

Vergaderjaar 2019–2020

24 587

Justitiële Inrichtingen

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 757

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2019

Hierbij bied ik u het advies «Spanning in detentie» van de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) aan¹. Het advies is tot stand gekomen door onderzoek en gesprekken met belanghebbenden. Er is onderzocht of binnen de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen praktijk, regels, beleid en maatschappelijke opvattingen (voldoende) op elkaar aansluiten. In deze brief licht ik het advies kort toe en geef ik mijn reactie.

De aanleiding voor de RSJ om advies uit te brengen is de veranderende populatie in het gevangeniswezen en de beleidswijzigingen die het kabinet in gang heeft gezet. Het gevangeniswezen is inderdaad in beweging. Wetenschap en ervaringen uit de praktijk tonen aan dat gedetineerden meer ongewenst gedrag laten zien en met complexe problematiek te maken hebben. Het verblijf in de gevangenis biedt een kans dit patroon te doorbreken en zo herhaling te voorkomen. Tegelijkertijd staat het gevangeniswezen volop in de aandacht van de maatschappij. De samenleving verlangt vergelding van het toegebrachte leed.

Mijn antwoord op deze ontwikkelingen is de visie op gevangenisstraffen «Recht doen, kansen bieden».² Deze heeft tot doel op beide doelen van de tenuitvoerlegging, vergelding enerzijds en recidivevermindering anderzijds, verbetering aan te brengen. Op 11 juli heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang hiervan.³ De koers is bepaald. In de visie en in de voortgangsbrief heb ik evenwel benadrukt dat ten behoeve van de realisatie van deze ambities de basis op orde moet zijn.

De conclusies en aanbevelingen van de RSJ gaan over deze basis; de werklast van personeel, de veiligheid in de Penitentiaire Inrichtingen (PI's) en het stelsel van beklag en beroep. Op punten constateert de RSJ nu een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 29 279, nr. 439.

³ Kamerstuk 29 279, nr. 532.

spanning tussen beleid en uitvoering. Ik ben de RSJ erkentelijk voor het advies. De aanbevelingen vormen een goede aanvulling op de plannen van het kabinet of geven handvatten om het beleid zo goed mogelijk te implementeren.

I Bevindingen en aanbevelingen

Het rapport concludeert op drie deelgebieden binnen het gevangeniswezen dat hetgeen vanuit maatschappelijke opvattingen en beleid wordt gewenst, in de uitvoeringspraktijk niet tot zijn recht komt.

Werklast van de penitentiaire inrichtingswerker

Ten eerste constateert de RSJ dat de werklast van Penitentiair Inrichtingswerkers (PIW'ers) is toegenomen door personele uitstroom, de toenemende complexiteit van de doelgroep en extra taken, zoals het beoordelen van gedrag. Daarnaast beschikken PIW'ers niet altijd (meer) over de juiste competenties. Soms vereisen de kabinetsdoelstellingen bijvoorbeeld nieuwe competenties die momenteel ontbreken. Hierdoor is er een spanning ontstaan tussen de beleidsambities op het gebied van re-integratie en de beoordeling van gedrag en de uitwerking hiervan in de praktijk.

Veiligheid in penitentiaire inrichtingen

Ten tweede concludeert de RSJ dat verbeteringen mogelijk zijn in het veiligheidsbeleid. Door het ontbreken van eenduidige en algemeen gehanteerde definities vindt geen adequate registratie van geweld in de PI's plaats. Bovendien hebben betrokkenen aangegeven dat er signalen zijn dat er onder gedetineerden sprake is van verborgen onveiligheid. De RSJ concludeert daarnaast dat de strafrechtelijke vervolging naar aanleiding van aangiftes bij strafbare feiten in detentie geïntensiveerd moet worden.

Groei van het aantal beklag en beroepszaken

Tot slot signaleert de RSJ een gestage groei van het aantal beklag- en beroepszaken. De groei verhoogt de werklast bij de commissies van toezicht van de PI en de beroepscommissie bij de RSJ, waardoor op den duur de termijnen van afdoening in het gedrang komen. De RSJ wijt dit mede aan een «klagen-om-te-klagen-cultuur», waardoor ook een grote hoeveelheid futiele klachten wordt ingediend. Daarvan zijn ook gedetineerden met legitieme klachten de dupe.

Aanbevelingen

De drie overkoepelende bevindingen leiden tot een twaalfstal aanbevelingen. Over alle aanbevelingen ga ik met de RSJ in gesprek. Ik wil uw Kamer met deze brief informeren over mijn reactie op de belangrijkste aanbevelingen:

- Versterk de PIW-functie in kwalitatief opzicht door opleidingen en zorg via een heroriëntatie op het takenpakket dat de medewerker meer tijd heeft voor de bejegening van gedetineerden;
- Zorg voor een adequate registratie van geweld in PI's ten aanzien van zowel gedetineerden als personeel, zodat een goed beeld van aard en omvang van geweld wordt verkregen en intensiveer de vervolging van gedetineerden die geweld tegen personeel in de inrichtingen plegen;
- Voer pilots uit met zowel het heffen van griffierechten als het instellen van een interne, informele (klacht)procedure; dit om de instroom van

(futiele) zaken in het dichtgeslibde stelsel van beklag en beroep te doen verminderen.

II Beleidsreactie

De PIW-er is met het oog op de implementatie van zowel de visie als het wetsvoorstel straffen en beschermen belangrijk. Bijvoorbeeld als het gaat om de doelstelling «gedrag telt». De PIW-er ziet en spreekt de gedetineerde intensief en kan het gedrag het beste in de praktijk beoordelen. Tegelijkertijd geldt dit ook voor andere functies zoals de casemanagers en werkmeesters. Voor al deze medewerkers geldt dat zij voldoende tijd moeten hebben hun taken uit te voeren en over de juiste competenties moeten beschikken.

- *Versterk de PIW-functie in kwalitatief opzicht door opleidingen.*

DJI investeert fors in het opleiden van het personeel en het vergroten van vakmanschap. Hierover zijn afspraken gemaakt in het convenant «werken aan een solide personeelsbeleid» voor de periode 2018–2021. Voor de uitvoering van het convenant is € 100 miljoen vrijgemaakt voor deze periode. De middelen worden onder andere besteed aan opleiding en ook aan vervanging van roosterdiensten zodat er tijd is om op opleiding te gaan.

Tabel: realisatie van het convenant m.b.t. opleidingen in 2018 en prognose in een bandbreedte voor 2019 (obv 2^e VMR).

Bestedingen Convenant (X € 1 mln)	2018	Prognose 2019
Opleiding Vakmanschap	12,4	11,5 tot 12,5
Vervanging Vakmanschap	7,0	8,5 tot 9,5
Bestedingen convenant	19,4	20 tot 22

Er zijn binnen DJI dit jaar 7500 cursisten/deelnemers gestart met een team- of individueel ontwikkeltraject. Binnen het gevangeniswezen zijn in 2019 ten behoeve van de vervanging van roosterdiensten 139 fte toegevoegd aan de formatie en financiering van de inrichtingen.

DJI zal de (deels nieuwe) manier van werken met gedetineerden die voortvloeit uit de visie, voor alle executieve functies, in 2020 verder doorvoeren in de PI's. In de opleidingen wordt rekening gehouden met de competenties en vaardigheden die in de nieuwe detentiepraktijk van het personeel worden gevraagd, als ook met de complexere doelgroep in de PI's waar het personeel dagelijks mee werkt.

- *Zorg via een heroriëntatie op het takenpakket dat de medewerker meer tijd heeft voor de bejegening van gedetineerden.*

De signalen van werklust van PIW'ers zijn bekend. Ook uit eerdere onderzoeken, gesprekken met personeel en laatstelijk uit een nieuwsbericht naar aanleiding een enquête van de FNV blijkt dat dit een punt van zorg is bij het personeel.⁴

Zoals ik eerder ook heb aangegeven aan uw Kamer, werkt DJI daarom hard aan een duurzame vermindering van de werkdruk. Onontbeerlijk daarbij is dat de personele bezetting op orde is. Uw Kamer is al eerder geïnformeerd dat voldoende personele bezetting binnen DJI een uitdaging is door het natuurlijk verloop en een krappe arbeidsmarkt. Al

⁴ De uitkomsten van de enquête van de FNV zijn nog niet gepubliceerd.

lange tijd is er daarom een grootschalige werving van personeel aan de gang. Sinds de start van de werving in mei 2017 zijn binnen het gevangeniswezen in totaal ongeveer 1.600 nieuwe inrichtingswerkers, complexbeveiligers en medewerkers arbeid aangenomen. In 2019 is de bezetting van het eigen personeel in het gevangeniswezen daardoor met bijna 300 fte gestegen. DJI zet de werving met kracht voort. Naast werving investeert DJI in behoud van personeel, onder meer door de eerder genoemde opleidingen en door de aanpak van ziekteverzuim. Ook zijn specifiek voor het gevangeniswezen in het kader van het convenant middelen vrijgemaakt ten behoeve van de vervanging van medewerkers die van ouderschapsverlof of de PAS-regeling gebruik maken. In 2018 ging het om € 4,8 miljoen, voor 2019 komt de prognose uit op ca. € 5,5 miljoen. Dit betekent voor 2019 dat er 141 fte zijn toegevoegd aan de formatie van de inrichtingen.

Alle voorgaande maatregelen maken deel uit van het strategisch personeelsplan dat DJI in mei dit jaar heeft opgeleverd. Ik verwacht dat DJI op deze wijze gestaag toe werkt naar vermindering van de werkdruk waardoor er voldoende ruimte ontstaat om uitvoering te geven aan de belangrijke taken die aan alle executieve medewerkers zijn toebedeeld. Dit is een belangrijk thema. De aanbeveling van de RSJ om te onderzoeken of de administratieve last bij de uitvoering van de taken van de PIW'ers en andere functionarissen kan worden verminderd neem ik over. Bij de implementatie van de visie en het wetsvoorstel straffen en beschermen wordt rekening gehouden met de administratieve werklust.

• Zorg voor een adequate registratie van geweld in PI's ten aanzien van zowel gedetineerden als personeel, zodat een goed beeld van aard en omvang van geweld wordt verkregen.

Geweldsincidenten en andere veiligheidsincidenten als het binnenbrengen van contrabande en voortgezet crimineel handelen (VCHD) horen niet in de gevangenis thuis. In mijn brief van 11 juli 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik het veiligheidsbeleid aanscherp in het gevangeniswezen.⁵ In dit beleid staat een risico-gestuurde aanpak centraal. Een belangrijke pijler van het beleid is het sanctioneren van verwijtbaar gedrag. Ik neem de aanbevelingen van de RSJ dan ook over en zie ze als ondersteuning van en aanvulling op het reeds ingezette beleid.

Er gebeurt namelijk al veel op dit vlak. DJI rapporteert door middel van de prestatie-indicatoren over geweldsincidenten die leiden tot een disciplinaire straf of maatregel. Daarnaast zijn er andere belangrijke bronnen die een beeld geven van ontwikkelingen van incidenten en gevoelens van onveiligheid bij personeel, zoals medewerkersonderzoeken en gedetineerdersurveys. Tezamen geven zij een goed beeld. Het registratieproces wordt nog altijd verbeterd; in deze verbetering houd ik rekening met de aanbeveling van de RSJ.

Dat gedetineerden soms een «verborgen» gevoel van onveiligheid ervaren is bekend en tegelijkertijd niet eenvoudig waarneembaar of meetbaar. Dit wordt in werkoverleggen bespreekbaar gemaakt.

• Intensiveer de vervolging van gedetineerden die geweld tegen personeel in de inrichtingen plegen.

Ik deel ook met de RSJ dat geweld tegen gevangenispersoneel – net als tegen anderen met een publieke taak – onacceptabel is en in de strafrechtelijke vervolging bijzondere aandacht verdient. Dat betekent dat de bestaande Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen politie en OM bij

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 748.

agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak ook van toepassing zijn op gevangenispersoneel. De toepassing van de ELA wordt regelmatig gemonitord. Op dit moment wordt de ELA geëvalueerd. Om de melding, behandeling en afwikkeling van geweldsincidenten te verbeteren beveelt de RSJ aan per arrondissement afspraken te maken tussen DJI, OM en politie. Daarover ga ik met deze partijen in gesprek.

• Voer pilots uit met zowel het heffen van griffierechten als het instellen van een interne, informele (klacht)procedure, om de instroom van (futiele) zaken in het dichtgeslibde stelsel van beklag en beroep te doen vermindere(n).

Het formele beklag en beroepsrecht is een belangrijk recht voor gedetineerden.

Maar het is zeer onwenselijk als door een blijvende toename van het aantal zaken een situatie ontstaat waarin er door futiele zaken onvoldoende tijd is voor en aandacht kan worden gegeven aan de serieuze zaken. Ik neem de aanbevelingen dan ook ter harte en laat verkennen of er alternatieve werkwijzen denkbaar zijn die het aantal futiele klachten kunnen doen afnemen en ook de klagen-om-te-klagen cultuur kan doen veranderen. Bijvoorbeeld door te verkennen of een interne informele klachtenprocedure werkbaar is, of bemiddeling vaker kan worden toegepast of dat het heffen van griffierechten van toegevoegde waarde kan zijn. Over de uitkomsten wordt uw Kamer geïnformeerd.

Slot

De koers van het kabinet is middels de visie op gevangenisstraffen en de wet straffen en beschermen uitgezet. DJI werkt in samenwerking met onder andere het OM, CJIB de reclassering en gemeenten op dit moment hard aan de implementatie. Daar is tijd, voldoende opgeleid personeel en veiligheid voor nodig. Deze basis in het gevangeniswezen moet op orde zijn, willen we alle beleidswijzigingen en wetswijzigingen ook op de beoogde manier terug gaan zien in de praktijk. De aanbevelingen van de RSJ helpen daarbij.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker