

Vergaderjaar 2017–2018

**24 587**

## **Justitiële Inrichtingen**

**Nr. 721**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport aan van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie), getiteld «Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen».<sup>1</sup>

Naar aanleiding van onder meer de resultaten van het in 2015 uitgevoerde Inspectieonderzoek naar de gevolgen van de implementatie van het Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) 2013–2018 heeft de Inspectie in de periode van september tot en met november 2017 onderzoek gedaan naar de taakuitoefening in het gevangeniswezen, gericht op drie thema's: personeelsbezetting, borging van de interne veiligheid en omgang met gedetineerden.<sup>2</sup> Het onderzoek is uitgevoerd in 2017 in zes inrichtingen: penitentiaire inrichting (PI) Arnhem, PI Krimpen aan den IJssel, PI Nieuwersluis, PI Sittard, PI Zwolle en Justitieel Complex Zaanstad. Bij de selectie van deze inrichtingen is onder andere gekeken naar regio, type gebouw, type gedetineerde en welke inrichtingen in de afgelopen jaren te maken hebben gehad met sluiting van een locatie of samenvoeging van personeel van reeds gesloten inrichtingen.

In deze brief licht ik de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie toe, voorzien van mijn beleidsreactie.

#### ***Conclusies en aanbevelingen Inspectie***

De Inspectie is van oordeel dat de kwaliteit van de taakuitoefening in de meerderheid van de onderzochte inrichtingen op het moment van het onderzoek onder de maat is. De Inspectie concludeert dat de onderzochte inrichtingen de benodigde randvoorwaarden, te weten voldoende goed opgeleid personeel, de interne veiligheid en de omgang met gedetineerden, niet voldoende zijn. De Inspectie constateert op grond hiervan (op de korte termijn) risico's voor personeel en gedetineerden en (op de

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Kamerstuk 24 587, nr. 637

lange termijn) risico's voor de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen in deze inrichtingen en de gevolgen die dit heeft voor het terugdringen van de recidive en het voorkomen van voortgezet crimineel handelen. In dit verband heeft de Inspectie zes aanbevelingen gedaan om de gesignaleerde risico's tegen te gaan. Deze aanbevelingen worden hieronder nader besproken.

### **Beleidsreactie**

#### *Algemene reactie*

Vooropgesteld dient te worden dat de medewerkers van DJI zich elke dag ten volle inzetten ten behoeve van hun taak om detentie veilig te laten verlopen en gedetineerden te helpen re-integreren in de maatschappij. Hierbij worden deze medewerkers geconfronteerd met een van de moeilijkste doelgroepen van de samenleving. Zij verdienen dan ook alle lof voor en ondersteuning bij deze taak. Dit maakt dat ik de door de Inspectie afgegeven kwalificatie zeer serieus neem. Een veilige tenuitvoerlegging voor medewerkers en gedetineerden staat voorop. Essentieel is daarbij dat de personele bezetting op de werkvloer op orde is, zodat medewerkers hun taak goed kunnen uitvoeren. Op de veiligheid binnen detentie en de omstandigheid dat veiligheid een randvoorwaarde is voor een effectief gevangeniswezen, kom ik terug in de in het Regeerakkoord aangekondigde visie op het gevangeniswezen. De binnen DJI uitgevoerde verkenning naar innovatieve manieren om (de invoer van) contrabande te bestrijden wordt hierbij meegenomen. Ik ga bij bespreking van de vijfde aanbeveling van de Inspectie hier nader op in.

Ik herken de signalen van de medewerkers waarmee de Inspectie heeft gesproken. De onzekerheid rondom de aanpak van de dalende behoefte aan capaciteit en de aantrekkende economie heeft geleid tot een versnelde uitstroom van personeel. Deze uitstroom is voor mij en voor DJI aanleiding geweest om in actie te komen, door onder andere een grootschalige wervingscampagne voor nieuw personeel te starten. Ik verwijs hiervoor naar het algemeen overleg met uw Kamer van 23 november 2017 en de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 mei 2017.<sup>3</sup> De werving heeft sinds 1 mei 2017 bijna 600 nieuwe medewerkers opgeleverd. Omdat medewerkers ook uitstromen wordt de wervingscampagne voortvarend voortgezet om nieuwe medewerkers binnen te blijven halen. Waar ondanks de ingezette wervingscampagne de dreiging bestond dat de balans tussen capaciteit, personele bezetting en veiligheid verstoord zou raken, is ingegrepen. Ik doel hierbij onder andere op de aan uw Kamer bij eerder genoemde brief van 29 mei 2017 gemelde maatregelen die DJI heeft getroffen voor de inrichtingen in Zoetermeer, Almere en Zaanstad. In laatstgenoemde brief is uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

Daar waar de personele bezetting krap was of is, wordt personeel van de Dienst Vervoer en Ondersteuning of een externe partij ingehuurd om de veiligheid en personele balans te waarborgen. Deze medewerkers beschikken over een opleiding MBO-2 beveiliging en worden opgeleid als detentietoezichthouder en worden vaak geruime tijd ingezet bij DJI. Het betreft professionals die goed ingezet kunnen worden als complexbeveiligers binnen het gevangeniswezen. Het is evenwel voor geen enkele organisatie goed om (blijvend) zwaar te leunen op ingehuurde medewerkers. Vandaar ook de inzet van DJI om enerzijds meer nieuw eigen personeel te werven en anderzijds om samen met de bonden en de Centrale Ondernemingsraad (COR) te komen tot een convenant

<sup>3</sup> Kamerstuk 24 587, nr. 693

aangaande het werken aan een solide personeelsbeleid voor het reeds bestaande personeelsbestand. Over dit convenant heb ik uw Kamer bij brief van 28 november 2017 geïnformeerd.<sup>4</sup>

Ik ga in samenhang met de visie op het gevangeniswezen vóór de zomer in op de toekomstige omvang en inzet van celcapaciteit. Dit kan bijdragen aan het tegengaan van personele krapte. Ik vind het daarnaast belangrijk om het personeel van DJI duidelijkheid te bieden over hun toekomst. Voorkomen moet worden dat personeel uit onzekerheid een andere baan zoekt.

#### *Reactie op de aanbevelingen*

De Inspectie heeft in haar rapport zes aanbevelingen gedaan. Hieronder zal ik nader ingaan op deze aanbevelingen.

1. *De Inspectie beveelt DJI aan op korte termijn personele maatregelen te nemen om in de zes onderzochte inrichtingen de door de Inspectie gesignaleerde risico's te minimaliseren.*
2. *Op basis van de uitkomsten van de zes onderzochte inrichtingen heeft de Inspectie gereede zorg dat de geschetste problematiek zich ook in de andere inrichtingen van het gevangeniswezen voordoet. Om die reden beveelt de Inspectie DJI aan om de overige inrichtingen op de risico's ten aanzien van personeel, veiligheid en omgang met gedetineerden te screenen.*

Ten aanzien van de eerste twee aanbevelingen merk ik het volgende op in aanvulling op mijn algemene reactie ten aanzien van de werving van nieuwe medewerkers. Zoals in het rapport van de Inspectie is vermeld, worden op lokaal niveau in de onderzochte inrichtingen acties in gang gezet op basis van de terugkoppelingen van de Inspectie. Voorts kan ik uw Kamer melden dat het gevangeniswezen in 2017 is gestart met het traject Netto Personele Inzet (NPI). NPI heeft als doel om door middel van feitelijk onderzoek de personeelsproblemen op de werkvloer inzichtelijk te maken. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden de inrichtingen ondersteund in een goede sturing op het plan- en roosterproces in hun inrichtingen. Van belang hierbij is dat uit de tot nu toe plaatsgevonden onderzoeken is gebleken – net zoals de Inspectie constateert – dat de interne financiering van PAS- en Ouderschapsverlof tekortschiet.<sup>5</sup> Op dit moment wordt met de bonden en de COR overlegd hoe de afspraken in het convenant over NPI kunnen worden geconcretiseerd en welke financiële middelen vanuit het convenant hiervoor beschikbaar zijn. Daarnaast wordt gestuurd op het terugdringen van het ziekteverzuim. Dit heeft, gelet op de omvang hiervan, bijzondere aandacht bij DJI. Leidinggevenden worden ondersteund bij de aanpak door specialisten zoals re-integratieadviseurs. Zie in dit verband ook de brief van de toenmalig Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 oktober 2016 aan uw Kamer.<sup>6</sup> Afgelopen jaar is een herziene versie verschenen van het handboek waarin staat beschreven hoe binnen DJI wordt omgegaan met (het voorkomen van) verzuim, welke instrumenten daarvoor ingezet kunnen worden en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alle betrokken partijen hierbij hebben.

De aanbeveling van de Inspectie om na te gaan of de geschetste problematiek zich ook in de andere inrichtingen van het gevangeniswezen voordoet, neem ik over. Het Inspectierapport en deze beleidsreactie

<sup>4</sup> Kamerstuk 24 587, nr. 705

<sup>5</sup> Partiële Arbeidsparticipatie Senioren Regeling.

<sup>6</sup> Kamerstukken 25 883 en 24 587, nr. 281.

worden onder alle directeuren van de inrichtingen verspreid met de vraag om voor hun eigen inrichting te analyseren of de problematiek speelt en zo ja, welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. In de managementgesprekken van juni dit jaar is dit onderwerp geagendeerd. Hierbij merk ik graag nog op dat de personele bezetting reeds een vast agendapunt is in de managementgesprekken van de leiding van het gevangeniswezen met de vestigingsdirecteuren.

3. *De Inspectie beveelt DJI aan te zorgen voor een normeringssystematiek voor personeelsinzet die op orde is en die periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld. De Inspectie geeft DJI daarbij in overweging om de directies van de PI's meer mandaat te geven om locatie- en situatie specifieke aanpassingen door te kunnen voeren.*

Binnen het gevangeniswezen wordt gewerkt met het systeem van kostprijsfinanciering. Zoals aan uw Kamer gemeld bij brief van 29 november 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zich in het najaar van 2016 door een aantal vestigingsdirecteuren laten informeren over de inhoud van dit systeem.<sup>7</sup> Uit dit gesprek bleek dat er binnen het gevangeniswezen draagvlak is voor de gehanteerde methodiek van kostprijsfinanciering. Aan de hand van deze methodiek wordt per inrichting de benodigde personele inzet (lijnspeel) voor executieve medewerkers (penitentiaire inrichtingswerkers, beveiligers, arbeidsmedewerkers) in beeld gebracht. Daarbij wordt rekening gehouden met de lokale (gebouwelijke) situatie, de regimes die binnen de inrichtingen ten uitvoer worden gelegd en het daarbij behorende dagprogramma. Met bijvoorbeeld het onderzoek NPI en een andere wijze van vastleggen van de formatie per inrichting wordt binnen het gevangeniswezen ingezet op meer flexibilisering en maatwerk, om de vestigingsdirecteuren voldoende handvatten te geven om te sturen op de benodigde personeelsinzet, en (onverwachte) wijzigingen daarin.

De normeringssystematiek wordt periodiek geëvalueerd en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten. De Universiteit Leiden onderzoekt op dit moment de aard en mate van problematiek van gedetineerden op verschillende leefgebieden. Het onderzoek zal nog voor de zomer 2018 worden afgerond. Op basis hiervan zal bezien worden of aanvullende maatregelen nodig zijn die leiden tot aanpassing van de huidige normen voor de personeelsinzet.

4. *De Inspectie beveelt DJI aan om versneld te investeren in training en scholing, zodat de kwaliteit van de taakuitvoering geborgd is.*

Met de Inspectie ben ik van mening dat het – zeker met een veranderende doelgroep in detentie – van belang is om versneld, maar ook zeker blijvend, te investeren in training en scholing van het personeel. Om die reden geeft DJI dan ook al sinds 2017 uitvoering aan het programma Vakmanschap. Doel van dit programma is het investeren in de mobiliteit en toekomst van het personeel en tevens het personeel toe te rusten hoe om te gaan met eerdergenoemde complexer wordende doelgroep, met penitentiaire scherppte, moreel beraad, e.d. In het bovengenoemde convenant van DJI met de bonden en de COR is de voortzetting van het programma Vakmanschap voor de komende jaren vastgelegd. De hierboven genoemde inspanningen om de personele bezetting te versterken zijn – zoals de Inspectie terecht stelt – randvoorwaardelijk voor een goede uitvoering van het programma Vakmanschap. Executief personeel dat naar training en opleiding gaat, moet immers vervangen worden. Ik ben dan ook van mening dat binnen DJI alle mogelijkheden

<sup>7</sup> Kamerstuk 24 587, nr. 668.

worden aangegrepen om in te zetten op een versnelde investering in training en scholing.

5. *De Inspectie beveelt DJI aan, ambitieuzer en doelgerichter dan nu gebeurt, te investeren in moderne technologie waarmee op innovatieve «state of the art» wijze de invoer en bestrijding van contrabande kan worden tegengegaan.*

Gezien de ontwikkelingen in contrabande (zoals drones, mini-telefoons die niet van metaal zijn of nieuwe soorten drugs) zal DJI – zoals de Inspectie ook stelt – zich moeten richten op innovatieve oplossingen om contrabande tegen te gaan. Deze aanbeveling, die ik zie als een ondersteuning van het ingezette beleid en overeenkomt met de beleidsreactie op het rapport «Binnen de muren niet toegestaan» van de Inspectie, neem ik dan ook ter harte.<sup>8</sup> Mede naar aanleiding van dit rapport lopen binnen DJI verschillende onderzoeken en experimenten. Zo wordt bezien of bepaalde technologieën, zoals het blokkeren van telefoonsignalen (gsm-paraplu), de inzet van een telefoonhond en modernere toegangscontrole-apparatuur, kunnen bijdragen aan het bestrijden van contrabande. Ik zal in de aan uw Kamer te sturen visie op het gevangeniswezen hier nader op ingaan.

6. *De Inspectie beveelt DJI aan om met betrekking tot het beleid «zelfredzaamheid van gedetineerden» differentiaties in de doelgroepen aan te brengen en dit met (betere) randvoorwaarden te operationaliseren en de uitvoeringspraktijk te controleren.*

In een onderzoek van het WODC uit 2016, «Het Leefklimaat binnen justitiële inrichtingen», komt naar voren dat het verbeteren van het leefklimaat in justitiële inrichtingen van belang is, zowel voor de veiligheid binnen de inrichting alsook voor de re-integratie na de straf of maatregel.<sup>9</sup> Een van de factoren die van invloed is op het leefklimaat is zelfredzaamheid (autonomie) van gedetineerden.

Zoals in 2017 aan uw Kamer gemeld, vinden op dit moment in verschillende inrichtingen experimenten, onderzoeken en pilots plaats gericht op het verbeteren van het leefklimaat, waaronder een aantal die zich primair richten op het vergroten van de zelfredzaamheid. Deze zijn van belang omdat hiermee in de praktijk kan worden uitgetoet hoe het gevangeniswezen effectiever kan worden in het realiseren van een van zijn hoofddoelstellingen, het terugdringen van de kans op recidive. Eind 2018 zal ik een (tussen)balans opmaken op basis van de uitkomsten van voormelde experimenten en pilots. De veiligheid van personeel en gedetineerden staat hierbij vanzelfsprekend voorop. De constatering van de Inspectie, waaronder ook de aanbeveling om een differentiatie in doelgroepen aan te brengen, zal ik betrekken bij de evaluatie van de pilots.

Ik wil tot slot nog kort aandacht schenken aan de stelling van de Inspectie dat straffen binnen detentie momenteel niet het gewenste effect zouden hebben.

Straffen binnen detentie gebeurt met behulp van de zogenaamde sanctiekaart. Zoals de Inspectie terecht opmerkt is de sanctiekaart bedoeld om meer eenheid te brengen in de sanctietoepassing, maar het betreft geen keurslijf waar de inrichtingen zich aan moeten houden. De daarin neergelegde normen bieden ruimte voor een eigen invulling, met dien verstande dat in de Penitentiaire beginselenwet de strafmaxima zijn aangegeven en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbe-

<sup>8</sup> Kamerstuk 24 587, nr. 691.

<sup>9</sup> Raadpleegbaar via [www.wodc.nl/binaries/2548-volledige-tekst\\_tcm28-73932.pdf](http://www.wodc.nl/binaries/2548-volledige-tekst_tcm28-73932.pdf).

scherming toetst of de hoogte van de sanctie voldoende is gemotiveerd. Het overleg binnen het gevangeniswezen over de eventuele herijking van de sanctiekaart loopt nu. Signalen van de medewerkers dat de straffen en/of waarschuwingen niet het gewenste effect hebben op de gedetineerden neem ik serieus. Deze signalen zullen dan ook worden meegenomen bij eerdergenoemde herijking.

Alles overziend ben ik van mening dat de medewerkers van DJI hard werken om de kwaliteit van de taakuitoefening binnen het gevangeniswezen op niveau te houden. Naar aanleiding van het Inspectierapport zal DJI extra inspanningen leveren om de door de Inspectie gesignaleerde risico's te voorkomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker