

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 829

Brief van de minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2022

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft op 28 januari 2022 advies uitgebracht over het disciplinair straffen en afzonderen in detentie. Dit advies is als bijlage aan deze brief toegevoegd¹. In het advies reflecteert de RSJ op het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie. In deze brief schets ik eerst de inhoud van het rapport en de aanbevelingen. Daarna geef ik een inhoudelijke reactie daarop.

Tevens zal ik in deze brief uw Kamer informeren over uitvoering van de toezegging op de vraag van het lid van Nispen, gesteld tijdens het commissiedebat gevangeniswezen en tbs op 2 december 2021, over extra geld voor inzet van de reclassering binnen de gevangenissen.

Advies RSJ: inhoud en aanbevelingen

De RSJ doet veertien aanbevelingen om te komen tot een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid waarbij positieve gedragsverandering van de gedetineerde en zoveel mogelijk voorkomen van detentieschade voorop staat.

1. Ontwikkel op korte termijn beleid met betrekking tot disciplinair straffen en afzonderen in detentie in aanvulling op het bestaande sanctie- en afzonderingsbeleid, gebaseerd op het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen.² Dit aanvullende beleid moet volgens de RSJ onder meer tot doel hebben afzondering als ordemaatregel terug te dringen en afzondering als disciplinaire straf af te schaffen.
2. Zorg ervoor dat het sanctie- en afzonderingsbeleid, inclusief het nog te ontwikkelen aanvullende beleid, kenbaar is voor alle betrokkenen in de detentiepraktijk. Zorg er tevens voor dat dit beleid online is te raadplegen door middel van officiële publicaties.
3. Maak de uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet in de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw), met het oog op artikel 23, 24 en 51-55.
4. Neem een verzwaarde motiveringsplicht op in hoofdstuk V en IX Pbw, voor disciplinaire straffen en ordemaatregelen die leiden tot verstrekkende beperkingen van de vrijheden van gedetineerden. Dit geldt in het bijzonder voor afzondering.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Wanneer een ingeslotene tijdens zijn of haar verblijf in een Penitentiaire Inrichting of Vreemdelingenbewaring afgezonderd wordt, betekent dit dat hij of zij in een afgezonderde cel of kamer verblijft. Hij of zij neemt geen deel aan het dagprogramma.

5. Werk, samen met de directeurs van penitentiaire inrichtingen (PI's), toe naar een situatie waarin afzondering als disciplinaire straf kan worden afgeschaft.
6. Laat PI-directeuren gezamenlijk indicatiepunten formuleren voor de toepassing van disciplinaire straffen.
7. Laat PI-directeuren, ter voorkoming van eenzame opsluiting, voorzien in dagelijks contact tussen een gedragsdeskundige en de afgezonderde gedetineerde, waarna de PI-directeur eveneens dagelijks door de gedragsdeskundige wordt geadviseerd over de voortzetting van de afzondering.
8. Laat de PI-directeuren meer gebruik maken van inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden (artikel 53 lid 2 Pbw) bij een voorwaardelijke disciplinaire straf.
9. Maak werk van een heroriëntatie op de rol en taken van de piw-er.
10. Zorg voor een kwalitatief goede (juridische) ondersteuning van de PI-directie en waarborg dat opgelegde disciplinaire straffen goed worden onderbouwd.
11. Investeer in de scholing van PI-personeel om gedrag dat voortkomt uit psychische en lvb-problematiek te herkennen. Besteed bij deze scholing ook aandacht aan kennis over etnische en interculturele aspecten.
12. Zorg voor voldoende plekken in specialistische voorzieningen, zoals EZV's en PPC's, voor gedetineerden met psychische problematiek.
13. Verbeter het managementinformatiesysteem waardoor hieraan op betrouwbare wijze cijfers kunnen worden ontleend. Deze cijfers moeten niet alleen zien op het aantal disciplinaire straffen en ordemaatregelen, maar ook op de gerealiseerde duur, het gedrag dat heeft geleid tot de disciplinaire straf of maatregel en de vorm hiervan.
14. Analyseer, monitor en evalueer het aantal afzonderingen en de aanleidingen daartoe teneinde het aantal afzonderingen terug te dringen.

Beleidsreactie

Algemene beoordeling

De veiligheid van medewerkers, bezoekers en gedetineerden staat binnen een Penitentiaire Inrichting (PI) altijd voorop. Dit betekent dat er duidelijke normen en regels gelden. Gedetineerden zoeken daarbij soms bewust of onbewust de grens op. Dit kan leiden tot spanningen en onrust. Regelmatig gaat dit gepaard met intimidatie en verbale agressie of fysiek geweld tussen gedetineerden onderling of tegen medewerkers van DJI. Dergelijk gedrag wordt niet getolereerd. Het gaat ten koste van de veiligheid van medewerkers, gedetineerden en bezoekers. Om die veiligheid te kunnen waarborgen én om de orde binnen een PI te kunnen handhaven hebben medewerkers diverse mogelijkheden, zoals een waarschuwing of gesprek. Dit heeft tot doel om aan te zetten tot een gedragsverandering en om een norm te stellen en deze te bewaken. Daarnaast vind ik het belangrijk dat de directeur van een PI de mogelijkheid heeft en houdt om ernstige vormen van ontoelaatbaar gedrag van gedetineerden te kunnen corrigeren. Dit beleid is gericht

op de-escalatie van crisissituaties en het bevorderen van de orde en veiligheid binnen een PI.

Met andere woorden, goed en constructief gedrag wordt beloond, ontoelaatbaar gedrag wordt gecorrigeerd.

Bij ontoelaatbaar gedrag van een gedetineerde staat een persoonsgerichte aanpak voorop. Na een melding beoordeelt de directeur het voorval. Hij weegt de verschillende belangen en komt dan tot eventueel het opleggen van een straf of maatregel. In de Penitentiare beginselenwet (Pbw) is omschreven welke waarborgen de directeur daarbij in acht moet nemen. De uitgangspunten van minimale beperkingen en het resocialisatiebeginsel zijn hierin verwerkt.

Een van de sancties waartoe de directeur van een inrichting kan besluiten is het afzonderen van gedetineerden door middel van plaatsing in een afzonderingscel.³ Deze sanctie kan worden opgelegd als een gedetineerde zich ernstig misdraagt, bijvoorbeeld als hij medegedetineerden bedreigt, fysiek geweld toepast of spullen vernielt. Plaatsing van een gedetineerde in afzondering is de meest vergaande disciplinaire straf en kan voor de duur van maximaal 14 dagen worden opgelegd.

Ook de plaatsing van een gedetineerde in de afzonderingscel wordt daarom vooraf zorgvuldig gewogen.

Met de RSJ ben ik van mening dat er bij plaatsing in een afzonderingscel oog moet zijn voor de mogelijk schadelijke gevolgen ervan. En dat gebeurt ook in de praktijk. Het afzonderen van een gedetineerde is een besluit dat uitsluitend door de directeur kan worden genomen na een individuele belangenafweging. Er moet sprake zijn van een zorgvuldige motivering van de sanctie, waarbij in ieder geval wordt gekeken naar de gedetineerde zelf, de (ontstane) situatie in de inrichting, het regime en eventueel betrokken slachtoffers. Bovendien kan tegen het besluit van de directeur een klacht worden ingediend bij de Commissie van Toezicht. Daarna kan de gedetineerde in beroep gaan bij de RSJ.

