

# Artikel

## Transgender achter de deur

Een onderzoek naar en aanbevelingen voor de behandeling van transgender gedetineerden

Mr. dr. P. (Pauline) Jacobs\*

NTS 2022/77

268

### 1. Inleiding

De laatste jaren neemt de steun voor het klassieke idee dat geslacht binair is af. Ook is er meer maatschappelijke en politieke aandacht voor transgender personen. Zo kwamen nationale en internationale beroemdheden uit de kast als transgender, verschenen er series en documentaires over transgender personen en is de politiek bezig met het versterken van hun juridische positie.<sup>1</sup> Transgender (of trans) is een paraplueterm die wordt gebruikt voor iemand van wie de genderidentiteit (het gevoel man, vrouw, beide of geen van beide te zijn) of de genderexpressie (bijvoorbeeld kledingstijl, uiterlijk, gedrag of stemgebruik) anders is dan het geslacht dat deze persoon bij de geboorte kreeg toegewezen. Voorbeelden van groepen die onder deze brede paraplu vallen, zijn transseksuelen (personen van wie de genderidentiteit niet (helemaal) overeenkomt met het toegewezen ge-

slacht en die via medische wegen hun lichaam (willen) aanpassen) en travestieten (personen bij wie de genderexpressie niet (volledig) overeenkomt met het toegewezen geslacht).<sup>2</sup> Nederlandse onderzoeken die zich richten op de leefsituatie van transgender personen schetsen een beeld van een relatief kwetsbare groep mensen, met achterstanden op leefdomeinen als arbeid, zorg, veiligheid, sociale participatie, welzijn en gezondheid.<sup>3</sup> In vergelijking met andere groepen uit de LHBTQI+-groepen zijn transgender personen pas later in de schijnwerpers van media, beleid en politiek komen te staan.<sup>4</sup>

Binnen het gevangeniswezen wordt uitgegaan van binaire geslachten. Zo worden mannelijke en vrouwelijke gedetineerden op grond van artikel 11 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) gescheiden ondergebracht. Wanneer het gaat om transgender gedetineerden dringen zich niet alleen vragen rondom de plaatsing op een mannen- of vrouwenafdeling op, maar ook bijvoorbeeld met betrekking tot de bejegening en behandeling van deze groep, mede in het licht van relevante mensenrechtelijke bepalingen ter zake. Hoewel LHBTQI+-kwesaties de laatste tijd maatschappelijk en juridisch meer aandacht krijgen, ontbreekt inzicht in de omvang van de groep transgender gedetineerden en de ervaringen van deze personen in het gevangeniswezen. Dit is een opvallende lacune, aangezien in de internationale literatuur is opgemerkt dat transgender gedetineerden kwetsbaar zijn voor mensenrechtenschendingen, onder andere vanwege een verhoogd risico op discriminatie, intimidatie

\* Mr. dr. P. (Pauline) Jacobs is universitair docent straf(proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van dezelfde universiteit. De auteur dankt de redactie van dit tijdschrift, prof. mr. Jacques Claessen en prof. dr. mr. S. Meijer voor hun waardevolle commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

1 Rapport Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) Den Haag, *Transgender personen in Nederland*, mei 2017 (hierna: 'SCP 2017'), p. 4.

2 Rapport Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) Den Haag, *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa*, mei 2022, p. 9.

3 SCP 2017, p. 9, met verwijzingen.

4 Zoals ook opgemerkt door in SCP 2017, p. 44.

tie en misbruik.<sup>5</sup> Gezien de bijzondere situatie waarin gedetineerden zich bevinden is extra alertheid voor dergelijke risico's geboden. Daarnaast betreft het een groep met specifieke noden en behoeften, waarbij de vraag is of het gevangeniswezen hierin kan voorzien.

Tegen deze achtergrond is onderzoek verricht naar de plaatsing en behandeling van transgender gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen. In dit onderzoek, dat verricht is in de periode januari 2020 tot september 2022, werden traditioneel juridische onderzoeksmethoden gecombineerd met empirische onderzoeksmethoden. Het empirische onderzoek omvatte in totaal zeventien semigestructureerde interviews. Interviews werden gehouden met professionals uit de penitentiaire praktijk met ervaring met de omgang met transgender gedetineerden en/of de bijstand aan transgender cliënten. Interviews werden gehouden met vijf ex-gevangenisdirecteuren, vier strafrechtadvocaten, drie leden van commissies van toezicht van verschillende penitentiaire inrichtingen, een voormalig selectiefunctionaris en een voormalig medisch adviseur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Daarnaast is gesproken met een beleidsadviseur van een belangenvereniging van transgender personen en is gesproken met twee transgender ex-gedetineerden over hun ervaringen gedurende hun tijd in detentie. De DJI heeft desgevraagd laten weten niet aan het onderzoek te willen deelnemen vanwege de gepercipieerde geringe omvang van de groep transgender gedetineerden. Hierdoor is het niet mogelijk geweest te spreken met huidige gevangenisdirecteuren en selectiefunctionarissen van DJI.

De respondenten zijn gevonden via het netwerk van de onderzoeker, alsmede via (onder andere) een oproep in de nieuwsbrief van de Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrechtadvocaten (NVJSA), een oproep vanuit het Kenniscentrum Commissie van Toezicht naar alle secretarissen van de commissies van toezicht in het land en een oproep aan transgender ex-gedetineerden op social media die onder andere gedeeld is door verschillende (belangen)verenigingen voor transgender personen. De interviews vonden in verband met de coronapandemie online of telefonisch plaats en duurden gemiddeld zo'n 60-75 minuten.

In dit artikel zal verslag gedaan worden van de onderzoeksbevindingen ten aanzien van de plaatsing, bejegening en behandeling van transgender gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen. Allereerst zal gekeken worden naar de grootte van de groep transgender gedetineerden in Nederland. Daarna zal aandacht worden besteed aan de plaatsing van transgender gedetineerden op een mannen- of vrouwenafdeling en de plaatsing binnen de inrichting, de bejegening door me-

degedetineerden en personeel en de mogelijkheden voor medische zorg in de inrichting. Aan het eind van de bijdrage zal ik afronden met een conclusie en aanbevelingen doen voor de omgang met deze kwetsbare groep gedetineerden.

## 2. Prevalentie transgender gedetineerden en 'dark number'

Burgers kunnen wanneer zij dat wensen hun geslachtsaanduiding in de Basisregistratie Personen (BRP, tot januari 2014 bekend als Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, GBA) laten aanpassen. Tot 2009 was het alleen mogelijk om de geslachtsregistratie aan te passen na een medische geslachtsaanpassing.<sup>6</sup> Per 1 juli 2014 is door middel van de Transgenderwet een aanpassing van artikel 1:28 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in werking getreden op basis waarvan geen medische voorwaarden meer worden gesteld. Wel werd een deskundigenverklaring van een arts of psycholoog vereist voor personen van 16 jaar en ouder die een aanpassing van de geslachtsregistratie wensen. Mede op basis van een evaluatie van de Transgenderwet is in mei 2021 door toenmalig minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker, mede namens toenmalig minister van Emancipatie Ingrid van Engelshoven, een voorstel tot wetwijziging ingediend. Op basis van dit wetsvoorstel is er geen deskundigenverklaring meer nodig om in de BRP het geslacht aan te passen. Daarnaast is voorgesteld de leeftijdsgrens van 16 jaar te laten vervallen.<sup>7</sup> Op het moment van afronding van deze bijdrage (november 2022) is dit wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer.

Uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2017 blijkt dat tussen 1995 en 2015 1.960 burgers hun officiële geslachtsregistratie in de BRP hebben laten aanpassen (0,0138% van de Nederlandse bevolking). Na de wetwijziging van 2014 steeg het aantal wijzigingen in geslachtsregistraties van 80 naar 770 in 2015.<sup>8</sup> In totaal betrof 40% van de wijzigingen tussen 1995 en 2015 een wijziging van vrouw naar man (trans

5 Zie onder andere J. Rodgers, N.L. Asquith & A. Dwyer, 'Cisnormativity, criminalisation, vulnerability: Transgender people in prisons', *Tasmanian Institute of Law Enforcement Studies Briefing Paper 2017*, vol. 12, p. 1-13, met verwijzingen en S. Enggist, L. Møller, G. Galea & C. Udesen (red.), *Prisons and Health*, World Health Organization (WHO) 2014, p. 155.

6 Op 30 november 2020 werd bekend dat het kabinet excuses maakt voor deze oude Transgenderwet waarbij als voorwaarde werd gesteld dat het lichaam werd aangepast aan het gewenste geslacht. Met de excuses van het kabinet kwam ook de toezegging van een financiële tegemoetkoming voor degenen die kunnen aantonen dat zij tussen 1985 en 2014 en kort daarna volgens de toen geldende wet een geslachtsoperatie en sterilisatie ondergingen voor wijziging van de geslachtsregistratie. Zie onder andere 'Publieke excuses kabinet voor oude Transgenderwet: 'Overheid heeft mensen recht ontzegd om kinderen te hebben'', *de Volkskrant*, 27 november 2021.

7 Wetsvoorstel Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het veranderen van de voorwaarden voor wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte (*Kamerstukken II 2020/21*, 35825, nr. 2).

8 SCP 2017, p. 21-22.

mannen) en 60% van man naar vrouw (trans vrouwen).<sup>9</sup> Uit de cijfers over de jaren daarna blijkt echter dat dit toegenomen aantal redelijk stabiel is gebleven, met 460 wijzigingen in 2016, 530 in 2017 en 640 in 2018.<sup>10</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat deze aantallen slechts een subgroep van de totale transgender populatie betreft, nu de groep die geen behoefte of mogelijkheid heeft om de registratie van hun geslacht aan te passen niet in de data terugkomt.<sup>11</sup> In de LHBT-monitor van het SCP uit 2022 wordt melding gemaakt van een prevalentiecijfer van transgender personen van 0,039% in de Nederlandse bevolking.<sup>12</sup>

Er is weinig zicht op de omvang van de populatie transgender gedetineerden in Europa. Uit recent onderzoek uit Engeland en Wales blijkt echter dat 2% van de detentiepoppulatie in manneninrichtingen aangaf zichzelf te kwalificeren als transgender of transseksueel.<sup>13</sup> In Nederland ontbreekt inzicht in de omvang van de groep transgender personen in detentie, nu aantallen niet geregistreerd worden en officiële cijfers daardoor niet beschikbaar zijn.

In het kader van het onderhavige onderzoek is gesproken met een vijftal ex-gevangenisdirecteuren die allen ervaring hebben met transgender gedetineerden. Uit de interviews blijkt dat de aantallen transgender gedetineerden waarmee zij ervaring hebben gehad wisselend zijn. Eén gevangenisdirecteur met 35 jaar ervaring in zowel mannen- als vrouwengevangenis geeft aan dat hij een tiental keer te maken heeft gehad met transgender gedetineerden. De aantallen die door de andere directeuren genoemd worden liggen beduidend lager; een ex-gevangenisdirecteur met achttien jaar ervaring in directeursfuncties geeft te kennen twee keer te maken hebben gehad met transgender gedetineerden en een ex-gevangenisdirecteur met zo'n twintig jaar ervaring kan zich met moeite één geval herinneren. In het algemeen lijkt het gevangeniswezen niet heel regelmatig geconfronteerd te worden met transgender gedetineerden.

Het is echter de vraag of transgender gedetineerden niet als zodanig herkend worden omdat zij er niet zijn, of omdat zij zich niet vrij voelen om zich als zodanig te laten kennen. Verschillende ex-gevangenisdirecteuren laten weten dat met name een mannengevangenis over het algemeen te kenmerken is als een masculiene omgeving, een harde wereld, waar een sterk heteroseksuele norm heerst en een afwijkende seksualiteit of genderbeleving slecht geaccepteerd wordt. Dit beeld wordt bevestigd door verschillende leden van commissies van toe-

zicht. Een lid van een commissie van toezicht die per e-mail reageerde op de oproep vanuit het Kenniscentrum Commissie van Toezicht stelt in dit kader:

‘Men voelt zich in deze ambiance [de gevangenis, PJ] niet uitgenodigd zich te laten kennen. Repercussies en pesterijen zijn het lot van wie durft af te wijken. Ook homosexualiteit [sic] komt daarom niet of nauwelijks aan de oppervlakte. Trouwens ook niet bij de mannelijke PIW medewerkers. (...) Het zijn massieve taboes.’

Dit kan ervoor zorgen dat transgender gedetineerden zich niet als zodanig durven te presenteren uit angst voor een gebrek aan acceptatie en uitsluiting. Het laat zich dan ook denken dat er een ‘dark number’ transgender gedetineerden is: een groep gedetineerden die in de vrije maatschappij transgender is, maar in de gevangenis zich niet als zodanig presenteert en laat kennen. De geïnterviewde ex-gevangenisdirecteuren geven desgevraagd aan dat zij zich goed kunnen indenken dat hiervan sprake is. Bij de mogelijkheid van het bestaan van een dark number kan een rol spelen dat het overgrote deel van de gedetineerden in Nederland een kortdurende gevangenisstraf uitzit. Zo zat in 2021 bijna 70% van de gedetineerden een gevangenisstraf van minder dan drie maanden uit.<sup>14</sup> Met het oog op het hoge aantal kortgestraften in Nederland is het aannemelijk dat er een groep transgender gedetineerden is die gedurende het verblijf in detentie ‘onder de radar gaan’ om deze korte detentie zo probleemloos mogelijk uit te zitten.

Dat dit laatste ook daadwerkelijk voorkomt, wordt bevestigd door het verhaal van Daisy (gefingerde naam), een van de twee geïnterviewde transgender ex-gedetineerden. Daisy is een trans persoon die in het dagelijks leven als vrouw door het leven gaat en zich zo ook kleedt en presenteert (met onder andere hakken, make-up, pruik en vrouwelijke kleding), maar die na haar plaatsing in een manneninrichting (op basis van het geregistreerde geslacht, dat destijds nog niet aangepast was) besloot zich te presenteren als man uit angst om niet geaccepteerd te worden en uit angst voor fysiek geweld. Zo liet zij zich daar weer aanspreken met haar oude, mannelijke naam en droeg zij weer haar oude kleding. Dat dit een emotionele beslissing was na een coming-out van jaren eerder laat zich goed indenken. Op de vraag hoe deze periode voor haar geweest is, antwoordde zij: ‘Als kind liep ik al op hakken, maar nu moest ik weer terug in die schulp.’ Daarnaast bestond er continu de angst van het ontdekt worden als transgender, met name voor de reactie die dat teweeg zou brengen bij medegedetineerden. Daisy zegt hierover:

‘Ik heb het bewust niet gedeeld, het personeel wist het al. Maar bij medegedetineerden weet je niet wat er gebeurt als ze het weten. Ik hoorde op mijn afde-

9 SCP 2017, p. 21-22.

10 E. Ebenau & W. van Anel, *Transseksuelen in Nederland, 1995-2018*, Den Haag: CBS Centrum voor Beleidsstatistiek, mei 2018.

11 SCP 2017, p. 21.

12 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) Den Haag, *LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*, juli 2022, p. 27.

13 HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales, *Annual report 2018-19*, p. 31.

14 In 2021 was bij uitstroom 22,7% van de gedetineerden maximaal twee weken en 46,1% van de gedetineerden tussen de twee weken en drie maanden gedetineerd. Infographic Gevangeniswezen 2021, DJI, mei 2022.

ling's nachts een keer een deur open gaan en ik hoorde daarna gekrijs, ik hoorde dat het daar niet goed ging. Ik denk dat er sprake was van mishandeling, er werd iemand in elkaar geslagen. Ik was bang dat als ik het zou zeggen ik ook mishandeld zou worden.'

### 3. Plaatsing op een mannen- of vrouwenafdeling en plaatsing binnen de inrichting

#### 3.1 Plaatsing op een mannen- of vrouwenafdeling

Met de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden zijn namens de minister de selectiefunctionarissen belast. Zij maken deel uit van de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van de DJI.<sup>15</sup> Op basis van artikel 22, lid 1, van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) stelt de selectiefunctionaris het risicoprofiel van de gedetineerde vast ten behoeve van de eerste plaatsing van de gedetineerde. Voor het bepalen van het risicoprofiel wordt ingevolge het tweede artikellid rekening gehouden met de kenmerken en achtergronden van het delict waarvan de gedetineerde wordt verdacht of waarvoor hij<sup>16</sup> is veroordeeld, de gegevens over een eventuele eerdere detentie in binnen- dan wel buitenland, en eventueel overige beschikbare informatie, waaronder de bevindingen van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) na analyse van beschikbare gegevens omtrent de gedetineerde (lid 2). De selectiefunctionaris plaatst een gedetineerde, zo mogelijk, in een inrichting of afdeling met de mate van beveiliging die op grond van het risicoprofiel voor betrokkene geïndiceerd is.<sup>17</sup> Op grond van artikel 24, lid 1, Rspog vindt de eerste plaatsing van een voorlopig gehechte gedetineerde die in afwachting is van zijn berechting in eerste aanleg plaats in een huis van bewaring, bij voorkeur gelegen in of toegewezen aan het arrondissement van vervolging. Op voorstel van de directeur dan wel op grond van een verzoek van de gedetineerde kan de selectiefunctionaris op grond van het tweede lid van die bepaling de gedetineerde overplaatsen naar een ander huis van bewaring, al dan niet met een ander niveau van beveiliging of een ander regime.

Voor de selectie en plaatsing van al dan niet onherroepelijk veroordeelden geldt op basis van artikel 25 Rspog dat de selectiefunctionaris op grond van de beschikbare informatie omtrent het gedrag, de persoon en persoonlijkheidskenmerken van de veroordeelde beoordeelt welk regime het meest geëigend is voor de veroordeelde,

alsmede of de veroordeelde voor plaatsing in een inrichting of afdeling voor bijzondere opvang in aanmerking komt. Ook kan de selectiefunctionaris op grond van een voorstel van de directeur of de gedetineerde beslissen de gedetineerde over te plaatsen naar een andere inrichting of afdeling, al dan niet met een ander beveiligingsniveau of regime.

Op basis van de interviews die afgenomen zijn bij dit onderzoek komt een beeld naar voren dat personen worden geplaatst op basis van hun geslachtsaanduiding in de BRP. Lang niet alle transgender personen hebben echter hun geslachtsaanduiding in de BRP gewijzigd of hebben die wens, waardoor het risico bestaat dat zij geplaatst worden in een inrichting die niet overeenkomt met hun genderidentiteit of genderexpressie. Vanwege het ontbreken van medewerking van DJI aan dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken om te achterhalen hoe er thans feitelijk omgegaan wordt met de plaatsing van transgender gedetineerden op een mannen- of vrouwenafdeling en of er in dergelijke gevallen ruimte is voor een plaatsing anders dan op grond van de geslachtsaanduiding in de BRP.

In de internationale mensenrechtenverdragen op het gebied van detentie wordt over het algemeen uitgegaan van de wenselijkheid om mannen en vrouwen gescheiden onder te brengen.<sup>18</sup> Een dergelijk uitgangspunt is ook te vinden in de Europese gevangenisregels, waarin minimumstandaarden voor de detentie vervat zijn die gelden voor alle 47 lidstaten van de Raad van Europa. Ondanks dat deze regels niet te kwalificeren zijn als 'hard law' (juridisch bindend recht) hebben deze regels morele waarde en gezag.<sup>19</sup> In het commentaar bij de Europese gevangenisregels wordt gewezen op de situatie waarin gedetineerden zich niet identificeren met hun geboortegeslacht en wordt hierover opgemerkt: 'prisoners who self-identify with a gender different from their biological sex and transgender prisoners may not fit the binary male and female accommodation categories and therefore require different arrangements'.<sup>20</sup> In dit commentaar wordt echter geen nadere uitleg gegeven wat er onder dergelijke 'different arrangements' verstaan moet worden.

18 Zie bijvoorbeeld Rule 11, onder a, van de UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules) waarin is bepaald: 'Men and women shall so far as possible be detained in separate institutions; in an institution which receives both men and women, the whole of the premises allocated to women shall be entirely separate.'

19 Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies. In Regel 18.8 van de Europese gevangenisregels wordt de noodzaak beschreven om mannelijke en vrouwelijke gedetineerden gescheiden te detineren (onder b).

20 Revised rules and commentary to recommendation CM/REC(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies with amendments adopted by the Committee of Ministers on ... [sic] 2019) van 8 oktober 2018, p. 16.

15 F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 156.

16 Waar in dit artikel 'hij' wordt gebruikt kan ook 'zij' of 'hen' worden gelezen. Waar wordt gesproken over 'hem' kan ook 'haar' of 'hen' worden gelezen.

17 F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 157.

Rapporten van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) van de Raad van Europa bieden meer inzicht in de uitgangspunten die ten aanzien van de plaatsing van transgender gedetineerden gehanteerd moeten worden. Het CPT heeft tot taak schendingen van artikel 3 EVRM, het verbod op foltering, inhumane en vernederende behandeling en bestrafing in geval van vrijheidsbeneming te voorkomen. Het CPT bezoekt in dat kader penitentiaire inrichtingen in de lidstaten van de Raad van Europa. Tot op heden werd het CPT vijf keer tijdens een bezoek geconfronteerd met transgender gedetineerden en heeft het zich als gevolg daarvan in de daaropvolgende rapporten uitgelaten over kwesties op het gebied van plaatsing, behandeling en bejegening en de veiligheid van transgender gedetineerden.<sup>21</sup>

Op het gebied van plaatsing van transgender gedetineerden overwoog het CPT naar aanleiding van een bezoek aan Malta als volgt:

‘transgender persons should either be accommodated in the prison section corresponding to their gender identity or, if exceptionally necessary for security or other reasons, in a separate section which will best ensure their safety. If accommodated in a separate section, they should be offered activities and association time with the other prisoners of the gender with which they self-identify.’<sup>22</sup>

Dit uitgangspunt werd herhaald na een bezoek aan Spanje in 2016.<sup>23</sup> Bij plaatsing van gedetineerden dient de genderidentiteit van de betrokken persoon dus gerespecteerd te worden. Een rigide systeem van plaatsing in een mannen- of vrouwenafdeling op basis van geboortegeslacht lijkt niet voldoende tegemoet te komen uit de uit artikel 3 EVRM voortvloeiende eisen. Het CPT geeft daarnaast te kennen dat een plaatsing van transgender gedetineerden op een speciale afdeling mogelijk is, maar alleen wanneer dit in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk is vanwege veiligheids- of andere redenen. Als hiervan sprake is, dienen transgender gedetineerden toegang te krijgen tot activiteiten met gedetineerden met dezelfde genderidentiteit. Een te grote mate van segregatie van groepen dient hierbij echter ook vermeden te worden. In het commentaar bij de European Prison Rules is hierover opgenomen:

21 Zie CPT/Inf (2015) 34, CPT/Inf (2016) 25, CPT/Inf (2017) 34, CPT/Inf (2017) 9 en CPT/Inf (2020) 2. Een bijdrage in een bundel met daarin een nadere beschouwing van de CPT-standaarden met als titel ‘Placement and Protection of Transgender Persons in Prison. An Exploration of the Human Rights Standards as developed by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)’ zal binnenkort verschijnen.

22 CPT/Inf (2016) 25, par. 50 en 53.

23 CPT/Inf (2017) 34, par. 95.

‘[t]here has been a growing tendency in some prison systems to separate categories of prisoners or individuals. Instead, prison authorities should strive to create environments in which all prisoners can be safe and free from abuse and should have a set of procedures that enable all prisoners to mix without fear of assault or other violence, namely to ensure that prisoners are able to contact staff at all times, including at night. Where it is necessary to keep some individuals or groups separate because of their particular vulnerability, (for instance, sexual offenders, mentally disturbed prisoners or those from a minority ethnic or religious group) they should have as full a set of daily activities as possible.’<sup>24</sup>

Als gevolg hiervan rust er een verantwoordelijkheid op de gevangenisautoriteiten om kwetsbare gedetineerden, zoals transgender personen, te huisvesten in een voor hen veilige omgeving waarbij tegelijkertijd segregatie van deze groep zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Een zoektocht in de HUDOC-database van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) laat zien dat het EHRM tot op heden geen uitspraken heeft gedaan ten aanzien van de behandeling van transgender gedetineerden.<sup>25</sup> Het is echter te verwachten dat wanneer het EHRM voor het eerst geconfronteerd zal worden met een dergelijke kwestie het zal verwijzen naar de door de door het CPT geformuleerde standaarden ter zake, nu het EHRM in dergelijke situaties vaak aanhaakt bij de door het CPT geformuleerde normen.<sup>26</sup>

### 3.2 Plaatsing in de inrichting

De geïnterviewde ex-gevangenisdirecteuren rapporteren dat zij op voorhand over het algemeen niet op de hoogte waren van de komst van een transgender persoon naar hun inrichting. Wanneer een persoon direct vanuit het politiebureau geplaatst wordt, is soms in de informatie van de politie geregistreerd dat het gaat om een transgender persoon, maar vaak is die informatie er niet, zo geven zij aan. Er werden voorbeelden gegeven van situaties waarbij het transgender zijn van een persoon pas duidelijk werd bij binnenkomst in de inrichting bij de afdeling Visitatie of Bad (de binnenkomst afdeling delinquenten). Een gedetineerde wordt bij binnenkomst grondig onderzocht aan de kleding (de foullering) en het lichaam (de visitatie). De wettelijke basis voor deze

24 Revised rules and commentary to recommendation CM/REC(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers’ Deputies with amendments adopted by the Committee of Ministers on ... [sic] 2019) van 8 oktober 2018, p. 44.

25 Al merken O’Connell, Aizpurua en Rogan in hun stuk uit 2021 op dat ‘there are two cases on transgender prisoners’ rights currently pending before the Court’. C. O’Connell, E. Aizpurua & M. Rogan, ‘The European Committee for the Prevention of torture and the gendered experience of imprisonment’, *Crime, Law and Social Change* (2021) 75, p. 450. Nadere informatie hierover is op de website van het EHRM echter niet te vinden.

26 Zie hierover uitgebreid: J. de Lange, *Detentie genormeerd* (diss. Rotterdam, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 183 e.v.

controle vormt artikel 29, lid 1, Pbw. Het onderzoek aan het lichaam omvat op grond van lid 3 van dat artikel mede het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam van de gedetineerde. Wanneer bij binnenkomst geconstateerd wordt dat het gaat om een transgender gedetineerde rijst meteen de vraag hoe aan deze visitatie uitvoering moet worden gegeven, nu lid 4 van hetzelfde artikel bepaalt dat het onderzoek aan het lichaam van de gedetineerde, voor zover mogelijk, door personen van hetzelfde geslacht als de gedetineerde wordt verricht. Op dit moment zullen hierover ad hoc keuzes gemaakt moeten worden.

Op basis van artikel 16 Pbw wijst de directeur iedere gedetineerde een verblijfsruimte (een cel) in de inrichting toe met inachtneming van het op de betrokken gedetineerde toepasselijke regime. Een transgender gedetineerde kan verblijven op een reguliere afdeling binnen een huis van bewaring of gevangenis. Uit de interviews blijkt dat dit ook wel eens voorkomt, maar dat transgender gedetineerden meestal geplaatst worden op de Extra Zorg Voorziening (EZV), ook wel de luwteafdeling genoemd. De plaatsing op de EZV betreft een interne differentiatie en de plaatsing op die afdeling valt onder de beslissingsbevoegdheid van de directeur.

De ontwikkeling van de EZV werd in 2008 ingezet met het programma Modernisering Gevangeniswezen. Daarin werd bepaald dat de EZV, als opvolger van de Bijzondere zorgafdeling (BZA), bedoeld is 'voor het stabiliseren en beschermen van kwetsbare gedetineerden die (psychosociale) zorg nodig hebben, maar relatief weinig beheersproblemen veroorzaken'.<sup>27</sup> De EZV behoort tot het standaardregime en het niveau van bejegening en zorg is identiek daaraan. Het voornaamste verschil met het standaardregime is gelegen in het detentieklimaat: de EZV biedt een ondersteunend milieu in kleinere groepen. De penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) op de EZV zullen affiniteit moeten hebben met de doelgroep, goed kunnen observeren en rapporteren en kunnen werken met verslaafden en gedetineerden met een verstandelijke beperking. Wanneer er psychiatrische problematiek bij de gedetineerde speelt en meer zorg, bejegening en/of behandeling noodzakelijk is, wordt de gedetineerde overgeplaatst naar een ggz-instelling of een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC). De EZV-plaatsen hebben zowel een huis van bewaring als gevangenisbestemming. De EZV omvat 24 of 12 eenpersoonscellen.<sup>28</sup>

Respondenten in het onderzoek rapporteren dat in het algemeen allerlei vormen van kwetsbaarheden kunnen leiden tot een plaatsing op de EZV. Enerzijds wordt signaleerd dat mensen kwetsbaar kunnen zijn vanwege de aard van het delict, bijvoorbeeld wanneer zij vastzitten vanwege een zedendelict en zij daardoor op de regu-

liere afdeling het risico lopen belaagd te worden door medege-detineerden. Anderzijds wordt genoemd dat gedetineerden kwetsbaar kunnen zijn vanwege gezondheidsproblemen op psychisch of lichamelijk vlak, bijvoorbeeld vanwege een licht verstandelijke beperking. Beide kwetsbaarheden kunnen aanleiding zijn voor een plaatsing op de EZV. De plaatsing op de EZV van transgender gedetineerden wordt door de ex-gevangenisdirecteuren onder de respondenten veelal gemotiveerd door te verwijzen naar de noodzaak de persoon zelf te beschermen tegen andere gedetineerden. Zo vertelt een ex-gevangenisdirecteur:

'Vaak werden ze [transgender gedetineerden, PJ] ondergebracht in een beschermde omgeving of zorgafdeling. Meestal ook ter bescherming van henzelf, gedetineerden zijn immers niet altijd vriendelijk voor elkaar en alles wat afwijkt is snel onderwerp van spot en pesterijen.'

De twee ex-gedetineerde transgender personen die geïnterviewd zijn in het kader van dit onderzoek hebben beiden hun volledige detentieperiode doorgebracht op de EZV. Trans vrouw Laila (gefingeerde naam) liet weten dat zij blij was om daar ondergebracht te worden. Bij aankomst in de inrichting verbleef zij eerst op de reguliere afdeling, waar de mannen erg onrustig op haar reageerden. Zij begonnen na haar binnenkomst te schelden en met de deuren te slaan, hetgeen zorgde voor een angstige ervaring voor Laila. Daarna werd zij voor haar eigen veiligheid naar de EZV gebracht, een beslissing waar zij het overigens mee eens was. Een PIW'er hielp haar daar met de start van hormoontherapie en een transitietraject. Laila vertelde dat dit haar erg geholpen heeft de detentieperiode door te komen. Via de PIW'ers was het ook mogelijk om spullen naar binnen te brengen die niet verkrijgbaar waren in de gevangeniswinkel van de manneninrichting, waaronder make-up.

Op de EZV verblijven gedetineerden alleen op een cel (in een enkelcel). Dit is anders op de reguliere afdeling, waar als uitgangspunt wordt gehanteerd dat gedetineerden geplaatst worden in een meerpersoonscel, tenzij er contra-indicaties zijn. Ongeschiktheid van de gedetineerde voor plaatsing in een meerpersoonscel kan samenhangen met diens psychische gestoordheid, verslavingsproblematiek, gezondheidstoestand, gedragsproblematiek, de achtergrond van het door hem gepleegde delict en de aan hem opgelegde beperkingen (art. 11a Rspog). Ondanks dat transgender zijn niet valt onder deze contra-indicaties laten twee van de geïnterviewde ex-gevangenisdirecteuren weten dat zij in het geval van een transgender gedetineerde altijd zouden kiezen voor een plaatsing op een enkelcel. Deze beslissing wordt bij één van de ex-gevangenisdirecteuren ingegeven door angst voor conflictsituaties, de angst om een andere gedetineerde te confronteren met iemand 'die anders is', en de potentiële risico's voor de aantasting van de privacy en de lichamelijke integriteit in geval van een trans vrouw en een mannelijke celgenoot. Eén van de ex-gevangenisdirecteuren stelt dat het transgender zijn wat

27 Programma Modernisering Gevangeniswezen Voortgangsrapportage, december 2008, p. 14.

28 Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *Advies forensische zorg tijdens detentie*, 27 september 2012, p. 44-45.

haar betreft ook een contra-indicatie zou moeten zijn voor plaatsing op een meerpersoonscel.

Onder de respondenten leeft dus het beeld dat een plaatsing op een EZV regelmatig nodig is, omdat de situatie van een transgender gedetineerde op de afdeling niet houdbaar blijkt te zijn. Toch zijn er ook twijfels over de wenselijkheid van een transgender gedetineerde op de EZV. Zo schetst een ex-gevangenisdirecteur de volgende situatie over een trans vrouw die verbleef in een manneninrichting:

‘Deze persoon werd zo verschrikkelijk gepest en buitengesloten, dat was bijna geestelijke marteling. Dan moet je als inrichting iemand gaan isoleren van medegedetineerden, plaatsen bij mensen met beperking, in de luwte, terwijl die daar eigenlijk helemaal niet hoort. Het gaat immers om een normaal denkend mens. Op de luwteafdeling verblijven met name verstandelijk beperkten, zwakbegaafden, niet zelfredzame mensen en pedoseksuelen. De transgender persoon werd daar geplaatst zodat iemand daar normaal kan functioneren, zodat iemand daar nog een beetje een leven heeft.’

Overigens kan een verblijf van een trans vrouw in een mannengevangenis of een trans man in een vrouweninrichting ervoor zorgen dat de detentie door de betrokken persoon als extra zwaar wordt ervaren. In de internationale literatuur wordt in dit kader gesproken over ‘the transgender pains of imprisonment’.<sup>29</sup> Hierbinnen worden onder andere onderscheiden: ‘the pains of transphobia in custody’, waaronder discriminatie, uitsluiting en fysiek en verbaal geweld worden geschaard en ‘the pains of isolation’, waaronder uitsluiting en isolatie van medegedetineerden en familieleden worden geschaard. In de Nederlandse jurisprudentie zijn twee gevallen te vinden waarin de strafrechter bij de straftoemingsbeslissing rekening houdt met de door de transgender persoon als zwaar ervaren voorlopige hechtenis en dit nadrukkelijk meeweegt bij de beslissing om al dan niet een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen.<sup>30</sup>

## 4. Bejegening en behandeling door medegedetineerden en personeel

In het advies van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) uit 2022 over racisme en discriminatie in detentie worden transgender personen genoemd als mogelijk doelwit van pesterijen en discrimi-

natie tussen gedetineerden onderling.<sup>31</sup> Dat uitsluiting en pesterijen vaak het lot zijn van transgender gedetineerden komt nadrukkelijk naar voren uit de verschillende interviews, met name uit die met de ex-gevangenisdirecteuren en de leden van de commissies van toezicht, die in het kader van dit onderzoek afgenomen zijn. Zo maakt een ex-gevangenisdirecteur er melding van dat hij in een vrouweninrichting heeft meegemaakt dat medegedetineerden een trans vrouw volledig links lieten liggen en dat deze persoon als gevolg daarvan volledig geïsoleerd werd. Het voorbeeld van de trans man in een manneninrichting die de hele dag in de maling werd genomen, gepest en buitengesloten werd, zodanig dat het grensde aan geestelijke marteling, werd hierboven al genoemd.

Door ex-gevangenisdirecteuren worden ook voorbeelden genoemd waarbij het verblijf verliep zonder noemenswaardige problemen of sociale uitsluiting van de betrokken gedetineerde. Echter, ook bij deze voorbeelden werd een aantal keer genoemd dat de betreffende gedetineerde altijd een vreemde eend in de bijt bleef en dat er over de situatie en de betreffende gedetineerde vaak lacherig werd gedaan.

Uit de interviews blijkt verder dat discriminerend gedrag en een gebrek aan acceptatie niet alleen aan de orde zijn bij gedetineerden onderling, maar ook in de relatie tussen PIW’ers en gedetineerden. Respondenten noemen dat ook PIW’ers het soms lastig vinden om met transgender gedetineerden om te gaan. Een ex-gevangenisdirecteur merkt over de omgang van PIW’ers met transgender gedetineerden op: ‘Ik zou graag zeggen dat iedereen dat makkelijk vindt. Maar nee, mensen vinden dat lastig, gek en steken dat ook niet onder stoelen of banken.’ Verschillende respondenten geven voorbeelden van situaties waarin transgender gedetineerden lacherig, treiterig of op beledigende wijze bejegend werden door PIW’ers. Hierbij werd regelmatig opgemerkt dat PIW’ers niet altijd goed geëquipeerd zijn in de omgang met deze bijzondere doelgroep. De wens om extra scholing voor PIW’ers op dit vlak werd dan ook veelvuldig geuit.

Toch worden ook goede ervaringen genoemd, met name door de twee geïnterviewde transgender ex-gedetineerden. Daisy vertelt dat de bejegening door de PIW’ers op de EZV fatsoenlijk en respectvol was. Ook Laila heeft die ervaring. Niet met alle PIW’ers was het contact goed, maar met een aantal van hen had zij een goede band. ‘Er waren lieve bewaarders, die gingen met respect met je om, met veel geduld. Vooral T., die had veel liefde in haar hart. Ik had ook nog een andere bewaarder, zij heeft me ook veel geholpen met veel liefde, met moederlijke eigenlijk.’

Zaken waarin transgender gedetineerden klaagden over de behandeling en bejegening door inrichtingspersoneel zijn in de uitspraken van de beroepscommissie van

29 M. Maycock, ‘The transgender pains of imprisonment’, *European Journal of Criminology* 2022, Vol. 9, issue 6, p. 1521-1541.

30 Rb. Limburg 17 oktober 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:10624 en Hof Den Haag 29 juni 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1108.

31 Advies RSJ, *Racisme en discriminatie in detentie*, 24 mei 2022, p. 2.

de RSJ niet terug te vinden. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat een gedetineerde op basis van artikel 60 Pbw alleen beklag kan instellen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing (of de weigering of het verzuim om een beslissing te nemen). Volgens vaste jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ moet het handelen en nalaten van het inrichtingspersoneel in het kader van de uitoefening van zijn taak in beginsel worden gezien als handelen door of namens de directeur, waartegen ook beklag openstaat. Dit is slechts anders wanneer er sprake is van 'puur feitelijk handelen'. Indien het gaat om ongepaste opmerkingen in de richting van de gedetineerde zal dit in de regel onder puur feitelijk handelen vallen (dergelijke opmerkingen vallen immers niet onder de uitoefening van de taak van het personeelslid). In zo'n geval kan slechts beklag worden ingesteld als de directeur zijn zorgplicht schendt. Dit is het geval als de directeur zich onvoldoende inspannt om de rechten van gedetineerden te waarborgen, bijvoorbeeld door niet op te treden tegen bepaald (structureel) feitelijk handelen.<sup>32</sup> Sinds 1 januari 2021 bestaat de wettelijke mogelijkheid zich tot de commissie van toezicht te wenden met het verzoek tot formele bemiddeling in zaken met betrekking tot de zorgplicht of een gedraging van de directeur, waaronder ook bejegeningkwesties vallen. De informele bemiddelmogelijkheid door de maandcommissaris naar aanleiding van bij hem ingekomen grieven van gedetineerden is hiernaast blijven bestaan.

Ingevolge de uitspraken van de RSJ dient de directeur in de omgang met een transgender gedetineerde rekening te houden met de individuele belangen van de betrokken gedetineerde. Zo was er een zaak waarin klagster, een transgender in transitie, aangaf dat zij graag separaat zou willen douchen. Klagster vreesde dat medegedetineerden in de vrouweninrichting waar zij verbleef, die wisten dat zij transgender was, uit nieuwsgierigheid over of onder de deur zouden kijken, iets wat in de doucheruimtes vrij eenvoudig was. Verder had klagster negatieve ervaringen met valse beschuldigingen van seksueel wangedrag en wilde zij door separaat te douchen alle schijn hiervan voorkomen, dan wel medegedetineerden niet de gelegenheid geven haar daarvan vals te beschuldigen. Eén PIW'er begreep de situatie waarin klagster verkeerde en stond toe dat zij separaat kon douchen, van andere PIW'ers mocht dit echter niet.

De beroepscommissie van de RSJ oordeelde in deze zaak dat, als uiting van goede bejegening, de directeur rekening dient te houden met de individuele belangen van de gedetineerde. Dit vereist dat wordt gestreefd naar maatwerk. De beslissing van de directeur om klagster niet toe te staan separaat te douchen werd door de beroepscommissie als onredelijk en onbillijk aangemerkt, nu het niet onmogelijk was gebleken tegemoet te komen aan de wens van klagster, terwijl deze wens gelet op de

omstandigheden die klagster heeft geschetst de beroepscommissie niet onredelijk voorkwam. Tegen deze achtergrond werd de beslissing van de directeur om klagster niet toe te staan separaat te douchen als onredelijk en onbillijk aangemerkt.<sup>33</sup> Het laat zich aanzien dat dergelijk maatwerk niet alleen dient te worden geleverd ten aanzien van activiteiten als douchen, maar ook ten aanzien van andere gevoelige kwesties zoals de hiervoor reeds aangestipte visitatie.

Verschillende ex-gevangenisdirecteuren geven aan dat er geen beleid is voor de omgang met transgender gedetineerden. Ze geven daarbij ook aan dat dergelijk beleid ook niet gemist wordt. Eén ex-gevangenisdirecteur geeft in dit kader aan:

'Ik had voldoende speelruimte en bevoegdheid en ook mogelijkheden, praktische mogelijkheden, om het zodanig vorm te geven dat ik het verantwoord vond om die detentie voor die gedetineerde [een transgender gedetineerde, PJ] onder de gegeven omstandigheden goed te laten verlopen.'

Zoals opgemerkt door de RSJ in het advies over racisme en discriminatie in detentie kan het tot pijnlijke situaties leiden wanneer transgender personen worden bejegend op grond van hun geslachtsaanduiding in het BRP en niet op grond van het geslacht waarmee zij zich identificeren.<sup>34</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de plaatsing op een mannen- of vrouwenafdeling, maar ook aan het aanspreken met de oude (in het BRP genoteerde) naam en het door de persoon laten dragen van de gewenste kleding, haardracht en make-up. In dit kader heeft het CPT naar aanleiding van een bezoek aan Spanje in 2016 het volgende opgemerkt:

'Custodial staff should be reminded of their duty to respect the specific gender identity of transgender prisoners, in particular in terms of accommodation, clothing and by addressing them with their chosen name.'<sup>35</sup>

Naar aanleiding van het bezoek aan het Verenigd Koninkrijk in 2016 heeft het CPT te kennen gegeven het positief te waarderen dat transgender gedetineerden in de in dat land bezochte inrichtingen op verschillende manieren door het personeel werden ondersteund, onder andere door ervoor te zorgen dat make-up en pruiken beschikbaar waren als daarom werd gevraagd, gedetineerden uit te nodigen om het personeel meer bewust te maken van transgenderkwesties, te zorgen voor verschillende douchetijden en het organiseren van maandelijkse vergaderingen met bewaarders om te kijken hoe het stond met hun welzijn.<sup>36</sup>

32 Beroepscommissie RSJ 30 september 2021, R-20/8248/GA en advies RSJ, *Racisme en discriminatie in detentie*, 24 mei 2022, p. 5.

33 Beroepscommissie RSJ 16 januari 2017, 16/2399/GA. Met betrekking tot douchen, zie ook beroepscommissie RSJ 1 augustus 2016, 16/1591/GB.

34 Advies RSJ, *Racisme en discriminatie in detentie*, 24 mei 2022, p. 2.

35 CPT/Inf (2017) 34, par. 95.

36 CPT/Inf (2017) 9, par. 79.



Zoals eerder al werd gememoreerd lopen transgender gedetineerden een verhoogd risico op discriminatie, intimidatie en misbruik. Tijdens de interviews rapporteerden de respondenten geen weet te hebben van concrete situaties van misbruik, fysiek of seksueel geweld tegen transgender gedetineerden. Daarbij wordt echter ook meteen naar voren gebracht dat dit niet betekent dat dergelijke situaties niet voorkomen. Een advocaat die regelmatig LHBTQI+-cliënten bijstaat, zegt hierover het volgende. ‘Seksuele intimidatie zal weinig aan het licht komen, daar praten mensen niet graag over, zeker in de gevangenis niet.’ Zo is in een uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ waarin deze te oordelen had over de klacht van een trans vrouw over een overplaatsing van de vrouwengevangenis Nieuwersluis naar Ter Peel terug te vinden dat zij, voordat zij in Nieuwersluis geplaatst was, verbleef in een manneninrichting. Hierover wordt door klagster opgemerkt dat zij in deze gevangenis te maken heeft gehad met intimidatie, bedreigingen, mishandelingen en aanrandingen.<sup>37</sup> Gezien de bijzondere situatie waarin gedetineerden zich bevinden is extra alertheid voor dergelijke risico’s geboden.

Het CPT benadrukt dat de zorgplicht die de gevangenisautoriteiten hebben jegens degene die aan hun zorg toevertrouwd zijn de verantwoordelijkheid omvat om transgender gedetineerden te beschermen tegen geweld door medegedetineerden.<sup>38</sup> In het verlengde daarvan heeft het CPT opgemerkt dat op de autoriteiten niet alleen een zorgplicht rust om te voorkomen dat transgender gedetineerden het slachtoffer worden van geweld door medegedetineerden, maar dat ook proactief beleid dient te worden gecreëerd en te worden geïmplementeerd om discriminatie, uitsluiting, geweld en pesterijen van transgender gedetineerden te voorkomen. Gevallen en beschuldigingen van pestgedrag of geweld tegen transgender gedetineerden dienen verder te worden geregistreerd en adequaat te worden onderzocht.<sup>39</sup>

## 5. Medische zorg

Een gedetineerde heeft recht op medische zorg. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 42 Pbw, waarin bepaald is dat de gedetineerde recht heeft op verzorging door een aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger. De directeur is ervoor verantwoordelijk dat deze medische zorg ook daadwerkelijk geboden wordt. Het recht op de nodige psychiatrische of psychologische zorg is eveneens onder het recht op goede medische zorg begrepen.<sup>40</sup>

Verschillende ex-gevangenisdirecteuren merkten tijdens de interviews op dat zij ervaring hebben met het

faciliteren van de medische zorg aan transgender gedetineerden. In de gevallen waarin reeds een op transitie gericht behandeltraject was gestart, ging het met name om het regelen van vervoer vanuit de inrichting voor de gesprekken en behandelingen van de gedetineerde in het ziekenhuis of de behandelkliniek. Wanneer er periodieke hormooninjecties gegeven moesten worden, konden deze vaak door de medische dienst in de inrichting verzorgd worden. In de interviews worden daarnaast voorbeelden gegeven van gedetineerden die in de gevangenis begonnen met een transitietraject. Een voormalig medisch adviseur van DJI vermeldt dat het bij een kort verblijf in de inrichting echter niet voor de hand ligt dat een dergelijk traject gestart wordt, omdat dergelijke trajecten een lange tijd kunnen duren. Een belangrijke vraag hierbij is of de zorg verantwoord uitgesteld kan worden.

In de mensenrechtelijke normen op het gebied van medische zorg in detentie is het ‘equivalence of care’-principe vervat, dat inhoudt dat de medische zorg voor gedetineerden gelijkwaardig moet zijn aan die in de vrije maatschappij.<sup>41</sup> In het rapport naar aanleiding van het bezoek aan Oostenrijk stelde het CPT specifiek met betrekking tot medische zorg aan transgender gedetineerden:

‘The CPT notes that gender reassignment procedures such as hormone treatment, surgery and psychological support are available to transgender persons in Austria. In addition, there are procedures in place for changing the name and sex of a transgender person on identity cards and other official documents. In the CPT’s view, persons deprived of their liberty should not be excluded from benefiting from these treatments and legal procedures provided for by law for transgender persons in Austria.’<sup>42</sup>

Op basis van dit uitgangspunt moeten gedetineerden dezelfde mogelijkheden hebben voor transgenderzorg die beschikbaar zijn in de vrije maatschappij, zoals hormoonbehandeling, chirurgie en psychologische ondersteuning. Aandacht dient daarbij te worden besteed aan de aansluiting van de zorg die aangeboden wordt binnen de detentie met de zorg die buiten wordt verleend, na vrijlating van de betreffende gedetineerde.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Het gevangeniswezen lijkt niet heel regelmatig geconfronteerd te worden met transgender gedetineerden. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat het daadwerkelijke aantal transgender gedetineerden groter is als gevolg van een ‘dark number’ (waarbij transgender

37 Beroepscommissie RSJ 21 maart 2016, 15/4323/GB.

38 CPT/Inf (2016) 25, par. 52.

39 CPT/Inf (2016) 25, par. 53.

40 C. Kelk, M. Boone, P.M. Schuyt & M.J.F. van der Wolf, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 272.

41 Zie hierover uitgebreid: P. Jacobs, *Force-feeding of Prisoners and Detainees on Hunger Strike. Right to Self-Determination versus Right to Intervention* (diss. Tilburg), Antwerpen: Intersentia 2012, p. 85-88.

42 CPT/Inf (2015) 34, par. 116.

gedetineerden gedurende hun detentieperiode en mogelijk als gevolg van de korte duur van de detentie zich niet als zodanig presenteren aan medegedetineerden en personeel). Om beter zicht te krijgen op de prevalentie zou het aan te bevelen zijn om in de vragenlijst die in het kader van de Life in Custody Study uitgevoerd wordt door DJI en de Universiteit Leiden een vraag op te nemen of de betrokken persoon zich identificeert als transgender. Daardoor kan beter zicht worden verkregen op de ervaringen van transgender gedetineerden gedurende hun detentieperiode, onder andere met betrekking tot hun ervaringen met medegedetineerden en personeelsleden, de medische zorg en de ervaren detentiezwaarte.<sup>43</sup> Dit biedt de mogelijkheid om de ervaringen van deze gedetineerden gestructureerd in kaart te brengen en waar mogelijk en geboden aanpassingen te doen in de omgang met deze groep.

Bij gebreke van medewerking van DJI aan dit onderzoek is niet duidelijk geworden hoe thans feitelijk omgegaan wordt met de plaatsing van een transgender gedetineerde op een mannen- of vrouwenafdeling. Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek afgenomen zijn, lijkt echter te kunnen worden geconcludeerd dat bij deze beslissing de geslachtsaanduiding in het BRP leidend is. In het licht van de door het CPT geformuleerde mensenrechtelijke standaarden dient de genderidentiteit van de gedetineerde te worden gerespecteerd. Een rigide systeem van plaatsing op een mannen- of vrouwenafdeling op basis van geboortegeslacht lijkt niet voldoende tegemoet te komen uit de uit artikel 3 EVRM voortvloeiende eisen.

Binnen de inrichting kunnen transgender gedetineerden verblijven op een reguliere afdeling, maar in de praktijk lijken zij veelal op de EZV te worden geplaatst. Waar de plaatsing op een EZV meestal gemotiveerd wordt door een kwetsbaarheid van de gedetineerde vanwege de aard van zijn delict of gezondheidsproblemen op psychisch of lichamelijk vlak, wordt de plaatsing van transgender gedetineerden door de ex-gevangenisdirecteuren onder de respondenten gemotiveerd door te verwijzen naar de noodzaak de persoon zelf te beschermen tegen andere gedetineerden. Uit het verhaal van een geïnterviewde ex-gedetineerde trans vrouw blijkt echter dat ook op de EZV de angst voor andere gedetineerden en mogelijk geweld altijd op de achtergrond aanwezig kan blijven.

Dat uitsluiting en pesterijen vaak het lot zijn van transgender gedetineerden komt duidelijk naar voren uit dit onderzoek. Uit de interviews blijkt verder dat een gebrek

aan acceptatie en discriminerend gedrag niet alleen plaatsvindt tussen gedetineerden onderling, maar ook in de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden. Gezien de bijzondere situatie waarin gedetineerden zich bevinden, is extra alertheid op discriminatie, intimidatie en misbruik geboden. Hierbij dient er rekening mee te worden gehouden dat gedetineerden in het algemeen terughoudend zullen zijn in het aanklaarten van dergelijke situaties van misbruik uit angst voor represailles van personeel of medegedetineerden. Het CPT heeft in dit kader opgemerkt dat er op de autoriteiten niet alleen een zorgplicht rust om te voorkomen dat transgender gedetineerden het slachtoffer worden van geweld door medegedetineerden, maar dat ook proactief beleid dient te worden gecreëerd en te worden geïmplementeerd om discriminatie, uitsluiting, geweld en pesterijen van transgender gedetineerden te voorkomen.

De geïnterviewde ex-gevangenisdirecteuren merken op dat er (in hun actieve periode) geen beleid was ten aanzien van de omgang met transgender gedetineerden. Zij geven ook aan dit niet gemist te hebben, omdat zij als directeur beschikten over een grote handelingsbevoegdheid om hiermee om te gaan. Bij gebrek aan beleid vanuit de DJI is het noodzakelijk dat een directeur handelt vanuit zijn zorgplicht waar het gaat om het verzekeren van een veilige en humane detentie en goede bejegening van deze groep kwetsbare gedetineerden, ook waar het gaat om het voorzien in specifieke noden en behoeften. In de jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ is de noodzaak voor het toepassen van maatwerk in de omgang van gedetineerden geformuleerd in relatie tot douchen, maar het laat zich aanzien dat dergelijk maatwerk ook ten aanzien van andere gevoelige kwesties, zoals bij de visitatie, dient te worden geboden. Het ligt daarom voor de hand de betreffende gedetineerde (behalve in noodsituaties) te vragen of hij door een mannelijke of een vrouwelijke PIW'er geïnterviewd wil worden, iets wat internationaal ook gezien wordt als een 'good practice'.<sup>44</sup>

Het CPT heeft daarnaast benadrukt dat in de omgang met transgender gedetineerden niet de geregistreerde geslachtsaanduiding, maar het geslacht waarmee zij zich identificeren voorop moet staan. Dit moet niet alleen vertaling vinden in de wijze van onderbrenging van de betreffende gedetineerde, maar bijvoorbeeld ook in het aanspreken van de gedetineerde met de aangenomen naam en het bieden van de mogelijkheid de door de persoon gewenste kleding te dragen. Een benadering zoals die wordt voorgestaan door het CPT, waarin ruimte is voor genderdiversiteit en rekening wordt gehouden met noden en behoeften van transgender personen, is slechts mogelijk indien er sprake is van bewustwording, (bij)scholing en het bespreekbaar maken van dit onderwerp op inrichtingsniveau. Hierbij is het van groot belang dat een directie zich (pro)actief inzet voor het

43 Op de website [www.universiteitleiden.nl/onderzoek/onderzoeksprojecten/rechtsgeleerdheid/life-in-custody-study-lic](http://www.universiteitleiden.nl/onderzoek/onderzoeksprojecten/rechtsgeleerdheid/life-in-custody-study-lic) is te lezen: 'De vragenlijst is reeds afgenomen onder alle mannelijke en vrouwelijke gedetineerden in 2017 en 2019 in de reguliere PI's en vreemdelingenbewaring (respons ongeveer 80%). In 2021 en 2023 zijn wederom landelijke afnames gepland.' Door de RSJ is opgemerkt dat vanwege de coronapandemie de afname van het leefklimaatonderzoek enkele keren is uitgesteld en dat de afname hiervan opnieuw gepland staat in 2023. Advies RSJ, *Racisme en discriminatie in detentie*, 24 mei 2022, p. 4.

44 UNDP, *Mapping of Good Practices for the Management of Transgender Prisoners*, Bangkok: UNDP 2020, p. vi en 21.

waarborgen van een veilige en humane detentie van alle gedetineerden in het algemeen en de kwetsbare groep transgender gedetineerden in het bijzonder.