



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plaatsing in isolatie

Inspectierapport

Themaonderzoek



Plaatsing in isolatie

Inspectierapport
Themaonderzoek

Mei 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding en doel	15
1.2 Reikwijdte van het themaonderzoek	17
1.3 Toetsingskader	17
1.4 Onderzoeksozet	18
1.5 Objectbeschrijving	20
1.6 Recent onderzoek	22
1.7 Leeswijzer	22
2 Rechtspositie	24
2.1 Rechtmatig afzonderen	25
2.2 Hoorplicht	31
2.3 Mededelingenplicht	35
2.4 Activiteiten	39
2.5 Accommodatie	44
2.6 Conclusie	53
3 Omgang en Veiligheid	56
3.1 Contact	57
3.2 Verzorging en medische zorg	61
3.3 Toezicht	66
3.4 Conclusie	72
4 Gerechvaardigde en uniforme toepassing	76
4.1 Proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid	77
4.2 Uniforme toepassing straffen en maatregelen	85
4.3 Evaluatie	88
4.4 Conclusie	90
5 Slotbeschouwing	92
Bijlage 1	96
Bijlage 2	98
Bijlage 3	112
Bijlage 4	114
Bijlage 5	116

Voorwoord

De directeur van een penitentiaire inrichting of van een detentie- of uitzetcentrum voor vreemdelingenbewaring kan een gedetineerde of ingesloten vreemdeling als ordemaatregel afzonderen in een afzonderingscel of als disciplinaire straf plaatsen in een strafcel. Plaatsing en afzondering in een isolatiecel is een ingrijpende gebeurtenis. De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ, v/h Inspectie voor de Sanctietoepassing) heeft in de periode oktober-december 2011 een themaonderzoek uitgevoerd naar iso-plaatsing in acht penitentiaire inrichtingen en twee detentiecentra voor vreemdelingenbewaring. In deze 10 inrichtingen werd in 2010 gemiddeld per 100 detentieplaatsen ongeveer 50 maal een iso-plaatsing toegepast.

De vreemdelingenbewaring heeft ingezet op een beperking in de toepassing van iso-plaatsing. De Inspectie constateert een beduidende afname in het aantal iso-plaatsingen. Het gevangeniswezen heeft minder centraal gestuurd op het beleid van iso-plaatsing. In de praktijk van iso-plaatsing gaat heel veel goed. Daarbij signaleert de Inspectie een groot aantal verbeterpunten voor de inrichtingen en het hoofdkantoor van de Dienst Justitiële Inrichtingen als ook enkele 'good practices'. Zo verdient het initiatief van een aantal inrichtingen navolging om op de leefafdeling een afzonderingscel aan te wijzen die op de vereiste omstandigheden van het moment aangepast kan worden.

M.P. Tummers
wnd. hoofdinspecteur Sanctietoepassing

Samenvatting

In het themaonderzoek 'Plaatsing in isolatie' heeft de Inspectie in acht penitentiaire inrichtingen en twee detentiecentra onderzocht of het plaatsen van ingesloten en in een straf- of afzonderingscel, en het daarbij toepassen van mechanische middelen, conform de regelgeving gebeurt en of hierbij de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid in acht worden genomen.

Uit dit rapport blijkt dat de directie bijzondere voorzieningen van DJI, waar de detentie- en uitzetcentra onder vallen, de afgelopen jaren veel aandacht voor het onderwerp heeft gehad. Dit heeft enerzijds geleid tot een beduidende afname van het aantal plaatsingen en anderzijds tot sectorbreed beleid, waaronder uniforme sanctiekaarten met maximumstraffen. Ook bestaat het voornemen om de omstandigheden waaronder ingesloten vreemdelingen in straf- en afzonderingscellen verblijven verder te verbeteren.

De sector gevangeniswezen van DJI heeft minder centraal op dit onderwerp gestuurd, maar heeft de Inspectie in de wederhoorreactie laten weten dat dit rapport veel handvaten biedt om verbeteringen door te voeren. Met een aantal onderwerpen zijn inrichtingen direct na het ontvangen van het deelverslag voor de eigen inrichting reeds aan de slag gegaan.

Hieronder volgt een samenvatting van de bevindingen van de Inspectie. Deze bevindingen zijn beschreven in drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk gaat over de rechtspositie. In het tweede hoofdstuk komen de omgang met de ingeslotene en de veiligheid aan de orde. Het derde hoofdstuk gaat over de gerechtvaardigde en uniforme toepassing van afzonderen en het aanbrenge van mechanische middelen.

Rechtspositie

Ten aanzien van het aspect rechtspositie doet de Inspectie relatief veel aanbevelingen. Dit wil allermint zeggen dat het niet goed gesteld is met de rechtspositie van ingesloten en in wie een afzonderingsmaatregel of een strafplaatsing is opgelegd of bij wie mechanische middelen zijn aangebracht. Integendeel, er is de inrichtingen veel aan gelegen om de rechtspositie van deze kwetsbare groep zoveel mogelijk te waarborgen. Desalniettemin doet de Inspectie veel aanbevelingen. Dat komt enerzijds doordat een constatering bij een, of een beperkt aantal inrichtingen al tot een aanbeveling kan leiden. Anderzijds komt dit door het grote aantal normen en verwachtingen dat getoetst is bij het aspect rechtspositie.

Hoewel de inrichtingen grotendeels voldoen aan deze normen en verwachtingen legt het niet nakomen van bepaalde normen en

verwachtingen soms veel gewicht in de schaal. Daardoor voldoet in dit hoofdstuk de uitvoering van de criteria rechtmatig afzonderen en accommodatie beperkt. Ten aanzien van het criterium rechtmatig afzonderen komt de Inspectie tot dit oordeel omdat in de praktijk een of meer strafwaardige handelingen kunnen leiden tot een aaneengesloten verblijf van meer dan 14 dagen op de isolatieafdeling. De Inspectie is met name zeer kritisch over de verschillende wijze waarop inrichtingen omgaan met ingesloten en die weigeren op een mpc geplaatst te worden. Zelfs binnen vestigingen legt de ene directeur hier een afzonderingsmaatregel voor op en de andere directeur een strafplaatsing. Dit is opmerkelijk omdat het doel van beide middelen en de rechtswaarborgen waarmee ze zijn omgeven verschillend zijn.

Op het criterium accommodatie voldoet de uitvoering beperkt vanwege het grote aantal aanbevelingen dat zich in een aantal gevallen tot een beperkt aantal inrichtingen richt. De Inspectie vindt het met name belangrijk dat ingesloten en die meerdere dagen achtereen op de isolatieafdeling verblijven, niet verstoken blijven van enig vorm van afleiding. In die afleiding kan voorzien worden door literatuur beschikbaar te stellen en de cel van een radio te voorzien.

Bij dit criterium vraagt de Inspectie ook aandacht voor het op onderdelen aanpassen van de leefomgeving van de ingeslotene, dan wel diens mogelijkheid om invloed te hebben op deze leefomgeving. Zo dienen ingesloten en in de buitenlucht te kunnen luchten, dienen strafcellen overdag te zijn voorzien van zitelementen, dient het raamoppervlak van de straf- en afzonderingscel te voldoen aan de minimumnorm, dient de intercom goed te functioneren en dient bij ingesloten en die niet onder (camera)toezicht staan 's nachts de nachtverlichting uitgeschakeld te kunnen worden. Ook vindt de Inspectie het wenselijk dat ingesloten en zoveel mogelijk zelf het toilet door kunnen spoelen en dat er vrij uitzicht naar buiten is vanuit de cellen van de isolatieafdeling.

Ten aanzien van de overige criteria merkt de Inspectie op dat deze overwegend voldoen, maar dat er wel enige aandachtspunten zijn. Zo geldt voor zowel het recht op bezoek als het recht op telefoneren dat een van de tien inrichtingen hier niet altijd conform de wettelijke voorschriften uitvoering aan geeft.

Het beleid voldoet op de criteria hoorplicht en mededelingenplicht volledig.

Net als bij de uitvoering voldoen bij het beleid de criteria rechtmatige afzondering en accommodatie beperkt. Hoewel voor de detentie- en uitzetcentra specifiek beleid is opgesteld heeft het merendeel van de bezochte inrichtingen van de sector gevangeniswezen, in aanvulling op de sanctiekaart, geen specifiek beleid ontwikkeld voor het opleggen van, en omgaan met, de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing.

Specifiek voor het criterium activiteiten dient opgemerkt te worden dat een van de inrichtingen in strijd met de wet in de instructies heeft vastgelegd dat ingesloten op de isolatieafdeling dagelijks slechts een half uur mogen luchten. De betreffende inrichting verzekerde de Inspectie dat deze instructie in de praktijk niet wordt toegepast. De check op de uitvoering tenslotte voldoet gemiddeld overwegend.

Omgang en Veiligheid

In het hoofdstuk Omgang en Veiligheid kwamen drie criteria aan de orde. Dit waren het criterium contact, het criterium verzorging en medische zorg en het criterium toezicht. Merendeels voldoen de inrichtingen op deze criteria overwegend aan de normen en verwachtingen. Dat geldt zowel voor de uitvoering als voor het beleid en de check op de uitvoering. Ten aanzien van het criterium verzorging en medische zorg geldt dat de uitvoering en het beleid beperkt voldoen. Belangrijkste reden hiervoor is de zeer beperkte tijdsperiode waarbinnen twee inrichtingen de maaltijden aan de ingesloten aanbieden. De Inspectie stelt vast dat sprake is van een onacceptabele situatie. In de ene inrichting worden de drie dagelijkse maaltijden op twee momenten binnen een tijdsbestek van vier uur aangeboden. In de andere inrichting komt het voor dat personeel pas om 11 uur 's ochtends het ontbijt brengt en vervolgens om 12 uur de lunch en om 16 uur het avondeten. In deze inrichtingen is het belang om de processen efficiënt in te richten te ver doorgeschoten ten koste van wezenlijke belangen van de ingeslotene. De Inspectie roept de betreffende inrichtingen op deze praktijk te beëindigen.

Een ander aandachtspunt bij dit criterium betreft de aandacht voor ingesloten van de isolatieafdeling in het weekend. Zeker ten aanzien van ingesloten die een afzonderingsmaatregel is opgelegd vindt de inspectie het niet wenselijk dat deze gedurende het weekend niet gezien worden door de medische dienst en dat de directeur zich niet standaard over hen laat informeren.

Gerechtigde en uniforme toepassing

In het hoofdstuk gerechtigde en uniforme toepassing kwamen drie criteria aan de orde. Gemiddeld voldeden deze criteria overwegend. Wat opvalt is dat de detentie- en uitzetcentra met name in dit hoofdstuk zeer goed scoren waardoor de waardering gemiddeld hoger uitvalt. Zo is het aantal plaatsingen in straf- en afzonderingscellen de laatste tijd significant afgenomen. En dat is een zichtbaar effect van het landelijk beleid dat gericht is op het terugdringen van het aantal plaatsingen. Voor deze sector wordt ook gewerkt met een uniforme sanctiekaart en het straf- en maatregelenbeleid wordt momenteel geëvalueerd. Hierbij

is de verwachting dat ook de mogelijkheden tot het inzetten van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen worden verkend.

De sector gevangeniswezen van DJI heeft minder centraal op dit onderwerp gestuurd. Wel constateert de Inspectie twee belangrijke ontwikkelingen in enkele penitentiaire inrichtingen. Enerzijds trachten inrichtingen plaatsingen te voorkomen door personeel te coachen in het zo restrictief mogelijk aanzeggen van rapporten die tot een strafplaatsing kunnen leiden en door crisisonderhandelaars en/of mentoren in te zetten. Anderzijds trachten inrichtingen de schadelijke effecten van een straf- of afzonderingsmaatregel zoveel mogelijk te voorkomen door het treffen van alternatieve voorzieningen voor de straf- en afzonderingscel. Door op de leefafdelingen reguliere cellen zo aan te passen dat deze als afzondercel gebruikt kunnen worden, kan meer maatwerk geboden worden.

De huidige praktijk om ingeslotenen op grond van enerzijds een afzonderingsmaatregel en anderzijds een strafplaatsing onder vrijwel identieke omstandigheden op de isolatieafdeling te laten verblijven vindt de Inspectie onwenselijk. Het doel van beide is zo verschillend en de problematiek van zo'n andere orde dat hier veel meer differentiatie verwacht mag worden.

Aanbevelingen

Hieronder staan de belangrijkste aanbevelingen. Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle aanbevelingen en voor een tabel met aanbevelingen per inrichting.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- a. Leg bij samenloop van strafwaardige handelingen geen aaneengesloten strafplaatsing van meer dan 14 dagen op. Voorkom dat een ingeslotene op grond van nieuwe strafwaardige handelingen tijdens de strafplaatsing in totaal langer dan 14 dagen achtereen een strafplaatsing ondergaat. Draag er zorg voor dat een ingeslotene die weigert op een meerpersoonscel geplaatst te worden niet langer dan 14 dagen aaneengesloten in een strafcel verblijft.
- b. Pas bij weigering van een meerpersoonscel-plaatsing afzondering uitsluitend bij wijze van disciplinaire straf toe.
- c. Geef ten aanzien van ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, conform de wettelijke voorschriften, uitvoering aan het recht om bezoek te ontvangen en het recht om te telefoneren. Stel ingeslotenen zo spoedig mogelijk in de gelegenheid om het thuisfront telefonisch te informeren over de

gewijzigde omstandigheid.

- d. Draag er zorg voor dat alle specifieke rechten die onverkort gelden voor ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, beschreven zijn in de huisregels en in instructies voor personeel. Pas instructies die niet in overeenstemming met de wet zijn aan.
- e. Draag er zorg voor dat het raamoppervlak voldoet aan de norm. Realiseer in afzondercellen een goede daglichtinval en indien mogelijk vrij uitzicht naar buiten.
- f. Bied in ieder geval ingeslotenen die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven de nodige afleiding. Stel hen in de gelegenheid om naar de radio te luisteren.
- g. Bied ingeslotenen zoveel mogelijk de mogelijkheid om zelf het toilet door te spoelen en beperk deze mogelijkheid uitsluitend indien daartoe aanleiding bestaat. Reageer voor zolang de huidige inrichting van de straf- en afzonderingscellen dit niet mogelijk maakt tijdig op elk verzoek om het toilet door te spoelen.
- h. Draag zorg voor een goede intercomkwaliteit.
- i. Schakel, indien een ingeslotene niet onder (camera)toezicht staat, de nachtverlichting niet in. Onderzoek welke lichthoeveelheid noodzakelijk is voor het toezicht en de nachtrust en het dag- en nachtritme van de ingeslotene niet onnodig verstoord. Overweeg de inzet van camera's die ook zonder kunstlicht een goed beeld geven.
- j. Draag er zorg voor dat de luchtvoorzieningen dusdanig zijn ingericht dat ingeslotenen er in de buitenlucht kunnen verblijven met verticaal zicht op de open lucht, maar ook kunnen schuilen tegen de regen.
- k. Bied ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven drie keer per dag, redelijk verspreid over de dag, een maaltijd aan. Zorg dat er daarnaast ook regelmatig contactmomenten zijn waarop drinken wordt aangeboden.
- l. Heb gedurende het weekend meer aandacht voor ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven. Voorkom dat ingeslotenen, zeker wanneer zij op grond van een afzonderingsmaatregel geplaatst zijn, gedurende enkele dagen niet door medisch personeel gezien worden. Informeer de directeur ook in het weekend standaard over de toestand van deze kwetsbare groep ingeslotenen.
- m. Leg de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing niet onder vrijwel identieke omstandigheden ten uitvoer. Differentieer meer, stel daarbij steeds het beoogde doel centraal en houdt rekening met de specifieke problematiek van de ingeslotene. Voorzie waar mogelijk, ten behoeve van een gedifferentieerd aanbod, in afzondercellen op de leefafdelingen die aan de individuele situatie van de ingeslotene

aangepast kunnen worden.

Aanbevelingen aan DJI

- n. Wijs overeenkomstig de wet uitsluitend de directeur van een inrichting aan als beslissingsbevoegd ten aanzien van een strafplaatsing, een afzonderingsmaatregel of het aanbrengen van mechanische middelen.
- o. Formuleer voor de inrichtingen van de sector gevangeniswezen een helder beleidskader voor het opleggen van en omgaan met de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Maak hierbij zomogelijk gebruik van beleid dat thans binnen andere sectoren ontwikkeld is. Neem in het beleidskader een landelijke sanctiekaart met maximumstraffen op.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. Zij doet dit ook door het uitvoeren van themaonderzoeken. In deze themaonderzoeken staat altijd een specifiek thema centraal. De Inspectie bezoekt voor een themaonderzoek meerdere locaties waar sancties ten uitvoer worden gelegd. Dit themaonderzoek betreft het afzonderen van gedetineerden en ingesloten vreemdelingen¹ en het daarbij eventueel toepassen van mechanische middelen. Het onderzoek is gestart naar aanleiding van bevindingen van de Inspectie tijdens reguliere doorlichtingen van justitiële inrichtingen. Tijdens deze doorlichtingen bleek dat het afzonderen in een aantal gevallen niet in overeenstemming was met de normen en verwachtingen van de Inspectie. Daarnaast hebben het Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het hoofdkantoor DJI en de IGZ de suggestie gedaan het afzonderen van gedetineerden als themaonderzoek te agenderen.

Doel

Het doel van het themaonderzoek is te bezien of het plaatsen van ingeslotenen in een straf- of afzonderingscel, en het daarbij toepassen van mechanische middelen, conform de regelgeving gebeurt en of hierbij de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid in acht worden genomen.

De directeur van een penitentiaire inrichting of een detentie- of uitzetcentrum voor vreemdelingenbewaring is op basis van de Penitentiaire Beginselenwet en uitvoeringsregelingen bevoegd tot vergaande ingrepen in de bewegingsvrijheid van gedetineerden en vreemdelingen. Hij of zij kan bevelen geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting of de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Hij of zij kan ordemaatregelen en disciplinaire straffen opleggen of besluiten tot het toepassen van mechanische middelen die de bewegingsvrijheid van ingeslotenen beperken. Voor ordemaatregelen en disciplinaire straffen geldt dat er meer en minder ingrijpende varianten zijn. Voor zowel

¹ Het gaat om vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en in afwachting van hun uitzetting uit Nederland op grond van art. 59 Vreemdelingenwet (Vw) in bewaring zijn gesteld en vreemdelingen aan wie bij de grens toegang tot Nederland is geweigerd (art. 6 Vw).

ordemaatregelen als voor disciplinaire straffen geldt dat het afzonderen de uiterste variant is. Gebeurt dit in het kader van een ordemaatregel dan heet dit in dit rapport een afzonderingsmaatregel. Een afzonderingsmaatregel kan in de eigen cel plaatsvinden of in een afzonderingscel. Gebeurt het afzonderen in het kader van een disciplinaire straf dan heet het in dit rapport een strafplaatsing. Deze kan zowel in de eigen cel als in een strafcel ten uitvoer worden gelegd.² De afdeling waar zich afzonderingscellen en strafcellen bevinden heet in dit rapport de isolatieafdeling.

Het toepassen van elke vorm van mechanische middelen beschouwt de Inspectie als een uiterst middel.

Gelet op het ingrijpende karakter van deze uiterste middelen vindt de Inspectie het belangrijk dat ze slechts als ‘ultimum remedium’ worden aangewend en de specifieke omstandigheden van het geval dit rechtvaardigen. Dit is niet het geval als: het middel niet in verhouding staat tot de aanleiding (proportionaliteit); als met de inzet van een minder ingrijpend middel eenzelfde resultaat bereikt kan worden (subsidiariteit); en als de inzet van het middel niet of onvoldoende bijdraagt aan de verwezenlijking van het beoogde doel (doelmatigheid).

Daarnaast vindt de Inspectie het, gelet op het ingrijpende karakter, essentieel dat de toepassing van deze middelen met voldoende waarborgen is omkleed. De Inspectie toetst daarom ook of het afzonderen en het toepassen van mechanische middelen in overeenstemming geschiedt met nationale wet- en regelgeving, internationale normen (en verwachtingen van de Inspectie).

Aan de hand van haar oordeel doet de Inspectie verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen.

² De afzonderingsmaatregel is te onderscheiden van oplegging van een disciplinaire straf van opsluiting in een (straf)cel. Zij is een ordemaatregel die duurt voor zolang zij noodzakelijk is en dient te worden beëindigd zodra dit mogelijk en verantwoord is. Een disciplinaire straf is qua duur tevoren bepaald. Ook de gronden voor oplegging verschillen. Voor het opleggen van de afzonderingsmaatregel is niet vereist dat een justitiabele zich schuldig heeft gemaakt aan feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Voor oplegging van een disciplinaire straf is het nodig dat de gedetineerde een strafbaar feit in penitentiairrechtelijke zin heeft begaan. De grond voor disciplinaire bestrafing valt uiteen in twee elementen: feiten die onverenigbaar zijn met de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of zich – anderszins – niet verdragen met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.

1.2 Reikwijdte van het themaonderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot de penitentiaire inrichtingen en de detentie- en uitzetcentra. In totaal zijn 10 inrichtingen bezocht: acht penitentiaire inrichtingen, het uitzetcentrum Oude Meer en het detentiecentrum Zeist. De Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) maken geen onderdeel uit van dit onderzoek omdat eerder bij het onderzoek Veiligheid JJI's de IGZ aandacht heeft gehad voor dit onderwerp. Daarnaast is de Inspectie recent gestart met doorlichtingsonderzoeken in de JJI's en betreft ze, omwille van het zoveel mogelijk beperken van de toezichtlasten, JJI's voorlopig niet in themaonderzoeken. De Forensische zorg maakt eveneens geen onderdeel van dit onderzoek uit omdat de IGZ bij deze instellingen in het verleden aandacht aan dit onderwerp heeft gegeven. In overleg met de IGZ is tevens besloten de Psychiatrisch Penitentiaire Centra (PPC's), die tot de sector gevangeniswezen (sector GW) behoren, uit te sluiten van dit onderzoek omdat de IGZ tijdens lopende onderzoeken aandacht aan dit onderwerp kan besteden.

1.3 Toetsingskader

Voor het themaonderzoek 'Plaatsing in isolatie' heeft de Inspectie een toetsingskader gebruikt. Dit toetsingskader is gebaseerd op: de Penitentiaire beginselenwet; de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen; de Regeling mechanische middelen in penitentiaire inrichtingen; de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen en de European Prison Rules. Het toetsingskader omvat de aspecten: Rechtspositie; Omgang en veiligheid; Gerechtaardigde en uniforme toepassing. Een digitale versie van het toetsingskader is op de website van de Inspectie bij het rapport gevoegd.

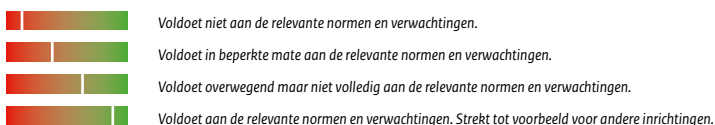
De genoemde aspecten zijn opgedeeld in criteria die de Inspectie beoordeelt op de dimensies uitvoering, beleid en check op de uitvoering. De Inspectie komt aan de hand van elk criterium tot een oordeel op deze dimensies:

Bij de dimensie uitvoering stelt de Inspectie vast in hoeverre de uitvoering voldoet;

- Bij de dimensie beleid beziet de Inspectie of in de inrichting ten aanzien van een te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar is dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving;

- Bij de dimensie check op de uitvoering gaat de Inspectie na in hoeverre op handelningsniveau de toepassing van het beleid is zeker gesteld.

De Inspectie geeft haar oordeel weer in de volgende vier waarderingen:



In bijlage 1 staan alle oordelen op de toetsingscriteria bij elkaar.

1.4 Onderzoeksopzet

Methode

De Inspectie heeft op 26 juli 2011 DJI verzocht informatie te leveren over het aantal afzonderingsmaatregelen en strafplaatsingen per sector en per inrichting voor de jaren 2009, 2010 en 2011. Het hoofdkantoor van DJI kon deze informatie niet eenvoudig ontsluiten. Uiteindelijk ontving de Inspectie op 16 september 2011 de overzichten voor de detentie- en uitzetcentra en op 19 september 2011 de overzichten voor de penitentiare inrichtingen.

Op basis van de door DJI aangeleverde informatie is een selectie gemaakt van te bezoeken inrichtingen. Bij de selectie is rekening gehouden met de volgende criteria:

- inrichtingen die relatief veel afzonderen;³
- inrichtingen die relatief weinig afzonderen;
- inrichtingen die in de periode 2009-2011 beduidend vaker zijn gaan afzonderen;
- inrichtingen die in de periode 2009-2011 beduidend minder zijn gaan afzonderen;
- (een selectie van) de inrichtingen waar (voor bepaalde jaren) geen gegevens over afzonderen beschikbaar zijn;
- er dient een geografische spreiding te zijn;
- er dient een inrichting met vrouwelijke gedetineerden in het onderzoek betrokken te worden;
- er dient een evenredige verdeling van het aantal inrichtingen per sector (Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring) te zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de sectoren.

³ Hierbij is steeds het totaal aantal plaatsingen per jaar in een inrichting gedeeld door de gemiddelde bezetting in de betreffende inrichting in dat jaar.

Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een keuze voor de onder 1.5 genoemde inrichtingen.

Bij de te bezoeken locaties is van tevoren informatie opgevraagd ten behoeve van een documentenstudie. Tijdens de bezoeken zijn interviews afgenomen met: de directie; personeel dat zorg draagt voor en toeziet op afgezonderde ingeslotenen; de medische dienst; de commissie van toezicht; gedetineerden en vreemdelingen die ervaring hebben met afzonderen en eventueel met de toepassing van mechanische middelen. Ten behoeve van deze interviews is het toetsingskader uitgewerkt in een aantal gestructureerde vragenlijsten. Ook is bij elke inrichting aan de hand van een checklist een dossierstudie uitgevoerd waarbij onder andere is gekeken naar de kwaliteit van de beschikkingen en of het afzonderen geschiedt conform de daaraan in wet- en regelgeving gestelde voorwaarden.

Een van de inspecteurs bracht in het kader van dit onderzoek 24 uur in een cel op de isolatieafdeling door. Waar relevant wordt melding gemaakt van de indrukken die dit opleverde.

De Inspectie zet alle verzamelde gegevens af tegen de criteria uit het toetsingskader en komt zo tot een oordeel over de uitvoering, het beleid en de check op de uitvoering (zie 1.3).

Bij aanvang van het onderzoek was er geen duidelijk beeld over de mate waarin mechanische middelen tijdens het afzonderen worden toegepast. Gaande het onderzoek bleek dat dit slechts zeer sporadisch voorkomt. Bij gebrek aan praktijkvoorbeelden konden daardoor een aantal criteria uit het toetsingskader die betrekking hadden op het toepassen van deze middelen slechts beperkt of niet getoetst worden. Daar waar dit wel mogelijk was zal hiervan in dit rapport melding worden gemaakt.

Tijdpad

Op 20 september 2011 heeft de Inspectie het themaonderzoek aangekondigd. Het onderzoek is uitgevoerd door drie inspecteurs in de periode half oktober tot en met begin december 2011. Op 20 december 2011 zijn aan de inrichtingen de deelverslagen voor wederhoor voorgelegd met het verzoek uiterlijk 16 januari 2012 te reageren. De wederhoorreactie van de inrichtingen is verwerkt in de betreffende deelverslagen. Deze deelverslagen vormen de basis voor dit rapport.

Het hoofdkantoor DJI heeft op 3 april 2012 de conceptversie van het inspectierapport voorgelegd gekregen voor wederhoor op de feitelijke bevindingen. De Inspectie heeft de wederhoorreactie op 23 april 2012 ontvangen. Op 2 mei 2012 heeft de waarnemend hoofdinspecteur

Sanctietoepassing het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.5 Objectbeschrijving

In het kader van dit onderzoek is een bezoek gebracht aan 10 justitiële inrichtingen. Het betreft het uitzetcentrum Oude Meer, het detentiecentrum Zeist en de volgende acht penitentiaire inrichtingen: PI Almelo, locatie de Karelskamp; PI Limburg Zuid, locatie de Geerhorst; PI Hoogeveen; PI Krimpen a/d IJssel; PI Achterhoek, locatie Ooyerhoek; PI Ter Apel; PI Utrecht, locatie Nieuwersluis; PI Zwaag Hoorn, locatie Zwaag.

In tabel 1 is voor het jaar 2010 per inrichting een overzicht opgenomen van het aantal plaatsingen in respectievelijk een strafcel en een afzonderingscel.

Tabel 1

Inrichting	2010 Plaatsing in strafcel	2010 plaatsing in afzonde- ringscel	2010 plaatsing in straf- + afzonde- rings-cel	Capaciteit juli 2010	2010 Aantal plaatsingen afgezet tegen capaciteit ⁴
DC Oude Meer	24	65	89	308	0,29
DC Zeist	159	204	363	583	0,62
PI Achterhoek, locatie Ooyerhoek	48	53	101	220	0,46
PI Almelo, locatie de Karelskamp	72	52	124	214	0,58
PI Hoogeveen	174	45	219	210	1,04
PI Krimpen a/d IJssel	100	61	161	468	0,34
PI Limburg Zuid, locatie de Geerhorst	68	48	116	319	0,36
PI ter Apel	75	96	171	384	0,45
PI Utrecht, locatie Nieuwersluis	14	55	69	230	0,30
PI Zwaag Hoorn, locatie Zwaag	52	54	106	288	0,37

⁴ In dit schema is voor het jaar 2010 het totaal aantal plaatsingen in straf- en afzonderingscellen per inrichting afgezet tegen de beschikbare capaciteit in die inrichting op meetmoment juli 2010. Het betreft cijfers die tijdens het onderzoek van de inrichtingen verkregen zijn. Ten behoeve van de analyse die de Inspectie voorafgaand aan het veldonderzoek uitvoerde om tot een objectselectie te komen ontving het van het hoofdkantoor voor de jaren 2009 tot en met 2011 cijfers per inrichting. Deze cijfers waren niet voor alle inrichtingen voor alle jaren beschikbaar. De cijfers die gebruikt zijn om tot een objectselectie te komen beslaan derhalve een grotere periode, maar zijn niet altijd volledig. Het bij het hoofdkantoor niet beschikbaar zijn van gegevens voor een bepaalde inrichting voor een bepaalde periode kon reeds aanleiding zijn om deze inrichting in het onderzoek te betrekken. Van de PI Ter Apel, de PI Utrecht, locatie Nieuwersluis en de PI Zwaag Hoorn, locatie Zwaag waren de gegevens bijvoorbeeld niet volledig.

1.6 Recent onderzoek

Tijdens reguliere doorlichtingen bezoekt de Inspectie altijd de afdeling die gebruikt wordt voor het afzonderen van ingeslotenen. Op grond van het reguliere toetsingskader is dan voor een aantal vaste onderwerpen aandacht. Dit themaonderzoek gaat meer gedetailleerd in op aspecten die tijdens doorlichtingen aan de orde komen en is daarnaast breder van opzet omdat er ook aandacht is voor aspecten die tijdens reguliere doorlichtingen niet aan de orde komen. Er is geen recent onderzoek bekend naar het afzonderen in penitentiaire inrichtingen en uitzet- en detentiecentra.

1.7 Leeswijzer

De navolgende hoofdstukken behandelen elk een aspect uit het toetsingskader. In hoofdstuk 2 komt de rechtspositie van afgezonderde ingeslotenen aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de omgang met, zorg voor en veiligheid van deze doelgroep. En in hoofdstuk 4 staat de gerechtvaardigde en uniforme toepassing van het afzonderen van ingeslotenen centraal.

Elke paragraaf opent met een omschrijving van het toegepaste criterium uit het toetsingskader. Hierop volgen de bevindingen, het oordeel en eventuele aanbevelingen. Elk hoofdstuk besluit met een conclusie. Het laatste hoofdstuk geeft een slotbeschouwing over het geheel van bevindingen.

2

Rechtspositie

Dit hoofdstuk gaat over de rechtspositie van ingesloten en afgezonderd worden of waarbij mechanische middelen worden toegepast. Het gaat dan om de vraag of het afzonderen of toepassen van mechanische middelen rechtmatig gebeurt. Hiervoor gelden een aantal voorwaarden die in de eerste paragraaf aan de orde komen. In de tweede paragraaf is meer specifiek aandacht voor de verplichtingen die gelden ten aanzien van het horen van ingesloten en alvorens besloten wordt tot het afzonderen of toepassen van mechanische middelen. De derde paragraaf gaat in op de diverse verplichtingen die gelden ten aanzien van het doen van mededelingen. Daarna volgen nog een paragraaf over de activiteiten waar ingesloten en afgezonderd zijn recht op hebben en een paragraaf over de voorwaarden die gesteld worden aan de accommodatie van deze ingesloten en afgezonderd.

2.1 Rechtmatig afzonderen

criterium

Aan de directeur is voorbehouden de beslissing omtrent de oplegging van de disciplinaire straf van opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte. Hij doet dit zo spoedig mogelijk nadat een personeelslid hem schriftelijk verslag heeft gedaan van een geconstateerde overtreding.

Ook de beslissing omtrent de afzonderingsmaatregel en het aanbrengen van mechanische middelen is aan de directeur voorbehouden, tenzij onverwijld tenuitvoerlegging geboden is. Een ambtenaar of medewerker kan een ingesloten en afgezonderd voor een periode van ten hoogste vijftien uren in afzondering plaatsen⁵ of het aanbrengen van mechanische middelen voor ten hoogste vier uur ten uitvoer leggen. De directeur wordt dan van deze beslissingen onverwijld op de hoogte gesteld.

Ook het verlengen van de afzonderingsmaatregel is iets dat uitsluitend de directeur kan, daarop zijn geen uitzonderingen mogelijk. De noodzaak tot de afzonderingsmaatregel dient dan nog aanwezig te zijn. Voor het verlengen van de toepassing van mechanische middelen geldt eveneens dat dit uitsluitend door de directeur gedaan wordt. Hij doet dit overigens wel na overleg met de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger.

De afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing duurt maximaal twee weken. De afzonderingsmaatregel kan steeds voor maximaal twee weken verlengd worden. Het aanbrengen van mechanische middelen

⁵ Dit wordt ook wel aangeduid als het bewaardersarrest.

geschiedt voor een periode van maximaal 24 uur en kan telkens met ten hoogste 24 uren verlengd worden. De inrichting houdt een registratie bij van de opgelegde duur van elke afzonderingsmaatregel, elke strafplaatsing en elke toepassing van mechanische middelen.

De inrichting maakt geen gebruik van de afzonderingsmaatregel, en dus de mogelijkheid om de plaatsing in afzondering te verlengen, indien de disciplinaire straf van opsluiting in een strafcel of in een andere verblijfsruimte het aangewezen middel is.

De inrichting heeft helder beleid geformuleerd voor het toepassen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Dit beleid is in overeenstemming met de wet en uitvoeringsregelingen en bevat richtlijnen voor het opleggen van betreffende straffen en maatregelen.

Bevindingen

Besluitvorming opleggen en verlengen straffen en maatregelen

In de door de Inspectie bezochte inrichtingen is het in principe altijd de directeur die (uiteindelijk) besluit over de afzonderingsmaatregel, de strafplaatsing of de toepassing van mechanische middelen. Hetzelfde geldt voor het verlengen van de afzonderingsmaatregel en de toepassing van mechanische middelen.

Binnen de huidige vestigingsstructuur zijn er per vestiging een vestigingsdirecteur en een of meerdere plaatsvervangend vestigingsdirecteuren. Zowel de vestigingsdirecteuren als diens plaatsvervangers leggen straffen en maatregelen op. Daarnaast is binnen een aantal vestigingen het hoofd veiligheid daartoe aangewezen. De betreffende vestigingen geven aan dat de minister hiertoe een aanwijzing heeft gegeven.

In de wet is expliciet geregeld dat indien onverwijld tenuitvoerlegging van de afzonderingsmaatregel geboden is, een ambtenaar of medewerker een ingeslotene voor een periode van ten hoogste vijftien uren in afzondering kan plaatsen. Voor het toepassen van mechanische middelen is expliciet bepaald dat een ambtenaar of medewerker deze middelen voor ten hoogste vier uur kan laten aanbrengen. Voor een strafplaatsing is deze voorziening niet getroffen. Volgens de letter van de wet kan een ingeslotene dus niet zonder een besluit van de directeur in een strafcel of voor straf op de eigen cel geplaatst worden. In de praktijk is echter niet altijd op voorhand duidelijk tot welke beslissing de directeur zal komen. Als zich op een leefafdeling een incident voordoet kan het wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn om de ingeslotene direct af te zonderen van de andere ingesloten. Afhankelijk van de ernst van het incident gebeurt dit dan naar de eigen cel of naar de isolatieafdeling. Als de directeur vervolgens besluit tot een strafplaatsing dan is de ingeslotene reeds enige tijd afgezonderd geweest.

Directies gaven desgevraagd aan dat de titel voor deze tijdelijke plaatsing zonder formeel besluit van de directeur altijd een maatregel is en geen straf. Het is, zo gaven zij aan, een maatregel om de veiligheid binnen de inrichting te waarborgen.

De directeur neemt doorgaans zo spoedig mogelijk na de ontvangst van het schriftelijk verslag een beslissing over het opleggen van een disciplinaire straf. Voor de afzonderingsmaatregel geldt dat indien een medewerker deze maatregel tijdelijk getroffen heeft, de directeur doorgaans binnen 15 uur een beslissing neemt. De grens van 15 uur wordt met name genaderd indien aan het begin van de avonddienst de maatregel getroffen wordt en de directeur de volgende ochtend de ingeslotene voor het eerst spreekt.

Voor de maatregel van toepassing mechanische middelen geldt dat deze zeer beperkt wordt toegepast. Daar waar dit het geval was, nam de directeur daartoe altijd zelf de beslissing. Het verlengen van deze maatregelen kwam in een enkel geval voor en de beslissing daartoe nam de directeur na overleg met de aan de inrichting verbonden arts of psycholoog.

Het verlengen van de afzonderingsmaatregel komt zo nu en dan voor. De beslissing neemt altijd de directeur.

Duur afzonderen en aanbrengen mechanische middelen

De afzonderingsmaatregel en de disciplinaire strafplaatsing worden voor maximaal 14 dagen opgelegd. In de praktijk komt het voor dat ingeslotenen langer dan 14 dagen achtereen afgezonderd worden. In een aanzienlijk deel van de inrichtingen ging het dan om maximaal vier weken en in een enkele inrichting om maximaal zes weken. Voor wat betreft de afzonderingsmaatregel is dat op grond van de wet toegestaan omdat deze steeds met twee weken verlengd kan worden.⁶ Voor de disciplinaire strafplaatsing staat geen mogelijkheid tot verlenging open. Toch kunnen een of meer strafwaardige handelingen uiteindelijk leiden tot een aaneengesloten verblijf van meer dan 14 dagen op de isolatieafdeling. Een enkele directie gaf aan dat bij een samenloop van diverse strafwaardige handelingen de totale duur van de strafplaatsing de 14 dagen kan overstijgen. Diverse directies gaven aan dat dit ook kan gebeuren indien een ingeslotene tijdens de strafplaatsing opnieuw strafwaardig handelt. De directies gaven aan hier geen bezwaar tegen te hebben omdat het om op zichzelf staande feiten gaat. De maximale

⁶ Uiteraard dient dan wel aan een aantal voorwaarden te worden voldaan, dit onderwerp komt in hoofdstuk 4 nader aan de orde.

duur van 14 dagen zou per feit gelden en niet voor de totale aaneengesloten duur.

Wat ook nog wel eens voorkomt is dat een ingeslotene op grond van een strafplaatsing op de isolatieafdeling verblijft en dat (vaak mede op grond van de handeling die aan de plaatsing ten grondslag ligt) voor deze ingeslotene een aanvraag tot overplaatsing naar een andere inrichting is ingediend. Bij het verstrijken van de termijn van 14 dagen strafplaatsing kan deze ingeslotene echter niet altijd direct overgeplaatst worden. Omdat de straf niet verlengd kan worden en de orde en veiligheid in de inrichting verstoord worden indien de gedetineerde terug keert naar de leefafdeling legt de directie dan de afzonderingsmaatregel op tot het moment van overplaatsing. In het verleden kwam het voor dat deze maatregel ook nog verlengd werd omdat er geen goed alternatief beschikbaar kwam. Sinds de komst van de penitentiair psychiatrische centra (ppc's) is het vaak eerder mogelijk gebleken om de afgezonderde ingeslotene over te plaatsen. Volgens sommige directies is hier echter nog meer winst te behalen door enerzijds intern sneller de voor overplaatsing benodigde informatie sluitend te hebben en anderzijds herplaatsing in de regio niet te laten prevaleren boven het zo spoedig mogelijk bieden van gepaste zorg. Bij dit laatste speelt met name de selectiefunctionaris een belangrijke rol. Zo komt het voor dat deze aangeeft geen plaats beschikbaar te hebben terwijl later blijkt dat plaatsing buiten de regio op dat moment wel mogelijk was geweest.⁷

Verder blijkt dat directieleden, soms zelfs binnen dezelfde inrichting, verschillend optreden tegen ingeslotenen die weigeren op een meerpersoonscel (mpc) geplaatst te worden. Zo zijn er directieleden die een plaatsing in een strafcel opleggen van zeven dagen en bij het na zeven dagen nog steeds weigeren een nieuwe straf van zeven dagen opleggen. Er zijn ook directieleden die direct een straf van 14 dagen opleggen en in een enkele inrichting wordt, indien de ingeslotene nog steeds weigert, na 14 dagen opnieuw een plaatsing in een strafcel opgelegd van 14 dagen. Volgens de directie kan dit omdat het een nieuwe weigering en dus een nieuwe straf betreft en niet een verlenging van de oorspronkelijke straf.

Andere directieleden kiezen er voor om ingeslotenen die weigeren op een mpc geplaatst te worden af te zonderen op grond van een maatregel. Soms luidt de motivatie dat het hierdoor makkelijker is om de

⁷ In de wederhoorreactie geeft DJI aan dat de selectiefunctionaris handelt in overeenstemming met het beleid om een justitiabele zoveel mogelijk in de eigen regio te plaatsen.

plaatsing eerder te beëindigen dan wanneer het om een strafplaatsing gaat. In de praktijk blijkt echter dat indien de ingeslotene na 14 dagen nog steeds een mpc-plaatsing weigert, de afzonderingsmaatregel verlengd wordt. Dit is opmerkelijk omdat het in feite dezelfde weigering betreft die door het ene directielid als een nieuwe weigering en dus een nieuwe strafwaardige handeling wordt gezien en door het andere directielid beschouwd wordt als het blijven weigeren op grond waarvan de maatregel verlengd kan worden.

Indien mechanische middelen worden toegepast dan is dit steeds voor een periode van maximaal 24 uur. In een aantal gevallen werd deze periode met maximaal 24 uur verlengd. Eenmaal werden mechanische middelen voor een periode van drie dagen achtereenvolgend toegepast. Doorgaans geschiedt het toepassen niet meer dan een aantal uur omdat het niet langer noodzakelijk is of omdat de ingeslotene doorgeplaatst wordt naar een PPC.

Van elke afzonderingsmaatregel, elke strafplaatsing en elke toepassing van mechanische middelen ontvangt de ingeslotene die het aangaat een beschikking (zie ook paragraaf 2.3). Alle door de Inspectie bezochte inrichtingen houden een registratie bij van deze beschikkingen. In de beschikking staat de opgelegde duur van de straf of maatregel. Beschikkingen van de toepassing van mechanische middelen bewaren de inrichtingen in de algemene dossiers. Vanwege het zeer beperkte gebruik van deze middelen trof de Inspectie hiervan geen specifieke registraties aan.

Alle inrichtingen hebben in een sanctiekaart richtlijnen vastgelegd voor straffen. Soms zijn hierin ook (enkele) richtlijnen voor afzonderingsmaatregelen opgenomen. Binnen de sector gevangeniswezen hebben enkele inrichtingen in aanvulling op de sanctiekaart beleid geformuleerd voor het toepassen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Dit beleid is dan hoofdzakelijk een samenvatting van wettelijke normen. Voor de detentie- en uitzetcentra is landelijk beleid geformuleerd dat ten tijde van het onderzoek geëvalueerd werd.

rechtmatig

afzonderen

Uitvoering



Beleed



Check



Oordeel

Op het criterium rechtmatig afzonderen voldoen de uitvoering en het beleid beperkt, de check op de uitvoering voldoet.

Het is vrijwel altijd de directeur die besluit over het opleggen van de afzonderingsmaatregel, de strafplaatsing of de toepassing van mechanische middelen. Indien onverwijld tenuitvoerlegging van de afzonderingsmaatregel geboden is, neemt de directeur doorgaans binnen 15 uur

een beslissing. In enkele inrichtingen is het hoofd veiligheid tevens aangewezen als beslissingsbevoegd. Uit jurisprudentie van de RSJ⁸ blijkt dat het toekennen van een dergelijke beslissingsbevoegdheid aan niet-directieleden niet is toegestaan.

Een opgelegde strafplaatsing voor een enkel feit is nooit langer dan de maximale termijn van 14 dagen. In de praktijk verblijven ingeslotenen naar aanleiding van een enkele overtreding soms echter langer dan 14 dagen in afzondering. Omdat ze dan niet overgeplaatst kunnen worden en een langer verblijf op de isolatieafdeling als beheersmaatregel noodzakelijk is. Dit, zo is de Inspectie van oordeel, dient voorkomen te worden. Indien overplaatsing noodzakelijk is dient hierin met het aflopen van de straf te zijn voorzien. Anders verblijft de ingeslotene naar aanleiding van een strafwaardige handeling feitelijk langer dan 14 dagen in afzondering. De Inspectie wijst ook de praktijk om, bij samenloop van meerdere strafwaardige handelingen, een aaneengesloten verblijf van meer dan 14 dagen in een strafcel op te leggen, af.⁹

Ten aanzien van het afzonderen van ingeslotenen die weigeren op een meerpersoonscel geplaatst te worden vindt de Inspectie het onwenselijke dat zelfs binnen vestigingen, de ene directeur hier een afzonderingsmaatregel voor oplegt en de andere directeur een strafplaatsing. Het doel van beide middelen en de rechtswaarborgen waarmee ze zijn omgeven zijn immers niet gelijk. In haar rapport

Meerpersoonscelgebruik van april 2011 constateerde de Inspectie al dat jurisprudentie van de RSJ uitwijst dat afzondering vanwege weigering tot samenplaatsing alleen bij wijze van disciplinaire straf mag worden opgelegd. Het niet voldoen aan een opdracht levert immers een strafwaardige handeling op. Indien de inrichting wel een disciplinaire straf oplegt en een ingeslotene blijft weigeren, vindt de Inspectie het niet juist om aansluitend aan een verblijf van 14 dagen in een strafcel opnieuw een strafcelplaatsing op te leggen.

Ten aanzien van het beleid voor het toepassen van afzonderingsmaatregelen en de strafplaatsingen merkt de Inspectie op dat voor de detentie- en uitzetcentra specifiek beleid is opgesteld. Binnen de sector gevangeniswezen heeft het merendeel van de inrichtingen, in aanvulling op de sanctiekaart, geen specifiek beleid ontwikkeld. Daarom voldoet het beleid beperkt. De check op de uitvoering voldoet omdat de inrichtingen een registratie bijhouden van de opgelegde duur van afzonderings-

⁸ 11/1440/GA van 21 november 2011 en 11/1809/GA van 6 maart 2012.

⁹ In het CPT annual report 2010-2011 is hierover het volgende opgenomen: The CPT considers that the maximum period should be no higher than 14 days for a given offence, and preferably lower. Further, there should be a prohibition of sequential disciplinary sentences resulting in an uninterrupted period of solitary confinement in excess of the maximum period.

maatregelen, strafplaatsingen en het toepassen van mechanische middelen.

Aanbevelingen aan DJI

- Wijs overeenkomstig de wet uitsluitend de directeur van een inrichting aan als beslissingsbevoegd ten aanzien van een strafplaatsing, een afzonderingsmaatregel of het aanbrengen van mechanische middelen.
- Formuleer voor de inrichtingen van de sector gevangeniswezen een helder beleidskader voor het opleggen van en omgaan met de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Maak hierbij zomogelijk gebruik van beleid dat thans binnen andere sectoren ontwikkeld is.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Draag er zorg voor dat ingeslotenen die na afloop van de strafplaatsing naar een andere inrichting overgeplaatst dienen te worden voor of ten tijde van het aflopen van de strafduur worden overgeplaatst, zodat er geen noodzaak is om het verblijf in afzondering op grond van een maatregel te verlengen.
- Leg bij samenloop van strafwaardige handelingen geen aaneengesloten strafplaatsing van meer dan 14 dagen op. Voorkom dat een ingeslotene op grond van nieuwe strafwaardige handelingen tijdens de strafplaatsing in totaal langer dan 14 dagen achtereen een strafplaatsing ondergaat. Draag er zorg voor dat een ingeslotene die weigert op een meerpersoonscel geplaatst te worden niet langer dan 14 dagen aaneengesloten in een strafcel verblijft.
- Pas bij weigering van een meerpersoonscel-plaatsing afzondering uitsluitend bij wijze van disciplinaire straf toe.

2.2 Hoorplicht

Criterion

Alvorens de directeur beslist omtrent de afzonderingsmaatregel, de bevestiging van mechanische middelen en de verlenging van deze maatregelen, en de strafplaatsing, stelt hij de ingeslotene in de gelegenheid te worden gehoord. Indien de vereiste spoed zich daartegen verzet of de gemoedstoestand van de ingeslotene daaraan in de weg staat, kan het horen bij de afzonderingsmaatregel en de bevestiging van mechanische middelen achterwege blijven. Het horen geschiedt dan zo spoedig mogelijk na plaatsing of bevestiging van de mechanische middelen.

De directeur hoort de ingeslotene zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal. Zo nodig geschiedt het horen van de ingeslotene met bijstand van een tolk.

De Inspectie verwacht dat het horen meer is dan een formele handeling. Er wordt daadwerkelijk geluisterd naar de ingeslotene en hetgeen deze inbrengt weegt de directeur ook herleidbaar mee in diens beslissing.

In de huisregels van de inrichting is beschreven dat ingeslotenen gehoord worden alvorens de directeur beslist over het opleggen van een straf of maatregel en dat dit horen zo nodig geschiedt met bijstand van een tolk.

Het horen van de ingeslotene wordt geregistreerd. Hieruit blijkt ook wat de ingeslotene heeft ingebracht en of en zo ja op welke wijze dit de beslissing van de directeur beïnvloed heeft.

Bevindingen

Hoorplicht

Voor zover mogelijk stelt de directeur de ingeslotene altijd in de gelegenheid om te worden gehoord alvorens hij beslist over de afzonderingsmaatregel, de strafplaatsing of de bevestiging van mechanische middelen. Dit is bijvoorbeeld niet mogelijk als de ingeslotene niet aanspreekbaar of voor rede vatbaar is. Met name bij plaatsingen op maatregel komt dit nog wel eens voor. De directeuren waarmee de Inspectie sprak gaven aan de ingeslotene dan zo spoedig mogelijk alsnog in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.

Bij het verlengen van de afzonderingsmaatregel hoort de directeur niet altijd de ingeslotene. Indien bijvoorbeeld sprake is van een ongewijzigde situatie, zoals een voortdurende hongerstaking, komt het voor dat de directeur verlengt zonder de ingeslotene eerst te horen. Er zijn dan diverse andere disciplines, zoals de psycholoog en de medische dienst, die uitvoerig contact hebben met de ingeslotene. De directeur baseert zijn beslissing dan op informatie van deze disciplines.

Anderstaligen

Indien een ingeslotene de Nederlandse taal niet goed begrijpt vindt het horen plaats in een taal die de ingeslotene wel begrijpt. De meeste directieleden kunnen zelf de ingeslotene in het Engels en eventueel in het Duits of Frans horen. Als de ingeslotene deze talen niet begrijpt doet de directeur een beroep op personeelsleden die bijvoorbeeld Spaans of Russisch spreken. Als ook dat geen soelaas biedt doen enkele directieleden een beroep op andere ingeslotenen om als tolk op te treden. Een ander middel waar directeuren gebruik van maken is de tolkentelefoon. Op de isoleerafdeling is vaak een telefoon op de gang of in een aparte

kamer beschikbaar. Ook kan er gebruik gemaakt worden van een looptelefoon. Enkele directieleden geven aan geen gebruik te maken van de tolktelefoon omdat de gemoedstoestand van de ingeslotene dat vaak niet toelaat.

Meer dan formele handeling

Er is sprake van een opvallend verschil tussen de wijze waarop respectievelijk directeuren en ingeslotenen het horen beleven. Directeuren geven aan de ingeslotenen in de gelegenheid te stellen hun kant van het verhaal te vertellen en dit ook mee te wegen in het besluit. Ingeslotenen daarentegen geven aan het gevoel te hebben dat hetgeen zij inbrengen doorgaans geen invloed heeft op dit besluit. Zij stellen dat als het hun woord tegen dat van een personeelslid is de directeur vrijwel altijd voor het personeelslid kiest. Desgevraagd wilde een directielid dit ook wel beargumenteren. Het personeelslid is volgens hem immers gehouden aan de ambtseed en diens verklaring kan dus niet te lichtvaardig opzij geschoven worden.

Uit dossieronderzoek van de Inspectie blijkt dat het resultaat van het horen regelmatig niet blijkt uit de beschikking die de ingeslotene ontvangt. In de beschikking staat wat zich heeft voorgedaan en welke consequentie dit voor de ingeslotene heeft. Ook is er een standaardzin opgenomen waaruit blijkt dat de ingeslotene gehoord is. Hoe de directeur tot het besluit is gekomen en welke rol de door de ingeslotene ingebrachte informatie tijdens het horen daarbij heeft gespeeld is vaak niet duidelijk. Dat kan er in de beeldvorming van de ingeslotene toe bijdragen dat wat deze bij het horen heeft ingebracht geen invloed heeft gehad op het besluit van de directeur.

Uit dossieronderzoek bleek echter ook dat er directeuren zijn die zeer consequent en uitvoerig weergeven wat met de ingeslotene tijdens het horen besproken is en op welke wijze dit het besluit heeft beïnvloed. Enkele directieleden gaven aan dat een mogelijke consequentie van het horen kan zijn dat er een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke sanctie in plaats van een onvoorwaardelijke sanctie wordt opgelegd. Het horen heeft dan dus duidelijk effect op de beslissing.

In het model huisregels en in de huisregels van de bezochte inrichtingen staat de hoorplicht vermeld.

Hoorplicht

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium hoorplicht voldoet de uitvoering overwegend, voldoet het beleid volledig en voldoet de check op de uitvoering beperkt.

Ten aanzien van de uitvoering geldt het volgende. De directeur handelt in overeenstemming met de in de wet neergelegde hoorplicht. Een uitzondering vormt de verlenging van de afzonderingsmaatregel, de directeur baseert zich dan ook wel eens op informatie van de psycholoog of de medische dienst.

Over het algemeen hoort de directeur de ingeslotene zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal. Sommige directieleden maken geen gebruik van de tolktelefoon omdat de gemoedstoestand dit vaak niet toelaat. De Inspectie stelt hier de vraag of alle ingeslotenen dan wel in een voor hen begrijpelijke taal gehoord worden. Ook indien de gemoedstoestand van anderstaligen de inzet van de tolktelefoon niet direct toelaat, kan hier op een later moment immers nog gebruik van worden gemaakt.

Voor het beleid geldt dat de wet een volledig en hanteerbaar kader biedt.

Voor de check op de uitvoering geldt dat het schriftelijk vastleggen van de motivatie tekort schiet. Hoewel er directieleden zijn die in de beschikking het besluit motiveren door te refereren aan hetgeen tijdens het horen besproken is, valt uit veel beschikkingen niet op te maken wat de ingeslotene tijdens het horen heeft ingebracht en hoe dit de beslissing heeft beïnvloed. Hierdoor is voor de Inspectie in veel gevallen moeilijk vast te stellen of het horen meer dan een formaliteit is. Ook is voor de ingeslotene niet herleidbaar in hoeverre de door hem of haar verschaft informatie is meegewogen in de beslissing. Het beter motiveren van de beslissingen en het daarbij benoemen van de inhoud van het hoorgesprek is een aandachtspunt voor veel inrichtingen.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Handel ook bij de verlenging van de afzonderingsmaatregel in overeenstemming met de hoorplicht.
- Hoor de ingeslotene zo nodig met bijstand van een tolk. Stel, indien de gemoedstoestand van de ingeslotene de inzet van een tolk niet toelaat, de ingeslotene zo spoedig mogelijk alsnog in de gelegenheid om met bijstand van een tolk te worden gehoord.
- Motiveer in de beschikking de beslissing tot afzonderingsmaatregel, strafplaatsing of toepassing van mechanische middelen en leg daarbij vast in hoeverre de inhoud van het horen is meegewogen in deze beslissing.

2.3 Mededelingenplicht

criterium

Op grond van wet- en regelgeving gelden er bij het afzonderen of het aanbrengen van mechanische middelen een aantal verplichtingen tot het doen van mededelingen. De geadresseerden zijn de ingeslotene, de commissie van toezicht (cvt) en de arts. De verplichting tot het mededelen geldt in een enkel geval voor personeel. Zo is bepaald dat indien een personeelslid constateert dat een ingeslotene betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting, dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en hij voornemens is daarover aan de directeur schriftelijk verslag te doen, hij dit de ingeslotene mededeelt.

De overige verplichtingen tot mededelen gelden voor de directeur van de inrichting.

Zo geeft de directeur van een plaatsing in een straf- of afzonderingscel of de bevestiging van mechanische middelen onverwijld kennis aan de arts die aan de inrichting is verbonden. Bij de bevestiging van mechanische middelen stelt hij tevens onverwijld de commissie van toezicht in kennis.

De directeur draagt daarnaast zorg dat, ingeval het afzonderen in een straf- of afzonderingscel langer dan vierentwintig uren duurt, de commissie van toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger terstond hiervan in kennis worden gesteld.

Ook doet de directeur de ingeslotene van de afzonderingsmaatregel en de verlenging hiervan of de strafplaatsing, onverwijld schriftelijk en zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal een met redenen omklede, gedagtekende en ondertekende mededeling. Van deze mededelingen houdt de inrichting een registratie bij.

Hetzelfde geldt indien de directeur besluit tot camera-observatie.

Personeel en directie zijn bekend met de in wet- en regelgeving neergelegde mededelingenverplichtingen.

Bevindingen

Mededeling personeel aan ingeslotene

Het is een standaardpraktijk dat personeel een ingeslotene informeert over het voornemen om een geconstateerd feit aan de directeur te rapporteren. Personeel noemt dit 'een rapport aanzeggen'. Indien een ingeslotene op dat moment niet aanspreekbaar is informeert personeel hem of haar hier zo mogelijk alsnog over voordat de directeur het rapport komt afhandelen. Bij het aanmaken van het rapport in het digitale rapportagesysteem Tulp kan de medewerker aanvinken of het rapport is aangezegd. Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit doorgaans

ook gebeurt. Personeel geeft aan niet bekend te zijn met instructies waaruit blijkt dat een rapport dient te worden aangezegd. Het is algemeen bekend en nieuwe collega's worden er altijd op geattendeerd. Doordat personeel het in het standaardrapportageformat kan aanvin- ken is het blijvend onder de aandacht.

Mededeling directeur aan arts en commissie van toezicht

Het door de directeur informeren van de arts over de plaatsing in een straf- of afzonderingscel of de bevestiging van mechanische middelen loopt in de praktijk vaak via de medische dienst. Bij het ochtendoverleg informeert de directeur of diens vervanger de aanwezige disciplines dagelijks over het aantal verblijvenden op de isolatieafdeling en meer specifiek over de nieuwe plaatsingen. De medische dienst is doorgaans ook bij dit ochtendoverleg aanwezig en informeert vervolgens de arts. Indien de medische dienst niet aanwezig is, wordt deze vaak niet op een andere wijze over de plaatsingen geïnformeerd. Wel is de medische dienst gedurende de dag over het algemeen direct op de hoogte van een voorgenomen plaatsing omdat er dan een melding verschijnt op de alarmpieper. Indien het een afzonderingsmaatregel betreft, is er ook voorafgaand aan de plaatsing vaak al overleg met een gedragsdeskun- dige en soms ook met de arts. In het weekend is de medische dienst in de meeste inrichtingen niet aanwezig. Een aantal inrichtingen laat dan standaard de arts over elke plaatsing informeren. Deze taak is dan bijvoorbeeld bij de teamleider beveiliging belegd. Andere inrichtingen laten de arts uitsluitend van een plaatsing in kennis stellen indien daartoe noodzaak aanwezig is.

Bij toepassing van mechanische middelen wordt de arts direct geïnfor- meerd. Veel inrichtingen stellen hiervan ook de commissie van toezicht (cvt) terstond in kennis. Er gaat dan een bericht naar het secretariaat van de cvt of er is telefonisch contact met de voorzitter of het lid dat op dat moment maandcommissaris is. Van alle plaatsingen, dus niet uitslui- tend de plaatsingen die langer dan 24 uur duren, in een straf- en afzonderingscel stellen de inrichtingen de cvt in kennis. Doorgaans stuurt de inrichting een kopie van de beschikking waaruit de plaatsing blijkt naar het secretariaat van de cvt. In het verleden was dit vooral per fax, maar tegenwoordig gebeurt dit steeds meer per e-mail. Vaak verstuurt de inrichting deze documenten nog dezelfde dag. Bij de meeste cvt's ontvangt de maandcommissaris vervolgens van het secretariaat de kopie van de beschikking. In het weekend zijn de bij de rechtbank ondergebrachte secretariaten gesloten. Op inrichtingsniveau zijn er soms afspraken gemaakt om de maandcommissaris in het weekend rechtstreeks te informeren over een plaatsing. Omdat de maandcommissarissen de beschikkingen dan in een aantal gevallen op

een privé-email adres ontvangen liet een van de directeuren weten deze praktijk niet toe te staan. Plaatsingen in het weekend worden dan dus wel direct via een beveiligde verbinding bij het secretariaat gemeld, maar kunnen niet eerder dan de maandag daarop de maandcommissaris bereiken. De verantwoordelijkheid voor het vervolgens naar een privé-email adres doorsturen van de beschikkingen ligt daarmee bij het secretariaat van de rechtbank en niet bij de inrichtingsdirectie.

Naast het direct informeren van de cvt over plaatsingen in straf- en afzonderingscellen ontvangen de cvt's vaak periodiek van de inrichting een overzicht van het aantal plaatsingen in een straf- of afzonderingscel. Een aantal inrichtingen verschaft tevens overzichten van het aantal plaatsingen op eigen cel.

Mededeling directeur aan ingeslotene

In alle bezochte inrichtingen ontvangt de ingeslotene die het aangaat een beschikking van elke afzonderingsmaatregel en de verlenging hiervan en van elke strafplaatsing. Over het algemeen gebeurt dit binnen 24 uur, maar het kan ook wel eens enkele dagen duren. Alle door de Inspectie bezochte inrichtingen houden een registratie bij van deze beschikkingen. Kopieën van de originele beschikkingen zijn doorgaans per jaar op alfabetische volgorde van de gedetineerdennamen gerangschikt. In een aantal inrichtingen bleken de dossiers niet volledig. Zo ontbrak wel eens het eerste besluit tot verlenging van een afzonderingsmaatregel terwijl het tweede besluit tot verlenging wel aanwezig was. Ook ontving de Inspectie in een van de inrichtingen van de commissie van toezicht een overzicht van het aantal plaatsingen in straf- en afzonderingscellen gedurende de voorliggende maanden. Tijdens het dossieronderzoek bleken diverse van deze beschikkingen niet in het dossier aanwezig. De inrichting kon de niet ondertekende versies van de beschikkingen wel uitprinten.

In diverse inrichtingen ontbrak nog wel eens de schriftelijke mededeling van de medewerker aan de directeur (het rapport) op basis waarvan de directeur tot een besluit komt. Veel directeuren hebben de gewoonte om op dit rapport de tekst voor de beschikking te concipiëren.

De beschikkingen vermelden vrijwel altijd de aanleiding, de aanvang, de duur en het einde van de straf of maatregel. De functie van de besluitnemer blijkt niet altijd uit de beschikking. De beschikking is dan uitsluitend van een handtekening voorzien. De motivatie is regelmatig beperkt. Een aantal directeuren geeft wel structureel duidelijk aan waarom een straf of maatregel is opgelegd en refereert daarbij dan vaak aan hetgeen tijdens het horen aan de orde is geweest (zie ook vorige paragraaf).

Indien de directeur besluit tot camerabewaking staat dit soms in

dezelfde beschikking vermeld, maar soms ook in een aparte beschikking. In het eerste geval is dan bij plaatsing al bekend dat een ingeslotene onder camerabewaking komt en in het laatste geval wordt het besluit daartoe vaak na plaatsing genomen.

Slechts in een van de inrichtingen wordt een beschikking wel eens in een andere taal opgesteld. Wat vaker voorkomt is dat anderstaligen wordt uitgelegd wat er in de beschikking staat.

Mededelingen-

plicht

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium mededelingenplicht voldoen de uitvoering en de check op de uitvoering overwegend. Het beleid voldoet volledig.

Ten aanzien van de uitvoering geldt dat personeel de ingeslotene doorgaans informeert over het voornemen om een geconstateerd feit aan de directeur te melden.

De directeur handelt over het algemeen ook in overeenstemming met de mededelingsverplichtingen aan arts en commissie van toezicht. Niet in alle inrichtingen wordt in het weekend de arts of de medische dienst onverwijld in kennis gesteld van elke plaatsing in een straf- of afzonderingscel. Indien daartoe geen noodzaak aanwezig is, vindt de melding pas na het weekend plaats.

In alle bezochte inrichtingen ontvangt de ingeslotene die het aangaat een beschikking van elke afzonderingsmaatregel en de verlenging hiervan en van elke strafplaatsing. Dit gebeurt vaak wel, maar niet altijd binnen 24 uur.

Voor het beleid geldt dat de wet een duidelijk kader biedt. Bovendien ligt in de rapportagemethodiek besloten dat personeel weet dat het ingeslotenen moet informeren over het voornemen om een geconstateerd feit aan de directeur te rapporteren. Ook de registratie van deze mededeling ligt in de rapportagemethodiek besloten. De registratie van beschikkingen is in een aantal inrichtingen echter niet op orde, daar ontbraken diverse stukken. De beschikkingen voldoen wel grotendeels aan de formele eisen. De motivatie is echter regelmatig beperkt en de functie van de besluitnemer staat niet altijd in de beschikking vermeld. Slechts in een enkele inrichting wordt een beschikking wel eens in een andere taal opgesteld.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Stel ook in het weekend de arts onverwijld in kennis van een plaatsing in een straf- of afzonderingscel.
- Doe aan de ingeslotene altijd onverwijld, en dus in ieder geval binnen 24 uur, schriftelijk mededeling van de afzonderingsmaatregel, van de verlenging hiervan en van de strafplaatsing.
- Draag er zorg voor dat de registratie van beschikkingen op orde is.

- Vermeld in een beschikking altijd de functie van de besluitnemer.
- Stel, waar mogelijk, de beschikking op in een voor de ingeslotene begrijpelijke taal.

2.4 Activiteiten

Criterion

De ingeslotene aan wie de afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd kan indien gewenst dagelijks minimaal een uur in de buitenlucht verblijven. Ook kan hij overeenkomstig de huisregels van de inrichting lectuur ontvangen. Daarnaast kan hij wekelijks minimaal 10 minuten telefoneren met persoonlijke relaties en 1 uur (hvb) of 2 uur (gevangenis) bezoek van persoonlijke relaties ontvangen tenzij het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, dan wel de gedragingen, lichamelijke of gemoedstoestand van de ingeslotene zulks niet toelaten. Deze rechten zijn voor ingeslotenen in de huisregels beschreven en voor personeel in instructies vastgelegd. In de dagelijkse rapportage over ingeslotenen die een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, wordt het luchtmoment vastgelegd. Op de dagen dat telefoneren, bezoek en het verstrekken van lectuur plaatsvindt, wordt dit eveneens in de dagrapportage genoteerd. Een leidinggevende controleert aan de hand van de rapportages of aan de bedoelde rechten uitvoering is gegeven.

Bevindingen

Luchten

In alle bezochte inrichtingen kunnen ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd minimaal een uur per dag luchten. Het luchten is doorgaans 's ochtends. Enkele inrichtingen bieden in de middag een tweede luchtmoment aan. Dit geldt dan met name voor de ingeslotenen die op maatregel verblijven. De totale duur van het luchten per dag kan dan oplopen tot twee uur. Meestal kiezen ingeslotenen ervoor om eerder naar binnen te gaan, vooral als het weer slecht is. Het luchten is in de eerste plaats vaak een rookmoment. Daarom biedt een aantal inrichtingen, naast het reguliere luchtmoment van een uur in de ochtend, een extra rookmoment in de middag aan. Een enkele inrichting laat de keuze aan de ingeslotene om in plaats van een uur 's ochtends, zowel 's ochtends als 's middags een half uur te luchten en te roken. In de actuele procedures van een van de inrichtingen was beschreven dat ingeslotenen van de isolatieafdeling slechts een half uur per dag mogen luchten. De directie gaf in de wederhoorreactie aan dat alle ingeslotenen in de praktijk een uur per

dag kunnen luchten.

Bij een inrichting was op een van de luchtplaatsen een bokszak opgehangen zodat ingesloten en wat extra beweging konden krijgen en eventuele frustratie konden afreageren. Zowel de ingesloten en als het personeel waren zeer te spreken over het aanbrengen van deze bokszak. De Inspectie kwam in een ander onderzoek al eens een hometrainer op de luchtplaats van een afzonderingsafdeling tegen.

Lectuur

De wetgever laat het aan de inrichtingsdirecties hoe om te gaan met het verstrekken van lectuur. Bepaald is dat afgezonderde ingesloten en overeenkomstig de huisregels van de inrichting lectuur ontvangen. Niet alle inrichtingen blijken hierover iets in de huisregels te hebben opgenomen. Uit gesprekken met ingesloten en blijkt dat het kunnen beschikken over lectuur, en daarmee over afleiding, een van de belangrijkste randvoorwaarden is om het verblijf op de isolatieafdeling goed, en in een aantal gevallen ook ongeschonden, door te komen. Die inrichtingen waar en geen radio en geen literatuur beschikbaar is en de ingesloten en vaak 23 uur per dag alleen met zijn of haar eigen gedachten is, worden als het zwaarst ervaren. Personeel van de medische dienst gaf desgevraagd aan dat dit psychische problematiek tot gevolg kan hebben of reeds bestaande problematiek kan verergeren.

Bij drie van de tien inrichtingen hadden ingesloten en 24 uur per dag de beschikking over lectuur. In vier inrichtingen werd de lectuur steeds 's ochtends verstrekt en dan rond 16 uur weer ingenomen. In een inrichting kregen ingesloten en bij goed gedrag na 24 uur de beschikking over lectuur. In twee andere inrichtingen was het mogelijk om de Bijbel of Koran te lezen en werd bij hoge uitzondering, of afhankelijk van het personeelslid, ook andere lectuur beschikbaar gesteld.

Bij ingesloten en die op maatregel geplaatst waren werd steeds beoordeeld of hun situatie het toeliet om lectuur te ontvangen.

Telefoneren

Het recht om tien minuten per week te telefoneren wordt in vrijwel alle inrichtingen aan ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd toegekend. In een inrichting wordt dit recht slechts toegekend voorzover dit strikt noodzakelijk is. Voor de overige inrichtingen geldt dat voor de ingesloten en die op de isolatieafdeling verblijven het per inrichting sterk verschilt hoe dit is ingevuld. Voor wat betreft de gespreksduur is een maximum van 10 minuten vrij standaard. Een aantal inrichtingen biedt de mogelijkheid om per drie of per vijf dagen steeds 10 minuten te bellen. Een enkele inrichting geeft de keuze om twee keer vijf minuten in plaats van een keer 10 minuten per week

te bellen. Deze inrichting stelt daarnaast de ingeslotenen in de gelegenheid om direct na plaatsing even naar huis te bellen. Zodoende wordt het thuisfront niet enige tijd in het ongewisse gelaten over de bijzondere situatie waarin de ingeslotene verkeert. In een van de inrichtingen die de Inspectie heeft bezocht konden ingeslotenen pas na zes dagen een eerste telefoongesprek voeren. In een van de inrichtingen waar het verblijf op de isolatieafdeling tot een wijziging in het bezoeksrooster leidde, was er de behoefte om bezoek hierover tijdig te kunnen informeren. Die mogelijkheid werd echter niet altijd geboden, waardoor bezoek voor niets kwam of niet aanwezig was op het moment dat het bezoek plaatsvond.

Bezoek

De meeste inrichtingen laten het bezoek op het reguliere moment plaatsvinden. Het hierboven genoemde voorbeeld betreft een uitzondering. De betreffende inrichting biedt de ingeslotenen van de isolatieafdeling uitsluitend op de maandag de mogelijkheid om bezoek te ontvangen. Indien een ingeslotene op dinsdag op de isolatieafdeling geplaatst wordt en regulier op woensdag bezoek heeft, dan komt dit te vervallen. In de betreffende week heeft de ingeslotene dan geen bezoek. Ter compensatie biedt de inrichting extra tijd om te bellen aan.

Het bezoek vindt plaats in een aparte ruimte of tezamen met de andere ingeslotenen. Tijdens het bezoek dragen ingeslotenen doorgaans hun eigen kleding. Soms ook wordt deze mogelijkheid niet geboden of is er door personeelgebrek te weinig tijd om de ingeslotene zich te laten omkleden. In dat geval begeven ingeslotenen zich in de kleding van de isolatieafdeling naar het (groeps)bezoek. De ingeslotenen ervaren dit over het algemeen als vernederend.

De duur van het bezoek is doorgaans in overeenstemming met de tijd die daarvoor staat.

De inrichtingen beschrijven zelden in de huisregels, specifiek voor ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, alle hierboven besproken rechten. Doorgaans is geen beschrijving opgenomen van een of meerdere van deze rechten. In de instructies voor personeel is dit over het algemeen beter geregeld, maar ontbreekt ook zo nu en dan de beschrijving van bepaalde rechten, of worden deze in een enkel geval foutief benoemd.

In de dagelijkse rapportage over ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd wordt het luchtmoment vastgelegd. Het bezoek wordt bij de centrale bezoekadministratie

geregistreerd. De registratie van de momenten waarop er getelefoneerd wordt en het verstrekken van lectuur is niet overal even consequent. Leidinggevendenden kunnen er daardoor niet altijd op toezien of aan de bedoelde rechten uitvoering is gegeven.

Overige activiteiten

Een aantal inrichtingen biedt ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd de mogelijkheid om aan andere activiteiten deel te blijven nemen. Het betreft dan bijvoorbeeld een bezoek aan de kerkdienst of deelname aan trainingen van een lopend reïntegratieprogramma. Per geval wordt dan bezien wat de mogelijkheden zijn en de consequenties van het eventueel niet deelnemen.

Activiteiten

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium activiteiten voldoen de uitvoering, het beleid en de check op de uitvoering overwegend.

Ten aanzien van de uitvoering geldt dat de bezochte inrichtingen dagelijks minimaal een uur luchten aanbieden. Enkele inrichtingen bieden dagelijks een extra luchtmoment aan. De Inspectie beschouwt dit als een good practice.

Hetzelfde geldt voor het aanbrengen van een boksak of een hometrainer op de luchtplaats.

De mate waarin literatuur beschikbaar is, verschilt per inrichting. Van 24 uur per dag tot helemaal geen literatuur. De Inspectie vindt deze laatste situatie zeer onwenselijk, zeker wanneer het verblijf meer dan enkele dagen duurt.

Het recht om wekelijks tien minuten te telefoneren wordt in vrijwel alle inrichtingen toegekend. Een inrichting kent dit recht niet standaard toe en beoordeelt steeds de noodzaak tot bellen. Ingeslotenen kunnen in twee inrichtingen direct na plaatsing bellen om het thuisfront van de bijzondere omstandigheid in kennis te stellen. In de andere inrichtingen is dit niet mogelijk en wordt in een van de inrichtingen standaard pas na zes dagen deze mogelijkheid geboden. Hoewel daarmee weliswaar voldaan wordt aan de in de wet neergelegde verplichting, vindt de Inspectie dat hier beter rekening gehouden kan worden met het belang van de ingeslotene.

Het recht op bezoek wordt in vrijwel alle inrichtingen onverminderd toegekend. In een inrichting kan het, afhankelijk van het moment van plaatsing, voorkomen dat een ingeslotene ten onrechte een week geen bezoek kan ontvangen. De Inspectie vindt dat dit recht nooit ondergeschikt gemaakt mag worden aan de bezoekplanning van de inrichting. De Inspectie vindt tevens dat de inrichting ingeslotenen niet in kleding

van de isolatieafdeling deel dient te laten nemen aan het (groeps)bezoek. Het aan ingesloten en, aan wie de afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, zoveel mogelijk aanbieden van de mogelijkheid om deel te nemen aan andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld lopende reïntegratietrajecten, beschouwt de Inspectie als een good practice.

Voor het beleid geldt dat dit vrijwel altijd in overeenstemming met de wet is. In een inrichting staat in de instructies echter dat er slechts recht is op een half uur luchten. In de huisregels zijn niet altijd alle rechten, die onverkort gelden voor ingesloten en op de isolatieafdeling, helder beschreven. Ook de instructies voor personeel zijn soms niet volledig. Voor wat betreft de check op de uitvoering is de registratie van het luchten en het bezoek op orde, maar het verstrekken van lectuur en de mogelijkheid bieden van telefoneren worden niet altijd even consequent geregistreerd.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Verschaf, voorzover dit vanuit veiligheidsoogpunt acceptabel is, in ieder geval lectuur aan ingesloten en die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven. Beperk deze lectuur niet tot de Bijbel en de Koran.
- Geef ten aanzien van ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, conform de wettelijke voorschriften, uitvoering aan het recht om bezoek te ontvangen en het recht om te telefoneren. Stel ingesloten en zo spoedig mogelijk in de gelegenheid om het thuisfront telefonisch te informeren over de gewijzigde omstandigheid.
- Draag er zorg voor dat ingesloten en niet in kleding van de isolatieafdeling deel dienen te nemen aan het (groeps)bezoek.
- Draag er zorg voor dat alle specifieke rechten die onverkort gelden voor ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, beschreven zijn in de huisregels en in instructies voor personeel. Pas instructies die niet in overeenstemming met de wet zijn aan.
- Registreer alle activiteiten die aangeboden worden aan ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd.
- Bezie welke activiteiten of invulling van activiteiten die in dit rapport als good practices zijn aangemerkt in de eigen inrichting kunnen worden toegepast (zie onderaan bijlage 2 voor een overzicht van good practices).

2.5 Accommodatie

Criterium

De disciplinaire strafplaatsing vindt plaats in een strafcel of een andere verblijfsruimte. De afzonderingsmaatregel vindt plaats in een afzonderingscel of een andere verblijfsruimte. De afzonderingsmaatregel vindt altijd plaats in een afzonderingscel indien deze op grond van de in de regelgeving genoemde criteria niet ten uitvoer kan worden gelegd in de verblijfsruimte.

De straf- en afzonderingscel voldoen aan de daaraan in de regelgeving genoemde criteria. De straf- en afzonderingscel, de badgelegenheid en de luchtvoorziening zijn schoon. De luchtvoorziening stelt de ingeslotene in de gelegenheid om in de buitenlucht te verblijven, waarbij verticaal zicht op de open lucht mogelijk is.

Als mechanische middelen worden slechts toegepast de in de regelgeving genoemde middelen. Dit zijn: valhelm of schuimhelm; gecapitonneerde handschoenen; mondafscherming; polsbanden aan riem om middel; enkelbanden met tussenstuk; handboeien; veiligheidsbed. Een mechanisch middel kan snel en gemakkelijk worden bevestigd, heeft geen scherpe, ruwe of puntige onderdelen, leidt bij een correcte toepassing niet tot lichamelijke beschadiging of tot ongemak dat langer duurt dan noodzakelijkerwijs samenhangt met de toepassing van het middel, kan eenvoudig gereinigd worden. Uitsluitend personeel dat hiertoe specifiek is aangewezen en opgeleid wordt belast met het aanbrengen van mechanische middelen.

De inrichting heeft beleid geformuleerd waaruit blijkt hoe het te allen tijde voorziet in voldoende en geschikte straf- en afzonderingscellen, zo nodig in een andere inrichting. Hierbij is specifiek aandacht voor het niet in een andere verblijfsruimte plaatsen van ingeslotenen die uitsluitend in een afzonderingscel geplaatst mogen worden.

Het door de inrichting geformuleerde beleid voor de inzet van mechanische middelen is in overeenstemming met wet- en regelgeving. Er is vastgelegd welk personeel bevoegd is tot het aanbrengen van mechanische middelen.

Voorafgaand aan elke plaatsing in een straf- of afzonderingscel controleert personeel of de cel voldoet aan de in de regelgeving genoemde criteria en schoon is. Voorafgaande aan plaatsing worden afwijkingen hersteld.

De staat van mechanische middelen wordt periodiek gecontroleerd. Indien deze niet langer voldoen aan de in de regelgeving genoemde voorwaarden vervangt de inrichting de middelen.

Bevindingen

In de bezochte inrichtingen vindt de disciplinaire strafplaatsing plaats in een strafcel of in de eigen cel. De afzonderingsmaatregel vindt plaats in een afzonderingscel of in de eigen cel. Een aantal inrichtingen heeft daarnaast de beschikking over een of meerdere cellen op de eigen afdeling die gebruikt kunnen worden voor het afzonderen. Deze cellen lijken vaak op reguliere cellen en kunnen aangepast worden aan de toestand van de ingeslotene. Bij het afzonderen in het kader van een maatregel is het bijvoorbeeld vaak niet mogelijk om de maatregel op de eigen cel ten uitvoer te leggen. De ingeslotene kan zichzelf daar letsel toebrengen. Afzondering in een prikkelarme afzonderingscel kan de psychische toestand echter verder doen verslechteren. De specifieke cellen op de afdeling bieden dan het beste alternatief. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.1.

De meeste inrichtingen hebben niet specifiek in beleid vastgelegd hoe te allen tijde voorzien wordt in voldoende en geschikte straf- en afzonderingscellen. In de praktijk wordt er pragmatisch omgegaan met een tekort aan cellen. Indien een ingeslotene met spoed op grond van een maatregel in een afzonderingscel geplaatst moet worden, wordt een cel vrijgemaakt waar op dat moment een ingeslotene op grond van een straf verblijft. Deze ingeslotene gaat dan tijdelijk terug naar de afdeling om een deel van de straf op de eigen cel uit te zitten of diens straf wordt direct omgezet van een plaatsing in een strafcel naar een strafplaatsing op eigen cel.

De Inspectie sprak enkele gedetineerden die hier ervaring mee hadden. Voor hen die na een kort verblijf op de eigen cel teruggeplaatst werden naar de strafcel was niet altijd duidelijk wat hieraan ten grondslag lag.

De straf- en afzonderingscel

De straf- en afzonderingscellen bevinden zich doorgaans op een of soms twee of drie centrale locaties in de inrichting. Per bezochte inrichting zijn er tussen de vier en 14 cellen die zowel ingezet worden voor strafplaatsingen als voor afzonderingsmaatregelen. Het enige verschil tussen beide is dat, zoals in regelgeving is vastgelegd, bij een strafplaatsing overdag het matras door een zitelement vervangen wordt en bij een maatregel 24 uur per dag gekozen kan worden tussen een matras en zitelementen. Deze keuzevrijheid verklaart een verschil in uitvoering. Meestal hebben de ingeslotenen die op grond van een maatregel geplaatst zijn 24 uur per dag een matras. In een inrichting binnen de sector gevangeniswezen hadden alle afgezonderde gedetineerden 24 uur per dag een matras en overdag tevens zitelementen. In een andere inrichting van de sector gevangeniswezen hadden alle gedetineerden 's nachts een matras en overdag uitsluitend zitelemen-

ten. In een van inrichtingen van de Directie Bijzondere Voorzieningen hadden alle vreemdelingen op de isolatieafdeling 24 uur per dag een matras. Voor de strafplaatsingen is dit laatste niet in overeenstemming met de regelgeving.

Per inrichting is steeds een deel van de cellen voorzien van camera's. In drie inrichtingen zijn dat alle cellen. Paragraaf 3.3 gaat nader in op het cameratoezicht.

In de meeste inrichtingen is het mogelijk om in de straf- of afzonderingscel kennis te nemen van de tijd. Er zit dan een klokje in de deur of er hangt buiten een klok waarop zicht vanuit de cel mogelijk is.

Ingeslotenen denken wisselend over het al dan niet kennis kunnen nemen van de tijd. De een ervaart het als een kwelling als er geen tijdsbeleving is, de ander wil juist niet geconfronteerd worden met het voortkruipen van de tijd.

Zicht naar buiten vanuit de straf- en afzonderingscel is overigens geen vanzelfsprekendheid. Bij de helft van de inrichtingen was er vrij zicht naar buiten. Bij de overige inrichtingen waren de ramen geblindeerd of was het zicht beperkt door niet te bedienen luxaflex of, in een geval, zeer kleine op hoogte aanwezige raampjes. Bij deze laatste inrichting bedraagt het totale raamoppervlak minder dan de wet voorschrijft. Daglicht kwam wel altijd in meer of mindere mate naar binnen, soms via een koepel in het plafond.

In zeven van de tien inrichtingen is in de straf- en afzonderingscellen een radio aanwezig. In een van deze inrichtingen bleek de radio niet te werken. In een andere inrichting wordt pas na 24 uur de mogelijkheid geboden om naar de radio te luisteren. In de instructies staat dit als een privilege benoemd.

In drie van de tien inrichtingen zijn de straf- en afzonderingscellen niet voorzien van een radio. Opvallend is dat dit bij beide inrichtingen van de Directie Bijzondere Voorzieningen het geval is.

In alle bezochte inrichtingen zijn de straf- en afzonderingscellen voorzien van een toilet. In zes van de tien inrichtingen bleek het voor de ingeslotenen niet mogelijk om zelf het toilet door te spoelen.

Ingeslotenen waar de Inspectie mee sprak gaven aan dat het soms lang kan duren voordat personeel na een oproep het toilet doorspoelt. Een enkele ingeslotene gaf aan dat hij wel eens de hele nacht in de stank lag en dat er pas 's ochtends voor hem werd doorgespoeld. De voorziening om zelf door te kunnen spoelen is vaak niet aanwezig omdat ingeslotenen die er bijvoorbeeld van verdacht worden drugs te hebben ingeslikt dit dan kunnen wegspoelen. In vier inrichtingen is het voor ingeslotenen wel mogelijk om zelf door te spoelen. Dit kan dan zonnig

uitgeschakeld worden. In een van de inrichtingen van de Directie Bijzondere Voorzieningen is naast een toilet ook een waterkraantje en een spiegel aanwezig.

In alle bezochte inrichtingen zijn de straf- en afzonderingscellen voorzien van een intercom. Bij een van de bezochte inrichtingen bleek de geluidskwaliteit van de intercom matig. Het personeel kon vanuit de cel slecht worden verstaan en personeel gaf aan de ingeslotenen ook niet altijd goed te kunnen verstaan.

De straf- en afzonderingscellen van alle bezochte inrichtingen zijn voorzien van verlichting. In een van de inrichtingen kunnen ingeslotenen de verlichting zelf bedienen. In de andere inrichtingen is dit aan het personeel voorbehouden. Doorgaans is de verlichting volgens de inrichtingen 's avonds aan en 's nachts uit. Indien een gedetineerde onder (camera)toezicht staat kan personeel de verlichting 's nachts in een gedimde stand aanlaten. Tijdens de overnachting van een van de inspecteurs in een cel op de isolatieafdeling bleef het licht 's nachts op gedimde stand aan, terwijl er geen sprake was van camerabewaking. De hoeveelheid licht bleek voldoende om te kunnen lezen en de vraag kan gesteld worden of er bij deze hoeveelheid licht nog sprake is van een onverstoorde nachtrust.

Luchtverversing en verwarming zijn ook in de straf- en afzonderingscellen van alle bezochte inrichtingen aanwezig. De kwaliteit van de luchtverversing verschilde wel, maar over het algemeen was deze redelijk tot goed. Een enkele ingeslotene klaagde over de luchtverversing; tijdens zijn verblijf zou deze niet gefunctioneerd hebben. De verwarming is doorgaans in de vloer of de wanden van de straf- en afzonderingscellen aangebracht. De temperatuur was over het algemeen redelijk aangenaam. Een ingeslotene klaagde over een uitgedroogde huid veroorzaakt door de vloerverwarming. Een andere ingeslotene over het op blote voeten moeten verblijven in een cel met een koude vloer. Ingeslotenen die in een strafcel verblijven krijgen overdag meestal sokken en een overall of een joggingpak. Aan het einde van de dag wisselen ze deze in voor een pyjama. Bij ingeslotenen die in een afzonderingscel verblijven bestaat een verhoogd risico dat ze zichzelf of een ander iets zullen aandoen. Zij dragen vaak dag en nacht een zogenoemd scheurhemd dat gemaakt is van een materiaal dat zich niet laat scheuren. Een aantal inrichtingen stelt daarnaast papieren ondergoed beschikbaar. In een inrichting krijgen de ingeslotenen naast een scheurhemd een korte broek van niet scheurbaar materiaal. In enkele inrichtingen zijn de straf- en afzonderingscellen voorzien van een oppervlak om op te krijten. Er is dan krijtverf aangebracht op een

wand of op de deur van de cel.

Vrijwel alle bezochte straf- en afzonderingscellen waren schoon.

Doorgaans dienen de ingesloten en de cel zelf schoon te houden, met name als het een strafplaatsing betreft. Vaak is er wekelijks een mobiele reinigingsploeg die een grondige reiniging uitvoert. In een enkele inrichting maakt inrichtingspersoneel de cel van ingesloten en, die op maatregel geplaatst zijn, schoon. Voorafgaand aan elke plaatsing controleert personeel of de cel schoon is en of er geen afwijkingen zijn.

De luchtplaats

Alle isolatieafdelingen van de bezochte inrichtingen beschikken over één of meer luchtplaatsen. Op de meeste luchtplaatsen verblijven ingesloten en in de buitenlucht en is er verticaal vrij zicht op de open lucht. In twee van de tien inrichtingen voldeed de luchtplaats niet aan deze eisen.¹⁰ In de ene inrichting was de luchtplaats vrijwel volledig overkapt en bood slechts zeer beperkt zicht op de open lucht. Bij een andere inrichting bestond de luchtplaats in feite uit twee bij elkaar gevoegde cellen met open ramen met tralies. Ingesloten en die in beperkingen waren geplaatst dienden gebruik te maken van deze luchtplaatsen. Zij werden dus niet in de gelegenheid gesteld om in de buitenlucht te verblijven. Voor de overige ingesloten en van de isolatieafdeling had de inrichting echter voorzien in een luchtplaats elders in het gebouw. Mede uit praktische overwegingen werd zoveel mogelijk getracht om afgezonderde ingesloten en daar gezamenlijk te laten luchten.

In een andere inrichting had de commissie van toezicht geoordeeld dat de luchtplaatsen niet voldeden omdat een verblijf op deze luchtplaatsen niet als een verblijf in de buitenlucht kon worden aangemerkt. De inrichting heeft naar aanleiding daarvan een van de luchtplaatsen laten aanpassen. De niet aangepaste luchtplaats wordt niet voor het luchten gebruikt.

De luchtplaatsen zijn veelal voorzien van een drukbel of intercomverbinding om personeel op te roepen. Een aantal luchtplaatsen is

¹⁰ Bij brief van 10 maart 2012 informeert de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer dat uit onderzoek van DJI is gebleken dat bij 10 penitentiaire inrichtingen de luchtruimten van de isolatieafdelingen niet voldoen aan de wettelijke norm. Van de acht penitentiaire inrichtingen die de Inspectie in het kader van dit onderzoek bezocht behoren twee inrichtingen tot de inrichtingen waarvan de luchtplaats volgens DJI niet aan de wettelijke norm voldoet. Het betreft PI Almelo, locatie de Karelskamp en PI Limburg Zuid, locatie de Geerhorst (zie ook ISt-rapport september 2008). De staatssecretaris geeft in zijn brief aan dat voor vijf van de 10 locaties reeds voorzien is in een oplossing en dat hij DJI de opdracht heeft gegeven om met ingang van 12 maart 2012 voor de overige locaties te voorzien in een oplossing.

voorzien van verlichting en/of camerabewaking. Bij diverse inrichtingen heeft personeel vanaf de gang geen volledig zicht op de gehele luchtplaats. Bij twee inrichtingen was er geen overkapping boven een deel van de luchtplaats en kon er niet geschild worden tegen de regen. De luchtplaatsen waren vrijwel allemaal schoon. Op een van de luchtplaatsen lag ontlasting van een ingeslotene die daar eerder die dag gelucht had. Personeel had dit niet opgemerkt bij het einde van het luchten.

De badgelegenheid

Alle isolatieafdelingen van de bezochte inrichtingen zijn voorzien van een badgelegenheid. Standaard is een douche aanwezig en vaak ook een wastafel en een bad. Het bad is echter vrijwel altijd buiten gebruik. In een enkel geval douchen de ingeslotenen in het bad. Een aantal badgelegenheden heeft ook een oogdouche (voor na gebruik pepperspray) en/of een toilet.

De deur naar de badgelegenheid was doorgaans voorzien van een raam of een spionnetje, zodat personeel tijdens het douchen toezicht kan houden. In een enkel geval had de deur geen doorkijkmogelijkheid en liet personeel de deur tijdens het douchen openstaan. Personeel gaf aan dat het niet permanent toekijkt tijdens het douchen, maar wel een oogje in het zeil wil houden.

De badgelegenheden waren over het algemeen schoon. In een enkel geval hing er een bedompte lucht.

De mechanische middelen

De Inspectie heeft in de bezochte inrichtingen uitsluitend de in regelgeving genoemde mechanische middelen aangetroffen.

Doorgaans worden deze bewaard in de opslagruimte van het interne bijstandsteam (IBT). De leden van het IBT zijn steeds aangewezen en opgeleid om de mechanische middelen aan te brengen. In een aantal inrichtingen waren tevens op de isolatieafdeling mechanische middelen beschikbaar. In alle inrichtingen wordt weinig gebruik gemaakt van de mechanische middelen. In enkele inrichtingen vrijwel nooit. Het veiligheidsbed wordt slechts zeer zelden gebruikt, in een aantal inrichtingen is het veiligheidsbed zelfs niet meer aanwezig. Van de overige in de regelgeving genoemde mechanische middelen ontbraken regelmatig de gecapitonneerde handschoenen en de mondafscherming. Verder gaf personeel vrijwel steeds aan geen gebruik te maken van de valhelm of schuimhelm omdat ingeslotenen deze relatief eenvoudig afkrijgen. Binnen de detentie- en uitzetcentra is een nieuwe helm in gebruik die volgens personeel van de bezochte inrichtingen wel goed blijft zitten. Een enkele inrichting van de sector gevangeniswezen

heeft een type helm aangeschaft die volgens personeel van die inrichting ook goed blijft zitten. Voor deze helmen en de overige aanwezige mechanische middelen geldt dat ze snel en gemakkelijk kunnen worden bevestigd¹¹ en geen scherpe, ruwe of puntige onderdelen bevatten. Ook leidt een correcte toepassing niet tot lichamelijke beschadiging. De Inspectie vergeleek de handboeien die binnen de inrichtingen van DJI gebruikt worden met de handboeien die de Koninklijke Marechaussee op Schiphol tijdens het transport van uit te zetten vreemdelingen gebruikt. Deze laatste handboeien bleken eenvoudig aan te brengen, zijn functioneel en veroorzaken minder ongemak dan de handboeien die DJI gebruikt.

De mechanische middelen waren in het algemeen in een goede staat en schoon. Niet in alle inrichtingen was duidelijk wie belast was met het periodiek controleren van de staat van de mechanische middelen.

Mogelijk had dit te maken met de geringe toepassing. In de inrichtingen waar dit wel duidelijk was lag de taak daartoe doorgaans bij een van de groepscommandanten van het IBT.

De inrichtingen volgen bij het toepassen van mechanische middelen het landelijk protocol.

Accommodatie

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium accommodatie voldoen de uitvoering en het beleid beperkt en de check op de uitvoering overwegend.

Ten aanzien van de uitvoering geldt weliswaar dat de inrichting van de straf- en afzonderingscel over het algemeen in overeenstemming is met de norm, maar dat er bij dit uitgebreide criterium ook nog een groot aantal aandachtspunten is.

In een van de detentie- en uitzetcentra waren de strafcellen overdag niet voorzien van zitelementen, maar van een matras. In slechts vijf van de tien inrichtingen was er vanuit de cellen van de isoleerafdeling vrij uitzicht naar buiten. In de overige cellen waren de ramen vaak geblindeerd waardoor een beperkte hoeveelheid licht naar binnen viel. In het CPT annual report 2010-2011 stelt het CPT over afzondercellen dat er toegang tot daglicht moet zijn. De Inspectie constateert dat aan deze voorwaarde weliswaar voldaan wordt, maar dat de hoeveelheid licht soms wel erg beperkt is.

In een van de inrichtingen voldeed het raamoppervlak van de cellen niet aan de daarvoor voorgeschreven minimumeis.

In drie van de tien inrichtingen is geen radio aanwezig. In enkele andere inrichtingen zijn aan het inschakelen van de radio restricties verbon-

¹¹ De Inspectie heeft het aanbrengen getest in een situatie waarbij door de persoon waarbij de middelen werden aangebracht, geen weerstand werd geboden.

den. Hoewel dit niet bij wet geregeld is, vindt de Inspectie het, net als bij het niet beschikbaar stellen van literatuur, zeer onwenselijk als ingesloten en geïsoleerden geen mogelijkheid tot afleiding van een radio hebben, zeker wanneer het afzonderen meer dan enkele dagen duurt. Het in een aantal inrichtingen beschikbaar stellen van een krijtwand ziet de Inspectie dan ook als een *good practice*.

De Inspectie is van oordeel dat ingesloten en geïsoleerden zoveel mogelijk de mogelijkheid geboden moet worden om zelf het toilet door te spoelen. Uitsluitend indien daartoe aanleiding bestaat moet dit kunnen worden beperkt. De huidige inrichting van de straf- en afzonderingscellen maakt dit echter niet altijd mogelijk. Door tijdig te reageren op een verzoek van een ingeslotene om het toilet door te spoelen kan veel ergernis worden voorkomen.

De inspectie constateerde dat de intercomkwaliteit in een inrichting onvoldoende was. De Inspectie stelde daarnaast vast dat, ook als iemand niet onder (camera)toezicht geplaatst is, de nachtverlichting soms aanblijft. De Inspectie vraagt zich bovendien af of de gebruikte lichthoeveelheid noodzakelijk is voor het toezicht en de nachtrust en het dag- en nachtritme van de ingeslotene niet onnodig verstoort. Met moderne camera's is immers ook zonder licht adequaat toezicht mogelijk.

De meeste luchtplaatsen in dit onderzoek voldoen aan de daaraan gestelde voorwaarden. In twee inrichtingen voldoet de luchtplaats niet omdat een verblijf aldaar niet kan worden aangemerkt als een verblijf in de buitenlucht. Dit is opmerkelijk omdat de Inspectie hier reeds sinds 2006 aandacht voor vraagt. In twee andere inrichtingen voldeed de luchtplaats niet omdat er geen overkapping aanwezig was om te schuilen tegen de regen.

Ten aanzien van de mechanische middelen viel het de Inspectie op dat de valhelm of schuimhelm waarover vrijwel alle inrichtingen beschikken niet of nauwelijks gebruikt wordt omdat deze niet functioneel is. De Inspectie stelt de vraag hoe het kan dat verschillende inrichtingen van DJI ieder voor zich tot het oordeel zijn gekomen dat de helm niet voldoet en desondanks gedurende vele jaren niet besloten is om te voorzien in een alternatief.¹² Binnen de detentie- en uitzetcentra is inmiddels een nieuwe helm in gebruik waar de bezochte inrichtingen tevreden over waren. Bij de meeste inrichtingen binnen de sector gevangeniswezen was dit alternatief echter niet bekend. Ook voor de handboeien die DJI gebruikt is een alternatief beschikbaar dat minder

¹² In de wederhoorreactie geeft DJI aan dat in een aantal inrichtingen reeds enkele jaren een proef loopt met het gebruik van een nieuwe helm. Omdat de noodzaak tot het toepassen zo gering is heeft de proef een relatief lange doorlooptijd.

ongemak veroorzaakt.

De meeste inrichtingen hebben niet specifiek in beleid vastgelegd hoe te allen tijde voorzien wordt in voldoende en geschikte straf- en afzonderingscellen. In de praktijk wordt hier pragmatisch mee omgegaan en levert het weinig problemen op.

Binnen een aantal inrichtingen is de controle van de staat van de mechanische middelen niet duidelijk belegd.

Aanbeveling aan DJI

- Evalueer periodiek de functionaliteit van de mechanische middelen. Bezie of de handboeien vervangen kunnen worden door handboeien die minder ongemak veroorzaken en elders binnen de overheid reeds in gebruik zijn. Bezie of de valhelmen vervangen dienen te worden.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Voorzie strafcellen overdag van zitelementen.
- Draag er zorg voor dat het raamoppervlak voldoet aan de norm. Realiseer in afzondercellen een goede daglichtinval en indien mogelijk vrij uitzicht naar buiten.
- Bied in ieder geval ingesloten die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven de nodige afleiding. Stel hen in de gelegenheid om naar de radio te luisteren.
- Bied ingesloten zoveel mogelijk de mogelijkheid om zelf het toilet door te spoelen en beperk deze mogelijkheid uitsluitend indien daartoe aanleiding bestaat. Reageer voor zolang de huidige inrichting van de straf- en afzonderingscellen dit niet mogelijk maakt tijdig op elk verzoek om het toilet door te spoelen.
- Draag zorg voor een goede intercomkwaliteit.
- Schakel, indien een ingeslotene niet onder (camera)toezicht staat, de nachtverlichting niet in. Onderzoek welke lichthoeveelheid noodzakelijk is voor het toezicht en de nachtrust en het dag- en nachtritme van de ingeslotene niet onnodig verstoord. Overweeg de inzet van camera's die ook zonder kunstlicht een goed beeld geven.
- Draag er zorg voor dat de luchtvoorzieningen dusdanig zijn ingericht dat ingesloten er in de buitenlucht kunnen verblijven met verticaal zicht op de open lucht, maar ook kunnen schuilen tegen de regen.
- Wijs een functionaris aan die verantwoordelijk is voor de periodieke controle van de staat van de mechanische middelen.

2.6 Conclusie

Ten aanzien van het aspect rechtspositie doet de Inspectie relatief veel aanbevelingen. Dit wil allerm minst zeggen dat het niet goed gesteld is met de rechtspositie van ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of een strafplaatsing is opgelegd of bij wie mechanische middelen zijn aangebracht. Integendeel, er is de inrichtingen veel aan gelegen om de rechtspositie van deze kwetsbare groep zoveel mogelijk te waarborgen. Dat de Inspectie niettemin veel aanbevelingen doet komt enerzijds doordat een constatering bij een, of een beperkt aantal inrichtingen al tot een aanbeveling kan leiden (zie bijlage 2 voor een overzicht). Anderzijds komt dit door het grote aantal normen en verwachtingen dat getoetst is bij het aspect rechtspositie.

Hoewel de inrichtingen grotendeels voldoen aan deze normen en verwachtingen legt het niet nakomen van bepaalde normen en verwachtingen soms veel gewicht in de schaal. Daardoor voldoet in dit hoofdstuk de uitvoering bij drie criteria overwegend en bij twee criteria slechts beperkt. Deze twee criteria zijn het criterium rechtmatig afzonderen en het criterium accommodatie. Ten aanzien van het criterium rechtmatig afzonderen komt de Inspectie tot dit oordeel omdat in de praktijk een of meer strafwaardige handelingen kunnen leiden tot een aaneengesloten verblijf van meer dan 14 dagen op de isolatieafdeling. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Bijvoorbeeld omdat de ingeslotene in afwachting van een overplaatsing langer dan de opgelegde 14 dagen op de isolatieafdeling moeten verblijven. Of omdat de ingeslotene, bij samenloop van meerdere strafwaardige handelingen, meer dan 14 dagen aaneengesloten in een strafcel dient te verblijven. Een ander voorbeeld betreft het aansluitend aan een straf van 14 dagen, voor weigering plaatsing mpc, opnieuw opleggen van een straf van 14 dagen. De Inspectie is met name zeer kritisch over de verschillende wijze waarop inrichtingen omgaan met ingesloten en die weigeren op een mpc geplaatst te worden. Zelfs binnen vestigingen legt de ene directeur hier een afzonderingsmaatregel voor op en de andere directeur een strafplaatsing. Dit is opmerkelijk omdat het doel van beide middelen en de rechtswaarborgen waarmee ze zijn omgeven verschillend zijn.

Op het criterium accommodatie voldoet de uitvoering beperkt vanwege het grote aantal aanbevelingen dat zich in een aantal gevallen tot een beperkt aantal inrichtingen richt. De Inspectie vindt het met name belangrijk dat ingesloten en die meerdere dagen achtereen op de isolatieafdeling verblijven, niet verstoken blijven van enige vorm van afleiding. In die afleiding kan voorzien worden door literatuur beschikbaar te stellen en de cel van een radio te voorzien. Het op de deur of een

wand aanbrengen van een krijtbord ziet de Inspectie daarbij als een good practice.

Bij dit criterium vraagt de Inspectie ook aandacht voor het op onderdelen aanpassen van de leefomgeving van de ingeslotene, dan wel diens mogelijkheid om invloed te hebben op deze leefomgeving. Zo dienen ingeslotenen in de buitenlucht te kunnen luchten, dienen strafcellen overdag te zijn voorzien van zitelementen, dient het raamoppervlak van de straf- en afzonderingscel te voldoen aan de minimumnorm, dient de intercom goed te functioneren en dient bij ingeslotenen die niet onder (camera)toezicht staan 's nachts de nachtverlichting uitgeschakeld te kunnen worden. Ook vindt de Inspectie het wenselijk dat ingeslotenen zoveel mogelijk zelf het toilet door kunnen spoelen en dat er vrij uitzicht naar buiten is vanuit de cellen van de isolatieafdeling.

Ten aanzien van de overige criteria merkt de Inspectie op dat deze overwegend voldoen, maar dat er wel enige aandachtspunten zijn. Voor het recht op telefoneren geldt weliswaar dat dit, een enkele uitzondering daargelaten, onverkort wordt toegekend, maar dat ingeslotenen vaak pas na enkele dagen het thuisfront over hun bijzondere situatie kunnen informeren. Ook het recht op bezoek wordt bij vrijwel alle inrichtingen onverkort toegekend. Het laten deelnemen aan (groeps) bezoek in kleding van de isolatieafdeling is echter niet wenselijk.

Voor anderstaligen vraagt de Inspectie in twee aanbevelingen aandacht. Zo dient een ingeslotene zo nodig met bijstand van een tolk te worden gehoord en dient een beschikking zoveel mogelijk in een voor de ingeslotene begrijpelijke taal te worden opgesteld. Het komt in de praktijk vrijwel niet voor dat beschikkingen in een andere dan de Nederlandse taal worden opgesteld. De motivatie in de beschikkingen en met name het daarin vermelden van hetgeen tijdens het horen aan de orde kwam is een ander belangrijk aandachtspunt. Voor het horen geldt daarnaast dat dit ten onrechte niet altijd gebeurt vóór een besluit over het verlengen van een afzonderingsmaatregel. Tenslotte vindt de Inspectie dat ook in het weekend de arts onverwijld in kennis gesteld dient te worden van een plaatsing in een straf- of afzonderingscel. Het beleid voldoet bij twee criteria volledig omdat zowel bij de hoorplicht als de mededelingenplicht de wet een duidelijk kader geeft dat nauwelijks tot geen nadere uitwerking vraagt. De directeur van een inrichting wordt geacht de wet te kennen.

Net als bij de uitvoering voldoen bij het beleid de criteria rechtmatige afzondering en accommodatie beperkt. Hoewel voor de detentie- en uitzetcentra specifiek beleid is opgesteld heeft het merendeel van de bezochte inrichtingen van de sector gevangeniswezen, in aanvulling op de sanctiekaart, geen specifiek beleid ontwikkeld voor het opleggen van, en omgaan met, de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing.

Ook voor het te allen tijde kunnen voorzien in voldoende en geschikte straf- en afzonderingscellen is vaak geen beleid vastgelegd. Specifiek voor het criterium activiteiten dient opgemerkt te worden dat een van de inrichtingen in strijd met de wet in de instructies heeft vastgelegd dat ingesloten op de isolatieafdeling dagelijks slechts een half uur mogen luchten. De betreffende inrichting verzekerde de Inspectie dat deze instructie in de praktijk niet wordt toegepast. De check op de uitvoering tenslotte voldoet gemiddeld overwegend. Belangrijkste constatering hierbij is dat de beslissing tot afzonderingsmaatregel, strafplaatsing of toepassing van mechanische middelen in de beschikking beter gemotiveerd dient te worden en dat hierbij onder andere vastgelegd dient te worden in hoeverre de inhoud van het horen is meegewogen in deze beslissing.

3

Omgang en Veiligheid

In dit hoofdstuk staan de omgang met en de veiligheid van de ingeslotene centraal. In de eerste paragraaf komt aan de orde hoe de inrichting er zorg voor draagt dat er geregeld contact is tussen personeel en de in de straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotene en dat dit contact is afgestemd op de situatie van de ingeslotene. In de tweede paragraaf komen zowel de verzorging van de ingeslotene als de medische zorg aan de orde. De laatste paragraaf betreft het toezicht door personeel en de commissie van toezicht.

3.1 Contact

criterium

Er is geregeld contact tussen personeel en de in de straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotene. Dit contact is naar aard en frequentie afgestemd op de situatie van de ingeslotene. In beleid is vastgelegd hoe de inrichting hiervoor zorg draagt. Leidinggevend zien er op toe dat er het nodige contact tussen personeel en de in een straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotene is en dat dit naar aard en frequentie op de situatie van de ingeslotene is afgestemd.

De ingeslotene kan vanuit de straf- of afzonderingscel via een intercom 24 uur per dag in contact komen met personeel en desgewenst een noodoproep doen. Bij een oproep is er direct contact tussen personeel en de ingeslotene en indien daartoe aanleiding bestaat, is er binnen 10 minuten visueel contact. Bij een noodoproep is personeel binnen drie minuten ter plaatse. In instructies voor personeel is vastgelegd hoe omgegaan dient te worden met (nood)oproepen van in een straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotene.

Indien de directeur de in de straf- of afzonderingscel aanwezige communicatiemiddelen buiten gebruik stelt omdat de ingeslotene daar herhaaldelijk zonder noodzaak gebruik van heeft gemaakt, treft hij de maatregelen die noodzakelijk zijn voor voldoende communicatie door de ingeslotene met personeel.

Bevindingen

Vaste contactmomenten

Voor de ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven is een apart dagprogramma opgesteld. De verzorgingsmomenten (zie ook de volgende paragraaf) zijn dan tevens de contactmomenten. Doorgaans is dit driemaal daags een maaltijdverstrekking, het dagelijks luchtmoment en het 's ochtends en eventueel 's avonds douchen of opfrissen. Een aantal inrichtingen verstrekt daarnaast tussendoor een of meerdere malen koffie of thee. De aard van het contact verschilt. Regelmatig is

het niet meer dan het begeleiden van iemand naar de luchtplaats of het overhandigen van eten en/of drinken. In een aantal inrichtingen is het contact intensiever, met name als iemand op maatregel verblijft en de psycholoog geïndiceerd heeft dat extra contact gewenst is. Honger- en dorststakers krijgen altijd extra aandacht. Dit is ook vastgelegd in het landelijk protocol voor honger- en dorststakers. Enkele inrichtingen hebben ook specifiek in een protocol isoverzorging opgenomen dat de aard en de frequentie van het contact afgestemd dient te zijn op de situatie van de ingeslotene.

De frequentie van bezoeken door andere disciplines, zoals de medische dienst en de geestelijke verzorging, verschilt per inrichting. In een van de bezochte inrichtingen is het vaste praktijk dat de mentoren de ingeslotenen op de isolatieafdeling bezoeken. In enkele andere inrichtingen was deze ontwikkeling net in gang gezet.

In een van de inrichtingen gaat het personeel mee met de ingeslotene op de luchtplaats. Dat is dan vaak ook het moment waarop er met de ingeslotene gesproken wordt. In de betreffende inrichting controleert personeel 24 uur per dag ieder uur hoe het met de ingeslotene gesteld is. Indien gewenst kan de ingeslotene dan contact met het personeel hebben. Andere inrichtingen controleren de gesteldheid met een lagere frequentie, tenzij er een specifieke aanleiding bestaat om vaker te controleren.

Doordat personeel dient vast te leggen of maaltijden, luchtmomenten en andere verzorgingsmomenten hebben plaatsgevonden kunnen leidinggevend hier redelijk goed toezicht op houden. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt was niet altijd vast te stellen, tenzij leidinggevend de registraties aftekenden of op basis daarvan een rapportage opstelden. Indien er een verzoek van andere disciplines lag om extra aandacht aan een bepaalde ingeslotene te besteden, dan kwam dit in de rapportages (aan deze disciplines) terug.

Intercom contact

In alle bezochte inrichtingen was, zoals reeds gemeld in paragraaf 2.5, in elke cel van de isolatieafdeling een intercom aanwezig. De Inspectie heeft bij elk bezoek de reactietijd op een oproep tijdens de dagsituatie getest. In vrijwel alle inrichtingen was er direct contact mogelijk. In een enkele inrichting duurde dit iets langer. Ingeslotenen bevestigden dat er doorgaans vrij snel contact is via de intercom. In de meeste inrichtingen komt de oproep overdag binnen bij een statische of centrale post, of direct bij personeel dat verantwoordelijk is voor de verzorging van de ingeslotenen op de isolatieafdeling. In een aantal inrichtingen heeft dit personeel een kantoor op de isolatieafdeling. Dan kan het vrijwel direct ter plaatse zijn. In andere inrichtingen is dit personeel werkzaam op een

andere afdeling, maar heeft het (de betreffende dag) de taak om (tevens) zorg te dragen voor de ingesloten en op de isolatieafdeling. Het duurt in dat geval iets langer voordat personeel ter plaatse is, maar indien er sprake is van spoed kan dit altijd binnen enkele minuten.

Indien de oproep niet direct bij het personeel van de isoafdeling, maar eerst bij de centraalpost of de statische post binnenkomt, neemt personeel van deze posten contact op met het personeel van de isoafdeling. Ook dan kan dit personeel vrij snel ter plaatse zijn.

Ingesloten en hebben over het algemeen weinig klachten over de reactietijd gedurende de dag. Een van de ingesloten en die de Inspectie sprak, gaf wel aan dat hij de eerste dag na plaatsing 's ochtends tijdig aangaf bepaalde medicijnen in te moeten nemen en dat pas uren later zijn medicijnen werden verstrekt. Dit veroorzaakte bij hem veel stress. Tijdens de nacht is er in de inrichtingen slechts zeer beperkt personeel aanwezig. De intercom komt dan vaak binnen bij de meldkamer of, indien deze bezet blijft, bij de statische post of centraalpost. Enkele inrichtingen hebben ook 's nachts personeel aanwezig op of in de directe nabijheid van de isolatieafdeling. Daar is personeel ook 's nachts vrijwel altijd snel ter plaatse. Voor de overige inrichtingen geldt dat bij een oproep een inschatting gemaakt wordt van de urgentie om bij een ingeslotene langs te gaan. Lijkt deze urgentie aanwezig dan, zo geeft personeel aan, wordt de ingeslotene direct bezocht. Lijkt er geen sprake van urgentie dan bezoekt personeel de ingeslotene tijdens een van de reguliere nachtelijke looprondes.

Ingesloten en bevestigen dat het 's nachts vaak langer kan duren voordat er personeel langskomt. In een aantal gevallen beoordelen zij de mate waarin sprake is van urgentie anders dan personeel. Het eerder genoemde voorbeeld van het doorspoelen van het toilet is daar een voorbeeld van.

Uitschakelen intercom

Het komt vrijwel niet voor dat de directeur de in de straf- of afzondingscel aanwezige communicatiemiddelen buiten gebruik stelt omdat de ingeslotene daar herhaaldelijk zonder noodzaak gebruik van heeft gemaakt. In een van de bezochte inrichtingen heeft de directeur daartoe ooit besloten. De ingeslotene stond wel onder camerabewaking (zonder geluid) en werd elk uur fysiek gecontroleerd.

In een aantal inrichtingen geeft personeel aan bij ingesloten en die herhaaldelijk zonder noodzaak gebruik maken van de intercom het geluid van de oproep uit te zetten. In dat geval is de oproep nog wel visueel waarneembaar doordat er een lampje gaat branden. De vraag is dan of personeel altijd waarneemt dat het lampje gaat branden.

Contact

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium contact voldoen de uitvoering, het beleid en de check op de uitvoering overwegend. Ten aanzien van de uitvoering is de Inspectie van oordeel dat deze overwegend voldoet omdat in diverse inrichtingen het contact naar aard en frequentie nog beter afgestemd kan worden op de situatie van de ingeslotene. Weliswaar heeft een aantal inrichtingen hier wel aandacht voor en zijn er ook richtlijnen opgenomen in het protocol isoverzorging, maar bij de overige inrichtingen is er uitsluitend specifieke aandacht voor risicovolle gevallen, zoals honger- en dorststakers.

De Inspectie vindt het een good practice dat in een van de bezochte inrichtingen de mentoren de ingeslotenen op de isolatieafdeling standaard bezoeken en dat dit in enkele andere inrichtingen momenteel ook ingevoerd wordt.

Het contact via de intercom verloopt over het algemeen vrij goed.

Ingeslotenen komen via de intercom zowel overdag als 's nachts vrijwel altijd snel in contact met personeel. Overdag is personeel na een oproep over het algemeen ook snel ter plaatse. Tijdens de nacht is er minder personeel in de inrichting en kan het langer duren, zeker als er geen personeel nabij de isolatieafdeling aanwezig is en personeel oordeelt dat de oproep weinig urgentie heeft.

Het komt vrijwel niet voor dat de intercom volledig wordt uitgeschakeld. De Inspectie ziet wel een risico in het door personeel eigenstandig uitschakelen van het geluidsignaal van de intercom. Volgens de Inspectie is er dan sprake van een bijzondere situatie die vraagt dat de directeur oordeelt over de wijze waarop personeel in contact blijft met de ingeslotene.

Omdat er in een aantal inrichtingen geen beleid is om het contact naar aard en frequentie af te stemmen op de situatie van de ingeslotene en hier ook geen uitvoering aan gegeven wordt, kunnen leidinggevenden ook niet toezien op een correcte uitvoering. Daarom voldoen ook het beleid en de check op de uitvoering overwegend.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Stem het contact tussen personeel en de ingeslotene in een straf- of afzonderingscel naar aard en frequentie beter af op de situatie van de ingeslotene. Leg dit in instructies voor personeel vast en laat leidinggevenden er op toezien dat overeenkomstig deze instructies gehandeld wordt.
- Draag er zorg voor dat personeel het geluidsignaal van de intercom nooit eigenstandig, zonder besluit van de directeur, uitzet.

3.2 Verzorging en medische zorg

criterium

Verzorging

De in een straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotene wordt 's ochtends en 's avonds in de gelegenheid gesteld zijn uiterlijk en lichamelijke hygiëne te verzorgen. De ingeslotene waarbij mechanische middelen zijn aangebracht wordt in de gelegenheid gesteld zich tenminste eenmaal per dag, en zoveel vaker als nodig is, te wassen en van schone kleding te voorzien. Personeel belast met de verzorging van de ingeslotene is hem hierbij zonnodig behulpzaam.

De ingeslotene ontvangt regelmatig eten en drinken. Drie keer per dag wordt er een maaltijd verstrekt, waaronder een warme maaltijd. De maaltijden worden redelijk gespreid over de dag aangeboden. Personeel belast met de verzorging van ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht, is ingeslotenen die zelf niet in staat moeten worden geacht om voeding of drinken tot zich te nemen, daarbij behulpzaam.

Indien de gedetineerde door de bevestiging van mechanische middelen niet in staat is om op het toilet te urineren of zichzelf te ontlasten, wordt hij voorzien van een urinaal of ondersteek. Personeel is hem zonnodig behulpzaam bij het gebruik van de urinaal of ondersteek. De inrichting heeft voorzien in instructies voor de verzorging van in een straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotenen en ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht. In deze instructies is specifieke aandacht voor het verzorgen van het uiterlijk en de lichamelijke hygiëne, voor het verstrekken van drinken en voeding en bij gefixeerde ingeslotenen tevens de begeleiding bij het urineren en ontlasten. In de dagelijkse rapportage over ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, wordt vastgelegd op welke momenten de ingeslotene de gelegenheid is geboden voor het verzorgen van het uiterlijk en de lichamelijke hygiëne en op welke momenten er drinken en voeding is verstrekt. Bij gefixeerde ingeslotenen legt personeel vast tijdens welke verzorging het de ingeslotene behulpzaam is geweest.

Dorst- en hongerstakers wordt gepaste zorg geboden. De inrichting heeft vastgelegd hoe het omgaat met dorst- en hongerstakers.

De directeur draagt zorg dat hij tenminste dagelijks op de hoogte wordt gesteld van de toestand van de in de straf- of afzonderingscel geplaatste gedetineerde.

Medische zorg

De arts of diens vervanger, dan wel in diens opdracht de verpleegkundige, bezoekt de ingeslotene zo spoedig mogelijk na plaatsing in de straf- of afzonderingscel en nadat hij een melding krijgt dat de afzonderingsmaatregel langer dan vierentwintig uren duurt de gedetineerde in een afzonderingscel regelmatig.

Minimaal eenmaal per dag stelt de aan de inrichting verbonden arts of diens plaatsvervanger zich op de hoogte van de toestand van de ingeslotene waarbij mechanische middelen zijn aangebracht. De medische dienst heeft in instructies vastgelegd wat de aard en frequentie is van bezoeken aan ingeslotenen in een straf- en afzonderingscel en/of ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht. De medische dienst houdt een registratie bij van bezoeken aan ingeslotenen in een straf- of afzonderingscel en de geboden zorg.

Bevindingen

Verzorging

Vijf van de tien bezochte inrichtingen bieden de ingeslotenen op de isolatieafdeling de mogelijkheid om drie keer per week of om de dag te douchen. Bij vier inrichtingen kunnen de ingeslotenen dagelijks douchen. Bij een inrichting is het slechts tweemaal per week mogelijk om te douchen. De inrichtingen die dagelijks de mogelijkheid bieden om te douchen stellen ingeslotenen tevens in de gelegenheid om zich 's middags op te frissen. De inrichtingen die niet dagelijks de mogelijkheid tot douchen bieden stellen ingeslotenen wel tweemaal per dag in de gelegenheid om zich op te frissen. Ingeslotenen kunnen tijdens de opfris- en douchemomenten doorgaans tevens hun tanden poetsen. De Inspectie sprak met enkele personeelsleden en ingeslotenen die ervaring hebben met de toepassing van mechanische middelen. Zij gaven aan dat ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht zoveel als mogelijk in de gelegenheid worden gesteld om zich te verzorgen. Waar nodig is personeel hen daarbij behulpzaam. Dit geldt ook voor het urineren en ontlasten en het tot zich nemen van voeding en drinken.

Regulier verstrekken inrichtingen drie maal per dag voeding aan de ingeslotenen op een isolatieafdeling. Doorgaans is er tussen acht en negen uur 's ochtends ontbijt, verstrekt personeel rond 12 uur de lunch en tussen 16 en 17 uur het avondeten. Grofweg betekent dit dat ingeslotenen op de isolatieafdeling binnen een periode van zeven tot negen uur alle maaltijden verstrekt krijgen. Een tweetal inrichtingen van de sector gevangeniswezen wijkt hier in negatieve zin van af. In de ene inrichting ontvangen de ingeslotenen om 12 uur de lunch en vervolgens om 16 uur zowel het avondeten als het ontbijt voor de volgende

ochtend. Binnen vier uur worden dus alle maaltijden verstrekt. In de andere inrichting ontvangen ingesloten 's ochtends tussen 10 en 11 het ontbijt, om 11.45 uur de lunch en tussen 16 en 17 uur het avondeten. In het meest negatieve geval verstrekt personeel dan dus binnen vijf uur alle drie de maaltijden.

Naast het bij de maaltijden verstrekte drinken biedt een aantal inrichtingen op een of meerdere momenten extra drinken aan. Het betreft dan doorgaans koffie of thee. In enkele inrichtingen gebeurt dit in de loop van de middag in andere inrichtingen is er 's avonds een koffie- of theeronde. De detentie- en uitzetcentra vallen hierbij in positieve zin op. De ene inrichting biedt om 10 uur, om 15 uur en om 20 uur koffie of thee aan. In de andere inrichting biedt personeel gedurende de dag elk uur koffie of thee aan.

De hierboven genoemde inrichting van de sector gevangeniswezen, waar in het meest negatieve geval binnen vijf uur alle maaltijden worden aangeboden, heeft daarbuiten geen extra thee- of koffierondes. Ingeslotenen krijgen dagelijks in een keer een ruime hoeveelheid water op cel. Indien ze extra willen drinken kunnen ze daar via de intercom om verzoeken. Dit laatste kunnen de ingeslotenen in de andere inrichtingen overigens ook altijd.

De inrichtingen hebben de verzorgingsmomenten beschreven in het dagprogramma voor de isolatieafdeling en doorgaans ook in de instructies voor personeel. Voor de verzorging van ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht hanteren de inrichtingen het landelijke protocol toepassing mechanische middelen of een op dit protocol gebaseerde instructie. In dit protocol staat omschreven hoe omgegaan dient te worden met hygiëne en maaltijden. Verder staan alle (bijzondere) aandachtspunten van de verzorging vermeld.

Bij alle bezochte inrichtingen was een dagelijkse rapportage aanwezig van de verzorgingsmomenten. Veel inrichtingen werken met standaardafvinklijsten waarin naast de eerder genoemde activiteiten als luchten ook de voedings- en verzorgingsmomenten zijn opgenomen. Uit controles van de Inspectie blijkt dat deze lijsten vrij consequent worden ingevuld. Daarnaast doet personeel verslag van bijzonderheden in het digitale rapportagesysteem TULP. De kwaliteit en omvang van de rapportages verschilt per inrichting en per medewerker.

Voor honger- en dorststakers is er specifieke aandacht. De meeste inrichtingen plaatsen hen in een afzonderingscel en vaak ook onder cameratoezicht. Na 24 uur treedt het protocol voor honger- en dorststakers in werking. De medische dienst controleert dan ook periodiek het gewicht en de bloeddruk. Er zijn in de inrichtingen specifieke lijsten

waarop geregistreerd wordt hoeveel de ingeslotene eet en drinkt. Ook zijn er specifieke instructies voor personeel dat zorg dient te dragen voor deze categorie ingeslotenen. Diverse personeelsleden gaven aan ruime ervaring te hebben met honger- en dorststakers en het doorbreken van een situatie waarin iemand weigert te eten of te drinken. Intensiever contact helpt bijvoorbeeld daarbij, maar ook extra mogelijkheden bieden om te douchen is een beproefd recept. Vaak wordt er dan toch wat gedronken.

De directeur wordt in elke inrichting in het ochtendoverleg geïnformeerd over de toestand van de ingeslotenen in straf- en afzonderingscellen. In de meeste inrichtingen staat dit onderwerp dagelijks op de agenda en in een enkele een paar keer per week. Doorgaans bespreken in het ochtendoverleg de nieuw geplaatste ingeslotenen en de ingeslotenen waarover bijzonderheden te melden zijn. In een aantal inrichtingen wordt de directeur doordeweeks dagelijks geïnformeerd over alle ingeslotenen die in een straf- of afzonderingcel geplaatst zijn. In het weekend wordt de directeur regelmatig uitsluitend geïnformeerd over bijzonderheden.

Medische zorg

De mate waarin de arts betrokken is bij ingeslotenen in een straf- of afzonderingscel verschilt sterk per inrichting. De meest gangbare situatie is dat de arts binnen 24 uur een bezoek brengt aan nieuw geplaatsten en vervolgens uitsluitend op indicatie. In enkele inrichtingen bezoekt de arts ook na de eerste 24 uur regelmatig alle ingeslotenen op de isolatieafdeling. In enkele andere inrichtingen bezoekt de arts niet standaard binnen 24 uur de ingeslotenen op de isolatieafdeling en ook niet daarna. Ingeslotenen in deze inrichtingen zullen tijdens het verblijf op de isolatieafdeling uitsluitend een arts zien indien daartoe aanleiding bestaat.

In de praktijk laat de arts zich vaak informeren door de medische dienst die in de meeste inrichtingen op de doordeweekse dagen dagelijks alle ingeslotenen op de isolatieafdeling bezoekt. In het weekend is slechts in enkele inrichtingen personeel van de medische dienst aanwezig en in staat om de ingeslotenen op de isolatieafdeling te bezoeken. Het betreft hier onder andere de detentie- en uitzetcentra. In een van de penitentiaire inrichtingen is de medische dienst ook op zaterdag aanwezig. In de overige inrichtingen doet personeel, indien daartoe aanleiding bestaat, een beroep op een oproeparts.

De medische diensten volgen het eigen protocol of landelijke richtlijnen voor de zorg aan ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven. Van elk bezoek aan de isolatieafdeling doet personeel van de medische

dienst verslag in het medische registratiesysteem Microhis. Niet medische informatie registreert ze in een aantal inrichtingen zondig in het ook voor overig personeel toegankelijke systeem Tulp.

Bij de toepassing van mechanische middelen is de medische dienst vrijwel altijd per direct betrokken. De uitzonderlijke gevallen waarin dit gebeurt worden intensief begeleid door personeel van de medische dienst. Uitsluitend gedurende de nacht is er dan in de meeste inrichtingen geen personeel van de medische dienst aanwezig. Ook de arts wordt goed geïnformeerd. Indien mechanische middelen in het weekend worden toegepast doet de inrichting een beroep op de oproeparts die dan zorgdraagt voor de medische begeleiding.

Verzorging en

medische zorg

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium verzorging en medische zorg voldoen de uitvoering en het beleid beperkt en de check op de uitvoering overwegend. Ten aanzien van de uitvoering geldt voor de verzorging dat de in een straf- of afzonderingscel geplaatste ingesloten conform de norm in de gelegenheid worden gesteld hun uiterlijk en lichamelijke hygiëne te verzorgen. Dit geldt ook voor de ingesloten waarbij mechanische middelen zijn aangebracht.

In de meeste inrichtingen krijgen de ingesloten op drie momenten voeding verstrekt. De tijdsperiode waarbinnen dit gebeurt, is dan zeven tot negen uur. Twee inrichtingen bieden alle drie de maaltijden binnen een periode van respectievelijk vier en vijf tot zeven uur aan. De Inspectie vindt het onacceptabel als in een inrichting gedurende een periode van 19 tot 20 uur geen contactmoment is waarop voeding verstrekt wordt. Het ontbreken van een contactmoment gedurende deze periode waarop drinken wordt aangeboden maakt de situatie alleen maar schrijnender. Positief is de Inspectie in dit opzicht over de detentie- en uitzetcentra waar op meerdere momenten per dag en soms zelfs elk uur drinken wordt aangeboden.

Voor wat betreft de medische zorg geldt dat de meest gangbare situatie is dat de arts binnen 24 uur een bezoek brengt aan nieuw geplaatsten en vervolgens uitsluitend op indicatie. In sommige inrichtingen zien ingesloten de arts uitsluitend indien hiertoe aanleiding is. Zij worden wel binnen 24 uur door iemand van de medische dienst bezocht en daarna doorgaans dagelijks. In de detentie- en uitzetcentra is in het weekend ook personeel van de medische dienst aanwezig dat de ingesloten op de isolatieafdeling bezoekt. In de meeste penitentiaire inrichtingen is dit niet het geval. Daar wordt uitsluitend indien daartoe aanleiding bestaat in het weekend een arts opgeroepen. De Inspectie is van oordeel dat de kwetsbare groep ingesloten, die op grond van een maatregel in een afzonderingscel geplaatst is, ook in het weekend door

de medische dienst bezocht zou moeten worden. Daarom en omdat het verstrekken van voeding niet goed en in twee inrichtingen zelfs zeer beperkt gespreid over de dag plaatsvindt voldoet de uitvoering op dit criterium beperkt.

Ten aanzien van het beleid geldt dat instructies voor de verzorging van in een straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotenen en ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht in alle inrichtingen aanwezig waren. Dit geldt ook voor instructies voor de verzorging van honger- en dorststakers. De medische diensten volgen het eigen protocol of landelijke richtlijnen voor de zorg aan ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven en honger- en dorststakers in het bijzonder. Omdat bovengenoemde tekortkomingen in de uitvoering ook in beleid zijn vastgelegd, voldoet het beleid echter eveneens beperkt. Ten aanzien van de check op de uitvoering geldt dat in de dagelijkse rapportages vrij consequent wordt vastgelegd op welke momenten de ingeslotene de gelegenheid is geboden voor het verzorgen van het uiterlijk en de lichamelijke hygiëne en op welke momenten er drinken en voeding is verstrekt. Ook laat de directeur zich in alle inrichtingen dagelijks op de hoogte stellen van de toestand van de in de straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotenen. In het weekend echter wordt de directeur regelmatig uitsluitend geïnformeerd over bijzonderheden. Daarom voldoet de check op de uitvoering overwegend en niet volledig.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Bied ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven drie keer per dag, redelijk gespreid over de dag, een maaltijd aan. Zorg dat er daarnaast ook regelmatig contactmomenten zijn waarop drinken wordt aangeboden.
- Heb gedurende het weekend meer aandacht voor ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven. Voorkom dat ingeslotenen, zeker wanneer zij op grond van een afzonderingsmaatregel geplaatst zijn, gedurende enkele dagen niet door medisch personeel gezien worden. Informeer de directeur ook in het weekend standaard over de toestand van deze kwetsbare groep ingeslotenen.

3.3 Toezicht

Criterium

De directeur kan een ingeslotene die in een straf- of afzonderingscel is geplaatst onder cameratoezicht plaatsen. Alvorens hij hiertoe beslist, wint hij het advies in van een gedragsdeskundige of de inrichtingsarts, tenzij dit advies niet kan worden afgewacht. In dat geval wint de

directeur het advies zo spoedig mogelijk na zijn beslissing in. Het besluit van de directeur om een in straf- of afzonderingscel geplaatste ingeslotene onder cameratoezicht te plaatsen wordt vastgelegd en daarbij wordt melding gemaakt van het advies van de gedragsdeskundige of de inrichtingsarts.

Het cameratoezicht door personeel is zowel overdag als 's nachts continu en vindt ongestoord plaats.

Indien de ingeslotene zelfdestructief gedrag vertoont, dan wel indien het vermoeden hiervan bestaat, stelt de met het toezicht belaste functionaris zich ten minste eenmaal per uur op de hoogte van diens toestand. Indien mechanische middelen zijn aangebracht stelt de daartoe aangewezen ambtenaar of medewerker zich tenminste eenmaal per uur op de hoogte van de toestand van de ingeslotene.

In procedures en instructies is vastgelegd hoe en wanneer cameratoezicht wordt ingezet. Daarnaast zijn er specifieke instructies voor personeel belast met het toezicht op ingeslotenen die zelfdestructief gedrag vertonen en ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht. Van het elk uur bezoeken van ingeslotenen die in een straf- of afzonderingscel zijn geplaatst en zelfdestructief gedrag vertonen, en van ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht, wordt verslag opgemaakt. Leidinggevendens controleren of dit ook daadwerkelijk gebeurt.

De commissie van toezicht is nauw betrokken bij het wel en wee van afgezonderde ingeslotenen. De commissie van toezicht / maandcommissaris heeft bijzondere aandacht voor die ingeslotenen waarover ze op grond van een wettelijke verplichting geïnformeerd wordt.

Bevindingen

Plaatsing onder cameratoezicht

In alle bezochte inrichtingen ligt aan de plaatsing onder cameratoezicht altijd een beslissing van de directeur ten grondslag. Waar mogelijk wint de directeur eerst het advies in van een inrichtingsarts of een gedragsdeskundige. In de praktijk is er echter vaak haast geboden en neemt de directeur de beslissing zonder eerst advies in te winnen. Dat gebeurt dan wel altijd zo spoedig mogelijk alsnog na het instellen van het cameratoezicht. Doorgaans vraagt de directeur de psycholoog om advies. Indien een ingeslotene op maatregel geplaatst wordt, is de medische dienst en de psycholoog vaak al in het voortraject betrokken. De psycholoog of de arts adviseert dan over de plaatsing en voorafgaand aan de plaatsing eventueel ook over het inzetten van cameratoezicht. Zoals eerder bleek wordt van de plaatsing onder cameratoezicht altijd hetzij een melding gemaakt in de bestaande beschikking tot afzonderen, hetzij een aparte beschikking opgesteld. In de beschikking staat

niet altijd vermeld dat de directeur advies heeft ingewonnen bij de gedragsdeskundige of de inrichtingsarts. Dit kan verklaard worden door het feit dat de directeur dat advies soms niet kan afwachten en dit alsnog inwint nadat de ingeslotene onder cameratoezicht is geplaatst. De beschikking is dan mogelijk reeds opgesteld. Ook als het advies is ingewonnen nadat de beschikking is opgesteld zou hiervan echter registratie in het dossier moeten plaatsvinden. Deze registratie trof de Inspectie in een aantal gevallen niet aan.

Uitvoering van het toezicht

In alle bezochte inrichtingen is voorzien in de mogelijkheid om het cameratoezicht continu te laten plaatsvinden. De beelden worden altijd uitgelezen op centrale locaties waar permanent personeel aanwezig is. Indien personeel tijdelijk de post onbemand moet achterlaten of indien de personeelspost gedurende de nacht niet bemand is, kan personeel de camerabeelden doorschakelen naar een personeelspost die op dat moment wel bemand is. Tijdens de inspectie bleek dat personeel hier niet altijd even consequent mee omgaat. Het liet de post dan onbemand achter zonder de camerabeelden door te schakelen naar een bemande post.

Op een aantal locaties had personeel dat belast was met het cameratoezicht ook diverse andere taken, zoals het op afstand openen van deuren of het opstellen van dagrapportages. Het toezicht vond dan wel zeer frequent, maar niet continu plaats.

Ingeslotenen die zelfdestructief gedrag vertonen en/of waarbij mechanische middelen zijn aangebracht, worden minimaal een keer per uur, maar vaak ook frequenter gecontroleerd. In de inrichtingen zijn registratielijsten aanwezig waarop de controlemomenten zijn bepaald en geregistreerd worden. Leidinggevendend controleren deze lijsten. Specifieke omstandigheden in enkele inrichtingen maken dat de kwaliteit van het toezicht soms te wensen over laat. Daar waar in de meeste inrichtingen de kwaliteit van het beeld redelijk tot goed is, trof de Inspectie in enkele inrichtingen ook een matige beeldkwaliteit aan. Personeel beklagde zich daar over de beperkte mogelijkheden om goed zicht te hebben op de ingeslotene. In een inrichting bleken de camera's niet de hele cel te overzien zoals de wet dat voorschrijft. Het toilet en het deel van de cel waar de deur zich bevindt stonden niet onder cameratoezicht met alle risico's van dien. Hierdoor zouden bijvoorbeeld dorststakers ongezien water in het toilet kunnen gooien waardoor zij minder water binnen krijgen dan personeel registreert. Ook kunnen ingeslotenen zichzelf letsel toebrengen door met het hoofd tegen de muur te slaan zonder dat personeel dit direct constateert. Onduidelijk was of de camera's per abuis niet de gehele cel

konden overzien of dat deze bewust vanwege privacy redenen zo geplaatst waren.

Privacy

De privacy van ingeslotenen in een isolatiecel is in ieder geval een onderwerp dat speelt indien in een cel een camera aanwezig is terwijl de ingeslotene door de directeur niet onder cameratoezicht geplaatst is. Het komt nu eenmaal voor dat bij een plaatsing niet altijd een cel zonder camera vrij is en in sommige inrichtingen zijn om praktische redenen alle cellen van camera's voorzien.

De Inspectie trof in enkele inrichtingen een aantal bijzondere situaties aan. Zo bleek het in een inrichting uitsluitend mogelijk om hetzij alle camera's in te schakelen hetzij alle camera's uit te schakelen. Bij het plaatsen van een ingeslotene onder cameratoezicht werden dus ook in de andere cellen van de isolatieafdeling die van camera's waren voorzien de camera's ingeschakeld. Bovendien bleek het technisch niet mogelijk om uitsluitend het beeld van de juiste camera op de monitor te projecteren. Op de monitor waren tegelijkertijd in een scherm de beelden van alle camera's zichtbaar. Personeel had hiervoor een creatieve oplossing bedacht door de beelden van alle camera's die niet op grond van een beschikking waren ingeschakeld, te bedekken met een kartonnetje. In enkele andere inrichtingen waren op de monitor uitsluitend de beelden zichtbaar van camera's die op grond van een beschikking waren ingeschakeld. Personeel wilde echter de kwaliteit van de beelden in andere cellen aan de Inspectie laten zien en schakelde, zonder dat hierom gevraagd werd, moeiteloos over naar beelden van ingeslotenen op de isolatieafdeling die niet formeel onder camera-toezicht stonden.

Procedures

De procedures voor toezicht op ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht volgen uit het landelijk protocol toepassing mechanische middelen. Een aantal inrichtingen noemt ook dit protocol als de handleiding in het geval een ingeslotene zelfdestructief gedrag vertoont. Andere inrichtingen hebben specifieke afdelingsregels opgesteld waarin staat hoe omgegaan dient te worden met ingeslotenen die zelfdestructief gedrag vertonen. Een aantal inrichtingen heeft ook specifiek beschreven hoe het cameratoezicht dient te worden toegepast. Andere inrichtingen geven aan daarbij de wet als leidraad te hanteren.

Commissie van toezicht

De ingeslotene aan wie de afzonderingsmaatregel of de strafplaatsing is opgelegd kan over het algemeen rekenen op extra betrokkenheid van de commissie van toezicht (cvt). De wijze waarop dit wordt ingevuld, verschilt echter per cvt en vaak zelfs per individueel lid. De leden die de inrichting bezoeken en in contact komen met deze specifieke doelgroep, zijn de maandcommissarissen. Afhankelijk van de werkwijze van de cvt bezoekt een maandcommissaris de inrichting een keer per maand tot soms meerdere keren per week. Tijdens deze bezoeken spreekt de maandcommissaris met ingeslotenen die daarom verzocht hebben en soms ook met ingeslotenen die een klacht hebben ingediend. In vrijwel alle inrichtingen blijken zogenoemde sprekersbriefjes en ingediende klachten de aanleiding te zijn om langs te gaan bij een ingeslotene aan wie de afzonderingsmaatregel of de strafplaatsing is opgelegd. Een andere aanleiding kan het bericht van de inrichting zijn dat aan een ingeslotene de afzonderingsmaatregel of de strafplaatsing is opgelegd. De beschikkingen waaruit dit blijkt worden immers, zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, doorgaans aan het secretariaat van de cvt verstuurd die deze dan vervolgens doorgeleid naar de maandcommissaris. Zowel in dit laatste geval als bij een sprekersbriefje of een klacht blijkt de straf of maatregel ten tijde van het bezoek van de maandcommissaris vaak reeds voorbij.

Om toch in contact te komen met ingeslotenen tijdens de ten uitvoerlegging van de straf- of maatregel hebben diverse maandcommissarissen de gewoonte om bij elk bezoek te informeren of er ingeslotenen op de isolatieafdeling verblijven. Indien hiervan sprake is, bezoeken ze de isolatieafdelingen, zien de registraties in en vragen aan personeel of er sprake is van bijzonderheden. Indien de situatie dat toelaat en de ingeslotenen het op prijs stellen, voeren enkele maandcommissarissen dan tevens een gesprek met hen. Vanwege de eigen veiligheid is het doorgaans niet mogelijk om dit in afwezigheid van personeel te doen. Een enkele maandcommissaris informeert bij binnenkomst in de inrichting tevens of er ingeslotenen op grond van een straf of maatregel op de eigen cel verblijven en bezoekt deze vervolgens ook.

Er zijn ook inrichtingen waar maandcommissarissen nooit of vrijwel nooit de isolatieafdeling bezoeken. Het toezicht vindt dan op afstand plaats door kennis te nemen van de maandelijks overzichten die de directie beschikbaar stelt van het aantal straffen en maatregelen en hier zondig vragen over te stellen. De mate waarin de directie de cvt informatie verschafft over straffen en maatregelen verschilt per inrichting en de mate waarin de cvt vragen stelt naar aanleiding van deze informatie verschilt per cvt. Voor beide geldt dat dit varieert van nauwelijks tot zeer uitvoerig. Tijdens vergaderingen met de directie

komt regelmatig het verslag van de maandcommissaris aan de orde. Bijzonderheden naar aanleiding van een eventueel bezoek aan de isolatieafdeling bespreekt de cvt dan ook met de directie.

De cvt's zijn verder vaak niet tevreden over de kwaliteit van de beschikkingen, met name de motivatie schiet volgens hen regelmatig te kort, maar de registratie en dossiervorming is ook niet altijd op orde. Een aantal cvt's stelt dit ook in het contact met de directie aan de orde en spoort de directie aan tot verbetering.

Oordeel

Toezicht

Uitvoering



Beleid



Check



Op het criterium toezicht voldoen de uitvoering, het beleid en de check op de uitvoering overwegend. Ten aanzien van de uitvoering geldt dat de formele plaatsing onder cameratoezicht geschiedt door de directeur en dat hij hierbij advies van een inrichtingsarts of gedragsdeskundige inwint. Indien dit niet terstond kan, gebeurt dit zo spoedig mogelijk na plaatsing. Ook kan cameratoezicht in alle inrichtingen continu plaatsvinden. In de praktijk vergeet personeel, bij het verlaten van de post, echter wel eens de beelden door te schakelen. De camerabeelden zijn doorgaans goed en geven een volledig zicht. Soms is de kwaliteit van de beelden niet goed en in een inrichting kan met de camera's niet de gehele cel worden overzien. Hoewel uitsluitend de directeur formeel tot cameratoezicht kan besluiten staan camera's in een aantal inrichtingen standaard aan. Personeel kan daardoor op elk moment de beelden bekijken zonder dat hier een besluit van de directeur aan ten grondslag ligt. De Inspectie is van oordeel dat dit niet zou moeten kunnen. Het risico dat hierdoor in strijd met de wet gehandeld wordt is te groot. De ingeslotene aan wie de afzonderingsmaatregel of de strafplaatsing is opgelegd kan over het algemeen rekenen op extra betrokkenheid van de commissie van toezicht (cvt). De wijze waarop dit wordt ingevuld, verschilt echter per cvt en vaak zelfs per individueel lid.

Maandcommissarissen bezoeken ingeslotenen standaard op de isolatieafdeling of naar aanleiding van een melding van de inrichting dat er iemand geplaatst is. In een enkele inrichting laat de commissie van toezicht zich uitsluitend door de directie informeren en wordt de isolatieafdeling vrijwel nooit bezocht.

Ten aanzien van het beleid geldt dat inrichtingen voor het toezicht op ingeslotenen waarbij mechanische middelen zijn aangebracht het landelijk protocol toepassing mechanische middelen volgen. Voor de omgang met ingeslotenen die zelfdestructief gedrag vertonen, heeft een aantal inrichtingen daarnaast specifieke instructies opgesteld. Niet alle inrichtingen hebben specifiek beschreven hoe het cameratoezicht dient te worden toegepast. Daarom voldoet het beleid overwegend. Ten aanzien van de check op de uitvoering heeft de Inspectie vastgesteld dat

inrichtingen registratielijsten hanteren voor ingesloten en/of waarbij mechanische middelen zijn aangebracht. Op deze lijsten zijn controlemomenten bepaald en worden deze momenten geregistreerd. Leidinggevend controleren deze lijsten.

Omdat niet altijd geregistreerd wordt dat het advies van een gedragsdeskundige of inrichtingsarts is ingewonnen voor het plaatsen van een ingeslotene onder cameratoezicht voldoet ook de check op de uitvoering overwegend en niet volledig.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Draag er zorg voor dat, indien een ingeslotene onder cameratoezicht staat, de beeldkwaliteit goed is en er zicht is op de gehele cel. Draag er tevens zorg voor dat het cameratoezicht continu plaatsvindt. Indien personeel dat belast is met het cameratoezicht, tijdelijk de post verlaat, dient het cameratoezicht overgenomen te worden door ander personeel.
- Voorkom dat camera's aanstaan, of aangezet worden, zonder formele aanwijzing van de directeur. Voorzie in instructies voor de toepassing van cameratoezicht.
- Leg bij plaatsing onder cameratoezicht altijd schriftelijk vast dat de gedragsdeskundige of de inrichtingsarts om advies is gevraagd en wat dit advies behelst.

Aanbeveling aan de commissies van toezicht

- Heb specifieke aandacht voor de kwetsbare groep ingesloten en/of waarbij mechanische middelen zijn aangebracht die op een isolatieafdeling verblijven. Bezoek deze afdeling en de ingesloten en/of waarbij mechanische middelen zijn aangebracht die aldaar verblijven regelmatig. Zie er op toe dat hun rechten volledig gerespecteerd worden.

3.4 Conclusie

In het hoofdstuk Omgang en Veiligheid kwamen drie criteria aan de orde. Dit waren het criterium contact, het criterium verzorging en medische zorg en het criterium toezicht. Merendeels voldoen de inrichtingen op deze criteria overwegend aan de normen en verwachtingen. Dat geldt zowel voor de uitvoering als voor het beleid en de check op de uitvoering. Ten aanzien van het criterium verzorging en medische zorg geldt dat de uitvoering en het beleid beperkt voldoen. Belangrijkste reden hiervoor is de zeer beperkte tijdsperiode waarbinnen twee inrichtingen de maaltijden aan de ingesloten en/of waarbij mechanische middelen zijn aangebracht aanbieden. De Inspectie stelt vast dat sprake is van een onacceptabele situatie. In de

ene inrichting worden de drie dagelijkse maaltijden op twee momenten binnen een tijdsbestek van vier uur aangeboden. In de andere inrichting komt het voor dat personeel pas om 11 uur 's ochtends het ontbijt brengt en vervolgens om 12 uur de lunch en om 16 uur het avondeten. In deze inrichtingen is het belang om de processen efficiënt in te richten te ver doorgeschoten ten koste van het belang van de ingeslotene. De Inspectie roept de betreffende inrichtingen op deze praktijk te beëindigen.

Een ander aandachtspunt bij dit criterium betreft de aandacht voor ingeslotenen van de isolatieafdeling in het weekend. Zeker ten aanzien van ingeslotenen die een afzonderingsmaatregel is opgelegd, vindt de inspectie het niet wenselijk dat deze gedurende het weekend niet gezien worden door de medische dienst en dat de directeur zich niet standaard over hen laat informeren.

Voor het criterium contact geldt dat in diverse inrichtingen het contact tussen personeel en de ingeslotene in een straf- of afzonderingscel naar aard en frequentie beter afgestemd kan worden op de situatie van de ingeslotene. Ook hier geldt dat het doel van een afzonderingsmaatregel een andere is dan een strafplaatsing en dat ook binnen beide categorieën specifieke omstandigheden steeds om een andere benadering kunnen vragen. Bij het criterium contact merkt de Inspectie ook op dat het niet wenselijk is dat personeel het geluidsignaal van de intercom eigenstandig, zonder besluit van de directeur, uitzet. De reactie op oproepen via de intercom en de actie naar aanleiding van deze oproepen bleek over het algemeen wel goed te zijn. De Inspectie noteert bij dit criterium verder als good practice het door mentoren standaard bezoeken van de ingeslotenen op de isolatieafdeling. In een inrichting was dit reeds vaste praktijk, in enkele andere inrichtingen werd het ingevoerd.

Ten aanzien van het laatste criterium van dit hoofdstuk, het criterium toezicht, constateert de inspectie dat met name het cameratoezicht enige aandacht behoeft. Zo is dit niet altijd continu omdat personeel bij het verlaten van de post het toezicht op de beelden niet altijd overdraagt. Verder laat in een van de inrichtingen de beeldkwaliteit te wensen over en is in een andere inrichting geen zicht op de gehele cel. Wezenlijker is de omstandigheid dat in een aantal inrichtingen de camera's permanent aanstaan, dus ook in cellen waar ingeslotenen verblijven die formeel niet onder cameratoezicht staan. In principe worden de beelden weliswaar niet uitgelezen, maar personeel kan dit wel op elk moment naar believen doen. De Inspectie is van oordeel dat dit niet zou moeten kunnen. Het risico dat hierdoor in strijd met de wet gehandeld wordt, is te groot. Zeker ook omdat het in een aantal inrichtingen ontbreekt aan instructies voor cameratoezicht.

Bij dit criterium viel verder de grote betrokkenheid van een aantal commissies van toezicht op. Juist deze kwetsbare groep ingeslotenen heeft belang bij extra aandacht van de commissie van toezicht.

4

Gerechtvaardigde en uniforme toepassing

In dit hoofdstuk gaat de eerste paragraaf over de vraag of het afzonderen in overeenstemming met de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid geschiedt. De tweede paragraaf gaat over de uniforme toepassing van straffen en maatregelen. Of er, met andere woorden, onder vergelijkbare omstandigheden binnen een inrichting en tussen inrichtingen geen grote verschillen zijn in het afzonderen en de toepassing van mechanische middelen. De laatste paragraaf gaat in op de vraag of de effectiviteit van het straf- en maatregelenbeleid periodiek geëvalueerd wordt en of dit zo nodig leidt tot wijziging of bijstelling van het beleid.

4.1 Proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid

criterium

Bij het opleggen van de afzonderingsmaatregel, de strafplaatsing en de toepassing van mechanische middelen vindt er een afgewogen beslissing m.b.t. de aard en duur plaats waarbij als uitgangspunt geldt dat de ordemaatregel of straf in verhouding staat tot de aanleiding, dat met de inzet van een minder ingrijpend middel niet eenzelfde resultaat bereikt wordt, en de inzet van het middel bijdraagt aan de verwezenlijking van het beoogde doel. De inrichting heeft dit ook in beleid beschreven.

Deze beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid hangen vaak met elkaar samen en spelen tegelijkertijd een rol bij meerdere onderwerpen, daarom worden ze in dit criterium vanuit de drie hieronder genoemde invalshoeken beoordeeld.

Restrictieve toepassing

Het gebruik van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing zijn beperkt tot het strikt noodzakelijke, zeker wanneer het de plaatsing in een afzonderingscel of strafcel betreft. Verwacht mag worden dat de directeur hierbij tevens gebruik maakt van de overige mogelijkheden die de wet hem biedt. Zo kan een straf bijvoorbeeld gedeeltelijk of geheel voorwaardelijk opgelegd worden.

De inrichting heeft aandacht voor vroegsignalering, treft preventieve maatregelen en bemiddelt waar mogelijk teneinde de afzonderingsmaatregel, de strafplaatsing en de toepassing van mechanische middelen zoveel mogelijk te beperken. De inrichting heeft dit ook in beleid beschreven.

Doelmatige toepassing

Bij de inzet van de afzonderingsmaatregel, de strafplaatsing en de toepassing van mechanische middelen wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de specifieke situatie van de ingeslotene. Zo verschillen de aanleiding en het doel van een plaatsing op grond van een maatregel en op grond van een straf vaak aanzienlijk. De Inspectie verwacht dat bij de tenuitvoerlegging van respectievelijk de maatregel en de straf hiermee rekening wordt gehouden.

Ook kan het in het belang van de ingeslotene en van de inrichting zijn om de ingeslotene, die in een straf- of afzonderingscel verblijft, toe te staan om aan bepaalde activiteiten deel te blijven nemen. De wetgever heeft de mogelijkheid hiertoe specifiek benoemd.

Gerechtigde duur

De afzonderingsmaatregel, de disciplinaire straf van opsluiting en het aanbrengen van mechanische middelen worden niet langer toegepast dan de aanleiding daartoe rechtvaardigt en slechts voor de periode dat dit bijdraagt aan de verwezenlijking van het beoogde doel. Specifiek voor de afzonderingsmaatregel geldt dat er dagelijks een controle op de noodzaak en de voortdoring daarvan is. Indien die noodzaak niet langer aanwezig is, wordt de afzonderingsmaatregel direct beëindigd.

Bij de toepassing van mechanische middelen overweegt de directeur twee maal per etmaal, of indien daartoe aanleiding bestaat vaker, na overleg met de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger, of de toestand van de ingeslotene zodanig is gewijzigd dat kan worden volstaan met de bevestiging van mechanische middelen die de ingeslotene minder vergaand in zijn vrijheid beperken, dan wel dat de bevestiging van mechanische middelen kan worden beëindigd. Er vindt registratie plaats van elk besluit van de directeur om al dan niet mechanische middelen toe te passen die de ingeslotene minder vergaand in zijn of haar vrijheid beperken of de toepassing van mechanische middelen te beëindigen. Het in het dossier opgenomen besluit bevat of gaat vergezeld van de beoordeling door de directeur van de toestand van de ingeslotene. De beoordeling vermeldt het overleg met de arts en eventuele andere bronnen zoals personeel en de rol die deze informatie in de besluitvorming heeft gespeeld.

Mechanische middelen worden niet langer toegepast dan absoluut noodzakelijk is. Voor de toepassing van mechanische middelen heeft de inrichting beschreven hoe het uitvoering geeft aan de in dit criterium genoemde voorwaarden.

De inrichting houdt een registratie bij van de opgelegde duur van elke afzonderingsmaatregel, elke strafplaatsing en elke toepassing van mechanische middelen.

Bevindingen

Restrictieve toepassing

Over het algemeen heeft de Inspectie de indruk dat directies redelijk terughoudend omgaan met het opleggen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Met name in de detentie- en uitzetcentra is hier veel aandacht voor. Voor deze sector is landelijk beleid opgesteld dat gericht is op het voorkomen van straffen en maatregelen. Dit beleid is inmiddels zo effectief gebleken dat in een van de inrichtingen er vrijwel geen vreemdelingen voor een gesprek beschikbaar waren die ervaring hadden met een verblijf in een straf- of afzonderingscel.

Binnen een aantal inrichtingen van de sector gevangeniswezen geeft de directie aan actief te sturen op het terugdringen van het aantal straffen en maatregelen. Dit is echter niet altijd in beleid vastgelegd. In de meeste andere inrichtingen vinden andere disciplines dat de directie redelijk terughoudend is met het opleggen van de afzonderingsmaatregel en de disciplinaire straf van opsluiting in een (straf)cel. De gedetineerden vinden doorgaans dat de directie of bepaalde directieleden in het bijzonder niet terughoudend zijn met het opleggen van straffen en maatregelen.

Uit de dossierstudie bleek dat de meeste directieleden wel eens gebruik maken van de mogelijkheid voorwaardelijke straffen op te leggen, maar slechts een aantal doet dit regelmatig. Vaak geven ze er de voorkeur aan om een waarschuwing te geven in plaats van een voorwaardelijke straf. Een waarschuwing blijkt dan vaak ook effectief.

Uit de dossierstudie bleek ook dat in een van de inrichtingen de directie in bepaalde gevallen relatief snel gebruik maakt van de mogelijkheid om een disciplinaire straf op te leggen. Zo kreeg een ingeslotene drie dagen straf op eigen cel opgelegd omdat hij brood en beleg gescheiden van elkaar meenam naar de arbeid. In de betreffende inrichting gaven enkele gesprekspartners ook aan dat een meer persoonsgebonden benadering en een betere bejegening van ingeslotenen soms escalatie en dus strafplaatsing zou kunnen voorkomen.

In een aantal inrichtingen zijn er initiatieven van individuele directieleden ter voorkoming van het opleggen van met name straffen. Zij gaan bijvoorbeeld met personeel in gesprek hoe het aanzeggen van een rapport voorkomen kan worden. Maar ook koppelen ze aan personeel terug waarom een bepaald rapport niet tot een straf heeft geleid, zodat er meer begrip voor de beslissing is en mogelijk een verandering in denken ontstaat. Aan deze initiatieven ligt doorgaans geen beleidsdocument ten grondslag. In een enkele inrichting wordt gewerkt met crisisonderhandelaars die zoveel mogelijk plaatsingen moeten voorkomen. De betreffende inrichting zet ook mentoren voor conflictbeslechting in. Andere inrichtingen zijn voornemens om hierin tevens een

beroep op mentoren te gaan doen zodra het mentoraat goed functioneert.

Bij het door vroegsignalering voorkomen van de afzonderingsmaatregel speelt met name een goede afstemming met de psycholoog een belangrijke rol.

Voor mechanische middelen geldt dat de zeer beperkte toepassing van de middelen in alle bezochte inrichtingen aantoonde dat zeer terughoudend wordt omgegaan met het gebruik van dit middel.

Doelmatige toepassing

Een zeer opvallend gegeven in alle bezochte inrichtingen is dat de cellen op een isolatieafdeling zowel gebruikt worden voor strafplaatsingen als voor plaatsingen op grond van een ordemaatregel. Ingesloten die zich strafwaardig hebben gedragen verblijven met andere woorden in exact dezelfde cel als ingesloten die vaak vanwege psychische problematiek afgezonderd worden.¹³ In gesprekken met ingesloten bleek ook regelmatig dat het verschil tussen een straf en een maatregel voor hen niet duidelijk was. Met name diverse vertegenwoordigers van medische diensten, maar ook een opvallend aantal directieleden, stelden tijdens het onderzoek de vraag of de algemene omstandigheden en meer specifiek de omstandigheden voor de soms kwetsbare groep ingesloten die op grond van een maatregel geplaatst worden, nog wel van deze tijd zijn. De schadelijke effecten van het afzonderen zouden volgens hen soms te veel onderschat worden.

Daarom hebben diverse inrichtingen het initiatief genomen om aanvullende voorzieningen te treffen en meer in maatwerk te voorzien. In een aantal inrichtingen is op de leefafdelingen of op de extra zorgafdeling in een of meerdere afzondercellen voorzien. Deze cellen zijn vaak, net als de reguliere cellen op de afdeling, voorzien van meubilair en kunnen afhankelijk van de gesteldheid van de ingeslotene aangepast worden. Doorgaans zijn de cellen bedoeld voor ingesloten die op grond van een afzonderingsmaatregel geplaatst worden. Op het advies van de psycholoog is plaatsing in de eigen cel dan geen optie omdat de ingeslotene zichzelf daar bijvoorbeeld kan verwonden, en is plaatsing op de nagenoeg prikkelvrije isolatieafdeling niet wenselijk omdat dit niet bevorderlijk zou zijn voor de psychische gesteldheid. Plaatsing in de afzondercel op de eigen afdeling of op een extra zorgafdeling, eventueel onder cameratoezicht, is dan een goed alternatief. Het is dan voor de ingeslotene ook eenvoudiger om vanaf de

¹³ De enige voorwaarde die op grond van regelgeving anders is voor strafcellen dan voor afzonderingscellen is het in strafcellen overdag vervangen van het matras door zitelementen.

eigen afdeling of de extra zorgafdeling de deelname aan activiteiten weer te starten en geleidelijk uit te bouwen.

De meeste inrichtingen beschikken niet over deze alternatieve mogelijkheid van een afzondercel op de leefafdeling. In een aantal van deze inrichtingen wordt in specifieke gevallen wel de mogelijkheid geboden om overdag op de afdeling deel te nemen aan activiteiten. In andere inrichtingen bestaat deze mogelijkheid in het geheel niet.

Binnen de detentie- en uitzetcentra loopt een traject om te bezien op welke wijze het verblijf in de cellen op de isolatieafdeling een minder onaangenaam karakter kan krijgen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om aspecten als lichtinval en afleiding. Zo bleek eerder dat de cellen van de bezochte isolatieafdelingen binnen deze sector niet voorzien zijn van een radio. Een andere vorm van afleiding zou bijvoorbeeld de aanwezigheid van een krijtbord kunnen zijn.

Diverse directies van inrichtingen binnen de sector gevangeniswezen plaatsen vraagtekens bij de straffen die zijn vastgesteld in het kader van het landelijke drugsontmoedigingsbeleid. Een toenemend deel van de gevangenispopulatie kampt met meervoudige problematiek. De combinatie van psychische problemen en middelenafhankelijkheid doet zich regelmatig voor. Het is maar zeer de vraag of de plaatsing in een strafcel bij deze doelgroep tot het gewenste effect leidt. Het kan in een aantal gevallen een tegengesteld effect hebben of mogelijk zelfs tot escalatie leiden.

Mede daarom volgen niet alle directies het sanctiebeleid uit het landelijk drugsontmoedigingsbeleid.

Zo plaatsen twee inrichtingen bijvoorbeeld bij de eerste keer harddruggebruik ingeslotenen op eigen cel in plaats van in een strafcel zoals het landelijk beleid voorschrijft.

Gerechtigde duur

In paragraaf 2.1 is reeds uitgebreid aandacht besteed aan de besluitvorming ten aanzien van de duur van het afzonderen en het toepassen van mechanische middelen. Daar kwam ook de maximale duur aan de orde en het in de praktijk naar aanleiding van een strafwaardige handeling soms langer dan 14 dagen aaneengesloten verblijven op de isolatieafdeling.

In deze paragraaf staat de vraag centraal of inrichtingen er voldoende zorg voor dragen dat ingeslotenen niet langer dan absoluut noodzakelijk is op de isolatieafdeling verblijven of onderworpen worden aan de toepassing van mechanische middelen. Voor wat betreft de isolatieafdeling vestigt de aandacht zich met name op de ingeslotenen die daar op grond van een maatregel verblijven. Voor de disciplinaire straf geldt over het algemeen dat deze van tevoren vastgesteld is en slechts bij

uitzondering voortijdig beëindigd wordt. De volgende paragraaf gaat wel in op de verschillende strafmaten die inrichtingen soms hanteren voor vergelijkbare overtredingen.

Ten aanzien van de afzonderingsmaatregel geven alle gesproken directieleden aan dagelijks te beoordelen of de noodzaak tot afzondering nog langer aanwezig is en als dit niet het geval is de afzonderingsmaatregel terstond te beëindigen. Vaak is het ochtendoverleg het moment waarin dit aan de orde komt. Het is de Inspectie niet duidelijk geworden hoe deze afweging in het weekend plaatsvindt als er geen ochtendoverleg plaatsheeft en de directie niet aanwezig is. Ten aanzien van de toepassing van mechanische middelen bleek uit de diverse gesprekken die de Inspectie met inrichtingsmedewerkers voerde dat dit zo uitzonderlijk is dat de directie doorgaans vaker dan twee keer per dag beoordeelt of de toepassing beëindigd of gecontinueerd dient te worden. Ook bij toepassing in het weekend zou er dan een directielid naar de inrichting komen.

Ten aanzien van de mechanische middelen heeft de Inspectie in de beperkt beschikbare dossiers geen voorbeelden aangetroffen van besluitvorming van de directeur om al dan niet mechanische middelen toe te passen die de ingeslotene minder vergaand in zijn of haar vrijheid beperken of de toepassing van mechanische middelen te beëindigen.¹⁴

Diverse vertegenwoordigers van medische diensten gaven aan vraagtekens te plaatsen bij de totale duur van de straffen en maatregelen. In de praktijk constateerden ze regelmatig dat het verblijf op de isolatieafdeling voor veel ingeslotenen een zware beproeving is en in een aantal gevallen, zeker bij een langer verblijf, tot psychische en/of lichamelijke klachten leidt.

In de meeste inrichtingen ontbreekt het aan een beleidsdocument waarin ten aanzien van het opleggen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing beschreven is op welke wijze hierbij de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid in acht worden genomen. Voor de detentie- en uitzetcentra en een enkele penitentiaire inrichting is hierin wel voorzien. De toepassing van mechanische middelen is voor alle inrichtingen beschreven in het protocol toepassing mechanische middelen. Hierin is ook aandacht voor de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.

Indien een straf of maatregel voortijdig beëindigd wordt, is dit zelden in

¹⁴ Daardoor kon ook niet beoordeeld worden of deze besluiten de beoordeling door de directeur van de toestand van de ingeslotene bevatten of daarvan voorzien zijn. Hetzelfde geldt voor de vraag of deze beoordeling het overleg met de arts vermeldt en eventuele andere bronnen zoals personeel en de rol die deze informatie in de besluitvorming heeft gespeeld.

de registratie vermeld. Inrichtingen registreren over het algemeen niet de daadwerkelijke duur van de straf of maatregel. De detentie- en uitzetcentra doen dit wel en rapporteren hierover -en over het aantal straffen en maatregelen alsmede de aanleiding daarvan- in een landelijk format periodiek aan de sectordirectie. Uit de cijfers blijkt dat met name afzonderingsmaatregelen, maar ook strafplaatsingen, regelmatig voortijdig beëindigd worden.

Proportionaliteit,
subsidiariteit en
doelmatigheid

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid voldoen de uitvoering, het beleid en de check op de uitvoering overwegend. Ten aanzien van de uitvoering geldt dat directies redelijk terughoudend omgaan met het opleggen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. In positieve zin valt de sterk verminderde toepassing in de detentie- en uitzetcentra op. In een van de penitentiaire inrichtingen legt de directie naar het oordeel van de Inspectie relatief snel een strafplaatsing op. Voor mechanische middelen geldt dat deze in alle inrichtingen zeer beperkt en terughoudend worden toegepast.

Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een voorwaardelijke straf op te leggen, de directie geeft liever een waarschuwing. Positief is de Inspectie over de praktijk in sommige inrichtingen om personeel te coachen in het zo restrictief mogelijk aanzeggen van rapporten die tot een strafplaatsing kunnen leiden. Door daarnaast met personeel te bespreken waarom een bepaald rapport niet tot een straf heeft geleid, is er meer begrip voor de beslissing van de directeur en ontstaat mogelijk een verandering in het denken. De Inspectie is ook positief over de inzet van crisisonderhandelaars en mentoren om plaatsingen zoveel mogelijk te voorkomen. Deze good practice zou in meer inrichtingen ingevoerd mogen worden.

De Inspectie heeft grote bedenkingen bij de vrijwel identieke omstandigheden

waaronder ingeslotenen op grond van enerzijds een afzonderingsmaatregel en anderzijds een strafplaatsing op de isolatieafdeling verblijven. Het doel van beide is zo verschillend en de problematiek van zo'n andere orde dat hier veel meer differentiatie verwacht mag worden. De Inspectie is dan ook enthousiast over de initiatieven die reeds in een aantal inrichtingen ontplooid zijn om op de leefafdelingen specifieke afzondercellen in te richten die aangepast kunnen worden aan de specifieke omstandigheden van het geval. Dit zou echter ook in andere inrichtingen navolging moeten vinden. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor de ingeslotenen die een strafplaatsing opgelegd krijgen en kampen met psychische problematiek en/of middelenafhankelijkheid.

De Inspectie deelt in dat opzicht de zorgen van een aantal directies met betrekking tot het huidige drugsontmoedigingsbeleid. Het is maar zeer de vraag of de plaatsing in een strafcel bij deze doelgroep tot het gewenste effect leidt. Het kan in een aantal gevallen niet alleen een tegengesteld effect hebben, maar mogelijk ook tot escalatie leiden. De Inspectie deelt ook de zorgen van diverse vertegenwoordigers van medische diensten over de totale duur van de straffen en maatregelen. Zij constateren in de praktijk dat het verblijf op de isolatieafdeling voor veel ingesloten een zware beproeving is en in een aantal gevallen, zeker bij een langer verblijf, tot psychische en/of lichamelijke klachten leidt. Hoewel directieleden doordeweeks dagelijks beoordelen of de noodzaak voor afzonderingsmaatregelen nog aanwezig is, vindt de Inspectie dat de duur van het verblijf in een straf- of afzonderingscel verder teruggedrongen kan worden door meer gebruik te maken van alternatieve mogelijkheden. Afzonderen op de eigen afdeling en eventueel gedeeltelijk laten participeren in een deel van het dagprogramma is daar een voorbeeld van.

Samenvattend wordt er enerzijds redelijk terughoudend omgegaan met het opleggen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing en zeer terughoudend met de toepassing van mechanische middelen.

Anderzijds dient er meer differentiatie te zijn in de omstandigheden waaronder het afzonderen plaatsvindt en kan de duur van het verblijf in de straf- en afzonderingscel beperkt worden door meer gebruik te maken van alternatieve mogelijkheden zoals plaatsing in een afzondercel op een leefafdeling. Daarom voldoet de uitvoering overwegend. Ook het beleid voldoet overwegend. Ten aanzien van de toepassing van mechanische middelen is beschreven op welke wijze hierbij de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid in acht genomen worden. Binnen de detentie- en uitzetcentra heeft dit ook voor het opleggen van de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing in beleidsmatige zin de aandacht. In de meeste penitentiaire inrichtingen echter niet. Daarnaast houdt het huidige drugsontmoedigingsbeleid onvoldoende rekening met de genoemde beginselen.

Detentie- en uitzetcentra registreren ook de daadwerkelijke duur van een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing en rapporteren periodiek hierover, en over het aantal straffen en maatregelen alsmede de aanleiding daarvan, aan de sectordirectie. Uit deze rapportages blijkt dat vooral maatregelen, maar ook straffen, regelmatig voortijdig beëindigd worden. Omdat penitentiaire inrichtingen over het algemeen uitsluitend de opgelegde duur en niet de daadwerkelijke duur van de straf of maatregel registreren, voldoet ook de check op de uitvoering overwegend.

Aanbevelingen aan de inrichtingen

- Leg de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing niet onder vrijwel identieke omstandigheden ten uitvoer. Differentieer meer, stel daarbij steeds het beoogde doel centraal en houdt rekening met de specifieke problematiek van de ingeslotene. Voorzie waar mogelijk, ten behoeve van een gedifferentieerd aanbod, in afzondercellen op de leefafdelingen die aan de individuele situatie van de ingeslotene aangepast kunnen worden.
- Beperk de verblijfsduur in een straf- en afzonderingscel tot een absoluut minimum. Maak, indien terugplaatsing naar de eigen cel nog niet mogelijk is, zoveel mogelijk gebruik van alternatieve voorzieningen die een minder ingrijpend karakter hebben maar wel de veiligheid van de ingeslotene en diens omgeving waarborgen.
- Registreer naast de opgelegde duur ook de daadwerkelijke duur van afzonderingsmaatregelen en strafplaatsingen

4.2 Uniforme toepassing straffen en maatregelen

Criterion

Bij het toepassen van straffen en maatregelen dient de directeur een zekere beoordelingsvrijheid te hebben om de specifieke omstandigheden van het geval mee te laten wegen in de beslissing over de aard en duur van de straf of maatregel. De omstandigheden zijn zelden geheel identiek en een verschil in het toepassen van straffen en maatregelen bij op het eerste gezicht gelijke situaties dus ook verklaarbaar. Dit laat echter onverlet dat de Inspectie verwacht dat onder vergelijkbare omstandigheden er geen grote verschillen zijn in het toepassen van de afzonderingsmaatregel, de disciplinaire straf van plaatsing op een (straf)cel en de toepassing van mechanische middelen.

Op inrichtingsniveau betekent dit dat directieleden onderling zoveel mogelijk uniform straffen en maatregelen toepassen en dat directieleden zelf slechts met redenen omkleed bij vergelijkbare omstandigheden tot verschillende straffen of maatregelen komen. De inrichting beschikt daartoe over een helder kader met richtlijnen voor het toepassen van straffen en maatregelen. Dit kader is gebaseerd op wet- en regelgeving en landelijke richtlijnen.

Landelijk betekent dit dat een ingeslotene onder vergelijkbare omstandigheden in de ene inrichting niet een duidelijk andere straf of maatregel krijgt opgelegd dan in de andere inrichting. Teneinde landelijk zo uniform mogelijk straffen en maatregelen toe te passen

verwacht de Inspectie dat er ook een landelijk kader is voor het toepassen van straffen en maatregelen.

Bevindingen

Voor de detentie- en uitzetcentra is landelijk beleid opgesteld dat gericht is op het voorkomen van straffen en maatregelen. Een onderdeel van dit beleid is een landelijke sanctiekaart met standaardsancties. Het drugsontmoedigingsbeleid van DJI en de in dit beleid vastgelegde standaardstraffen voor drugsovertredingen is opgenomen in deze sanctiekaart. Ook de inrichtingen van de sector gevangeniswezen hanteren de in het drugsontmoedigingsbeleid geformuleerde straffen. Eerder bleek echter dat een aantal inrichtingen bewust afwijkt van de norm die staat voor bepaalde overtredingen.

Voor de overige straffen en maatregelen bestaan binnen de sector gevangeniswezen geen landelijke richtlijnen. Enkele directieleden die al langer actief zijn binnen het gevangeniswezen konden zich bijeenkomsten herinneren waarin hierover afspraken waren vastgelegd. Mede op basis van deze afspraken zou de eigen sanctiekaart tot stand zijn gekomen. Of en zo ja waar deze afspraken waren vastgelegd kon niemand echter beantwoorden.

De Inspectie heeft de sanctiekaarten van de bezochte inrichtingen vergeleken en daaruit blijkt dat de minimum en maximum straffen die gelden t.a.v. specifieke overtredingen over het algemeen redelijk vergelijkbaar zijn. Toch zijn er ook een aantal opmerkelijke verschillen. Zo hanteren enkele inrichtingen voor verbaal geweld tegen personeel een maximumstraf van drie of vier dagen eigen cel terwijl andere inrichtingen in ernstige gevallen voor verbaal geweld tot 14 dagen strafcel opleggen. Richt het verbaal geweld zich tot een mede-ingeslotene dan varieert de strafmaat van maximaal 2 dagen eigen cel tot maximaal 14 dagen strafcel. Op bedreiging van een mede-ingeslotene staat in enkele inrichtingen maximaal 4 dagen eigen cel terwijl dit elders tot maximaal 14 dagen strafcel kan leiden.

Er zijn ook enkele voorbeelden waarbij de ene inrichting voor een bepaald feit een straf oplegt en de andere inrichting een maatregel. Zo volgt op het weigeren om mee te werken aan visitatie in een van de inrichtingen een straf van 4 dagen strafcel, terwijl in een andere inrichting een maatregel van maximaal 14 dagen afzonderingscel wordt opgelegd. Eerder kwam al aan de orde dat ook bij het weigeren van een plaatsing op een meerpersoonscel dit in de ene inrichting tot een straf en in de andere inrichting tot een maatregel leidt. Het komt zelfs voor dat binnen eenzelfde inrichting het ene directielid tot een maatregel besluit en het andere directielid tot een straf.

Op inrichtingsniveau is er soms ook een verschil in de strafmaat die

directieleden standaard hanteren voor bepaalde overtredingen. Zo bleek in een van de inrichtingen het ene directielid standaard 10 dagen strafcel op te leggen voor het bezit van een mobiele telefoon, terwijl het andere directielid hier standaard 14 dagen strafcel voor oplegt, zonder dat ze dit van elkaar wisten. Over het algemeen lijken directieleden binnen dezelfde inrichting echter redelijk op een lijn te zitten. Zo is uit het dossieronderzoek niet gebleken van beduidend grote verschillen in het toepassen van straffen en maatregelen door de verschillende directieleden. Vaak geven de directieleden ook aan veel met elkaar te overleggen over het toepassen van het beleid in specifieke gevallen. Hierdoor komen en blijven ze op een lijn.

Ingeslotenen gaven aan dat het ene directielid vaak strenger is dan het andere. Ze zijn hier dan vaak wel consequent in. Een enkele ingeslotene vond echter dat een bepaald directielid strenger naar bepaalde gedetineerden was dan naar anderen. Dit was voor de Inspectie moeilijk te beoordelen omdat zij niet bekend was met de specifieke omstandigheden die bij het komen tot een strafmaat een rol speelden. Juist deze specifieke omstandigheden vormen voor veel directieleden het argument om een zekere beoordelingsvrijheid te behouden bij het opleggen van straffen. Binnen de sector gevangeniswezen leek om die reden sprake van een zekere weerstand tegen een landelijke sanctiekaart. Met name het landelijk formuleren van minimumstraffen vond men onwenselijk. Andere directieleden onderkenden ook het belang om landelijk enigszins vergelijkbaar te sanctioneren. Zij stelden dat landelijk sanctiebeleid rekening zou kunnen houden met de schadelijke effecten van afzonderen en met de uitgangspunten van het programma modernisering gevangeniswezen.

Uniforme
toepassing
straffen en
maatregelen

Uitvoering



Beleid



Check



Oordeel

Op het criterium uniforme toepassing straffen en maatregelen voldoen de uitvoering, het beleid en de check op de uitvoering overwegend. Ten aanzien van de uitvoering en de check op de uitvoering geldt dat binnen inrichtingen directieleden over het algemeen redelijk vergelijkbaar straffen en maatregelen toepassen en ook met elkaar overleggen wat te doen in specifieke gevallen. In een enkel geval straffen directieleden in vergelijkbare gevallen verschillend en weten dit ook niet van elkaar. Tussen de verschillende inrichtingen van de sector gevangeniswezen is zowel in de uitvoering als beleidsmatig soms wel sprake van duidelijke verschillen in de maximum strafmaat. Voor sommige feiten krijgt een ingeslotene in de ene inrichting zelfs een straf opgelegd en in de andere inrichting een maatregel. Zoals eerder in paragraaf 2.1 aan de orde kwam vindt de Inspectie dat dit niet zou mogen kunnen. DJI dient hierover duidelijkheid aan de inrichtingen te verschaffen. Dit kan door

voor de penitentiaire inrichtingen, gelijk de detentie- en uitzetcentra, een landelijke sanctiekaart op te stellen waarin ook voor niet drugsgereleerde feiten een maximumstraf geformuleerd is. Zodoende kan beter rekening gehouden worden met de schadelijke effecten van het afzonderen en de uitgangspunten van het programma modernisering gevangeniswezen. Het lijkt de Inspectie niet verstandig om in landelijk beleid ook minimumstraffen vast te leggen omdat directieleden dan onvoldoende rekening kunnen houden met individuele omstandigheden.

Aanbeveling aan DJI

- Neem een landelijke sanctiekaart met maximumstraffen op in het voor de inrichtingen van de sector gevangeniswezen te ontwikkelen beleidskader voor het opleggen van straffen en maatregelen. (zie aanbeveling paragraaf 1.1)

Aanbeveling aan de inrichtingen

- Voorkom dat verschillende directieleden voor vergelijkbare overtredingen standaard een andere strafmaat hanteren.

4.3 Evaluatie

Criterion

De Inspectie verwacht dat de effectiviteit van het sanctie- en maatregelenbeleid periodiek geëvalueerd wordt en dat dit zo nodig leidt tot wijziging of bijstelling van het beleid. Hierbij dient in het bijzonder aandacht te zijn voor de vraag of de mogelijkheden van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen, ten volle benut worden.

Bevindingen

Voor de detentie- en uitzetcentra geldt dat ten tijde van het onderzoek een evaluatie van het landelijk beleid was voorzien. Gelet op de specifieke aandacht binnen de detentie- en uitzetcentra voor het terugdringen van het aantal straffen en maatregelen en reeds ontvangen informatie van betrokken inrichtingen verwacht de Inspectie dat de mogelijkheden tot het inzetten van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen tijdens deze evaluatie verkend zullen worden. DJI breed was een soortgelijke evaluatie van het drugsontmoedigingsbeleid en de daarbij behorende straffen gaande.

Binnen de sector GW bestaan, zoals in de vorige paragraaf bleek, voor de overige straffen en maatregelen geen landelijke richtlijnen. Van de acht bezochte inrichtingen binnen de sector gevangeniswezen beschikten er drie over richtlijnen die nog in 2011 geactualiseerd waren. Een van de overige inrichtingen had de richtlijnen in 2010 geactualiseerd en in 2011 nogmaals aan de orde gesteld. Van de overige vier inrichtingen beschikten er drie over richtlijnen die respectievelijk in 2009, 2008 en 2007 voor het laatst waren herzien. De laatste inrichting ten slotte had verouderde richtlijnen die niet geheel meer klopten.

Binnen deze sector gevangeniswezen is in de evaluatie van het straf- en maatregelenbeleid bij bepaalde inrichtingen meer aandacht besteedt aan de mogelijkheden tot het inzetten van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen. In de sanctiekaarten is dan naar aanleiding van een eerdere evaluatie bijvoorbeeld de mogelijkheid voor het opleggen van een voorwaardelijke straf of een waarschuwing opgenomen.

Oordeel

Evaluatie

Uitvoering



Beleid



Check



Op het criterium evaluatie is uitsluitend de uitvoering beoordeeld, deze voldoet overwegend. Zo geldt dat zowel het landelijk drugsbeleid als het straf- en maatregelenbeleid voor de detentie- en uitzetcentra momenteel geëvalueerd wordt. De Inspectie gaat er vanuit dat in de lopende evaluaties de mogelijkheden tot het inzetten van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen verkend zullen worden. Op inrichtingsniveau is de sanctiekaart niet in alle inrichtingen actueel of al enige jaren niet geactualiseerd. Van een deugdelijke evaluatie van de effectiviteit van het sanctie- en maatregelenbeleid kan daar dan ook geen sprake zijn. Daarom voldoet de uitvoering op dit criterium overwegend en niet volledig.

Aanbeveling aan de inrichtingen

- Evalueer periodiek de effectiviteit van het sanctie- en maatregelenbeleid en heb daarbij aandacht voor de vraag of de mogelijkheden van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen ten volle benut worden.

4.4 Conclusie

In het hoofdstuk gerechtvaardigde en uniforme toepassing kwamen drie criteria aan de orde. Gemiddeld voldeden deze criteria overwegend. Wat opvalt is dat de detentie- en uitzetcentra met name in dit hoofdstuk goed scoren waardoor de waardering gemiddeld hoger uitvalt. Zo is het aantal plaatsingen in straf- en afzonderingscellen de laatste tijd beduidend afgenomen. En dat is een zichtbaar effect van het landelijk beleid dat gericht is op het terugdringen van het aantal plaatsingen. Voor deze sector wordt ook gewerkt met een uniforme sanctiekaart en het straf- en maatregelenbeleid wordt momenteel geëvalueerd. Hierbij is de verwachting dat ook de mogelijkheden tot het inzetten van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen worden verkend.

In het hoofdstuk Rechtspositie bleek reeds dat het binnen de sector gevangeniswezen ontbreekt aan een helder beleidskader voor het opleggen van en omgaan met de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Er zijn voor niet drugsgerelateerde overtredingen ook geen landelijke richtlijnen voor het opleggen van straffen en maatregelen. Wel constateert de Inspectie twee belangrijke ontwikkelingen in enkele penitentiaire inrichtingen. Enerzijds trachten inrichtingen plaatsingen te voorkomen door personeel te coachen in het zo restrictief mogelijk aanzeggen van rapporten die tot een strafplaatsing kunnen leiden en door crisisonderhandelaars en/of mentoren in te zetten. Anderzijds trachten inrichtingen de schadelijke effecten van een straf- of afzonderingsmaatregel zoveel mogelijk te voorkomen door het treffen van alternatieve voorzieningen voor de straf- en afzonderingscel. Door op de leefafdelingen reguliere cellen zo aan te passen dat deze als afzondercel gebruikt kunnen worden, kan meer maatwerk geboden worden. De huidige praktijk om ingesloten op grond van enerzijds een afzonderingsmaatregel en anderzijds een strafplaatsing onder vrijwel identieke omstandigheden op de isolatieafdeling te laten verblijven vindt de Inspectie onwenselijk. Het doel van beide is zo verschillend en de problematiek van zo'n andere orde dat hier veel meer differentiatie verwacht mag worden.

Daarnaast deelt de Inspectie zowel de zorgen van inrichtingsmedewerkers ten aanzien van het huidige drugsontmoedigingsbeleid als ten aanzien van de duur van de strafplaatsing en afzonderingsmaatregel. Ten aanzien van het drugsontmoedigingsbeleid is het maar zeer de vraag of de plaatsing in een strafcel bij ingesloten met middelenafhankelijkheid tot het gewenste effect leidt. Het kan in een aantal gevallen niet alleen een tegengesteld effect hebben, maar mogelijk ook

tot escalatie leiden. Ten aanzien van de duur van het verblijf op de isolatieafdeling blijkt dat dit voor veel ingeslotenen een zware beproeving is en in een aantal gevallen, zeker bij een langer verblijf, tot psychische en/of lichamelijke klachten leidt. Het toekennen van standaardsancties aan ingeslotenen met meervoudige problematiek als middelenafhankelijkheid en psychische problemen getuigt niet van een doordachte aanpak. De Inspectie pleit daarom voor meer maatwerk waarbij steeds het beoogde doel centraal staat en zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de specifieke problematiek van de ingeslotene.

5 Slotbeschouwing

De overheid is verantwoordelijk voor de aan haar zorg toevertrouwde ingesloten. Door hen in te sluiten ontstaat voor gedetineerden in penitentiaire inrichtingen en vreemdelingen in detentiecentra een afhankelijkheidsrelatie. Daar waar de overheid in de vrije samenleving een belangrijke rol heeft in het creëren van een veilige leefomgeving, het bieden van gepaste zorg en het waarborgen van rechten, zijn gedetineerden en ingesloten vreemdelingen hiervoor vrijwel volledig afhankelijk van de overheid. Dat maakt hen een kwetsbare groep. Dit geldt met name voor die ingesloten die in een straf- of afzonderingscel geplaatst worden. De Inspectie vindt dan ook dat DJI, juist voor deze kwetsbare groep ingesloten, bijzondere aandacht moet hebben. Daar ligt een verantwoordelijkheid voor de inrichtingen, maar zeker ook voor het hoofdkantoor.

Uit dit rapport blijkt dat de directie bijzondere voorzieningen van DJI, waar de detentie- en uitzetcentra onder vallen, de afgelopen jaren veel aandacht voor het onderwerp heeft gehad. Dit heeft enerzijds geleid tot een beduidende afname van het aantal plaatsingen en anderzijds tot sectorbreed beleid, waaronder uniforme sanctiekaarten met maximumstraffen. Ook bestaat het voornemen om de omstandigheden waaronder ingesloten vreemdelingen in straf- en afzonderingscellen verblijven verder te verbeteren.

De sector gevangeniswezen van DJI heeft minder centraal op dit onderwerp gestuurd, maar heeft de Inspectie in de wederhoorreactie laten weten dat dit rapport veel handvaten biedt om verbeteringen door te voeren. Met een aantal onderwerpen zijn inrichtingen direct na het ontvangen van het deelverslag voor de eigen inrichting reeds aan de slag gegaan.

Hoewel er al heel veel goed gaat, valt er ook nog genoeg te verbeteren. De Inspectie komt in dit rapport tot een relatief groot aantal aanbevelingen. Dat komt enerzijds doordat een constatering bij een, of een beperkt aantal inrichtingen al tot een aanbeveling kan leiden (zie bijlage 2 voor een overzicht). Anderzijds komt dit door het grote aantal normen en verwachtingen dat getoetst is bij het aspect rechtspositie. Voor diverse aanbevelingen geldt dat ze zich slechts tot een inrichting richten. Dat betekent dat dit onderwerp bij de overige inrichtingen wel op orde is, althans dat de Inspectie niet gebleken is dat dit niet zo is. Enkele aanbevelingen hebben betrekking op een (potentiële) schending van de grondrechten van ingesloten. De Inspectie vindt dat deze aanbevelingen met voorrang opgepakt dienen te worden.

Het voert te ver om in deze slotbeschouwing aandacht te vragen voor alle verbeteringen die de Inspectie noodzakelijk acht, daarvoor zij verwezen naar de samenvatting van dit rapport. De Inspectie pleit er hier wel voor om de aanbevelingen in dit rapport te betrekken in een bredere discussie over de vraag in hoeverre de huidige praktijk van afzonderen in justitiële inrichtingen zich verhoudt tot algemene rechtsbeginselen en ontwikkelingen met betrekking tot separatie binnen andere (overheids)sectoren. Als voorbeeld noemt de Inspectie hier de huidige praktijk om ingeslotenen op grond van enerzijds een afzonderingsmaatregel en anderzijds een strafplaatsing onder vrijwel identieke omstandigheden op de isolatieafdeling te laten verblijven. Het doel van beide is zo verschillend en de problematiek van zo'n andere orde dat hier veel meer differentiatie verwacht mag worden. In dat opzicht is de Inspectie positief over het initiatief van een aantal inrichtingen die op de leefafdelingen specifieke afzondercellen hebben ingericht die aan de omstandigheden van het geval kunnen worden aangepast. De Inspectie is ook positief over de good practices die zij bij een aantal inrichtingen mocht optekenen. Deze good practices zijn onderaan bijlage 2 opgenomen.

Bijlage 1

Oordeel

	Uitvoering	Beleid	Check
2. Rechtspositie			
2.1 Rechtmatig afzonderen			
2.2 Hoorplicht			
2.3 Mededelingenplicht			
2.4 Activiteiten			
2.5 Accommodatie			
3. Omgang en Veiligheid			
3.1 Contact			
3.2 Verzorging en medische zorg			
3.3 Toezicht			
4. Gerechvaardigde en uniforme toepassing			
4.1 Proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid			
4.2 Uniforme toepassing straffen en maatregelen			
4.3 Evaluatie			

Bijlage 2

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de inrichtingen

1. Draag er zorg voor dat ingesloten en na afloop van de strafplaatsing naar een andere inrichting overgeplaatst dienen te worden voor of ten tijde van het aflopen van de strafduur worden overgeplaatst, zodat er geen noodzaak is om het verblijf in afzondering op grond van een maatregel te verlengen.
2. Leg bij samenloop van strafwaardige handelingen geen aaneengesloten strafplaatsing van meer dan 14 dagen op. Voorkom dat een ingeslotene op grond van nieuwe strafwaardige handelingen tijdens de strafplaatsing in totaal langer dan 14 dagen achtereen een strafplaatsing ondergaat. Draag er zorg voor dat een ingeslotene die weigert op een meerpersoonscel geplaatst te worden niet langer dan 14 dagen aaneengesloten in een strafcel verblijft.
3. Pas bij weigering van een meerpersoonscel-plaatsing afzondering uitsluitend bij wijze van disciplinaire straf toe.
4. Handel ook bij de verlenging van de afzonderingsmaatregel in overeenstemming met de hoorplicht.
5. Hoor de ingeslotene zo nodig met bijstand van een tolk. Stel, indien de gemoedstoestand van de ingeslotene de inzet van een tolk niet toelaat, de ingeslotene zo spoedig mogelijk alsnog in de gelegenheid om met bijstand van een tolk te worden gehoord.
6. Motiveer in de beschikking de beslissing tot afzonderingsmaatregel, strafplaatsing of toepassing van mechanische middelen en leg daarbij vast in hoeverre de inhoud van het horen is meegewogen in deze beslissing.
7. Stel ook in het weekend de arts onverwijld in kennis van een plaatsing in een straf- of afzonderingscel.
8. Doe aan de ingeslotene altijd onverwijld, en dus in ieder geval binnen 24 uur, schriftelijk mededeling van de afzonderingsmaatregel, van de verlenging hiervan en van de strafplaatsing.
9. Draag er zorg voor dat de registratie van beschikkingen op orde is.
10. Vermeld in een beschikking altijd de functie van de besluitnemer.
11. Stel, waar mogelijk, de beschikking op in een voor de ingeslotene begrijpelijke taal.
12. Verschaf, voorzover dit vanuit veiligheidsoogpunt acceptabel is, in ieder geval lectuur aan ingesloten en die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven. Beperk deze lectuur niet tot de Bijbel en de Koran.
13. Geef ten aanzien van ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, conform de wettelijke voorschriften, uitvoering aan het recht om bezoek te ontvangen en het recht om te telefoneren. Stel ingesloten en zo spoedig mogelijk in de gelegenheid om het thuisfront telefonisch te informeren over

- de gewijzigde omstandigheid.
14. Draag er zorg voor dat ingesloten enen niet in kleding van de isolatieafdeling deel dienen te nemen aan het (groeps)bezoek.
 15. Draag er zorg voor dat alle specifieke rechten die onverkort gelden voor ingesloten enen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, beschreven zijn in de huisregels en in instructies voor personeel. Pas instructies die niet in overeenstemming met de wet zijn aan.
 16. Registreer alle activiteiten die aangeboden worden aan ingesloten enen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd.
 17. Bezie welke activiteiten of invulling van activiteiten die in dit rapport als good practices zijn aangemerkt in de eigen inrichting kunnen worden toegepast. (Zie voor good practices het slot van deze bijlage).
 18. Voorzie strafcellen overdag van zitelementen.
 19. Draag er zorg voor dat het raamoppervlak voldoet aan de norm. Realiseer in afzondercellen een goede daglichtinval en indien mogelijk vrij uitzicht naar buiten.
 20. Bied in ieder geval ingesloten enen die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven de nodige afleiding. Stel hen in de gelegenheid om naar de radio te luisteren.
 21. Bied ingesloten enen zoveel mogelijk de mogelijkheid om zelf het toilet door te spoelen en beperk deze mogelijkheid uitsluitend indien daartoe aanleiding bestaat. Reageer voor zolang de huidige inrichting van de straf- en afzonderingscellen dit niet mogelijk maakt tijdig op elk verzoek om het toilet door te spoelen.
 22. Draag zorg voor een goede intercomkwaliteit.
 23. Schakel, indien een ingeslotene niet onder (camera)toezicht staat, de nachtverlichting niet in. Onderzoek welke lichthoeveelheid noodzakelijk is voor het toezicht en de nachtrust en het dag- en nachtritme van de ingeslotene niet onnodig verstoord. Overweeg de inzet van camera's die ook zonder kunstlicht een goed beeld geven.
 24. Draag er zorg voor dat de luchtvoorzieningen dusdanig zijn ingericht dat ingesloten enen er in de buitenlucht kunnen verblijven met verticaal zicht op de open lucht, maar ook kunnen schuilen tegen de regen.
 25. Wijs een functionaris aan die verantwoordelijk is voor de periodieke controle van de staat van de mechanische middelen.
 26. Stem het contact tussen personeel en de ingeslotene in een straf- of afzonderingscel naar aard en frequentie beter af op de situatie van de ingeslotene. Leg dit in instructies voor personeel vast en laat

leidinggevend en er op toezien dat overeenkomstig deze instructies gehandeld wordt.

27. Draag er zorg voor dat personeel het geluidsignaal van de intercom nooit eigenstandig, zonder besluit van de directeur, uitzet.
28. Bied ingesloten en die op de isolatieafdeling verblijven drie keer per dag, redelijk gespreid over de dag, een maaltijd aan. Zorg dat er daarnaast ook regelmatig contactmomenten zijn waarop drinken wordt aangeboden.
29. Heb gedurende het weekend meer aandacht voor ingesloten en die op de isolatieafdeling verblijven. Voorkom dat ingesloten en, zeker wanneer zij op grond van een afzonderingsmaatregel geplaatst zijn, gedurende enkele dagen niet door medisch personeel gezien worden. Informeer de directeur ook in het weekend standaard over de toestand van deze kwetsbare groep ingesloten en.
30. Draag er zorg voor dat, indien een ingesloten e onder cameratoezicht staat, de beeldkwaliteit goed is en er zicht is op de gehele cel. Draag er tevens zorg voor dat het camera toezicht continue plaatsvindt. Indien personeel dat belast is met het cameratoezicht tijdelijk de post verlaat dient het cameratoezicht overgenomen te worden door ander personeel.
31. Voorkom dat camera's aanstaan, of aangezet worden, zonder formele aanwijzing van de directeur. Voorzie in instructies voor de toepassing van cameratoezicht.
32. Leg bij plaatsing onder cameratoezicht altijd schriftelijk vast dat de gedragsdeskundige of de inrichtingsarts om advies is gevraagd en wat dit advies behelst.
33. Leg de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing niet onder vrijwel identieke omstandigheden ten uitvoer. Differentieer meer, stel daarbij steeds het beoogde doel centraal en houdt rekening met de specifieke problematiek van de ingesloten e. Voorzie waar mogelijk, ten behoeve van een gedifferentieerd aanbod, in afzondercellen op de leefafdelingen die aan de individuele situatie van de ingesloten e aangepast kunnen worden.
34. Beperk de verblijfsduur in een straf- en afzonderingscel tot een absoluut minimum. Maak, indien terugplaatsing naar de eigen cel nog niet mogelijk is, zoveel mogelijk gebruik van alternatieve voorzieningen die een minder ingrijpend karakter hebben maar wel de veiligheid van de ingesloten e en diens omgeving waarborgen.
35. Registreer naast de opgelegde duur ook de daadwerkelijke duur van afzonderingsmaatregelen en strafplaatsingen.
36. Voorkom dat verschillende directieleden voor vergelijkbare overtredingen standaard een andere strafmaat hanteren.

37. Evalueer periodiek de effectiviteit van het straf- en maatregelenbeleid en heb daarbij aandacht voor de vraag of de mogelijkheden van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen ten volle benut worden.

Aanbevelingen aan DJI

38. Wijs overeenkomstig de wet uitsluitend de directeur van een inrichting aan als beslissingsbevoegd ten aanzien van een strafplaatsing, een afzonderingsmaatregel of het aanbrengen van mechanische middelen.
39. Formuleer voor de inrichtingen van de sector gevangeniswezen een helder beleidskader voor het opleggen van en omgaan met de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing. Maak hierbij zoveel mogelijk gebruik van beleid dat thans binnen andere sectoren ontwikkeld is. Neem in het beleidskader een landelijke sanctiekaart met maximumstraffen op.
40. Evalueer periodiek de functionaliteit van de mechanische middelen. Bezie of de handboeien vervangen kunnen worden door handboeien die minder ongemak veroorzaken en elders binnen de overheid reeds in gebruik zijn. Bezie of de valhelmen vervangen dienen te worden.

Aanbeveling aan de commissies van toezicht

41. Heb specifieke aandacht voor de kwetsbare groep ingesloten die op een isolatieafdeling verblijven. Bezoek deze afdeling en de ingesloten die aldaar verblijven regelmatig. Zie er op toe dat hun rechten volledig gerespecteerd worden.

Matrix aanbevelingen per inrichting.

Inrichtingen	DC Oude Meer	DC Zeist	PI Almelo locatie de Karelskamp	PI Limburg Zuid locatie de Geerhorst	PI Hoogeveen	PI Krimpen a/d IJssel	PI Achterhoek locatie Oyerhoek	PI Ter Apel	PI Utrecht locatie Nieuwersluis	PI Zwaag Hoorn locatie Hoorn
Aanbevelingen										
1. Draag er zorg voor dat ingeslotenen die na afloop van de strafplaatsing naar een andere inrichting overgeplaatst dienen te worden voor of ten tijde van het aflopen van de strafduur worden overgeplaatst, zodat er geen noodzaak is om het verblijf in afzondering op grond van een maatregel te verlengen.				•	•	•				
2a. Leg bij samenloop van strafwaardige handelingen geen aaneengesloten strafplaatsing van meer dan 14 dagen op.								•		
2b. Voorkom dat een ingeslotene op grond van nieuwe strafwaardige handelingen tijdens de strafplaatsing in totaal langer dan 14 dagen achtereenvolgend een strafplaatsing ondergaat		•	•		•			•		
2c. Draag er zorg voor dat een ingeslotene die weigert op een meerpersoonscel geplaatst te worden niet langer dan 14 dagen aaneengesloten in een strafcel verblijft.		•								
3. Pas bij weigering van een meerpersoonscel-plaatsing afzondering uitsluitend bij wijze van disciplinaire straf toe.		•				•			•	

4. Handel ook bij de verlenging van de afzonderingsmaatregel in overeenstemming met de hoorplicht.		•							
5. Hoor de ingeslotene zo nodig met bijstand van een tolk. Stel, indien de gemoedstoestand van de ingeslotene de inzet van een tolk niet toelaat, de ingeslotene zo spoedig mogelijk alsnog in de gelegenheid om met bijstand van een tolk te worden gehoord.				•	•				
6. Motiveer in de beschikking de beslissing tot afzonderingsmaatregel, strafplaatsing of toepassing van mechanische middelen en leg daarbij vast in hoeverre de inhoud van het horen is meegewogen in deze beslissing.	•	•	•	•			•	•	•
7. Stel ook in het weekend de arts onverwijld in kennis van een plaatsing in een straf- of afzonderingscel.	•								•
8. Doe aan de ingeslotene altijd onverwijld, en dus in ieder geval binnen 24 uur, schriftelijk mededeling van de afzonderingsmaatregel, van de verlenging hiervan en van de strafplaatsing.				•	• ¹⁵				
9. Draag er zorg voor dat de registratie van beschikkingen op orde is.			•			• ¹⁶		•	•
10. Vermeld in een beschikking altijd de functie van de besluitnemer.				•					•

¹⁵ De betreffende inrichting heeft aangegeven dat indien er niet binnen 24 uur een mededeling is gedaan de strafplaatsing of afzonderingsmaatregel wordt opgeheven.

¹⁶ Deze inrichting had een zeer goede registratie van de straffen en maatregelen. In het dossier was echter niet altijd het schriftelijk verslag van het personeel aanwezig.

11. Stel, waar mogelijk, de beschikking op in een voor de ingeslotene begrijpelijke taal.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
12. Verschaf, voorzover dit vanuit veiligheidsoogpunt acceptabel is, in ieder geval lectuur aan ingeslotenen die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven. Beperk deze lectuur niet tot de Bijbel en de Koran.	•		• 17				• 18			
13a. Ken het recht om te telefoneren onverminderd toe aan ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd.							•			
13b. Stel ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd zo spoedig mogelijk in de gelegenheid om het thuisfront telefonisch te informeren over de gewijzigde omstandigheid.								• 19		
13c. Ken het recht om wekelijks bezoek te ontvangen conform de wettelijke voorschriften toe aan ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd.				•						
14. Draag er zorg voor dat ingeslotenen aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd niet in kleding van de isolatieafdeling deel dienen te nemen aan het (groeps) bezoek.								•		

¹⁷ In de betreffende inrichting is in de instructies beschreven dat gedetineerden in de straf- en afzonderingscellen uitsluitend recht hebben op een Bijbel of Koran. In de praktijk zou ook andere lectuur verstrekt worden, maar dit is niet voor al het personeel duidelijk.

¹⁸ In deze inrichting wordt lectuur niet als recht toegekend, maar als privilege bij goed gedrag.

¹⁹ Pas na zes dagen verblijf op de isolatieafdeling mag er voor het eerst getelefoneerd worden. In de overige inrichtingen is dit overigens ook vaak pas na enkele dagen.

15a. Draag er zorg voor dat alle specifieke rechten die onverkort gelden voor ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, beschreven zijn in de huisregels en in instructies voor personeel	•	•	•		•	•	•		•	
15b. Pas instructies, voor personeel belast met de verzorging van ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd, die niet in overeenstemming met de wet zijn aan.							• 20			
16. Registreer alle activiteiten die aangeboden worden aan ingesloten en aan wie een afzonderingsmaatregel of strafplaatsing is opgelegd.					•					•
17. Bezie welke activiteiten of invulling van activiteiten die in dit rapport als good practices zijn aangemerkt in de eigen inrichting kunnen worden toegepast.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
18. Voorzie strafcellen overdag van zitelementen.		•								
19a. Draag er zorg voor dat het raamoppervlak van afzondercellen voldoet aan de norm.										•
19b. Realiseer in afzondercellen een goede daglichtinval en indien mogelijk vrij uitzicht naar buiten.	•		•			• 21			•	•

²⁰ In de instructies voor personeel staat dat ingesloten en in straf- en afzonderingscellen recht hebben op een half uur lucht per dag. Dit is in strijd met de wet.

²¹ In deze inrichting werd de lichtinval en het zicht beperkt door niet te bedienen luxaflex.

20. Bied in ieder geval ingesloten en die meer dan enkele dagen achtereen op een isolatieafdeling verblijven de nodige afleiding. Stel hen in de gelegenheid om naar de radio te luisteren.	•	•		• 22						•
21a. Bied ingesloten zoveel mogelijk de mogelijkheid om zelf het toilet door te spoelen en beperk deze mogelijkheid uitsluitend indien daartoe aanleiding bestaat.				•	•	•		•	•	•
21b. Reageer voor zolang de huidige inrichting van de straf- en afzonderingscellen dit niet mogelijk maakt tijdig op elk verzoek om het toilet door te spoelen.				•						
22. Draag zorg voor een goede intercomkwaliteit.						•				
23. Schakel, indien een ingeslotene niet onder (camera)toezicht staat, de nachtverlichting niet in. Onderzoek welke lichthoeveelheid noodzakelijk is voor het toezicht en de nachtrust en het dag- en nachtritme van de ingeslotene niet onnodig verstoord. Overweeg de inzet van camera's die ook zonder kunstlicht een goed beeld geven.									• 23	

²² De cellen waren in deze inrichting wel voorzien van een radio, maar deze functioneerde al enige tijd niet.

²³ Dit werd in de betreffende inrichting door de inspecteur geconstateerd die aldaar een nacht op de isolatieafdeling verbleef. Tijdens het reguliere onderzoek heeft de Inspectie hier geen aandacht aan besteed. Mogelijk is het voor deze inrichtingen ook een aandachtspunt.

24a. Draag er zorg voor dat de luchtvoorzieningen dusdanig zijn ingericht dat ingeslotenen er in de buitenlucht kunnen verblijven met verticaal zicht op de open lucht.			•	• 24					
24b. Draag er zorg voor dat de luchtvoorzieningen dusdanig zijn ingericht dat ingeslotenen er kunnen schuilen tegen de regen.	•								•
25. Wijs een functionaris aan die verantwoordelijk is voor de periodieke controle aan de staat van de mechanische middelen.			•	•					
26. Stem het contact tussen personeel en de ingeslotene in een straf- of afzonderingscel naar aard en frequentie beter af op de situatie van de ingeslotene. Leg dit in instructies voor personeel vast en laat leidinggevend er op toezien dat overeenkomstig deze instructies gehandeld wordt.				•		•	•		•
27. Draag er zorg voor dat personeel het geluidsignaal van de intercom nooit eigenstandig, zonder besluit van de directeur, uitzet.		•			•				
28a. Bied ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven drie keer per dag, redelijk gespreid over de dag, een maaltijd aan.					•		• 25		

²⁴ Het betreft in deze inrichting een luchtplaats die uitsluitend gebruikt werd voor gedetineerden die in beperkingen geplaatst zijn.

²⁵ In deze inrichting komt het voor dat in een tijdsbestek van vijf uur alle drie de maaltijden aangeboden worden.

28b. Zorg dat er voor ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven regelmatig contactmomenten zijn waarop drinken wordt aangeboden.			•		•		•			•
29a. Heb gedurende het weekend meer aandacht voor ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven. Voorkom dat ingeslotenen, zeker wanneer zij op grond van een afzonderingsmaatregel geplaatst zijn, gedurende enkele dagen niet door medisch personeel gezien worden			•	•	•	•	• ²⁶		•	•
29b. Informeer de directeur ook in het weekend standaard over de toestand van de kwetsbare groep ingeslotenen die op de isolatieafdeling verblijven.					•	•		•	•	•
30a. Draag er zorg voor dat het camera toezicht continue plaatsvindt. Indien personeel dat belast is met het cameratoezicht tijdelijk de post verlaat dient het cameratoezicht overgenomen te worden door ander personeel.								•		
30b. Draag er zorg voor dat, indien een ingeslotene onder cameratoezicht staat, de beeldkwaliteit goed is.						•				
30c. Draag er zorg voor dat, indien een ingeslotene onder cameratoezicht staat, er zicht is op de gehele cel.									•	
31a. Voorkom dat camera's aanstaan, of aangezet worden, zonder formele aanwijzing van de directeur.			•			•		•		

²⁶ De medische dienst gaat in deze inrichting zowel bij gedetineerden die op straf als op maatregel geplaatst zijn ook doordeweeks niet standaard langs. Ze laat zich door piw'ers informeren over de toestand van de gedetineerden.

31b. Voorzie in instructies voor de toepassing van cameratoezicht.				•	•					
32. Leg bij plaatsing onder cameratoezicht altijd schriftelijk vast dat de gedragsdeskundige of de inrichtingsarts om advies is gevraagd en wat dit advies behelst.								•		•
33. Leg de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing niet onder vrijwel identieke omstandigheden ten uitvoer. Differentieer meer, stel daarbij steeds het beoogde doel centraal en houdt rekening met de specifieke problematiek van de ingeslotene. Voorzie waar mogelijk, ten behoeve van een gedifferentieerd aanbod, in afzondercellen op de leefafdelingen die aan de individuele situatie van de ingeslotene aangepast kunnen worden. ²⁷	•+	•	•+	•	•+	•	•	•	•	•
34. Beperk de verblijfsduur in een straf- en afzonderingscel tot een absoluut minimum. Maak, indien terugplaatsing naar de eigen cel nog niet mogelijk is, zoveel mogelijk gebruik van alternatieve voorzieningen die een minder ingrijpend karakter hebben maar wel de veiligheid van de ingeslotene en diens omgeving waarborgen. ²⁸	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

²⁷ Dit betreft een algemene aanbeveling die zich in meer of mindere mate tot alle inrichtingen richt. De inrichtingen met een + hebben reeds voorzien in afzondercellen die aangepast kunnen worden aan de specifieke omstandigheden van een individueel geval. Ook in deze inrichtingen is het uitgangspunt echter nog dat straf- en afzondercellen vrijwel identiek zijn.

²⁸ Dit betreft een algemene aanbeveling die zich in meer of mindere mate tot alle inrichtingen richt.

35. Registreer naast de opgelegde duur ook de daadwerkelijke duur van afzonderingsmaatregelen en strafplaatsingen			•	•	²⁹ •		•	•	•	•
36. Voorkom dat verschillende directieleden voor vergelijkbare overtredingen standaard een andere strafmaat hanteren.				•						
37. Evalueer periodiek de effectiviteit van het straf- en maatregelenbeleid en heb daarbij aandacht voor de vraag of de mogelijkheden van preventieve maatregelen, geschillenbeslechting en het opleggen van minder ingrijpende dan wel alternatieve straffen en maatregelen ten volle benut worden.			•	•			•		•	

Aanbeveling 17 refereert aan de volgende in het rapport genoemde good practices:

1. Het aanbieden van een extra luchtmoment.
2. Het aanbrengen van een boksak of plaatsen van een hometrainer op de luchtplaats.
3. Het zoveel mogelijk aanbieden van de mogelijkheid om deel te nemen aan andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld lopende reïntegratietrajecten.
4. Het in de cellen op de isolatieafdeling beschikbaar stellen van een krijtwand.
5. Het standaard door mentoren bezoeken van de ingesloten en op de isolatieafdeling.
6. Het coachen van personeel in het zo restrictief mogelijk aanzeggen van rapporten die tot een strafplaatsing kunnen leiden.
7. Met personeel bespreken waarom een bepaald rapport niet tot een straf heeft geleid waardoor mogelijk meer begrip ontstaat voor de beslissing van de directeur en mogelijk ook een verandering in het denken.
8. Het inzetten van crisisonderhandelaars en mentoren om afzonderingen en strafplaatsingen zoveel mogelijk te voorkomen.

²⁹ Incidenteel registreert deze inrichting naast het aantal opgelegde dagen het aantal daadwerkelijk verbleven dagen.

Bijlage 3

Afkortingen

Bad	binnenkomst afdeling delinquenten
Bewa	complexbeveiliging
Bsd	bureau selectie- en detentiebegeleiding
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
Cvt	commissie van toezicht
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EPR	European prison rules
GW	Gevangeniswezen
Hvb	huis van bewaring
IBT	Intern bijstands team
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
Mc	maandcommissaris
Md	medische dienst
Mpc	meerpersoonscelgebruik
Pbw	penitentiaire beginselenwet
Pi	penitentiaire inrichting
piw'er	penitentiair inrichtingswerker
PPC	Psychiatrisch Penitentiair Centrum
Pva	plan van aanpak
RSJ	Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Bijlage 4

Bronnen

- Camera observatie formulier
- Capaciteitsoverzicht juli 2010
- Controlelijsten straf- en afzonderingscellen
- CPT annual report 2010
- Dagprogramma's diverse isolatieafdelingen
- Dienstinstructies aanwenden vrijheidsbeperkende middelen
- Dienstinstructies cameratoezicht straf- en afzondercellen
- Dienstinstructies omgang met ingesloten die zelfdestructief gedrag vertonen
- Dienstinstructies verzorging justitiabelen isolatieafdeling
- Dossiers van justitiabelen die in het kader van een ordemaatregel of een disciplinaire straf in afzondering (op eigen cel of in een straf- of afzonderingscel) geplaatst zijn of bij wie mechanische middelen zijn toegepast.
- Geweldsinstructies
- Handboek IBT DJI
- Huisregels van de bezochte inrichtingen
- Overzicht van het aantal plaatsingen in een strafcel in 2009, 2010 en 2011 per bezochte inrichting.
- Overzicht van het aantal plaatsingen in een afzonderingscel in 2009, 2010 en 2011 per bezochte inrichting.
- Protocol honger- en dorststaking
- Protocol Inzet Medische Dienst bij ISO-plaatsing
- Protocol toepassing mechanische middelen
- RSJ uitspraken van 11/1440/GA van 21 november 2011 en 11/1809/GA van 6 maart 2012
- Sanctiebeleid diverse inrichtingen
- Suïcidebeleid gevangeniswezen
- Suïcideprotocollen inrichtingen
- Tarieflijsten straf- en maatregelbeleid van de bezochte inrichtingen

Bijlage 5

Geografische ligging locaties

Plaatsing in isolatie

Legenda:

- ◆ Gevangeniswezen
 - ◆ Bijzondere voorziening
- Zwart omlijnde locaties zijn geïnspecteerd.





Missie

“De IVenJ ziet ondermeer toe op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing.

De IVenJ adviseert de minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van borging van behoorlijke sanctietoepassing.

De IVenJ is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheid en houding.”

Dit rapport is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.IVenJ.nl of www.ISt.nl

Mei 2012 | Publicatie-nr. J-14401