Beoordeling van de aanbevelingen

In reactie op de eerste, tweede en vijfde aanbeveling zie ik op dit moment geen aanleiding om aanvullend beleid te ontwikkelen met als doel het disciplinair afzonderen af te schaffen. In het huidige sanctiebeleid is voldoende balans tussen een zorgvuldige persoonsgerichte aanpak en het tegelijkertijd kunnen optreden tegen (ernstig) ontoelaatbaar gedrag, zoals geweld tegen medewerkers. In de Pbw zijn de waarborgen omschreven waaronder afzondering verantwoord plaats kan vinden en de belangenafweging die hieraan ten grondslag moet liggen. Bovendien staat tegen de beslissing van een directeur de mogelijkheid van beklag en beroep open. Uit het advies van de RSJ blijkt verder ook niet dat de praktijk van straffen en maatregelen in Nederland onzorgvuldig wordt toegepast en dat de belangen van gedetineerden onvoldoende worden geborgd.

³ Een afzonderingscel wordt ook wel isoleercel, strafcel of observatiecel genoemd.

Voorts heeft DJI in een informatieblad voor de directeurs en de medewerkers van DJI samengevat wat de wettelijke regels zijn rond het opleggen van afzondering als disciplinaire straf. Gedetineerden worden via de huisregels geïnformeerd over wat wel en niet toelaatbaar is binnen een PI. Zij worden dus bij binnenkomst op de hoogte gebracht welke regels er gelden en dat sancties of maatregelen kunnen volgen als regels worden overtreden. Daarbij wordt tijdens de inkomstenprocedure met de gedetineerde besproken wat er wordt verwacht en welke regels er gelden. Daarmee acht ik het huidige beleid voldoende kenbaar voor alle betrokkenen in de detentiepraktijk.

Ten aanzien van de derde en vierde aanbeveling ben ik van mening dat uitgangspunten niet hoeven te worden verankerd in een wet. Deze uitgangspunten zijn al voldoende geborgd in bestaande wet- en regelgeving en uitgewerkt in jurisprudentie.

Voor wat betreft de zesde aanbeveling geldt dat dit in feite neerkomt op het opstellen van een nieuw soort sanctiekaart. Deze kaart is juist recentelijk losgelaten om meer ruimte te creëren voor de persoonsgerichte aanpak bij wangedrag.⁴ In het huidige informatieblad wordt aan directeurs en medewerkers samengevat wat de regelgeving is rond het sanctiebeleid en hoe invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt van ‘maatwerk’ en het voorkomen van detentieschade. Wel stimuleer ik kennisdeling door middel van het monitoren en bespreken van jurisprudentie van de RSJ, om aandacht te blijven houden voor de uitvoering van het afzonderingsbeleid en de invulling van de persoonsgerichte aanpak.

Ten aanzien van de zevende aanbeveling kan ik melden dat bij afzondering met een gedetineerde meerdere keren per dag contact is. De commissie van toezicht en de inrichtingsarts worden hierover ook op de hoogte gesteld. Daarnaast is er de afgelopen jaren geïnvesteerd in de inrichting van de afzonderingscel, bijvoorbeeld door meubilair te plaatsen van geschiktere materialen (‘soft meubilair’).

De achtste aanbeveling zal ik onder de aandacht brengen van de PI-directeurs. Ik ga daarbij ook in gesprek met de RSJ over de concrete voorbeelden van inventieve en herstelgerichte voorwaarden waaraan wordt gedacht.

Ten aanzien van de negende aanbeveling kan ik melden dat er continu wordt gekeken hoe de doelgroep zich ontwikkelt en hoe de medewerkers hierop het beste kunnen worden toegerust. DJI heeft in de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het opleiden van het personeel en het vergroten van vakmanschap. Hierover zijn afspraken gemaakt in het convenant «werken aan een solide personeelsbeleid». In de periode 2018–2021 is hiervoor € 100 miljoen vrijgemaakt. Deze middelen worden onder andere besteed aan opleiding en ook aan personele vervanging wanneer de opleidingen gevolgd worden.

⁴ Kamerstukken 29 279 en 24 587, nr. 603.

Ten aanzien van de tiende aanbeveling kan ik aangeven dat elke PI beschikt over juridische ondersteuning. Zo volgen onder meer de directeurs en juridisch medewerkers opleidingen in de juridische grondslagen (detentierecht), waarin algemene rechtsbeginselen als proportionaliteit en de manier waarop dat bij het afzonderingsbeleid invulling krijgt, worden betrokken.

Ten aanzien van aanbeveling elf wil ik aangeven dat dit nadrukkelijk onderdeel is van het investeren in vakmanschap en opleiding van medewerkers van DJI. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor de doelgroep in de gevangenissen en hoe medewerkers daarmee om moeten/kunnen gaan.

Aanbeveling twaalf betreft de vraag naar voldoende capaciteit voor bijzondere regimes als de Extra Zorg Voorziening (EZV) of Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's). Door middel van de jaarlijkse ramingen van het Prognose Model Justitiële Ketens (PMJ) wordt jaarlijks gezien welke capaciteitsbehoefte wordt verwacht voor onder andere de PPC's zodat kan worden geanticipeerd op nieuwe ontwikkelingen. Bij Voorjaarsnota wordt de Kamer geïnformeerd over de meest recente ramingen en de consequenties hiervoor voor de benodigde capaciteit. Op dit moment wordt door DJI gesignaleerd dat er sprake is van druk op capaciteit in de PPC's. Ik ben momenteel in gesprek met DJI over de rol van de PPC's in het forensische stelsel en wat dit betekent voor de benodigde randvoorwaarden, zoals de inzet van personeel. In de eerstvolgende voortgangsbrief forensische zorg zal ik uw Kamer hier nader over informeren.

Ten aanzien van aanbeveling dertien en veertien kan ik aangeven dat DJI bezig is met een datakwaliteitstraject om een betere registratie van incidenten en beschikkingen te krijgen. Ik onderschrijf deze aanbeveling dan ook. Daarbij geldt echter dat in het huidige systeem TULP alleen de opgelegde duur van een straf of maatregel kan worden geregistreerd, en niet de gerealiseerde duur. Deze informatie komt beschikbaar zodra een nieuw registratiesysteem is ingevoerd. Onderdeel van het datakwaliteitstraject is een verbetering van het ontsluiten en rapporteren van managementinformatie uit het huidige systeem TULP. Dit levert vanaf volgend jaar meer betrouwbare informatie op uit TULP en daarmee de mogelijkheid om analyses te kunnen uitvoeren op het aantal afzonderingen. Ik deel met de RSJ dat dit belangrijke informatie is om het beleid te monitoren en te evalueren.

Geld voor reclassering in de gevangenis

DJI en de reclassering zijn in 2019 gestart met negen verschillende pilots om de positie van de reclassering in de penitentiaire inrichtingen te verstevigen. De pilots zijn inmiddels afgerond. Uit de pilots blijkt dat de samenwerking tussen DJI en de reclassering meerwaarde heeft voor de gedetineerde en de maatschappij^[1]. Daarom is besloten de samenwerking tussen de reclassering en DJI binnen iedere gevangenis in Nederland te versterken. Voor deze activiteiten is in 2022 aan de

^[1] M Geenen et al *Binnen beginnen om buiten te blijven (deel 1)* 2021.

reclassering en DJI tezamen, een bedrag van € 4,5 miljoen toegekend. Voor 2023 en verder wordt tenminste een vergelijkbaar bedrag toegekend voor de inzet van de reclassering in de gevangenis.

Uiterlijk in 2023 zal de intensivering van de samenwerking tussen DJI en de reclassering worden geëvalueerd. Op basis daarvan volgt een besluit over hoe de samenwerking structureel zal worden geborgd.

Tot slot

Ik ben de RSJ dankbaar voor het advies. Ik deel hun mening dat sancties tijdens detentie zorgvuldig en persoonsgericht moeten worden ingezet. Met het oog op de orde en veiligheid binnen een PI kan ik, zoals hierboven toegelicht, echter niet overgaan tot het afschaffen van afzonderen tijdens detentie.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind