

Vergaderjaar 2008–2009

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 359

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2009

1. Inleiding

Hierbij doe ik u het themaonderzoek «Rechtspositie arrestanten gevangeniswezen» van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) toekomen.¹ De ISt heeft van maart tot en met mei 2009 onderzoek gedaan naar de rechtspositie van arrestanten in het gevangeniswezen. Onder arrestanten verstaat de ISt:

- personen die voor het ondergaan van een vrijheidsstraf vermeld staan in het opsporingsregister, worden aangehouden en aansluitend worden ingesloten in een penitentiaire inrichting (p.i.);
- personen die, omdat zij zich niet hebben gehouden aan de bij een opgelegde sanctie verbonden voorwaarden, zijn aangehouden en aansluitend worden ingesloten in een p.i.;
- personen die gegijzeld zijn in het kader van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Lex Mulder) of vanwege een opgelegde ontnemingsmaatregel.

Hoewel arrestanten op jaarbasis in 2008 een kleine 15% van de capaciteit van het gevangeniswezen bezetten, vormden zij 52% van de totale instroom in die sector. De gemiddelde verblijfsduur van de in 2008 geplaatste arrestanten was 42 dagen.

In april 2008 heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) het beleid ten aanzien van arrestanten gewijzigd en werd het Bureau capaciteitsbenutting en logistiek (BCL) verantwoordelijk voor de landelijke plaatsing van arrestanten. Het uitgangspunt werd voortaan dat arrestanten geplaatst worden in een gevangenis met een regime van algehele gemeenschap. Ook worden arrestanten, mits daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar is, bij een strafreestant van 4 maanden of minder, geplaatst in of nabij de regio van vestiging.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

- Hoe heeft de DJI het plaatsingsproces georganiseerd en hoe houdt het BCL bij de plaatsing rekening met de regio van vestiging?
- Onderkennen de p.i.'s beheers- en gezondheidsrisico's van arrestanten en hoe gaat de p.i. daar mee om?
- Krijgen arrestanten een volwaardig regime van algehele gemeenschap aangeboden en is er aandacht voor maatschappelijke reïntegratie?
- Welke knelpunten hebben zich in de p.i.'s voorgedaan met de wijziging van het regime en/of de gewijzigde doelgroep?

2. Bevindingen ISt

De ISt is van mening dat beleid, uitvoering en borging op veel punten niet voldoen. Desondanks blijken de tijdens het onderzoek geïnterviewde arrestanten zelf zich in het algemeen wel tevreden te tonen.

De ISt oordeelt dat aan de plaatsing van arrestanten in een gevangenisregime geen op de doelgroep toegesneden beleidsuitgangspunten ten grondslag liggen, en constateert dat in lang niet alle inrichtingen waar arrestanten zijn ondergebracht sprake is van een volwaardig regime van algehele gemeenschap.

De meeste geïnterviewde arrestanten lijken behoefte te hebben aan een of andere vorm van maatschappelijke ondersteuning maar ontberen de aanloop daartoe bij (kort) verblijf.

Voorts wordt een zorgvuldiger en selectiever plaatsingsbeleid aanbevolen, gebaseerd op meer persoonsgebonden criteria. Ook maakt het onderzoek volgens de ISt duidelijk dat arrestanten voortaan gezien moeten worden als een specifieke doelgroep.

Ten aanzien van het onderkennen van beheers- en gezondheidsrisico's van arrestanten maakt het onderzoek duidelijk dat daarover, voorafgaande aan de plaatsing in een p.i., weinig bekend is maar dat de p.i.'s over voldoende routine beschikken om dit op te vangen.

De beleidswijziging is in de p.i.'s niet zonder slag of stoot doorgevoerd en vergde enige tijd. De ISt meent dat de door te voeren organisatieaanpassingen niet zijn gebaseerd op weldoordachte beleidsuitgangspunten die anticiperen op relevante organisatorische consequenties van het besluit om arrestanten voortaan in een gevangenisregime te plaatsen.

3. Beleidsreactie

Het rapport van de ISt geeft een grondig inzicht in de specifieke positie van arrestanten. Niettegenstaande het feit dat de geïnterviewde arrestanten zich in het algemeen tevreden tonen, zie ik aanleiding terdege rekening te houden met de kritische opmerkingen en suggesties van de ISt met betrekking tot deze doelgroep. Ook ik ben van mening dat binnen het gevangeniswezen nog enkele verbeterlagen voor arrestanten te maken zijn. Op veel van de punten die de ISt aandraagt, zijn daarom al eerder beleidsontwikkelingen in gang gezet in het kader van de programma's Modernisering Gevangeniswezen (MGW) en Sluitende aanpak nazorg.

De beleidswijziging van de DJI van april 2008 ten aanzien van arrestanten loopt vooruit op de hervormingen in het gevangeniswezen in het kader van MGW. Het programma MGW voorziet in de indeling van de gedetineerdenpopulatie in zes doelgroepen. Arrestanten vallen afhankelijk van hun verblijfsduur onder de doelgroep kortverbljvenden of lang-

verblijvenden. Slechts 5% van alle in 2008 geplaatste arrestanten valt onder de doelgroep langverblijvenden. De overige 95% valt onder de doelgroep kortverblijvenden.

In het kader van MGW wordt gewerkt aan herinrichting van het dagprogramma, met een basisactiviteitenprogramma voor alle gedetineerden dat mede in het teken staat van reïntegratie. Bovendien zal arbeid worden aangeboden aan alle gedetineerden, ook aan kortverblijvenden. In 2010 dient het nieuwe dagprogramma te zijn geïmplementeerd. In het kader van MGW wordt tevens landelijk een gestandaardiseerd screeningsproces ingevoerd, waarmee elke gedetineerde na binnenkomst op uniforme wijze zal worden gescreend. Hiervoor wordt in elke p.i. een inkomstenafdeling of inkomstenprogramma gerealiseerd. Het nieuwe screeningsproces moet zorgen voor een betere informatiestroom in en naar de penitentiaire inrichting op het moment dat een gedetineerde wordt ingesloten. Risicoprofiel, zorgbehoefte en inventarisatie van de noodzakelijke nazorgactiviteiten worden tijdens dit proces vastgesteld. Bij de vorming van het detentie- en reïntegratieplan wordt informatie van de gemeente en relevante partners betrokken. De invoering van dit screeningsproces is landelijk voorzien per 1 januari 2010.

Het besteden van aandacht aan maatschappelijke reïntegratie tijdens en na het verblijf in een p.i. is van belang voor alle gedetineerden, ook voor kortverblijvenden. Een van de uitgangspunten van het programma Sluitende aanpak nazorg is dat nazorgactiviteiten zich richten op alle gedetineerden die problemen hebben op het terrein van identiteitsbewijs, huisvesting, inkomen, schulden of geestelijke gezondheidszorg dan wel verslavingszorg behoeven. Regionale plaatsing is mede bedoeld om dit uitgangspunt te verwezenlijken. Op 19 mei jl. heb ik u het Masterplan Gevangeniswezen 2009–2014 toegezonden. Het Masterplan geeft uitdrukking aan het uitgangspunt van regionale plaatsing van gedetineerden. De indeling in doelgroepen en het regionaal plaatsen dienen uiterlijk in 2012 gerealiseerd te zijn.

4. Aanbevelingen

Hieronder volgt een toelichting op de wijze waarop de aanbevelingen van de ISt door de DJI ter hand worden genomen.

Aanbeveling 1

Formuleer in nauw overleg met stakeholders criteria op grond waarvan de plaatsing van arrestanten tot stand komt en borg de eenduidige toepassing van deze criteria.

De plaatsing van arrestanten vindt momenteel plaats op basis van een convenant dat is ondertekend door de bij de plaatsing betrokken ketenpartners en wordt uitgevoerd aan de hand van de werkinstructie «plaatsing arrestanten».

Het huidige uitgangspunt is dat de arrestant door het BCL in een gevangenis in de regio van arrestatie wordt ondergebracht. Indien er geen capaciteit beschikbaar is, wordt de arrestant geplaatst in een huis van bewaring binnen de regio of een gevangenis buiten de regio.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, zullen alle kortverblijvenden, na voltooiing van het Masterplan, regionaal worden geplaatst. Zij zullen worden ondergebracht in het arrondissement van vestiging of het aanpalende arrondissement.

Aanbeveling 2

Analyseer relevante gegevens rond het plaatsingsproces en gebruik deze gegevens bij de evaluatie en eventuele aanpassing van beleid.

Het plaatsingsproces zal periodiek worden geëvalueerd en afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie, worden bijgesteld.

Aanbeveling 3

Stel, in overleg met stakeholders, een informatieprotocol vast met daarin opgenomen eisen ten aanzien van de mate waarin een arrestant gedocumenteerd is alvorens tot plaatsing in een p.i. kan worden overgegaan.

Naast de bij aanbeveling 1 genoemde werkinstructie en het convenant, wordt momenteel gewerkt met een landelijk vastgesteld protocol waarbij de procedure ten aanzien van veroordeelden en voorlopig gehechten met medische problemen ingesloten op een politiecel wordt beschreven. De werkwijze die in deze documenten beschreven wordt geldt ook voor arrestanten.

Bij ketenpartners zal nogmaals onder de aandacht worden gebracht dat het van groot belang voor de plaatsing is om alle beschikbare relevante informatie over een arrestant zo snel mogelijk aan het BCL over te dragen. Overigens is in veel gevallen nog geen informatie beschikbaar over de arrestant, gezien het korte tijdsbestek tussen arrestatie en doorplaatsing naar een inrichting. De DJI heeft namelijk een resultaatsverplichting om arrestanten die vóór 13.00 uur zijn aangemeld, dezelfde dag nog te plaatsen.

Aanbeveling 4

Stel, in overleg met de p.i.'s, een uniforme procedure vast met betrekking tot de medische screening bij plaatsing in een p.i. voorafgaande aan het weekeinde.

In alle inrichtingen is er een 24-uurs bereik- en beschikbaarheid van artsen. Bovendien wordt in enkele inrichtingen al gewerkt met een late verpleegkundigendienst tot 21 uur op de vrijdagavond.

Er zal per inrichting worden geïnventariseerd hoe de verpleegkundigendienst en de medische screening op vrijdagavond zijn georganiseerd. Aan de hand van de uitkomsten van deze inventarisatie zal worden beoordeeld of en zo ja welke passende maatregelen nodig zijn om tegemoet te komen aan deze aanbeveling.

Aanbeveling 5

Expliciteer beleid met betrekking tot hoe het regime van arrestanten vorm dient te krijgen en betrek daarbij hoe het gedrag en de aanwezigheid van arrestanten zich verhoudt tot de aanwezigheid van andere doelgroepen binnen een regime van algehele gemeenschap.

Zoals ik eerder in mijn brief heb aangegeven, zullen de arrestanten onder MGW grotendeels vallen onder de doelgroep kortverblijvenden. De arrestanten zullen niet als specifieke doelgroep worden benoemd. De gedetineerden worden per doelgroep in de inrichtingen geplaatst, waardoor kortverblijvenden en langverblijvenden niet meer op dezelfde afdeling zullen verblijven.

Aanbeveling 6

Betrek bij het beleid de mate waarin en wijze waarop er sprake is van effectieve activiteiten gericht op nazorg.

Met het oog op de veelal korte verblijfsduur bij arrestanten is aansluiting op reeds lopende gemeentelijke trajecten van belang. Daarom is inbreng van gemeentelijke informatie kort na binnenkomst van een arrestant juist bij deze doelgroep belangrijk. Om informatie en de vraag vanuit gemeenten actief te betrekken bij het detentie- en reïntegratieplan wordt in de loop van 2009 het Digitaal Platform Nazorg aangepast met een «gemeentebblad». De MMD'er meldt de naam van de gedetineerde arrestant binnen twee dagen na inkomst aan de gemeente van vestiging. Met het «gemeentebblad» kan de gemeente binnen vijf werkdagen de bij hen bekende relevante informatie delen met de MMD'ers en gericht gewenste acties met oog op reïntegratie aangeven. De MMD'er brengt deze informatie in ten behoeve van het persoonlijk detentie- en reïntegratieplan. Deze werkwijze wordt vanaf 1 januari 2010 ingevoerd.

Aanbeveling 7

Doordenk, in samenhang met het regiobeginsel, de schaal, de doorstromingsnelheid en de wenselijkheid van een effectieve screening door de mmd'er, de mogelijkheid van een interne differentiatie voor arrestanten.

In overleg met externe partners wordt nagegaan in hoeverre zij een aandeel kunnen leveren bij de uitvoering om reïntegratie een deel van het persoonlijk detentief en reïntegratieplan te laten zijn. De aanbeveling zal ik betrekken bij de verdere uitwerking van MGW en programma sluitende aanpak nazorg.

Aanbeveling 8

Voor p.i. Ooyerhoek (Zutphen)

Plaats arrestanten bij binnenkomst niet rechtstreeks op een mpc maar hanteer een redelijke observatieperiode alvorens het mpc-besluit te nemen.

In overleg met de p.i. Ooyerhoek wordt bepaald hoe de uitvoering van deze aanbeveling kan worden gerealiseerd.

Aanbeveling 9

Voor de p.i.'s

Ga na in hoeverre het aan arrestanten geboden regime voldoet aan de eisen van een regime van algehele gemeenschap op basis van de richtlijn van de sectordirecteur Gevangeniswezen dat het activiteitenprogramma wekelijks tenminste 45 uur omvat en het dagprogramma de mogelijkheid tot 59 uur verblijf in gemeenschap biedt. Stel het regime zonedig bij om te voldoen aan de richtlijn.

Zoals ik hierboven in mijn beleidsreactie heb aangegeven, wordt begin 2010 voor alle doelgroepen een nieuw dagprogramma geïntroduceerd. Naast de vaste onderdelen als onder meer sport, bezoek en luchten, omvat het dagprogramma een individueel variabel onderdeel met meer ruimte voor activiteiten gericht op de reïntegratie van de gedetineerde. Daarnaast wordt in 2010, om in het dagprogramma meer ruimte te maken

voor reïntegratieactiviteiten en bezoekmogelijkheden, voor twee avonden per week het avondprogramma weer ingevoerd en worden de weekendactiviteiten verruimd.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak