

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 898

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2023

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) heeft onderzoek gedaan naar de vraag of er sprake kan zijn van niet-integer gedrag, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag, door medewerkers in de Penitentiaire Inrichting (PI) Nieuwersluis, en welke factoren van invloed zijn op het ontstaan of voortbestaan van dit gedrag. De Inspectie concludeert: «Binnen PI Nieuwersluis bestaat een cultuur waardoor het mogelijk is dat penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) niet-integer gedrag, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag, vertonen.» Bij deze bied ik uw Kamer het rapport van de Inspectie en mijn reactie daarop aan.

Een cultuur waardoor niet-integer grensoverschrijdend gedrag mogelijk is, is onacceptabel. Gedetineerden zijn tijdens hun straf aan onze zorg toevertrouwd. De detentie moet humaan en veilig gebeuren en uit het Inspectierapport blijkt dat dit niet altijd het geval is. Het rapport heeft mij aangegrepen. Ik ben diep geraakt door de bevindingen en stevige conclusies van de Inspectie. Ik ben recent zelf in de PI Nieuwersluis geweest en daar in gesprek gegaan met vrouwelijke gedetineerden en personeelsleden. Dit bezoek heeft indruk op mij gemaakt. Gedetineerden moeten er tijdens hun detentie zeker van zijn dat zij op een integere manier behandeld worden en medewerkers verdienen te werken in een veilige werkomgeving.

Door het rapport van de Inspectie en de gesprekken is het voor mij duidelijk dat het cruciaal is om maatregelen te nemen om te voorkomen dat er grensoverschrijdend gedrag kan plaatsvinden in de PI. De Dienst Justitiële Inrichtingen(DJI) en ik nemen daarom alle aanbevelingen van de Inspectie over. Het merendeel van de maatregelen zal ook voor de andere twee vrouweninrichtingen gelden. DJI laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de sociale veiligheid in de andere twee vrouweninrichtingen om te bezien of ook daar aanvullende maatregelen gericht op de organisatiecultuur nodig zijn. De maatregelen moeten in de allereerste plaats voorkomen dat er (seksueel) grensoverschrijdend gedrag kan plaatsvinden. En dat als er sprake is van (signalen van) grensover-

schrijdend gedrag, dit zonder enige drempel gemeld kan worden en adequaat wordt opgepakt.

In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport en zet ik uiteen hoe ik hier samen met DJI opvolging aan geef om te komen tot een veilige cultuur.

Onderzoek

De Inspectie heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Kan er sprake zijn van niet-integer gedrag, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag, door medewerkers in PI Nieuwersluis en welke factoren zijn van invloed op het ontstaan of voortbestaan van dit gedrag?

De Inspectie heeft onderzoek gedaan aan de hand van interne documenten en gesprekken met 66 respondenten, voornamelijk met medewerkers en gedetineerden van de PI Nieuwersluis. De Inspectie concludeert dat er inderdaad sprake kan zijn van niet-integer gedrag. Ongeveer de helft van de respondenten vertelde de Inspectie dat er niet-integer gedrag, waaronder seksueel grensoverschrijdend, van medewerkers richting gedetineerden plaatsvindt. De meeste respondenten die vertelden over seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben dit zelf meegemaakt of zelf waargenomen. Het gaat dan met name om seksueel getinte opmerkingen die PIW'ers tegen gedetineerden maken. Daarnaast geven respondenten ten aanzien van de omgangsvormen tussen medewerkers onderling aan dat er sprake is van roddelen en in mindere mate van discriminerende en ongepaste (seksistische) opmerkingen. Daarbij geeft de Inspectie aan niet aan waarheidsvinding te doen en niet te hebben onderzocht in welke mate en frequentie niet-integer gedrag plaatsvindt. De respondenten die vertelden over niet-integer gedrag schetsten echter een dusdanig consistent beeld dat de Inspectie concludeert dat niet-integer gedrag niet enkel incidenteel voorkomt maar een structureel onderdeel is van de bestaande omgangsvormen binnen de PI Nieuwersluis. De Inspectie is van oordeel dat het gaat om een voortdurende en urgente situatie.

De Inspectie concludeert onder meer:

- Op basis van de bevindingen die gaan over omgang met gedetineerden en onderlinge samenwerking tussen medewerkers concludeert de Inspectie dat het gedrag van de PIW'ers van de PI Nieuwersluis niet altijd in lijn is met de relevante gedragscodes.
- Op basis van gesprekken met medewerkers, leidinggevend en gedetineerden en op basis van de ontvangen documenten, concludeert de Inspectie dat er sprake is van niet-integer gedrag.
- De Inspectie constateert dat medewerkers en leidinggevend niet conform de Leidraad melding integriteitsscheldingen werken.
- De Inspectie stelt vast dat er binnen de PI Nieuwersluis geen cultuur heerst waarbinnen het gebruikelijk is om elkaar aan te spreken. Niet elke medewerker voelt zich binnen de huidige cultuur veilig genoeg om zich kwetsbaar op te stellen.
- De Inspectie constateert dat het werken met vrouwelijke gedetineerden anders is dan het werken met mannelijke gedetineerden en sommige medewerkers duidelijkheid in hun aansturing missen.
- De Inspectie acht het belangrijk om specifiek aandacht te vragen voor de balans tussen mannelijke en vrouwelijke medewerkers in de teams.

Aanbevelingen aan de Minister voor Rechtsbescherming

- De Inspectie is van oordeel dat verandering noodzakelijk is. Zij beveelt daarom aan om hiervoor zorg te dragen en om in tijden waarin DJI

moet bezuinigen, voor voldoende (financiële) middelen te zorgen om onderstaande aanbevelingen te realiseren.

Aanbevelingen aan de DJI:

- Richt een meldpunt in waar vrouwelijke gedetineerden een melding kunnen doen zonder medeweten van afdelingspersoneel.
- Bezie de mogelijkheden om via het Opleidingsinstituut een aparte module aan te bieden aan medewerkers die met vrouwelijke gedetineerden werken, die hen handvatten biedt in het werken met deze doelgroep.
- Bezie of de in dit rapport beschreven bevindingen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen ook van toepassing zijn op andere inrichtingen waar vrouwelijke gedetineerden verblijven.

Aanbevelingen aan de PI Nieuwersluis

- Zorg dat voor alle medewerkers duidelijk is wat van hen wordt verwacht ten aanzien van het werken met vrouwelijke gedetineerden. Stel duidelijke normen en kaders op waaruit blijkt wat wel en wat niet acceptabel is in het contact met vrouwelijke gedetineerden en stuur hierop.
- Stimuleer een cultuur waarbinnen medewerkers zich durven uit te spreken en elkaar durven aan te spreken. Bijvoorbeeld met behulp van intervisie, coaching, casuïstiekbespreking en moreel beraad. Realiseer dit op zowel team als individueel niveau en zowel voor medewerkers als leidinggevenden.
- Formuleer heldere kaders voor het inwerktraject van nieuwe medewerkers en draag zorg dat deze in de praktijk ook gevolgd worden.
- Breng in kaart welke competenties en vaardigheden vereist zijn voor het werken met vrouwelijke gedetineerden. Selecteer waar mogelijk nieuwe medewerkers hierop en zorg waar nodig dat zittende medewerkers zich hierin ontwikkelen.
- Breng de balans tussen mannelijke en vrouwelijke medewerkers binnen alle teams op orde. Zorg dat er tot die tijd op elke afdeling gedurende het dagprogramma minimaal één vrouwelijke medewerker aanwezig is.

Maatregelen

Om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de Inspectie heb ik samen met DJI een pakket van maatregelen opgesteld. Het merendeel van de maatregelen dat wordt genomen voor de PI Nieuwersluis, wordt ook genomen voor de andere vrouweninrichtingen, omdat een aantal van de risicofactoren voor niet-integer gedrag die de Inspectie identificeert in de PI Nieuwersluis, per definitie ook van toepassing is op de andere PI's met vrouwelijke gedetineerden. Die maatregelen zijn gericht op het veranderen van de toerusting van medewerkers en leidinggevenden en het vergroten van het vakmanschap. Deze maatregelen moeten voorkomen dat vrouwelijke gedetineerden geconfronteerd worden met seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Aangezien het onderzoek van de Inspectie gericht was op de situatie in de PI Nieuwersluis, laat DJI ook onafhankelijk onderzoek doen naar de sociale veiligheid in de andere twee vrouweninrichtingen om te bezien of in die inrichtingen aanvullende specifieke maatregelen gericht op de organisatiecultuur nodig zijn.

Mocht niet-integer gedrag zich voordoen dan ben ik met de Inspectie van mening dat gedetineerden veilig moeten kunnen melden. Er moet geen drempel zijn om een melding te doen. Dit geldt niet alleen voor inrich-

tingen waar vrouwen gedetineerd worden maar voor alle inrichtingen. De maatregelen die ik aankondig om de drempel voor melden door gedetineerden zo laag mogelijk te krijgen worden daarom in alle DJI-inrichtingen uitgevoerd.

Deze maatregelen dienen zo spoedig mogelijk te worden uitgevoerd. Ik draag er daarom zorg voor dat DJI de (financiële) middelen heeft om de aanbevelingen op te volgen.

Maatregelen PI Nieuwersluis

Cultuur

Over één norm kan geen enkel misverstand bestaan: iedere vorm van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de relatie tussen gedetineerde en medewerkers, verbaal of fysiek, is onacceptabel. In de praktijk zullen er situaties zijn waarbij volstrekt helder is of deze wel of niet aan deze norm voldoen. Er zullen echter ook situaties zijn waarbij dit minder duidelijk is en personeel niet goed weet wat zij moeten doen. Waarbij er verschil van mening is tussen medewerkers wat wel of niet binnen de norm valt. Waarbij er een verschil is tussen intentie en hoe het door de gedetineerde wordt ervaren. Omdat er altijd een dergelijk grijs gebied bestaat is het belangrijk om een cultuur te creëren waar medewerkers met elkaar in gesprek gaan over de grenzen.

Om deze cultuur te bewerkstelligen was de directie van de PI Nieuwersluis al gestart met maatregelen om een cultuurverandering te realiseren, zoals georganiseerde gesprekken met medewerkers én gedetineerden. In aanvulling daarop zal de PI Nieuwersluis gaan werken met de Intervisie-methode op team-niveau, waarbij medewerkers en leidinggevenden onder professionele begeleiding met elkaar in gesprek gaan over dilemma's die zij ervaren op de werkvloer. Hierin kunnen de medewerkers en leidinggevenden met elkaar spreken over de balans die nodig is in het vraagstuk van professionele nabijheid.

Leidinggevenden hebben in een cultuurverandering een cruciale rol. De directie en de leidinggevenden van de PI Nieuwersluis volgen dit najaar de module Sociale Veiligheid van het Opleidingsinstituut. Ik kom hier bij de DJI-brede maatregelen op terug.

Een veilige cultuur wordt ook bevordert door diversiteit binnen teams. Het streven naar diverse teams is in zijn algemeenheid een prioriteit voor DJI. Ook in vrouwengevangenissen streeft DJI naar een goede balans tussen mannelijk en vrouwelijk personeel. De Inspectie constateert dat die balans in Nieuwersluis in sommige teams nog niet aan de orde is. De directie van de PI Nieuwersluis zal er bij instroom en doorstroom van medewerkers actief op sturen dat deze gewenste balans wordt gerealiseerd. Dit zal de directie onder andere doen door personeel te verplaatsen tussen de teams. Bij fouilleren en visiteren is altijd een vrouwelijke medewerker in de inrichting aanwezig.

De PI Nieuwersluis gaat het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers herzien en daarmee de aanbeveling van de Inspectie opvolgen om nieuwe medewerkers de kaders voor het werken in de PI tijdens het inwerktraject in voldoende mate mee te geven.

Cultuuronderzoek in de twee andere vrouweninrichtingen

Een aantal aanbevelingen ziet specifiek op de bevindingen die de Inspectie heeft opgetekend in haar onderzoek in de PI Nieuwersluis. Daarvan kan nu niet worden geconcludeerd of dit ook in de andere twee inrichtingen aan de orde is. Het is echter van groot belang om dit ook voor die inrichtingen te weten te komen. Conform de aanbeveling van de Inspectie zal daarom met behulp van een onafhankelijke partij worden bezien of de in dit rapport beschreven bevindingen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen ook van toepassing zijn op andere inrichtingen waar vrouwelijke gedetineerden verblijven. De uitvraag aan het externe onderzoeksbureau zal ik afstemmen met de Inspectie. De resultaten van het onafhankelijk onderzoek zal ik na afloop van het onderzoek bespreken met de Inspectie. Vooruitlopend daarop worden de andere twee vrouweninrichtingen gevraagd maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen voor de PI Nieuwersluis waar van toepassing per direct in te voeren.

De Inspectie beveelt aan dat voor alle medewerkers duidelijk is wat van hen wordt verwacht ten aanzien van het werken met vrouwelijke gedetineerden. Ook geeft de Inspectie aan dat er duidelijke normen en kaders moeten worden opgesteld waaruit blijkt wat wel en wat niet acceptabel is in het contact met vrouwelijke gedetineerden en dat hierop moet worden gestuurd. Zoals hierboven reeds genoemd zijn er in de praktijk ook situaties waarbij normen en kaders minder duidelijk zijn en met deze situaties vooral in groepsverband geoefend moet worden. Vandaar dat DJI inzet op het ontwikkelen van een specifieke opleidingsmodule.

Opleidingsmodule

DJI onderschrijft de conclusie van de Inspectie dat het werken met vrouwelijke gedetineerden anders is dan het werken met mannelijke gedetineerden. In de (basis)opleidingen wordt al ingezet op het werken met kwetsbare groepen en de professionele afstand die daar bij hoort. De Inspectie wijst op het onderscheid bij het werken met vrouwelijke gedetineerden. Hier is tot nu toe geen specifieke aandacht voor in de opleidingen. Dat gold ook voor de werving en selectie van personeel.

Het Opleidingsinstituut van DJI ontwikkelt daarom een verdiepingsmodule die specifiek gericht is op kennis en vaardigheden voor het werken met vrouwelijke gedetineerden. De module wordt in het najaar opgeleverd. Iedere PIW'er die met vrouwelijke gedetineerden werkt of gaat werken zal de module volgen. Indien bij het ontwikkelen van de module inzichten ontstaan die ook van pas komen bij de werving en selectie, worden deze toegepast.

Maatregelen alle DJI-inrichtingen

Sociale veiligheid

Leidinggevenden en medewerkers in de DJI-inrichtingen zetten zich iedere dag met hart en ziel in om het goede te doen. Tegelijkertijd is het van belang te erkennen dat het werken binnen DJI een aantal kenmerken heeft dat een verhoogd risico geeft op grensoverschrijdend gedrag. DJI erkent dit ook en heeft het verbeteren van de sociale veiligheid als een van haar prioriteiten geformuleerd. Daarom is een jaar geleden gestart met een kopgroep sociale veiligheid met onder andere directeurssessies over dit

thema. De kopgroep bestaat uit directeuren van verschillende onderdelen van DJI en velddirecteuren die ambassadeurs zijn van het onderwerp sociale veiligheid. Inmiddels is gestart met een DJI-breed programma sociale veiligheid met de aanstelling van een programmamanager vanaf deze zomer. Tevens ontwikkelde DJI dit jaar een boost-module voor alle leidinggevendenden over het thema sociale veiligheid en is er een zesdelige podcastreeks over sociale veiligheid in de maak, als aanvulling op de module. In de gesprekken tussen leidinggevendenden en medewerkers komt dit thema ook nadrukkelijk aan de orde.

Binnen de kopgroep is het landelijk beleidskader ontwikkeld om discriminatie en racisme tegen te gaan.¹ Dit beleidskader is nauw verbonden met de bredere onderwerpen sociale veiligheid en diversiteit en inclusie. Immers bedreigt iedere vorm van discriminatie of racisme de sociale veiligheid en een inclusieve, veilige leefomgeving voor gedetineerden, evengoed als een veilige, integrale werkomgeving voor medewerkers.

Melden

Met bovenstaande maatregelen beoog ik te voorkomen dat niet-integer gedrag plaatsvindt. Indien er toch gevallen van niet-integer, grensoverschrijdend gedrag zijn, seksueel of anderszins, dan moeten gedetineerden en medewerkers zich veilig voelen om dat gedrag te melden. Het rapport laat zien dat gedetineerden een drempel ervaren om incidenten te melden. De Inspectie constateert ook dat gedetineerden niet altijd op de hoogte zijn van de bestaande mogelijkheden om een melding te maken zonder medeweten van het personeel en dat veel gedetineerden meldingen maken bij een medewerker of leidinggevende. Bij de onafhankelijke Commissies van Toezicht kunnen gedetineerden terecht zonder medeweten van personeelsleden. Deze kan namelijk per post, via gesloten enveloppe, benaderd worden. Dit betreft geprivilegieerde post. Op grond van wet- en regelgeving mag het personeel post naar deze (groepen van) personen niet openen. Daarnaast kunnen gedetineerden ook anders dan schriftelijk terecht bij de Commissie van Toezicht in de inrichting, de geestelijk verzorger en/of de eigen advocaat. Ik deel de mening van de Inspectie dat de toegankelijkheid en bekendheid van het meldproces onvoldoende is. Daarom zet ik in op de volgende punten:

- In de Commissie van Toezicht van iedere DJI-inrichting wordt een aandachtsfunctionaris niet-integer gedrag aangesteld. Bij deze aandachtsfunctionaris kunnen gedetineerden zonder medeweten van het personeel melding maken van niet-integer gedrag, mondeling of via geprivilegieerde post.
- Om de rol van aandachtsfunctionaris goed te kunnen invullen wordt deze functionaris gericht geworven en opgeleid. Daarbij is er aandacht voor het verzorgen van een goede feedbackloop en nazorg bij meldingen voor de verschillende betrokkenen.
- DJI zal de aandachtsfunctionarissen faciliteren en stimuleren om periodieke intervisie-sessies te organiseren, om te bespreken welke vraagstukken zij tegenkomen en hoe zij daar mee om gaan.
- Daarnaast zet DJI er op in om de toegankelijkheid van de Commissie te vergroten. De aandachtsfunctionaris zal proactief bevorderen dat gedetineerden bekend zijn met hun mogelijkheden om te melden zonder medeweten van het personeel en de rol van de aandachtsfunctionaris. In ieder geval zal de aandachtsfunctionaris zichtbaar moeten zijn voor gedetineerden. Dat betekent dat deze regelmatig in de inrichting aanwezig is en gesprekken voert met gedetineerden.
- De gedetineerdencommissie (Gedeco) zal gedetineerden actief voorlichten over de route voor het doen van een melding.

¹ Kamerstukken 30 950 en 24 587, nr. 336.

- De meldingsbereidheid zal een vast agendapunt zijn in het overleg van de directies met de Commissies van Toezicht en de Gedeco's.

De vraagstukken met betrekking tot de deskundigheid en toegankelijkheid van het melden zijn complex. Ik verwacht met de hierboven genoemde maatregelen een verbetering te realiseren. Ik realiseer me echter dat dit ook om aandacht en specifieke expertise vraagt. Ik heb daarom een eerste verkennende gesprek gevoerd met de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag over de conclusies en aanbevelingen en zal de commissaris verzoeken DJI en mij te adviseren bij de implementatie van maatregelen met betrekking tot het melden van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

De Inspectie constateert dat medewerkers en leidinggevendenden niet werken conform de Leidraad melding integriteitsschendingen, omdat zij eerst zelf een afweging maken over welke meldingen zij doorzetten naar het bevoegd gezag. Zowel het niet melden als het niet oppakken van meldingen heeft tot gevolg dat mogelijk niet-integer gedrag van medewerkers ongezien blijft en kan blijven voortbestaan.

- DJI zal daarom de Leidraad melding integriteitsschendingen actualiseren en er op inzetten dat de Leidraad bij iedere medewerker van de inrichtingen bekend is en hiernaar gehandeld wordt.
- In de intervisie en de opleiding voor medewerkers bij het Opleidingsinstituut is uiteraard ook aandacht voor hoe om te gaan met meldingen. De centrale vertrouwenspersonen DJI blijven actief in de inrichtingen om medewerkers, maar ook de Gedeco's hierin te begeleiden.

Monitoring

Naast het nemen van verschillende maatregelen op het gebied van meldingsbereidheid en het werken aan een sociaal veilig leef- en werkklimaat is het ook van belang te weten of de genoemde maatregelen daadwerkelijk effect hebben. DJI houdt het aantal meldingen van schendingen reeds bij en piketwaardige meldingen worden actief openbaar gemaakt. Om meer zicht te krijgen op de meldingsbereidheid van gedetineerden zal DJI structureel vragen hierover opnemen in de tweejaarlijkse gedetineerdersurvey. Hierdoor kan gevolgd worden of gedetineerden voldoende veiligheid ervaren om te melden. Ook wordt de voortgang van de genoemde maatregelen, zoals de aanstelling van een aandachtsfunctionaris, gemonitord. De Commissies van Toezicht worden gevraagd om in hun jaarverslag aandacht te besteden aan het thema. De cijfermatige informatie kan in de toekomst verrijkt worden met de rode draden uit de besprekingen van het thema in de Commissies van Toezicht. Daarnaast zal DJI de Inspectie in haar overleggen informeren over de voortgang van de maatregelen in de PI Nieuwsluis. Uw Kamer zal via de jaarlijkse Voortgangsbrief van de visie «Recht doen, kansen bieden» worden geïnformeerd over voortgang van de maatregelen.

Ten slotte

Ik ben de respondenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek zeer dankbaar dat zij open hun ervaringen hebben gedeeld. Ik ben diep geraakt door de bevindingen en conclusies van de Inspectie. Niet-integer, grensoverschrijdend gedrag is onacceptabel. Met de aangekondigde maatregelen wil ik ervoor zorgen dat grensoverschrijdend gedrag in Penitentiaire Inrichtingen in het algemeen en vrouweninrichtingen in het bijzonder niet voorkomt. Ik verwacht dat de uitvoering van de genoemde maatregelen daar een bijdrage aan levert. Ook verwacht ik dat de implementatie van de maatregelen nog meer inzicht gaat opleveren over wat er nodig is voor een veilige cultuur, waarin niet-integer gedrag niet

voorkomt, en mensen zonder belemmeringen durven te melden als het toch voorkomt. Ik zal de voortgang dan ook nauwlettend volgen.

Ik blijf daarom in contact met DJI, zodat kan worden bijgestuurd en waar nodig aanvullende maatregelen worden genomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind