



## **INSPECTIEONDERZOEK**

# **‘Opvolging aanbevelingen Justitiële Inrichting Caribisch Nederland’**

**Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport ‘(Vervolg)onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw’ (2019) en naar de sturing daarop.**

# **‘Opvolging aanbevelingen Justitiële Inrichting Caribisch Nederland’**

**Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen  
uit het rapport ‘(Vervolg)onderzoek Justitiële  
Inrichting Caribisch Nederland en nulmeting  
nieuwbouw’ (2019) en naar de sturing daarop.**

Raad voor de rechtshandhaving  
Augustus 2021

## Inhoud

Gebruikte afkortingen .....	5
Voorwoord .....	6
Samenvatting en aanbevelingen .....	7
1. Inleiding.....	7
2. Context.....	7
3. Opvolging aanbevelingen.....	8
Tabel: overzicht opvolging aanbevelingen .....	12
4. Sturing.....	13
5. Hoofdconclusie .....	14
6. Ter afsluiting.....	14
7. Aanbevelingen .....	16
Inleiding .....	17
1.1 Aanleiding onderzoek.....	17
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag .....	17
1.3 Reikwijdte .....	18
1.3.1 Aanbevelingen 2019 en reacties daarop .....	18
1.3.2 JICN, Commissie van Toezicht en minister voor Rechtsbescherming .....	19
1.4 Toetsingskader.....	19
1.5 Aanpak onderzoek .....	19
1.6 Leeswijzer .....	19
2 Achtergrondinformatie en context.....	20
2.1 Ontwikkeling JICN.....	20
2.2 Traject 'Veranderende sanctietoepassing' en proces Detentie en re-integratie .....	20
3 Stand van zaken afzonderlijke aanbevelingen .....	22
3.1 Rechtspositie gedetineerden .....	22
3.1.1 Huisregels.....	22
3.1.2 Activiteitenprogramma .....	23
3.1.3 Accommodatie.....	24
3.1.4 Voeding en winkel.....	25
3.1.5 Maatschappelijk contact.....	26
3.1.6 Toegang zorg .....	28
3.1.7 Sancties en maatregelen.....	29
3.1.8 Beklag .....	30
3.2 Omgang met gedetineerden.....	36
3.2.1 Screening.....	36
3.2.2 Bejegening .....	36
3.3 Interne veiligheid .....	38

3.3.1	Preventie en beheersing veiligheidsrisico's .....	38
3.3.2	Agressiebeheersing .....	40
3.4	Maatschappijbeveiliging: vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling .....	41
3.5	Maatschappelijke re-integratie: voorbereiding nazorg en re-integratietrajecten .....	42
3.6	Personeel en organisatie.....	44
3.6.1	Personele zorg en inzet.....	44
3.6.2	Communicatie.....	46
4	Sturing.....	47
4.1	Sturing door DSJ .....	47
4.2	Sturing door DJI .....	48
4.3	Sturing door JICN .....	49
4.4	Beoordeling en conclusie .....	49
5	Overkoepelend beeld: beantwoording onderzoeksvragen .....	51
5.1	Beantwoording deelvragen .....	51
5.2	Beantwoording centrale onderzoeksvraag .....	52
6	Ter afsluiting .....	53
	Bijlage 1: overzicht aanbevelingen 2019 .....	56
	Bijlage 2: overzicht geïnterviewde functionarissen.....	57

## Gebruikte afkortingen

BBA	Beperkt Beveiligde Afdeling
BEJO	Bewaarders Justitie Onderdelen (opleiding)
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIJ-BES	Bestuurlijke Informatie Justitiabelen BES
CN	Caribisch Nederland
CvT	Commissie van Toezicht
DenR	Detentie en re-integratie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DSJ	Directie Sanctietoepassing en Jeugd
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DIZ	Divisie Individuele Zaken
Fte	Fulltime equivalent
FZA	Forensische Zorg Afdeling
Gedeco	Gedetineerdencommissie
GW/VB	Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
IBT	Intern bijstandsteam
ISS	Inkomsten Screening en Selectie
JenV	Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MOIP	Meerjaren Onderhouds- en Inspectieplan
MTO	Medewerkers-tevredenheidsonderzoek
PAS	Prison Administration System
Piw'er	Penitentiair inrichtingswerker
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
SOJ	Strategisch overleg Justitie
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
TMA	Talent motivatie analyse
VerSa	Veranderende sanctietoepassing
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
VMR	Viermaandsrapportage

## Voorwoord

Door middel van onderzoek en aanbevelingen wil de Raad voor de rechtshandhaving bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering door de justitiële organisaties. Dit rapport gaat over de opvolging van de aanbevelingen die de Raad samen met het College voor de Rechten van de Mens in 2019 heeft gedaan op het terrein van de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN).

De Raad stelt vast dat de JICN zich gestaag ontwikkelt en het merendeel van de aanbevelingen uit het rapport van 2019 heeft opgevolgd of daarmee bezig is. Voor een klein deel van de aanbevelingen geldt dat opvolging daarvan primair op de weg van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) ligt. Het gaat dan bijvoorbeeld om wetgevingskwesties. De Raad constateert helaas dat die opvolging over het algemeen niet of traag tot stand komt.

In Europees Nederland is per 1 juli 2021 de Wet straffen en beschermen in werking getreden. Die wet geldt niet voor Caribisch Nederland. Maar parallel daaraan is daar het traject 'Veranderende sanctietoepassing' gestart, met als voornaamste doelstelling succesvolle re-integratie na detentie. De voorbereiding op re-integratie begint direct bij detentie, binnen de muren van de JICN dus. De Raad ziet op dit punt veel ambitie bij de leiding van de JICN. Om die ambities te kunnen realiseren, is het volgens de Raad cruciaal dat genoemd traject na 2021 wordt voortgezet. Dat kan alleen met steun vanuit het ministerie van JenV.

Het is nu aan de JICN en het ministerie van JenV om op basis van dit rapport de benodigde acties te ondernemen. De Raad zal over enkele jaren opnieuw nagaan hoe de JICN ervoor staat.

Dankzij de medewerking van de betrokken medewerkers van de JICN, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Commissie van Toezicht en het ministerie van JenV kon de Raad dit onderzoek op een vlotte en prettige manier uitvoeren. Ook de afstemming met het College voor de Rechten van de Mens verliep soepel. De Raad wil allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek daar graag voor bedanken.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda (voorzitter)

Mr. L.M. Virginia

## Samenvatting en aanbevelingen

### 1. Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving heeft in de afgelopen jaren tientallen aanbevelingen gedaan aan de betrokken ministers van Justitie (en Veiligheid). Met zijn aanbevelingen wil de Raad een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties. In 2020 is de Raad gestart met de uitvoering van een onderzoeksprogramma dat erop is gericht zicht te krijgen en te houden op de opvolging van al zijn aanbevelingen (monitor). In 2021 heeft de Raad onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport '(Vervolg)onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw' dat hij in 2019 samen met het College voor de Rechten van de Mens heeft uitgebracht. De aanbevelingen uit dat rapport liggen op het terrein van de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN), de Commissie van Toezicht van de JICN, en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Omdat de mate en de wijze van sturing belangrijke factoren zijn bij de realisatie van aanbevelingen in de praktijk, is de Raad in dit onderzoek ook nagegaan in hoeverre en door wie wordt gestuurd op de opvolging van de aanbevelingen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport uit 2019 over de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en in hoeverre en door wie wordt op die opvolging gestuurd?

### 2. Context

In 2018 heeft de JICN een nieuw onderkomen gekregen. De ingebruikneming van de nieuwbouw betekende een enorme vooruitgang. Er staat nu een inrichting die volgens de Raad en het College als voorbeeld kan dienen voor de andere landen in het Caribisch deel van het koninkrijk.

De JICN valt onder het beheer van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van JenV. De Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het ministerie van JenV is beleidsmatig verantwoordelijk voor de JICN.

Het ministerie van JenV heeft voor de periode 2019-2021 projectfinanciering beschikbaar gesteld voor het traject 'Veranderende sanctietoepassing' (VerSa). Beleidsmedewerkers van de JICN en DSJ hebben binnen dit traject een 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland' opgeleverd. Dit beleidskader bevat een ketenbrede visie op de maatregelen die nodig zijn voor optimalisering van de ondersteuning en begeleiding van justitiabelen bij terugkeer in de maatschappij. In het verlengde daarvan heeft de JICN samen met DJI een ambitie geformuleerd voor een veilige en kansrijke detentie en re-integratie in Caribisch Nederland. In dat kader zijn uiteenlopende projecten gestart.

### 3. Opvolging aanbevelingen

Het rapport uit 2019 bevat 36 aanbevelingen. Opvolging ligt bij dertig van die aanbevelingen primair bij de JICN, en bij de overige zes primair bij het ministerie van JenV. De Raad geeft hierna de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van die aanbevelingen per thema weer.

#### *Rechtspositie gedetineerden*

De JICN heeft georganiseerd dat gedetineerden op relatief eenvoudige wijze kunnen kennismaken van de huisregels én dat de huisregels jaarlijks worden geactualiseerd. In die huisregels moet nog wel informatie over het plus-programma worden opgenomen.

#### *Activiteitenprogramma*

De aanbeveling van de Raad en het College aan de JICN om te bezien of arrestanten kunnen deelnemen aan het activiteitenprogramma heeft niet tot een andere praktijk geleid. Vermenging van arrestanten met andere justitiabelen wordt onwenselijk geacht. Bovendien vallen arrestanten onder de verantwoordelijkheid van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Wel kunnen gedetineerden van buiten Caribisch Nederland nu deelnemen aan activiteiten die aan Caribisch-Nederlandse gedetineerden worden aangeboden, zoals in 2019 aanbevolen. Bovendien is de bibliotheekcollectie naar aanleiding van een daartoe strekkende aanbeveling aangevuld.

#### *Accommodatie*

Sinds het vorige onderzoek zijn twee van de vijf van de aanbevolen verbeteringen gerealiseerd. Dit betreft ventilatie in de isoleercellen en klimaatbeheersing in de ruimte voor geestelijke verzorging. Met de feitelijke opvolging van een andere aanbeveling (aanleg sportveld) is begonnen.

De twee andere aanbevolen verbeteringen (het toelaten van direct daglicht in de isoleercellen en het zorgen voor schaduw bij de telefoons die buiten hangen) zijn wel opgenomen in een meerjarenplan maar of en wanneer die worden gerealiseerd, is niet bekend. Dit is ook nog afhankelijk van goedkeuring (en financiering) door DJI.

#### *Voeding en winkel*

Naar aanleiding van aanbevelingen van de Raad en het College vindt er nu periodiek overleg plaats tussen de gedetineerdencommissie (gedeco) en de leverancier van broodbeleg respectievelijk de supermarkt, in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de leiding van de JICN. Volgens de leiding van de JICN heeft dit geleid tot meer tevredenheid bij de gedetineerden.

#### *Maatschappelijk contact*

De Raad en het College deden de JICN op dit aspect drie aanbevelingen, namelijk aanpassing van de huisregels op het punt van de bezoektijd, oplevering van de familiekamer, en de mogelijkheid voor alle gedetineerden om te bellen met familie, ongeacht hun afkomst. De JICN heeft deze drie aanbevelingen opgevolgd. De in maart 2021 opgeleverde familiekamer is vanwege de coronamaatregelen echter nog niet in gebruik genomen. De Raad en het College deden aan de minister van JenV de aanbeveling om de Gevangenismaatregel 1999 BES op het punt van het bezoekrecht aan te passen, van recht



op eens in de twee weken bezoek naar recht op wekelijks bezoek. Het recht op wekelijks bezoek geldt inmiddels wel in de praktijk, maar de Gevangenismaatregel is niet aangepast. DSJ kon ook niet aangeven of, en zo ja wanneer, aanpassing van de betreffende bepaling zal plaatsvinden. Omdat het hier om een belangrijk recht van gedetineerden gaat, vindt de Raad het onvoldoende dat alleen de huisregels op dit punt zijn aangepast. De aanbeveling uit 2019 blijft dan ook overeind.

### *Toegang zorg*

De medische specialisten kunnen gedetineerden normaliter binnen korte termijn zien indien zij de wens daartoe kenbaar hebben gemaakt, aldus de leiding van de JICN. De Raad gaat er op basis van die informatie van uit dat de interne processen op dit punt adequaat zijn ingericht. Hij beschouwt de daartoe strekkende aanbeveling uit 2019 als opgevolgd. Begin 2021 zijn twee geestelijke verzorgers voor de JICN aangetrokken. Daarmee is de aanbevolen professionalisering van de geestelijke zorg voor gedetineerden gerealiseerd.

### *Sancties en maatregelen*

De Raad en het College deden de JICN in 2019 de aanbeveling om gedetineerden in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van het sanctiebeleid. Tijdens het onderzoek van de Raad werd bekend dat de sanctiekaart, waarin het sanctiebeleid is weergegeven, per 1 juli 2021 zou worden afgeschaft en dat het kader van de Beginselenwet gevangeniswezen BES zal gelden. De Raad gaat ervan uit dat de leiding van de JICN de gedetineerden daarover zal informeren.

Sinds maart 2021 informeert de JICN standaard de Commissie van Toezicht (CvT) over plaatsingen in de isoleercel van langer dan 24 uur, conform de aanbeveling uit 2019.

### *Beklag*

Op het punt van beklag hebben de Raad en het College verschillende aanbevelingen gedaan. Die aanbevelingen betreffen de volgende aspecten van het beklagrecht:

#### - Mandaat CvT

Naar aanleiding van de aanbeveling het mandaat van de CvT uit te breiden naar arrestanten kondigde de minister in zijn beleidsreactie een verkenning aan. DSJ kon tijdens het onderzoek niet aangeven of die verkenning had plaatsgevonden en de CvT was niet op de hoogte van een verkenning. Uitbreiding van het mandaat heeft niet plaatsgevonden.

#### - Beslistermijn beklagzaken

Voor de afhandeling van beklagzaken geldt een wettelijke termijn van twee weken. In de praktijk blijkt overschrijding van die termijn nog altijd meer regel dan uitzondering, ondanks het volgens de JICN verbeterde proces van behandeling van beklagzaken. De Raad vindt de termijn van twee weken niet realistisch en handhaaft de aanbeveling deze termijnbepaling aan te passen.

#### - Verruiming beklagrecht

Uit het onderzoek is gebleken dat de beklagcommissie ongeveer 40% van de beklagzaken niet-ontvankelijk verklaart. Volgens de Raad zou moeten worden geanalyseerd waarover die

zaken gaan. Als het zaken betreft waartegen in Europees Nederland wél beklag openstaat, ligt verruiming van het beklagrecht volgens hem alsnog in de rede, ook al heeft de minister in 2019 in zijn beleidsreactie laten weten daaraan geen prioriteit te geven. De Raad benadrukt in dit verband dat de JICN een Nederlandse inrichting is.

#### - Beroepsmogelijkheid

Sinds 2016 hebben het College, de Raad en de Nationale ombudsman gepleit voor de realisatie van een beroepsmogelijkheid tegen uitspraken van de beklagcommissie, zoals die mogelijkheid ook in Europees Nederland bestaat. Tot nu toe heeft de minister laten weten het niet nodig te vinden dat er een beroepsmogelijkheid komt. Maar omdat de JICN heeft aangegeven dat zij ook graag over een beroepsmogelijkheid wil beschikken, heeft DSJ overleg met DJI aangekondigd over dit punt.

#### - Ambtelijk secretariaat CvT

DSJ heeft naar aanleiding van de aanbeveling om een ambtelijk secretariaat voor de CvT in te richten financiële middelen vrijgemaakt. Door kennelijke misverstanden tussen DSJ, DJI/JICN en CvT is er verder geen actie ondernomen. De directeur van de JICN zal nu in overleg treden met de CvT over de vormgeving van bedoeld secretariaat.

#### - Rapportage CvT

De CvT noemt de inrichting van een ambtelijk secretariaat een voorwaarde om te kunnen voldoen aan haar wettelijke rapportageplicht. De Raad gaat ervan uit dat dit secretariaat er nu snel zal komen en dat de CvT dan elke zes maanden kan rapporteren, zoals in de Gevangenismaatregel BES is voorgeschreven.

#### - Protocol beklagzaken

Tijdens het vorige onderzoek maakte de directeur van de JICN gewag van een (concept)protocol voor de behandeling van beklagzaken. De aanbeveling van de Raad en het College om dat concept af te stemmen met de CvT is door misverstanden niet opgevolgd. De JICN werkt (nog) niet met het protocol. De directeur van de JICN deed de toezegging dat het protocol alsnog op de agenda zal komen.

#### *Omgang met gedetineerden*

Inmiddels worden, overeenkomstig de aanbeveling uit 2019, alle nieuw binnenkomende gedetineerden standaard gescreend volgens een vast model.

#### *Bejegening*

De leiding van de JICN heeft de aanbeveling om meer aandacht te hebben voor het thema 'bejegening van gedetineerden' opgevolgd door onder meer in de periodieke gesprekken met de medewerkers daar structureel op in te gaan.

Daarnaast is het zogenoemde mentorprogramma inmiddels volledig ingevoerd en niet meer, zoals voorheen, afhankelijk van individuele afdelingshoofden.

Uit informatie van de leiding van de JICN maakt de Raad voorts op dat de interactie tussen haar en de gedeco is verbeterd.

#### *Interne veiligheid*

De aanbeveling om regelmatig calamiteitenoefeningen te houden, met deelname van gedetineerden, is niet opgevolgd. De uitbraak van de COVID-pandemie met de bijbehorende maatregelen is daar mede debet aan. De Raad spoort de JICN aan om op dit punt extra inspanningen te plegen zodra dat qua coronamaatregelen op een verantwoorde wijze mogelijk is.

De leiding van de JICN heeft ervoor gekozen de aanbeveling om de veiligheidsinstructies op het intranet van de JICN in andere talen dan het Nederlands weer te geven, niet op te volgen. De Raad respecteert het standpunt van de leiding van de JICN dat de instructies uitsluitend in het Nederlands blijven opgenomen omdat dat de officiële taal is.

Afspraken over dienstverlening door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) ten aanzien van de systemen in de JICN krijgen aandacht in de gezamenlijke projectteams van RVB, DJI en JICN. En zogenoemd 'klein onderhoud' wordt door het technisch beheer van de JICN zelf uitgevoerd. Een en ander heeft geleid tot een meer beheersbare situatie maar nog niet alle knelpunten zijn opgelost.

### *Agressiebeheersing*

Al sinds 2014 wijst de Raad erop dat de JICN concrete stappen moet zetten om de (fysieke) vaardigheden van het personeel te onderhouden en te toetsen. Nog steeds worden alleen van leden van het intern bijstandsteam (IBT) en van medewerkers die een wapen dragen de fysieke vaardigheden regelmatig getoetst. Wel heeft de JICN inmiddels plannen voor de oprichting van een eigen trainingscentrum. De eerdere aanbevelingen op dit vlak zijn nog niet opgevolgd.

### *Maatschappijbeveiliging: vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling*

In hun rapport uit 2019 deden de Raad en het College de minister twee aanbevelingen om de procedure rond de totstandkoming van v.i.-beschikkingen<sup>1</sup> te verbeteren. DJI en JICN zijn met elkaar in overleg gegaan over de procedure en de minister heeft een formeel mandaatbesluit vastgesteld op basis waarvan de minister niet meer zélf de v.i.-beschikkingen dient te ondertekenen. Vertragingen bij de afgifte van v.i.-beschikkingen komen, anders dan voorheen, nu nog maar incidenteel voor.

### *Maatschappelijke re-integratie: voorbereiding nazorg en re-integratietrajecten*

De JICN is erin geslaagd om het programma Ban pa Kambio – dat erop is gericht gedetineerden door opleidingen en cursussen te helpen succesvol terug te keren in de samenleving – in september 2019 volledig in te voeren. De opvolging van de daartoe strekkende aanbeveling betekent een belangrijke stap in het proces van re-integratie en resocialisatie van gedetineerden in Caribisch Nederland.

Als gevolg van de coronamaatregelen is de aanbevolen evaluatie van het functioneren van het detentie- en re-integratieteam van de JICN uitgesteld.

### *Personeel en organisatie*

De JICN maakt werk van de bijscholing van medewerkers die niet voldoen aan de minimumopleidingseisen voor de functie die zij vervullen. Het aantal ondergekwificeerde medewerkers is volgens de leiding van de JICN sinds 2019 afgenomen. De COVID—

---

<sup>1</sup> V.i.: voorwaardelijke invrijheidstelling.

pandemie heeft wel tot vertragingen geleid bij opleidingen en cursussen.

Het onderwerp 'bejegening van gedetineerden' krijgt binnen de JICN bijzondere aandacht, zoals door de Raad en het College in 2019 aanbevolen. De Raad vindt het van groot belang dat de JICN ook in de toekomst nadrukkelijk en permanent aandacht blijft besteden aan dit onderwerp.

### Communicatie

Vanwege knelpunten rond de interne communicatie in de JICN deden de Raad en het College de aanbeveling aan de JICN om te investeren in de verbetering van die communicatie en om na twee jaar een evaluatie uit te voeren. Mede naar aanleiding van deze aanbeveling heeft de JICN, samen met de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), een campagne opgesteld voor de verbetering van de interne communicatie. Kort na de start van die campagne brak de coronacrisis uit. De leiding van de JICN heeft toen besloten de campagne te staken en te hervatten zodra de coronamaatregelen dat weer mogelijk maken. De aanbevolen evaluatie is in verband daarmee ook uitgesteld. Het is nu de bedoeling dat die in 2022 zal plaatsvinden.

### Tabel: overzicht opvolging aanbevelingen

De Raad heeft de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van zijn aanbevelingen uit 2019 verwerkt in een tabel:<sup>2</sup>

THEMA	AANBEVELING 2019	ACTOR	OORDEEL 2021
<b>Huisregels</b>	1. in kennisstelling huisregels	JICN	Opgevolgd
	2. actualisatie huisregels	JICN	Opgevolgd
	3. informatie over plus-programma	JICN	Niet opgevolgd
<b>Activiteitenprogramma</b>	4. deelname arrestanten <i>*weliswaar niet opgevolgd, maar de Raad heeft begrip voor de daarvoor opgegeven reden</i>	JICN	Niet opgevolgd*
	5. deelname gedetineerden van buiten CN	JICN	Opgevolgd
	6. aanvulling bibliotheekcollectie	JICN	Opgevolgd
<b>Accommodatie</b>	7. realisatie verbeteringen	JICN	Deels opgevolgd
<b>Voeding en winkel</b>	8. variatie in broodbeleg	JICN	Opgevolgd
	9. heroverweging contract supermarkt	JICN	Opgevolgd
<b>Maatschappelijk contact</b>	10. aanpassing huisregels	JICN	Opgevolgd
	11. oplevering familiekamer	JICN	Opgevolgd
	12. belfaciliteiten	JICN	Opgevolgd
	13. wijziging Gevangenismaatregel BES	minister	Niet opgevolgd
	14. primaire processen medische dienst	JICN	Opgevolgd
<b>Toegang zorg</b>	15. professionalisering coördinatie geestelijke zorg	JICN	Opgevolgd
	16. in kennisstelling sanctiebeleid <i>*Weliswaar niet opgevolgd, maar de Raad heeft begrip voor dit besluit (wijziging beleid)</i>	JICN	Niet opgevolgd*
<b>Beklag</b>	17. informatieverstrekking CvT <sup>3</sup>	JICN	Opgevolgd
	18. uitbreiding mandaat CvT	minister	Niet opgevolgd

<sup>2</sup> De tabel biedt een compact overall beeld. Voor het precieze en volledige beeld verwijst de Raad naar de tekst van dit rapport.

<sup>3</sup> CvT: Commissie van Toezicht.

	19. heroverweging standpunt over eerdere aanbevelingen	minister	Deels opgevolgd
	20. afstemming protocol beklagzaken met CvT	JICN	Deels opgevolgd
<b>Screening</b>	21. officiële screening nieuwe gedetineerden	JICN	Opgevolgd
<b>Bejegening</b>	22. aanspreken medewerkers op respectvolle bejegening	JICN	Opgevolgd
	23. volledige invoering mentorsysteem	JICN	Opgevolgd
	24. interactie directie en gedeco <sup>4</sup>	JICN	Opgevolgd
<b>Veiligheidsrisico's</b>	25. calamiteitenoefeningen	JICN	Deels opgevolgd
	26. instructies in verschillende talen <i>*Weliswaar niet opgevolgd, maar de Raad heeft begrip voor dit besluit</i>	JICN	Niet opgevolgd*
	27. borging dienstverlening systemen	minister	Deels opgevolgd
<b>Agressiebeheersing</b>	28. fysieke geoefendheid medewerkers	JICN	Niet opgevolgd
<b>Vrijhedenbeleid en v.i.<sup>5</sup></b>	29. afstemming procedure v.i.	minister	Opgevolgd
	30. mandaatbesluit ondertekening v.i.-beschikkingen	minister	Opgevolgd
<b>Voorbereiding</b>	31. volledige uitvoering Ban pa Kambio	JICN	Opgevolgd
	32. evaluatie detentie- en re-integratieteam	JICN	Niet opgevolgd
<b>Personele zorg en inzet</b>	33. bijscholing medewerkers	JICN	Opgevolgd
	34. aandacht voor thema bejegening	JICN	Opgevolgd
<b>Communicatie</b>	35. investering in interne communicatie	JICN	Deels opgevolgd
	36. evaluatie interne communicatie	JICN	Niet opgevolgd

## 4. Sturing

### Sturing door DSJ

DSJ betreft zowel DJI als de JICN bij de beleidsreactie van de minister op inspectierapporten van de Raad. Als beleidsdirectie stuurt DSJ op de uitvoeringsorganisatie DJI (waar de JICN onder valt). Voor DJI is DSJ kaderstellend en opdrachtgever.

DSJ heeft een 'team Caribisch Nederland' ingericht waarbinnen 'opgavegericht' wordt gewerkt. Uit het onderzoek is gebleken dat bij DSJ onvoldoende zicht bestaat op de stand van zaken ten aanzien van enkele aanbevelingen waarvan de opvolging primair bij haar als verantwoordelijke beleidsdirectie ligt. De Raad beschouwt dit als een knelpunt. Goed zicht op de stand van zaken is een randvoorwaarde om adequaat op de opvolging te kunnen (bij)sturen. De interne sturing door DSJ op die aanbevelingen waarvoor het ministerie zelf aan zet is, behoeft verbetering.

### Sturing door DJI/JICN

DJI heeft een directe sturingsrelatie met de JICN. Aanbevelingen op het terrein van de JICN maken onderdeel uit van de planning- en control-cyclus. DJI houdt op die manier toezicht op de voortgang.

De leiding van de JICN heeft al gedurende het onderzoek van 2019 een plan van aanpak

<sup>4</sup> Gedeco: gedetineerdencommissie.

<sup>5</sup> V.i.: voorwaardelijke invrijheidstelling.

opgesteld waarin zij beschrijft op welke wijze zij verbeteringen wil doorvoeren. Daarmee is sprake van (pro)actieve sturing door de JICN.

De sturing door DJI en JICN op de opvolging van aanbevelingen waarvoor primair de JICN aan zet is, verloopt goed. De aanwijzing bij DJI van een vaste accounthouder voor de JICN draagt daar naar het oordeel van de Raad zeker aan bij.

## 5. Hoofdconclusie

Het antwoord van de Raad op de centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

De JICN en het ministerie van JenV hebben naar aanleiding van de meeste van de in totaal 36 aanbevelingen van de Raad en het College maatregelen aangekondigd ter opvolging daarvan. Ten aanzien van enkele herhaalde aanbevelingen over het beklagrecht heeft de minister meegedeeld die niet te zullen opvolgen.

De meeste aanbevelingen zijn inmiddels daadwerkelijk opgevolgd. Aan de opvolging van enkele aanbevelingen wordt nog gewerkt. De coronamaatregelen hebben in verschillende gevallen tot vertraging geleid.

De overkoepelende uitvoeringsorganisatie DJI stuurt adequaat op de opvolging van die aanbevelingen die primair op het terrein van de JICN liggen en de leiding van de JICN stuurt daar intern ook op.

De sturing door de betrokken beleidsdirectie DSJ op de opvolging waarvoor het ministerie zelf primair aan zet is, behoeft verbetering.

## 6. Ter afsluiting

De Raad heeft veel waardering voor de wijze waarop de JICN, in goede samenwerking met DJI, zich ook in de lastige tijden van de COVID-pandemie verder heeft weten te ontwikkelen en nadere invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Raad en het College. Een punt van aandacht vormt het werkgeverschap dat voor de rijksambtenaren binnen Caribisch Nederland, en dus ook voor medewerkers van de JICN, is belegd bij de RCN. Een gevolg van deze constructie is dat de P-verantwoordelijkheid niet bij de directie van de JICN maar bij de RCN ligt. Dit kan beperkingen met zich meebrengen in de mogelijkheid van aansturing door de JICN-leiding van medewerkers.

Een ander punt dat aandacht verdient, is de verhouding tussen de uitvoeringsorganisatie DJI en de beleidsdirectie DSJ. De Raad heeft geconstateerd dat er binnen DSJ aan de ene kant en DJI/JICN aan de andere kant verschillende beelden en uiteenlopende verwachtingen bestaan over sommige taken en verantwoordelijkheden. Het ligt voor de hand dat DSJ en DJI/JICN in het kader van verwachtingenmanagement met elkaar in gesprek gaan over ieders taken en verantwoordelijkheden bij de ontwikkeling van beleid dat gevolgen kan hebben voor de JICN.

De CvT van de JICN houdt toezicht op de dagelijkse gang van zaken binnen de inrichting. En de uit CvT-leden samengestelde beklagcommissie treedt op als behandelaar van beklagzaken. De Raad heeft waardering voor de wijze waarop de CvT inhoud geeft aan die taken. Uit dit onderzoek is gebleken dat de CvT informatie vanuit het ministerie van JenV

over de opvolging van aanbevelingen – ook als die op het terrein van de CvT liggen – en over actuele ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving mist. De Raad vindt het van belang dat het ministerie en de CvT daarover met elkaar in gesprek gaan.

Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor het traject 'Veranderende sanctietoepassing'. Dit betreft een ambitieus traject dat van grote betekenis is voor de ontwikkeling van het proces van detentie en re-integratie in Caribisch Nederland. Het ministerie van JenV heeft dit traject gefinancierd voor de periode 2019-2021. De Raad bepleit voortzetting van dit traject na 2021. In zijn recente rapport 'Opvolging aanbevelingen reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland' van juli 2021 heeft de Raad daarover een concrete aanbeveling aan de minister van JenV gedaan.

## 7. Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen:<sup>6</sup>

Thema	Aanbeveling
Rechtspositie gedetineerden	1. Neem in de huisregels meer informatie op over het plusprogramma
Accommodatie	2. Realiseer (uiterlijk) in 2022 de volgende (deels reeds door JICN/DJI beoogde) verbeteringen: <ul style="list-style-type: none"><li>- het toelaten van direct daglicht in de isoleercellen;</li><li>- het creëren van schaduw bij telefoons die in de zon hangen;</li><li>- de oplevering van een sportveld voor de gedetineerden.</li></ul>
Maatschappelijk contact	3. Breng de Gevangenismaatregel 1999 BES in overeenstemming met de huidige praktijk ten aanzien van het bezoekrecht (1 uur per week).
Beklag	4. Verken alsnog - conform de toezegging uit 2019 - de wenselijkheid van een beklagmogelijkheid voor arrestanten bij de Commissie van Toezicht. 5. Verruim de beslistermijn voor beklagzaken in de Wet beginselen gevangeniswezen BES. 6. Overweeg een beroepsmogelijkheid tegen uitspraken van de beklagcommissie. 7. Organiseer dat de Commissie van Toezicht invulling geeft aan de wettelijke bepaling om twee keer per jaar te rapporteren. 8. Zorg ervoor dat het protocol voor de behandeling van beklagzaken wordt vastgesteld, uitgevoerd en nageleefd.
Veiligheid	9. Organiseer regelmatig een calamiteitenoefening met deelname van gedetineerden. 10. Los de nog bestaande gebouwelijke gebreken zo spoedig mogelijk op en borg dat gebreken die (kunnen) leiden tot veiligheidsrisico's binnen de JICN beter (adequaat en snel) worden opgelost.
Agressiebeheersing	11. Zorg voor een structurele oplossing voor de fysieke geïnfundheid van alle medewerkers van de JICN, bijvoorbeeld door middel van een trainingscentrum.
Maatschappelijke re-integratie	12. Zorg ervoor dat uiterlijk in 2022 het functioneren van het detentie- en re-integratieteam wordt geëvalueerd.
Communicatie	13. Hervat de door de JICN reeds opgezette communicatiecampagne en evalueer binnen twee jaar de resultaten daarvan. 14. Onderzoek de informatiebehoefte van de Commissie van Toezicht en maak daar werkafspraken over.
Sturing	15. Verbeter de sturing door DSJ op de opvolging van aanbevelingen die DSJ als beleidsdirectie zelf uit dient te voeren.

<sup>6</sup> Op grond van artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid, ook als de feitelijke opvolging daarvan op de weg van de uitvoeringsorganisaties ligt.



## Inleiding

### 1.1 Aanleiding onderzoek

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad)<sup>7</sup> heeft in de afgelopen jaren in tientallen inspectierapporten aanbevelingen gedaan aan de betrokken ministers van Justitie (en Veiligheid). Met zijn aanbevelingen beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties. De Raad heeft in 2020 een monitor ingericht om op hoofdlijnen zicht te krijgen en te houden op de opvolging van zijn aanbevelingen. Daartoe is een database ontwikkeld waarin per onderzoek de opvolging van elke aanbeveling wordt bijgehouden (*gemonitord*). Op deze wijze ontstaat overzicht en inzicht (en managementinformatie) in de uitwerking van de verbetermaatregelen. Informatie over de voortgang biedt ook input voor de jaarlijks op te leveren Staten van de Rechtshandhaving.<sup>8</sup> Daarnaast kan monitoring van de opvolging van aanbevelingen een bijdrage leveren aan risico-gestuurd toezicht. Gesignaleerde knelpunten kunnen namelijk aanleiding geven voor een review of voor een nieuw thematisch onderzoek.

In 2020 heeft de Raad een eerste inspectieonderzoek verricht ten behoeve van de monitor. In dat onderzoek is de Raad nagegaan in hoeverre opvolging was gegeven aan de aanbevelingen uit vier rapporten over het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN; review monitor I.<sup>9</sup>) Omdat is gebleken dat adequate sturing een belangrijke randvoorwaarde is voor de opvolging van aanbevelingen in de praktijk, heeft de Raad in dat onderzoek ook nadrukkelijk gekeken naar de mate en de wijze van sturing op de opvolging van die aanbevelingen.

De Raad heeft in zijn Jaarplan 2021 aangekondigd dat hij in 2021 ten behoeve van de monitor onderzoek zal doen naar de opvolging van zijn aanbevelingen uit 2019 op het terrein van de reclassering en resocialisatie (review monitor II) en op het terrein van de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN; review monitor III).

Dit rapport gaat over de JICN. De Raad heeft het vorige onderzoek over de JICN samen met het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) in december 2018 uitgevoerd. De Raad en het College hebben daarover in juli 2019 een gezamenlijk rapport met aanbevelingen uitgebracht.

Over de reclassering en resocialisatie brengt de Raad een afzonderlijk rapport uit.

### 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

De Raad heeft met dit onderzoek in kaart willen brengen in hoeverre de aanbevelingen uit 2019 op het terrein van de JICN zijn opgevolgd. Daarbij gaat het om maatregelen die naar

---

<sup>7</sup> De Raad is op grond van artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, in Sint Maarten en in Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer en de justitiële samenwerking tussen de landen.

<sup>8</sup> Zie artikel 33 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

<sup>9</sup> <https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2021/03/2020-INSPECTIEONDERZOEK-OPVOLGING-AANBEVELINGEN-KPCN.pdf>. De Raad heeft zijn inspectierapport van dat onderzoek over het KPCN in februari 2021 aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid.

aanleiding van de aanbevelingen zijn aangekondigd, om concrete acties die zijn ondernomen en om het resultaat daarvan.

De Raad heeft daarbij ook aandacht besteed aan de sturingsvraag: in hoeverre, door wie en op welke wijze wordt gestuurd op opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van maart 2019.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

**In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport uit 2019 over de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en in hoeverre en door wie wordt op die opvolging gestuurd?**

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft de Raad de volgende deelvragen opgesteld:

1. In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen maatregelen aangekondigd (opzet)?
2. In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?
3. In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?
4. In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt hierop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?
5. Welke knelpunten doen zich bij de opvolging en/of sturing eventueel voor?

## 1.3 Reikwijdte

### 1.3.1 Aanbevelingen 2019 en reacties daarop

In dit onderzoek gaat het om de opvolging van de aanbevelingen uit het inspectierapport '(Vervolg)onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw' van 'juli 2019. Dat rapport is het resultaat van een (vervolg)onderzoek van de Raad en van het College naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Het rapport uit 2019 bevat in totaal 36 aanbevelingen. Daarvan liggen er dertig primair op het terrein van de JICN en zes op dat van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Bijlage 1 bevat een overzicht van deze 36 aanbevelingen.

Al tijdens het onderzoek in 2019 heeft de directeur van de JICN, bij brief van 14 mei 2019, de Raad laten weten dat hij de aanbevelingen van dat (concept)rapport grotendeels zou overnemen. Hij liet daartoe nog tijdens het onderzoek een plan van aanpak opstellen. De minister voor Rechtsbescherming bood het rapport van de Raad en het College op 3 september 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aan. In zijn brief ging hij inhoudelijk in op de aanbevelingen die primair op het terrein van het ministerie van JenV liggen. Met betrekking tot de aanbevelingen die op het terrein van de JICN zelf liggen verwijst de minister naar het plan van aanpak van de JICN om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Deze brief van de minister (beleidsreactie) is opgenomen als bijlage 3.

### 1.3.2 JICN, Commissie van Toezicht en minister voor Rechtsbescherming

Alle aanbevelingen zijn, conform artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). De feitelijke uitvoering van die aanbevelingen ligt deels op het terrein van de JICN – die valt onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van JenV – en deels op het terrein van het ministerie van JenV zelf. Enkele aanbevelingen betreffen werkzaamheden van de Commissie van Toezicht (CvT) van de JICN.

### 1.4 Toetsingskader

De aanbevelingen uit het gezamenlijke rapport van de Raad en het College van juli 2019 over de JICN en de beleidsreactie daarop vormen het toetsingskader voor dit onderzoek.

### 1.5 Aanpak onderzoek

De Raad heeft na bestudering van eerdere rapporten over de JICN en de beleidsreacties daarop vragenlijsten opgesteld voor de JICN, voor de betrokken beleidsdirectie van het ministerie van JenV en voor de CvT. In maart 2021 heeft de Raad deze vragenlijsten uitgezet. Na ontvangst van de reacties daarop hebben inspecteurs van de Raad in april 2021 een aantal verdiepende interviews afgenomen. Vanwege de coronamaatregelen gebeurde dit door middel van videobellen. Aansluitend heeft de Raad in mei 2021 aanvullende informatie ingewonnen. Op basis van de op deze manieren verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld. In dit stadium heeft afstemming plaatsgevonden tussen de Raad en het College over de inhoud van het rapport.

In juli 2021 heeft de Raad, overeenkomstig artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, het (concept)rapport voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister van JenV en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit rapport.

### 1.6 Leeswijzer

Om de onderzoeksbevindingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, verstrekt de Raad in hoofdstuk 2 eerst achtergrondinformatie over de JICN en over het traject ‘Veranderende sanctietoepassing’.

In hoofdstuk 3 gaat de Raad in op de feitelijke stand van zaken ten aanzien van elk van de aanbevelingen en in hoofdstuk 4 op het proces van sturing. Deze twee hoofdstukken bevatten zowel de onderzoeksbevindingen als de beoordeling daarvan door de Raad. Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag, en daarmee de hoofdconclusie.

In hoofdstuk 6 besteedt de Raad aandacht aan enkele aspecten die niet binnen de reikwijdte van de onderzoeksvragen vallen.

Het rapport heeft drie bijlagen: in bijlage 1 zijn de aanbevelingen uit het rapport van juli 2019 in steekwoorden weergegeven. Bijlage 2 bevat een overzicht van de functionarissen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd en bijlage 3 de beleidsreactie van de minister voor Rechtsbescherming op het rapport van juli 2019.

## 2 Achtergrondinformatie en context

### 2.1 Ontwikkeling JICN

Tot in 2018 was de JICN gevestigd in oudbouw in Kralendijk. In verschillende onderzoeksrapporten is vastgesteld dat die oudbouw veel beperkingen met zich meebracht. Om eerdere aanbevelingen van onder andere de Raad en van het CPT<sup>10</sup> te kunnen realiseren, was ingebruikneming van de nieuwbouw noodzakelijk. In augustus 2018 kon de nieuwbouw worden betrokken. In hun rapport van juli 2019 noemden de Raad en het College deze nieuwbouw een enorme vooruitgang. De inrichting kan volgens de Raad en het College dienen als voorbeeld voor de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Volgens de Raad en het College zouden de werk- en verblijfomstandigheden voor zowel medewerkers als gedetineerden nog verder verbeteren als hun aanbevelingen worden opgevolgd.

De JICN - die plaats heeft voor 123 personen (gedetineerden en arrestanten) en die over een formatie van ongeveer 125 fte's beschikt - valt onder het beheer van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van JenV. Beleidsmatig is de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het ministerie van JenV verantwoordelijk voor de JICN.

De COVID-pandemie heeft een forse impact gehad op het functioneren van de JICN. Een ingrijpende maatregel was dat gedetineerden vanaf maart 2020 een tijd lang geen fysiek bezoek meer mochten ontvangen. Een aantal activiteiten kon slechts beperkt worden uitgevoerd en verschillende projecten en ontwikkelingen zijn vertraagd.

### 2.2 Traject 'Veranderende sanctietoepassing' en proces Detentie en re-integratie

#### *Aanleiding*

De Raad constateerde in de Staat van de rechtshandhaving 2016 dat de informatiepositie van de justitiële organisaties in CN matig is ontwikkeld en dat voor zover informatie beschikbaar is, het niet vanzelfsprekend is dat deze informatie tussen de organisaties wordt gedeeld.<sup>11</sup> Mede naar aanleiding van deze conclusie van de Raad hebben de vertegenwoordigers in het Strategisch overleg Justitie (SOJ) in 2018 het ministerie van Justitie en Veiligheid verzocht om extra beleids capaciteit beschikbaar te stellen om de ontwikkelkracht van de organisaties en zo ook van de keten te vergroten.<sup>12</sup> Het ministerie van JenV (Directie Sanctietoepassing en Jeugd; DSJ) heeft in reactie daarop vanaf januari

---

<sup>10</sup> CPT: European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment.

<sup>11</sup> <https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2016/06/Staat-van-de-rechtshandhaving-BES-2016-webversie-1.doc>

<sup>12</sup> In het SOJ zijn de justitiële keten binnen CN en de drie openbare lichamen vertegenwoordigd. In dit gremium worden ketenbrede strategische thema's besproken.

2019 financiële middelen beschikbaar gesteld in de vorm van projectfinanciering voor drie jaar (2019-2021). Daarmee zijn vier lokale beleidsmedewerkers aangesteld. Deze zijn aan de slag gegaan met drie thema's: de uitwisseling van informatie binnen de keten, de invoering van het jeugdstrafrecht en 'Veranderende sanctietoepassing' (hierna: VerSa).<sup>13</sup>

### *Doel en ontwikkelingen*

VerSa heeft als doel te komen tot een sanctietoepassing die door middel van re-integratie en resocialisatie effectiever werkt aan de terugkeer van justitiabelen in de samenleving en die op die manier bijdraagt aan het terugdringen van recidive. Van de twee door DSJ gefinancierde beleidsmedewerkers is er één uit praktische overwegingen bij de SRCN geplaatst en de andere bij de JICN. Beiden zijn in het kader van VerSa werkzaam voor de gehele keten. De beleidsmedewerker VerSa bij de JICN en de betrokken beleidsmedewerker Boetes en Detentie van DSJ hebben in november 2020 een 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland' opgeleverd.<sup>14</sup> Dit document bevat een ketenbrede visie op de maatregelen die nodig zijn voor optimalisering van de ondersteuning en begeleiding van justitiabelen bij terugkeer in de maatschappij. Zo heeft de JICN samen met DJI en het ministerie een ambitie geformuleerd voor een veilige en kansrijke *Detentie en Re-integratie* in Caribisch Nederland. Daartoe is een ambitieplaat ontwikkeld die het detentie- en re-integratieproces van de JICN beschrijft. Gedrag, risico's en slachtofferbelangen vormen de drie pijlers. Het uitgangspunt daarbij is dat de JICN, samen met de ketenpartners, gedetineerden vanaf dag één in de gevangenis zo goed mogelijk voorbereidt op een veilige en kansrijke terugkeer in de maatschappij.<sup>15</sup>

Concrete projecten die samenhangen met het nieuwe detentie- en re-integratiebeleid zijn onder andere de invoering van het Prison Administration System (PAS) en de Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ-BES) en de opzet van een pilot Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) binnen de JICN.

---

<sup>13</sup> Het budget dat het ministerie daarvoor beschikbaar heeft gesteld, valt buiten het financiële kader dat beschikbaar is voor de reguliere taken van uitvoeringsorganisaties.

<sup>14</sup> Nota 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland, 23-11-2020, ministerie van Justitie en Veiligheid.

<sup>15</sup> Het D&R-proces in Caribisch Nederland, informatieblad DJI, 2020.

## 3 Stand van zaken afzonderlijke aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van 2019. Daarbij houdt hij de indeling van de aanbevelingen uit dat rapport aan. Bij de beschrijving van de aanbevelingen uit 2019 is steeds tussen haakjes vermeld of die vooral de JICN dan wel de minister betreffen.

De directeur van de JICN heeft bij brief van 14 mei 2019 aan de Raad laten weten dat hij de aanbevelingen grotendeels overnam.

De minister voor Rechtsbescherming is in zijn beleidsreactie d.d. 3 september 2019 inhoudelijk ingegaan op de aanbevelingen die primair op zijn terrein liggen. Per aanbeveling op het terrein van de minister zelf geeft de Raad aan wat de minister daarover in zijn beleidsreactie heeft opgemerkt.

### 3.1 Rechtspositie gedetineerden

#### 3.1.1 Huisregels

##### *Aanbevelingen 2019*

De Raad en het College stelden vast dat de huisregels niet eenvoudig beschikbaar waren voor de gedetineerden, niet op alle punten actueel waren, en op één onderdeel te beperkte informatie bevatten. Daarom deden zij de volgende aanbevelingen (JICN):

- stel gedetineerden in de gelegenheid om kennis te nemen van de huisregels;
- zorg voor jaarlijkse actualisatie van de huisregels;
- neem in de huisregels meer informatie op over het plus-programma.

##### *Stand van zaken 2021*

De directeur van de JICN liet weten dat de aanbeveling over de inkennisstelling van de huisregels aan gedetineerden is gerealiseerd. Via de gedetineerdencommissie (gedeco) zijn de huisregels kenbaar gemaakt. Daarnaast liggen de huisregels, in vier talen, in de bibliotheek en op de teamkamers van de afdelingen. In de bibliotheek zijn ze in een frame geplaatst zodat ze niet kunnen worden meegenomen.

De jaarlijkse actualisatie van de huisregels is belegd bij de revisiecommissie. Deze commissie zorgt voor actualisatie van alle regels en instructies. De aangepaste (geactualiseerde) regels worden altijd ter vaststelling voorgelegd aan de directie.

De directeur deelde mee dat de besluitvorming over de gehele invoering van het plus-programma nog loopt. Invoering betekent namelijk uitbreiding van het dagprogramma en introductie van een avondprogramma waarvoor extra capaciteit nodig is. Het voorstel tot invoering ligt nu bij de betreffende adviescommissie die advies zal uitbrengen aan DJI.

De Raad ontving in april 2021 de JICN-huisregels. Op het voorblad staat dat het gaat om de regels zoals ze per 1 november 2019 gelden en dat de laatste wijziging dateert van 28 oktober 2019. Volgens de directeur van de JICN zijn dat de huisregels zoals die bij toezending aan de Raad golden. Deze versie bevat geen informatie over het plus-programma. De directeur stelde dat de gedetineerden bekend zijn met het plus-programma.

### *Beoordeling en conclusie*

Uit de informatie van de directeur van de JICN blijkt dat de gedetineerden op relatief eenvoudige wijze kunnen kennisnemen van de huisregels. Verder blijkt dat er een procedure is ingericht voor de jaarlijkse actualisatie van die huisregels. De twee betreffende aanbevelingen zijn daarmee opgevolgd. Het feit dat in de actuele huisregels niet de laatste datum van wijziging is vermeld, doet daar niet aan af.

De huisregels bevatten geen informatie over het plus-programma. Het lijkt de Raad goed informatie over dat programma alsnog in de huisregels op te nemen zodra dat volledig wordt ingevoerd. Deze aanbeveling blijft dus overeind.

### 3.1.2 Activiteitenprogramma

#### *Aanbevelingen 2019*

In hun rapport van 2019 stelden de Raad en het College vast dat arrestanten niet aan het dagprogramma kunnen deelnemen, ook niet als zij meerdere dagen in de JICN verblijven. Daarnaast stelden zij vast dat gedetineerden van buiten CN niet hetzelfde onderwijs konden volgen als gedetineerden van CN, alsmede dat de bibliotheekcollectie was verouderd en dat er slechts beperkt boeken in het Papiaments en Spaans beschikbaar waren.

Daaruit vloeiden de volgende aanbevelingen voort (JICN):

- bezie de mogelijkheid van deelname aan het activiteitenprogramma door arrestanten die langer dan enkele dagen op het terrein van de JICN aanwezig zijn;
- bied gedetineerden van buiten Caribisch Nederland dezelfde mogelijkheden voor deelname aan het activiteitenprogramma als Caribisch-Nederlandse gedetineerden;
- vul de bibliotheekcollectie aan met recente en relevante boeken en zorg in het bijzonder voor leesmateriaal in het Papiaments en het Spaans.

#### *Stand van zaken 2021*

Ten aanzien van deelname van arrestanten aan het activiteitenprogramma deelden de geïnterviewden binnen JICN/DJI mee dat dat niet mogelijk is omdat vermenging van arrestanten met andere justitiabelen niet wenselijk is. Daarbij wezen zij erop dat arrestanten onder de verantwoordelijkheid van het KPCN vallen. Tussen KPCN en JICN is afgesproken dat JICN de detentie faciliteert door de arrestanten op te nemen.

Verder deelde de directeur van de JICN mee dat elke gedetineerde kan deelnemen aan het activiteitenprogramma, zonder onderscheid in afkomst. Daarbij wees hij erop dat het voor veel activiteiten, zoals sport, yoga en schilderen, niet uitmaakt welke taal iemand spreekt.

Ten slotte deelde de directeur van de JICN mee dat er inmiddels, mede naar aanleiding van de aanbeveling, flink wat nieuwe boeken voor de bibliotheek zijn aangeschaft, ook in het Papiaments en in het Engels.

### *Beoordeling en conclusie*

De aanbeveling over deelname van arrestanten aan het activiteitenprogramma is niet opgevolgd omdat vermenging van arrestanten met gedetineerden niet wenselijk is. Daarbij wees de directeur van de JICN op de afspraak die met het KPCN is gemaakt, inhoudende dat de JICN arrestanten van het KPCN opsluit. Aan deelname van hen aan een dagprogramma zouden veel kosten zijn verbonden omdat er vanwege de onwenselijkheid van vermenging met gedetineerden er dan allerlei aanpassingen zouden moeten plaatsvinden. De Raad heeft er begrip voor dat de JICN deze aanbeveling niet heeft opgevolgd en beschouwt deze daarmee als vervallen.

Op basis van de informatie van de directeur van de JICN concludeert de Raad dat de aanbeveling over deelname aan het activiteitenprogramma door gedetineerden van buiten CN en de aanbeveling over de bibliotheekcollectie zijn opgevolgd.

### 3.1.3 Accommodatie

#### *Aanbeveling 2019*

In hun rapport van 2019 stelden de Raad en het College vast dat nieuwbouw een grote stap voorwaarts betekent. Niettemin zagen zij verschillende verbeterpunten, die deels het karakter van 'kinderziekte' hadden. De directie van de JICN werkte ook al aan een oplossing voor verschillende daarvan. De aanbeveling op dit aspect luidde als volgt (JICN):

Realiseer de (deels reeds beoogde) verbeteringen zo snel mogelijk, in het bijzonder:

- het toelaten van direct daglicht en betere ventilatie in de isoleercellen;
- het creëren van schaduw bij telefoons die in de zon hangen;
- de aanleg van een sportveld voor de gedetineerden
- klimaatbeheersing in de ruimte voor geestelijke verzorging

#### *Stand van zaken 2021*

De leiding van de JICN liet weten dat de betere ventilatie in de isoleercellen is gerealiseerd. Het toelaten van direct daglicht in de isoleercellen is onderdeel van het Meerjaren Onderhouds- en Inspectieplan (MOIP) en nog niet gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het creëren van schaduw bij de telefoons die in de zon hangen.

In mei 2021 is begonnen met de aanleg van een sportveld voor gedetineerden, conform een toezegging van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

De aanbeveling over klimaatbeheersing (airco) in de ruimte voor geestelijke verzorging is opgevolgd; er is een aircosysteem aangebracht.

De directeur van de JICN deelde desgevraagd mee dat er nog geen precieze planning voor



de uitvoering van de betreffende werkzaamheden uit het MOIP is. Doordat er wordt gewerkt met lokale aannemers en uitvoerders, die op hun beurt weer afhankelijk zijn van de aanlevering van materialen buiten Bonaire, is dat ook lastig. Daarbij komt dat de COVID-pandemie ook voor vertraging heeft gezorgd, bijvoorbeeld bij de aanleg van het sportveld. De uitvoering van het MOIP is ook afhankelijk van goedkeuring door de Divisie GW/VB van DJI, vanwege de financiële consequenties. DJI kon ten tijde van het onderzoek niet aangeven of er voldoende financiële dekking is om alle werkzaamheden uit het MOIP uit te voeren.

### *Beoordeling en conclusie*

Van de vijf verbeterpunten uit de betreffende aanbeveling waren er tijdens de uitvoering van het onderzoek twee gerealiseerd, namelijk de ventilatie van de isoleercellen en de klimaatbeheersing in de ruimte voor geestelijke verzorging. Met de aanleg van een sportveld is tijdens de uitvoering van het onderzoek begonnen.

De twee overige verbeterpunten, te weten het toelaten van direct daglicht in de isoleercellen en het creëren van schaduw bij de telefoons die buiten in de zon hangen, zijn nog niet opgepakt. Beide punten zijn weliswaar opgenomen in het MOIP maar of en wanneer de voorgestelde aanpassingen worden gerealiseerd, is niet bekend. Er is geen planning voor de uitvoering en bovendien heeft DJI nog geen goedkeuring verleend. Vanwege de kosten die met die twee aanpassingen zijn gemoeid, is die goedkeuring noodzakelijk.

De Raad concludeert dat zijn aanbeveling over verbetering van de accommodatie gedeeltelijk is opgevolgd. Voor twee aspecten geldt dat opvolging nog in de opzetfase (planvorming) verkeert.

### 3.1.4 Voeding en winkel

#### *Aanbevelingen 2019*

De Raad en het College stelden vast dat het beleg dat bij de broodmaaltijden wordt aangeboden, weinig divers is. Verder constateerden zij dat de JICN een contract heeft met één winkel waardoor de gedetineerden geen keuze hebben waar zij producten willen aanschaffen en tegen welke prijs.

Raad en College deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- zorg voor meer variatie in het broodbeleg;</li><li>- heroverweeg het contract met de supermarkt die nu levert zodra dat afloopt.</li></ul> |
|--|

#### *Stand van zaken 2021*

Volgens de directeur van de JICN is het broodbeleg een doorlopend gespreksonderwerp in de overleggen van de gedetineerdencommissie (gedeco) met de leverancier. Zij spreken elkaar elke twee maanden in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de leiding van de JICN.

Daarnaast hebben de gedeco en de supermarkt twee keer per jaar overleg.

Volgens de directeur van de JICN heeft deze nieuwe werkwijze zowel wat betreft het aanbod als wat betreft de prijsstelling geleid tot meer tevredenheid bij de gedetineerden.

### *Beoordeling en conclusie*

In de periodieke gesprekken van de gedeco met de leverancier van de broodmaaltijden en met de supermarkt waarmee de JICN een contract heeft, zijn de variatie van het broodbeleg respectievelijk de prijsstelling van de levensmiddelen die gedetineerden kunnen kopen onderwerp van gesprek. Op basis van de informatie van de leiding van de JICN gaat de Raad ervan uit dat de tevredenheid van de gedetineerden over beide aspecten is toegenomen. De Raad beschouwt deze aanbeveling als opgevolgd.

### 3.1.5 Maatschappelijk contact

#### *Aanbevelingen 2019*

De Raad en het College stelden in hun rapport van 2019 vast dat gedetineerden in CN slechts eens in de twee weken recht hebben op bezoek terwijl dat in Europees Nederland wekelijks is.

Verder constateerden zij dat de huisregels van de JICN niet correct waren waar het gaat over de duur van het toegestane bezoek. In de huisregels wordt gesproken over 45 minuten maar dat moet een uur zijn.

De JICN beschikte tijdens het onderzoek van de Raad en het College wel over een familiekamer maar die was toen nog niet gereed, en dus ook niet in gebruik.

De JICN maakte tijdens het vorige onderzoek onderscheid tussen enerzijds gedetineerden van de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba en anderzijds andere gedetineerden bij de verstrekking van gratis telefoonkaarten. Gedetineerden uit andere landen hadden daardoor minder mogelijkheden om telefonisch contact te onderhouden met hun familie.

De Raad en het College deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- pas de huisregels aan, zodat de daarin vermelde bezoektijd een uur in plaats van 45 minuten bedraagt, en voer dit in de praktijk ook uit;
- zorg voor spoedige oplevering van de familiekamer zodat gedetineerden in de gelegenheid kunnen worden gesteld om daar familie te ontvangen;
- bied alle gedetineerden de mogelijkheid om met familie te bellen en stel hen daarvoor, ongeacht afkomst, telefoonkaarten beschikbaar of bied hun allen de mogelijkheid om via internet een videoverbinding te leggen.

Voorts deden zij een aanbeveling aan de minister:

- wijzig de Gevangenismaatregel 1999 BES zodat gedetineerden het recht krijgen om iedere week een uur bezoek te ontvangen.

### *Beleidsreactie minister*

In zijn beleidsreactie van 3 september 2019 deelde de minister voor Rechtsbescherming mee dat het recht op wekelijks bezoek in de JICN-standaard voor alle gedetineerden zal gaan gelden, dit om het verschil tussen gedetineerden op Bonaire en die in Europees Nederland weg te nemen.

### *Stand van zaken 2021*

De directeur van de JICN liet weten dat de bezoektijd per 10 april 2021 is aangepast in de huisregels, van 45 minuten per twee weken naar een uur per week. Vanwege de coronamaatregelen is nog niet duidelijk wanneer daar daadwerkelijk uitvoering aan kan worden gegeven (fysiek bezoek). De directeur van de JICN wees er nog op dat goedkeuring van DJI nodig was in verband met de personele consequenties die zijn verbonden aan de introductie van een extra bezoekdag, waarvoor extra personeel nodig is.

In de huisregels staat nu het volgende:

#### *'Algemeen*

- *U hebt recht op 60 minuten bezoek per week. In het dagprogramma van uw afdeling staat elke week een moment gepland. U wordt (op basis van uw cel nummer) ingedeeld in de even of oneven week.*
- *De bezoekmogelijkheid is voor iedereen een maal per week en dient aaneengesloten en zonder onderbrekingen te worden genoten.'*

De familiekamer is in maart 2021 opgeleverd maar vanwege de coronamaatregelen nog niet gebruikt.

Alle gedetineerden binnen de JICN kunnen nu, ongeacht hun afkomst, op gelijke wijze bellen met familieleden. De JICN is hiermee begonnen vanwege de coronamaatregelen, toen fysiek bezoek niet meer mogelijk was, maar zal deze mogelijkheid vanwege de positieve ervaringen ermee in de toekomst blijven aanbieden.

De Gevangenismaatregel 1999 BES is op het punt van het recht op bezoek (nog) niet aangepast. In artikel 24, eerste lid, staat dat gedetineerden recht hebben op eens in de twee weken een uur bezoek. De geïnterviewden van DSJ konden ten tijde van het onderzoek van de Raad niet aangeven wat er sinds 2019 met deze aanbeveling is gebeurd en óf, en zo ja wanneer, aanpassing van deze bepaling zal plaatsvinden.

### *Beoordeling en conclusie*

De JICN heeft de huisregels conform de aanbeveling van de Raad aangepast; daarin staat nu dat gedetineerden recht hebben op een uur bezoek per week. Kennelijk is er abusievelijk nog een stukje oude tekst (over bezoek in een even of in een oneven week) in de aangepaste huisregels blijven staan.

De familiekamer is opgeleverd. De Raad gaat ervan uit dat die in gebruik zal worden genomen zodra dat qua coronamaatregelen verantwoord is.

Alle gedetineerden hebben nu dezelfde mogelijkheden om met familie te bellen, ongeacht hun afkomst.

De Raad concludeert dat de JICN de drie aanbevelingen met betrekking tot ‘maatschappelijk contact’ heeft overgenomen.

Het ministerie van JenV heeft de Gevangenismaatregel 1999 BES (nog) niet aangepast op het punt van het bezoekrecht. Omdat het hier om een belangrijk recht van gedetineerden gaat, vindt de Raad het onvoldoende dat alleen de huisregels op dit punt zijn gewijzigd. De aanbeveling uit 2019 om de gevangenismaatregel op dit punt aan te passen, blijft dan ook overeind.

### 3.1.6 Toegang zorg

#### *Aanbevelingen 2019*

De Raad en het College uitten in hun rapport van 2019 zorgen over de primaire processen rond de medische dienst. Volgens de psycholoog kwam het wekelijks voor dat hij een patiënt niet kon zien als gevolg van een tekort aan gevangenispersoneel.

Al in 2014 deed de Raad de aanbeveling om een aparte coördinator geestelijke verzorging aan te stellen. In 2019 was het nog steeds een medewerker van de JICN die naast zijn reguliere werk op vrijwillige basis de geestelijke verzorging coördineerde.

De Raad en het College deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- zorg ervoor dat de primaire processen van de medische dienst zodanig zijn ingericht dat alle gedetineerden binnen redelijke termijn kunnen worden gezien door medische specialisten;
- geef uitvoering aan de aanbeveling over professionele coördinatie van de geestelijke zorg.

#### *Stand van zaken 2021*

De leiding van de JICN liet weten zich niet te herkennen in het beeld dat gedetineerden niet altijd kunnen worden gezien door een specialist als gevolg van de interne processen. Zij wees erop dat er soms wel een wachttijd is doordat een specialist niet altijd op Bonaire is. Het kan volgens haar een enkele keer zijn voorgekomen dat een specialist niet terecht kon wegens personeelsgebrek, maar van een structureel probleem is, en was, geen sprake. De leiding van de JICN merkte nog op dat hier wellicht kan spelen dat een enkele specialist vindt dat hij altijd direct een gedetineerde moet kunnen zien. In de praktijk is dat volgens de leiding van de JICN uiteraard niet altijd mogelijk, er moet immers gevangenispersoneel beschikbaar zijn om het bezoek in goede banen te leiden.

Per februari 2021 is bij de JICN een katholieke geestelijke verzorger aangesteld en per april 2021 een protestantse geestelijke verzorger. Het gaat om 0,6 respectievelijk 1,0 fte. De protestante geestelijke verzorger is tevens coördinator geestelijke verzorging.

#### *Beoordeling en conclusie*

Uit de informatie van de leiding van de JICN maakt de Raad op dat medische specialisten in de regel gedetineerden binnen korte termijn kunnen zien indien zij de wens daartoe hebben kenbaar gemaakt. De Raad gaat er op basis van die informatie van uit dat de interne processen op dit punt adequaat zijn ingericht.

Met de aanstelling van twee geestelijke verzorgers, van wie er een is belast met de coördinatie van de geestelijke verzorging, is sprake van professionalisering van de geestelijke zorg voor gedetineerden. De betreffende aanbeveling is daarmee opgevolgd.

### 3.1.7 Sancties en maatregelen

#### *Aanbevelingen 2019*

De Raad en het College stelden in hun rapport vast dat de directie van de JICN ervoor heeft gekozen het sanctiebeleid niet bekend te maken aan de gedetineerden omdat zij de discretionaire bevoegdheid heeft een lagere sanctie op te leggen dan in het beleid is genoemd, of om zelfs van een sanctie af te zien. Afwijking van het beleid kan volgens de directie tot onbegrip en onrust leiden. De Raad en het College deelden dit standpunt niet en vonden dat het sanctiebeleid toegankelijk moet zijn voor gedetineerden in CN, net zoals dat in Europees Nederland het geval is.<sup>16</sup>

Daarnaast noemden de Raad en het College de plaatsing van een gedetineerde in een isoleercel een zware sanctie waarover de Commissie van Toezicht moet worden geïnformeerd, in ieder geval als die plaatsing langer dan 24 uur duurt.

Zij deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- stel gedetineerden in de gelegenheid kennis te nemen van het sanctiebeleid;
- informeer de Commissie van Toezicht tijdig over iedere plaatsing in een isoleercel die langer dan 24 uren duurt.

#### *Stand van zaken 2021*

Tijdens het interview van de Raad met de leiding van de JICN en DJI herhaalden betrokkenen het eerder ingenomen standpunt, te weten dat de sanctiekaart slechts richtlijnen bevat. Als de gedetineerden die sanctiekaart zouden krijgen, bestaat het risico dat er telkens discussie met een gedetineerde ontstaat wanneer de directie in het betreffende geval besluit af te wijken van de sanctiekaart. Daarbij wees de directeur erop dat de CvT toezicht houdt op de toepassing van de sanctiekaart en dat hij de huidige werkwijze voldoende zorgvuldig en transparant vindt. Hij voegde daar aan toe dat de sanctiekaart eventueel kan worden opgenomen in de huisregels maar dat dat, gelet op zijn eerder genoemde bezwaren, niet zijn voorkeur heeft.

In aansluiting hierop liet DJI in juni 2021 weten dat de sanctiekaart per 1 juli 2021 in Europees Nederland wordt afgeschaft en dat bij het opleggen van sancties de bandbreedte van de Penitentiaire beginselenwet wordt aangehouden. De directeur van de JICN zal dienovereenkomstig gaan werken. Dit betekent dat de sanctiekaart per 1 juli 2021 ook in CN niet meer zal gelden en dat het kader voor sancties wordt gevormd door de bandbreedte voor strafoplegging zoals die is genoemd in de Wet beginselen gevangeniswezen BES.

---

<sup>16</sup> De sanctiekaart zoals die in Europees Nederland geldt, is te raadplegen op het internet, via de website van de commissies van toezicht.

In reactie op de schriftelijke uitvraag deelde de directeur van de JICN op 29 maart 2021 mee dat het informeren van de CvT inmiddels standaard procedure is bij iedere plaatsing in een isoleercel van meer dan 24 uur.

De CvT liet in april 2021 weten dat zij pas sinds korte tijd stelselmatig door de JICN wordt geïnformeerd over dit soort plaatsingen. De directeur van de JICN gaf aan dat dit in het verleden wel eens kan zijn vergeten. Maar die informatieverstrekking is nu een verantwoordelijkheid van de betrokken leidinggevende en is onderdeel van het vastgestelde proces.

### *Beoordeling en conclusie*

De Raad heeft op zich begrip voor de bezwaren van de directeur van de JICN tegen bekendmaking van het sanctiebeleid aan de gedetineerden. Niettemin vindt de Raad het vanuit een oogpunt van transparantie toch wenselijk dat gedetineerden kunnen weten welke straf zij mogen verwachten bij overtreding van de (huis)regels. Daarom is de Raad van mening dat de leiding van de JICN in ieder geval de gedeco behoort te informeren over het sanctiebeleid.

Per 1 juli 2021 wordt de sanctiekaart afgeschaft en geldt het kader van de Beginselenwet gevangeniswezen BES. De Raad gaat ervan uit dat de leiding van de JICN de gedetineerden, al dan niet via de gedeco, zal informeren over deze verandering.

Uit de informatie van de directeur van de JICN en van de CvT blijkt dat de CvT sinds maart 2021 standaard wordt geïnformeerd over plaatsingen in de isoleercel van langer dan 24 uur. Mogelijk heeft de start van dit Raadsonderzoek geleid tot passende actie. Wat hier ook van zij, de Raad concludeert dat de betreffende aanbeveling inmiddels is opgevolgd.

### 3.1.8 Beklag

#### *Aanbevelingen 2019*

In 2016 verrichtte de Raad, in samenwerking met de Nationale ombudsman, onderzoek naar klachtbehandeling in de justitiële keten van CN. De Raad stelde onder meer vast dat het beklagrecht voor gedetineerden in CN beperkter is dan dat voor gedetineerden in Europees Nederland.

De Raad deed in zijn rapport van 2016<sup>17</sup> onder meer de volgende aanbevelingen:

- 1 Bezie, vanuit de overweging dat de beslistermijn van twee weken zoals die is opgenomen in de Wet beginselen gevangeniswezen BES in de praktijk nauwelijks realistisch is, de wenselijkheid van aanpassing van die termijn.
- 2 Neem het initiatief tot verruiming van het beklagrecht voor gedetineerden door openstelling van de mogelijkheid van beklag tegen alle soorten beslissingen van de directie.
- 3 Creëer een beroepsmogelijkheid ten aanzien van uitspraken van de Beklagcommissie.<sup>18</sup>
- 4 Richt een ambtelijk secretariaat op voor de Commissie van Toezicht.

<sup>17</sup> Rapport 'Klachtbehandeling justitiële keten Bonaire, Sint Eustatius en Saba', september 2016.

<sup>18</sup> Het College voor de Rechten van de Mens had in april 2016 een aanbeveling met dezelfde strekking gedaan.

- 5 Leid het ertoe dat de Commissie van Toezicht invulling geeft aan haar verplichting tweemaal per jaar te rapporteren over onder meer de bevindingen van de Beklagcommissie.

De minister liet in reactie op deze aanbevelingen weten dat hij geen noodzaak zag het beklagrecht te verruimen of om een beroepsmogelijkheid te creëren. Volgens hem waren er geen signalen dat er klachten werden gemist of zaken niet goed gingen.

Naar aanleiding van de aanbevelingen over aanpassing van de beslistermijn en ten aanzien van de instelling van een ambtelijk secretariaat voor de CvT liet de minister weten dat hij 'nader zou bezien of dat nodig dan wel mogelijk was'.<sup>19</sup>

In juni 2018 liet de minister, in reactie op de Staat van de Rechtshandhaving 2017, weten dat er 'geen klachten waren die niet door het betrokken afdelingshoofd bij de JICN of door de CvT konden worden opgelost. Daarom bleek volgens de minister uit de praktijk dat er vooralsnog geen behoefte was aan een beroepsmogelijkheid. Hij voegde daar aan toe dat DJI de komende periode de ingediende klachten en de afhandeling daarvan zou blijven monitoren.'<sup>20</sup>

De Raad en het College stelden in 2019 vast dat deze vijf aanbevelingen niet waren opgevolgd. In hun rapport van 2019 constateerden zij dat het aantal formele beklagzaken al jarenlang op hetzelfde niveau lag, ongeveer vijftig per jaar, en dat de behandelingsduur daarvan nog steeds een probleem vormde. Het merendeel van de beklagzaken werd niet binnen de wettelijke termijn van twee weken afgehandeld.<sup>21</sup> In verband met de lange doorlooptijden van beklagzaken, veroorzaakt door vertraging bij de indiening van verweerschriften door de leiding van de JICN, heeft de CvT de directie van de JICN aangesproken. De directie heeft daarop aan de CvT toegezegd dat zij gaat werken aan een protocol voor de afhandeling van klaagschriften.

Daarnaast stelden de Raad en het College vast dat arrestanten die in de JICN vallen geen gebruik kunnen maken van het beklagrecht: het mandaat van de CvT is beperkt tot gedetineerden en CN beschikt niet over een aparte CvT arrestantenzorg.

In hun rapport van 2019 deden de Raad en het College de volgende aanbevelingen (minister):

- breid het mandaat van de CvT uit naar arrestanten die in de JICN verblijven;
- heroverweeg het standpunt ten aanzien van de volgende niet-overgenomen aanbevelingen van de Raad uit 2016:
  - \* aanpassing van de beslistermijn voor beklagzaken
  - \* verruiming van het beklagrecht

<sup>19</sup> Brief van de minister van VenJ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 januari 2017.

<sup>20</sup> Brief van de minister van JenV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2018.

<sup>21</sup> Ter vergelijking: in Europees Nederland geldt voor beklagzaken een beslistermijn van vier weken.

- \* beroepsmogelijkheid tegen uitspraak beklagcommissie
- \* ambtelijk secretariaat CvT
- \* rapportage CvT

Ten aanzien van de JICN deden zij de volgende aanbeveling:

- stem het protocol voor de behandeling van beklagzaken af met de CvT en zorg voor naleving van het protocol.

### *Beleidsreactie minister*

In zijn beleidsreactie van september 2019 deelde de minister mee dat de praktijk liet zien dat door arrestanten weinig tot geen klachten worden ingediend. Volgens hem hing dat vermoedelijk samen met de korte duur van het verblijf van arrestanten. Hij voegde daaraan toe dat hij 'de komende tijd zou verkennen in hoeverre het wenselijk was om de mogelijkheid voor arrestanten om formeel een klacht in te dienen te wijzigen conform de aanbeveling.'

Naar aanleiding van de aanbeveling over aanpassing van de beslistermijn voor beklagzaken liet de minister weten daar op dat moment geen aanleiding voor te zien. Hij wees er daarbij op dat de directie van de JICN had toegezegd te zullen gaan werken aan een protocol voor de afhandeling van klaagschriften.

De aanbevelingen over verruiming van het beklagrecht en de mogelijkheid van beroep hadden voor de minister op dat moment geen prioriteit. De situatie is volgens hem nu vergelijkbaar met die in de andere landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Bovendien had de minister ook geen signalen ontvangen dat er klachten werden gemist of dat klachten niet correct werden behandeld.

Wat betreft de aanbeveling over een ambtelijk secretariaat voor de CvT deelde de minister mee dat formatieve ruimte voor die vacature was geregeld maar dat het de CvT nog niet was gelukt de vacature te vervullen. Om die reden was het ook nog niet gekomen tot opstelling van de voorgeschreven periodieke CvT-rapportages.

### *Stand van zaken 2021*

#### *Uitbreiding mandaat CvT*

Het mandaat van het CvT is niet uitgebreid naar arrestanten. De geïnterviewden van DSJ waren er eind april 2021 niet van op de hoogte of de door de minister in de beleidsreactie uit 2019 aangekondigde verkenning heeft plaatsgevonden. De CvT liet weten niet te zijn betrokken bij een eventuele verkenning.

#### *Beslistermijn beklagzaken*

De directeur van de JICN stelde dat het proces van behandeling van beklagzaken inmiddels is belegd bij de directiesecretaris en sterk is verbeterd. De CvT stelt volgens hem soms halverwege de termijn nog allerlei vragen, waardoor het JICN dan niet mogelijk is tijdig verweer in te dienen. De CvT vindt de huidige termijn van twee weken niet realistisch. De CvT gaf aan dat het de JICN meestal niet lukt om binnen zeven werkdagen een



verweerschrift in te dienen.

Geïnterviewden binnen DSJ lieten in de gesprekken met de Raad weten dat heroverweging van het standpunt van de minister, zoals verwoord in de beleidsreactie, wellicht een optie is. Gebleken is immers dat verbetering van het proces er kennelijk niet toe heeft geleid dat de termijn niet meer, of veel minder frequent, wordt overschreden. Het is van belang de achtergrond van de termijnoverschrijdingen te onderzoeken. Als een nieuwe termijn wordt bepaald, moet die wel passend en realistisch zijn, aldus geïnterviewden.

Desgevraagd stuurde zowel de CvT als de directeur van de JICN aan de Raad overzichten toe van de beklagzaken uit 2019 en 2020. Het aantal beklagzaken bedroeg in die jaren 34 respectievelijk 35. Daarvan werden er 19 respectievelijk 9 niet-ontvankelijk verklaard. De afhandelingsduur van deze zaken bedroeg ruim 9 respectievelijk 4 weken. Van de in totaal 28 niet-ontvankelijk verklaarde zaken zijn er in deze twee jaren 5 binnen de wettelijke termijn van twee weken afgehandeld.

Wat betreft de zaken waarover de CvT een inhoudelijk oordeel heeft gegeven (de ontvankelijke beklagzaken) bedroeg de afhandelingsduur in 2019 gemiddeld 6,5 en in 2020 gemiddeld 5,5 week. In 2019 werden twee zaken tijdig afgehandeld en in 2020 waren dat er zes.

### *Verruiming beklagrecht*

Het ministerie van JenV liet weten vooralsnog vast te houden aan het standpunt zoals dat in de beleidsreactie is beschreven.

Tijdens het onderzoek bleek nog dat in de huisregels niet is vermeld dat ook tegen medisch handelen van de inrichtingsarts beklag mogelijk is.<sup>22</sup> De leiding van de JICN liet weten de huisregels op dit punt te zullen aanpassen.

### *Beroepsmogelijkheid*

De JICN liet weten inmiddels wel behoefte te hebben aan een beroepsmogelijkheid. Op die manier wordt het mogelijk om uitspraken van de beklagcommissie waarmee de JICN het niet eens is te laten toetsen.

Ook ten aanzien van dit aspect liet het ministerie weten vooralsnog het standpunt uit de beleidsreactie te huldigen. Maar omdat de JICN nu heeft laten weten graag een beroepsmogelijkheid te zien, zal DSJ daarover in overleg treden met DJI.

### *Ambtelijk secretariaat CvT*

Naar aanleiding van de aanbeveling uit 20019 heeft het ministerie middelen beschikbaar gesteld voor de opvolging daarvan. Volgens DSJ is destijds aan DJI gevraagd ervoor te zorgen dat de vacature werd opgevolgd. Tijdens het onderzoek van de Raad liet de CvT weten hier niets van te weten.

De directeur van de JICN deelde in verband daarmee mee dat het de bedoeling was deze functie onder te brengen bij het directiesecretariaat van de JICN.<sup>23</sup> In de praktijk is dit echter nog niet gebeurd. De directeur van de JICN deelde in mei 2021 aan de Raad mee dat hij dit

---

<sup>22</sup> Zie artikel 40a van de Gevangenismaatregel 1999 BES.

<sup>23</sup> E-mail d.d. 21 mei 2021 van de directeur JICN, gericht aan de Raad.

punt zal bespreken met de voorzitter van de CvT en vervolgens in een nota zal vastleggen op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven.

### *Rapportage CvT*

De CvT heeft tot nu toe geen invulling gegeven aan de wettelijke bepaling om twee keer per jaar te rapporteren. De CvT ziet de inrichting van een ambtelijk secretariaat als voorwaarde om aan de bedoelde bepaling te kunnen voldoen omdat het haar aan capaciteit ontbreekt om die rapportages op te stellen.

### *Protocol*

De directeur van de JICN liet weten dat afstemming van het protocol voor de behandeling van beklagzaken en naleving van dat protocol valt onder de directiesecretaris.

Desgevraagd liet de directiesecretaris weten dat er geen afzonderlijk protocol voor de afhandeling van beklagzaken is. Bij de afhandeling van beklagzaken hanteert de JICN de Beginselenwet BES.

De CvT deelde mee op enig moment in 2019 wel een concept-protocol van de JICN te hebben ontvangen. De voorzitter van de CvT kon niet meer achterhalen of de CvT destijds heeft gereageerd op het concept-protocol. Het concept is niet meer ter sprake gekomen in de gesprekken met de JICN.

De directeur JICN liet naar aanleiding daarvan weten dat hij ervoor zal zorgen dat het protocol alsnog op de agenda komt en zal worden vastgesteld.

### *Beoordeling en conclusie*

#### *Uitbreiding mandaat CvT*

De minister heeft in zijn beleidsreactie van september 2019 een verkenning naar de mogelijkheid van uitbreiding van het mandaat van de CvT aangekondigd. Bijna twee jaar later is er bij DSJ en bij de CvT niets bekend van een verkenning. De Raad neemt aan het bij de aankondiging is gebleven. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De Raad gaat ervan uit dat de toegezegde verkenning er alsnog komt.

#### *Beslistermijn beklagzaken*

Ondanks het volgens de JICN verbeterde proces van behandeling van beklagzaken, is overschrijding van de wettelijke beslistermijn nog altijd meer regel dan uitzondering. Van de 69 beklagzaken die in 2019 en 2020 werden ingediend, zijn er slechts acht binnen de termijn van twee weken afgehandeld. In zijn rapport over klachtbehandeling in de justitiële keten (2016) noemde de Raad de termijn van twee weken nauwelijks realistisch. Dat vindt de Raad nog steeds. De doorlooptijden van beklagzaken in 2019 en 2020 bevestigen dat ook. Daarom handhaaft de Raad zijn aanbeveling tot aanpassing van de beslistermijn.

### *Verruiming beklagrecht*

De minister gaf in de beleidsreactie uit 2019 aan geen prioriteit te geven aan verruiming van het beklagrecht. De situatie in Caribisch Nederland is volgens hem gelijk aan die in de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, en er waren volgens hem geen signalen dat er klachten worden gemist of dat klachten niet goed worden afgehandeld. Wat betreft het tweede argument wijst de Raad er nu op dat van de 69 beklagzaken in de afgelopen twee jaar er 28 niet-ontvankelijk zijn verklaard. Over 40% van de beklagzaken heeft de beklagcommissie dus geen inhoudelijk oordeel gegeven. Volgens de Raad vraagt dit gegeven om een nadere analyse van de aard van die zaken. Als het daarbij vooral om zaken blijkt te gaan waartegen in Europees Nederland wél beklag openstaat, ligt verruiming van het beklagrecht volgens de Raad alsnog in de rede. De JICN is immers een Nederlandse inrichting.

Met instemming heeft de Raad er kennis van genomen dat de huisregels zullen worden aangepast op het punt van de mogelijkheid van beklag tegen medisch handelen van de inrichtingsarts.

### *Beroepsmogelijkheid*

De Raad is nog altijd van mening dat het de voorkeur heeft dat beroep mogelijk is tegen uitspraken van de beklagcommissie. Hij ziet geen goede redenen waarom zowel gedetineerden in Caribisch Nederland als de JICN zelf in dit opzicht een mogelijkheid zouden moeten missen die in Europees Nederland wel bestaat. Ook de directie van de JICN heeft laten weten graag een beroepsmogelijkheid te hebben. De betreffende aanbeveling blijft overeind.

### *Ambtelijk secretariaat CvT*

Op het punt van de invulling van een ambtelijk secretariaat voor de CvT zijn kennelijk misverstanden gerezen tussen DSJ, DJI/JICN en CvT. DSJ heeft middelen beschikbaar gesteld maar de CvT is daarover niet geïnformeerd. De CvT ging ervan uit dat de aanbeveling uit 2019 niet tot enige actie had geleid. Pas tijdens dit onderzoek van de Raad werd het voor alle betrokkenen duidelijk dat er financiële ruimte is om invulling te geven aan de aanbeveling. De directeur van de JICN heeft toegezegd dat hij in overleg zal treden met de CvT om te bespreken op welke wijze het ambtelijk secretariaat vorm zal krijgen. De Raad concludeert dat deze aanbeveling door een misverstand nog niet is opgevolgd ondanks het feit dat het ministerie middelen beschikbaar heeft gesteld. De Raad heeft er vertrouwen in dat het ambtelijk secretariaat op korte termijn wordt ingericht.

### *Rapportage CvT*

De CvT beschouwt de inrichting van een ambtelijk secretariaat als een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen voldoen aan haar rapportageplicht. Zoals hiervoor is opgemerkt, gaat de Raad ervan uit dat er nu op korte termijn een ambtelijk secretariaat voor de CvT zal komen. Zodra dat het geval is, is er volgens de Raad geen beletsel meer om de voorgeschreven rapportages op te leveren. Vooralsnog blijft de aanbeveling uit 2019 overeind.

### *Protocol*

Ook met betrekking tot het door de directeur van de JICN genoemde protocol is sprake van misverstanden. Niet duidelijk is wat er in 2019 met het concept-protocol is gebeurd nadat dat voor een reactie was voorgelegd aan de CvT. Uit het onderzoek is in ieder geval naar voren gekomen dat de directiesecretaris van de JICN, die vanuit de JICN verantwoordelijk is voor de behandeling van beklagzaken, niet met een protocol werkt. Naar aanleiding daarvan heeft de directeur van de JICN toegezegd ervoor te zullen zorgen dat dit protocol alsnog op de agenda zal komen. Vooralsnog blijft ook deze aanbeveling overeind.

## 3.2 Omgang met gedetineerden

### 3.2.1 Screening

#### *Aanbeveling 2019*

In hun rapport van 2019 stelden de Raad en het College vast dat bij binnenkomst van een nieuwe gedetineerde soms wordt volstaan met informele informatie over betrokkene. Zij vinden het noodzakelijk om over alle gedetineerden informatie uit een officiële screening beschikbaar te hebben. Omdat het van belang is dat de informatie actueel is, is zo'n screening ook nodig bij gedetineerden die eerder hebben vastgezeten. De aanbeveling hierover luidde als volgt (JICN):

- zorg voor een officiële screening van elke nieuw binnenkomende gedetineerde op basis van objectieve achtergrondinformatie.

#### *Stand van zaken 2021*

De leiding van de JICN deelde mee dat alle gedetineerden officieel worden gescreend volgens het model Inkomsten Screening en Selectie (ISS). De screening is in aangepaste vorm opgenomen in de nieuwe procesplaat (ambitieplaat) die zal worden uitgerold in het nieuwe traject Detentie en re-integratie. De planning voor de uitrol daarvan was ten tijde van het onderzoek nog niet bekend. In die procesplaat staat aangegeven dat binnen twee tot vier dagen na overplaatsing van een gedetineerde naar de inkomstenafdeling een ISS plaatsvindt. In het nieuwe model is ook voorzien in een risicoscreening.

#### *Beoordeling en conclusie*

Uit de informatie van de JICN blijkt dat alle gedetineerden volgens het model ISS worden gescreend. De aanbeveling uit 2019 is opgevolgd.

### 3.2.2 Bejegening

#### *Aanbeveling 2019*

De Raad en het College uitten in hun rapport van 2019 hun zorgen over de bejegening van gedetineerden door een deel van het JICN-personeel omdat dat niet respectvol was. De

directie erkende dat maar een duidelijke aanpak ontbrak.

De JICN werkt al sinds 2013 met een mentorsysteem waarbij elke gedetineerde een medewerker als mentor krijgt aangewezen. Dat systeem was in 2019 nog niet bij alle afdelingen ingevoerd. Deelname aan het mentorprogramma hing grotendeels af van het betreffende afdelingshoofd.

Bij leden van de gedetineerdencommissie (gedeco) bestond onvrede over de communicatie met de directie van de JICN. Volgens hen was er vooral sprake van eenzijdige informatieoverdracht vanuit de directie en kregen zij zelf onvoldoende mogelijkheid om hun punten in te brengen.

De Raad en het College deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- spreek medewerkers aan op respectvolle bejegening van gedetineerden. Indien dat niet tot het gewenste resultaat leidt, onderneem dan vervolgactie;
- voer het mentorsysteem volledig en structureel in binnen de JICN, zodat iedere gedetineerde weet wie zijn mentor is en regelmatig met zijn mentor kan spreken;
- ga na hoe de interactie tussen directie en gedeco functioneert en op welke wijze die eventueel kan worden verbeterd.

### *Stand van zaken 2021*

De leiding van de JICN deelde mee dat er een doorontwikkeling is op het gebied van bejegening. Bij elke medewerker is een talent motivatie analyse (TMA) afgenomen en door middel van de plangesprekken met de medewerkers wordt de ontwikkeling van elke medewerker gevolgd.

Verder liet de leiding weten dat het mentorprogramma nu volledig is ingevoerd. Het zal worden doorontwikkeld in het Detentie en re-integratieproces. De rol van de mentoren zal daarbij in de toekomst worden uitgebreid. De betrokken casemanager, de betrokken mentor en de betrokken gedetineerde zullen gedurende de gehele detentieperiode een driehoek vormen.

Er is maandelijks overleg tussen de directie en de gedeco. Indien nodig worden er extra bijeenkomsten ingelast. De directiesecretaris stelt notulen op, die door zowel een vertegenwoordiger van de directie als de gedeco-voorzitter worden ondertekend. Er wordt nu ook meer gewerkt volgens een vaste agenda-structuur.

Wat betreft het thema bejegening benadrukte de directeur van de JICN dat bejegening twee kanten kent. Ook van de gedetineerden wordt verwacht dat zij de medewerkers van de JICN op respectvolle wijze bejegenen. Binnen het programma Ban pa Kambio<sup>24</sup> is daar aandacht voor.

---

<sup>24</sup> Dit programma Ban pa Kambio ('Gaan voor Verandering') is gericht op succesvolle terugkeer van gedetineerden in de samenleving, onder andere door hen tijdens detentie een (beroeps)opleiding te laten volgen. Zie verder paragraaf 4.5.

### Beoordeling en conclusie

Uit het onderzoek is gebleken dat de leiding van de JICN het thema ‘bejegening van gedetineerden’ voortvarend heeft opgepakt en er werk van maakt om haar medewerkers daarin mee te nemen.

Het mentorprogramma is inmiddels volledig ingevoerd en niet meer afhankelijk van individuele afdelingshoofden. In de toekomst wordt de rol van de mentor zelfs nog uitgebreid.

Uit de informatie van de leiding van de JICN maakt de Raad op dat de interactie tussen haar en de gedeco is verbeterd. Het opstellen en door beide partijen laten ondertekenen van de notulen van het maandelijkse overleg is in dat verband een goede zet.

De Raad beschouwt de drie aanbevelingen op het punt van bejegening als opgevolgd.

## 3.3 Interne veiligheid<sup>25</sup>

### 3.3.1 Preventie en beheersing veiligheidsrisico's

#### Aanbevelingen 2019

In hun rapport van 2019 noemden de Raad en het College het van belang dat er regelmatig een calamiteitenoefening met deelname van gedetineerden wordt gehouden. Krappe personele bezetting mag geen reden zijn daarvan af te zien. De veiligheidsinstructies die op het intranet van de JICN staan, zijn opgesteld in de Nederlandse taal. De Raad en het College stelden in hun rapport dat het goed zou zijn die instructies ook beschikbaar te stellen in de andere talen die in de inrichting veel worden gebruikt, zoals het Papiaments en het Spaans. Tijdens het onderzoek van 2019 uitte de directie van de JICN haar zorgen over snel ingrijpen door het Rijksvastgoedbedrijf bij het uitvallen van systemen.

In verband hiermee deden de Raad en het College de volgende aanbevelingen (JICN):

- houd regelmatig een calamiteitenoefening met deelname van gedetineerden;
- zorg ervoor dat de instructies ook in andere talen dan alleen het Nederlands beschikbaar komen.

Daarnaast deden zij de volgende aanbeveling (minister):

---

<sup>25</sup> In het rapport uit 2019 is onder het thema ‘Interne veiligheid’ uitvoerig aandacht besteed aan het aspect ‘drugsontmoediging’. Naar aanleiding van het vorige onderzoek heeft de JICN haar visitatiebeleid gewijzigd. In plaats van standaard-visitatie vóór en na elk bezoekmoment is de JICN gaan werken met een *randomizer* waarbij in 50% van de gevallen wordt gevisiteerd. Het was de bedoeling dat de instelling van de *randomizer* na enige tijd zou worden geëvalueerd. Omdat fysiek bezoek vanwege de coronamaatregelen lange tijd niet mogelijk was, is het nog niet tot die evaluatie gekomen. In het rapport van 2019 is geen expliciete aanbeveling op dit punt gedaan. Om die reden gaat de Raad daar nu niet verder op in.

- borg in samenspraak met het Rijksvastgoedbedrijf de dienstverlening ten aanzien van de systemen in de JICN.

### *Beleidsreactie*

De minister reageerde als volgt op deze aanbeveling:

*‘Vooropgesteld is de ervaring dat het RVB adequaat reageert op storingen en dat deze dan ook snel worden verholpen. Het borgen van de afspraken over deze dienstverlening vindt plaats in projectteams waar het RVB, DJI en de JICN zitting in hebben. In de teams wordt het uit te voeren onderhoud aan de systemen door het RVB besproken en vindt monitoring op de uitvoering plaats. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met de JICN dat klein onderhoud en vervanging (simpele onderdelen) door het technisch beheer van de locatie zelf worden opgepakt. Deze aanpak voorkomt bij simpele storingen langere wachttijden en geeft JICN de mogelijkheid zelf adequaat te reageren.’*

De minister voegde daar aan toe dat de beschreven vorm van samenwerking is geborgd in een stroomschema.

### *Stand van zaken 2021*

De directie van de JICN deelde naar aanleiding van de aanbeveling over calamiteitenoefeningen mee dat er een oefenmatrix is opgesteld. Door de COVID-19-pandemie was het sinds maart 2020 tot mei 2021 niet mogelijk om te oefenen. Tijdens het interview gaf de leiding van de JICN desgevraagd een nadere toelichting. Het is de bedoeling dat er minimaal een keer in de maand een oefening plaatsvindt. In 2019 is het niet gelukt om elke maand te oefenen, er zijn slechts vier of vijf oefeningen gehouden. De directeur van de JICN erkent dat er meer aandacht voor oefeningen moet zijn.

Wat betreft de beschikbaarstelling van de instructies in andere talen dan het Nederlands liet de directie weten dat de Nederlandse taal conform beleid de officiële taal is en dat die wordt aangehouden.

De leiding van de JICN in haar tweede viermaandsrapportage (VMR) van 2020 (mei-augustus) aangegeven dat noodzakelijke werkzaamheden niet conform de planning werden uitgevoerd door het RVB en dat daardoor ‘reële en concrete risico’s’ ontstonden voor personeel en voor gedetineerden. In verband daarmee heeft directie van de JICN een brandbrief gestuurd aan DJI/JenV omdat het JICN niet lukte met het RVB concrete afspraken te maken om de hoognodige werkzaamheden uit te voeren. Volgens de directeur van de JICN heeft die brief ertoe geleid dat bij DJI en het beleidsdepartement meer bewustzijn is ontstaan voor de ernst van de problemen. De situatie is nu beter beheersbaar maar nog niet alle problemen zijn opgelost, aldus geïnterviewden.

DSJ deelde in dit verband mee dat het hier om zaken gaat die de detentiefaciliteit JICN betreffen waarvoor DJI verantwoordelijk is. Kennelijk is de ernst van de zaak onderkend en zijn de zorgen van de leiding van de JICN besproken met de betrokken beleidsafdeling (de afdeling Boetes en Detentie van DSJ).

De directeur van de JICN deelde verder nog mee dat de veiligheidssystemen van de inrichting regelmatig worden getest conform de testmatrix van de technische dienst en de periodieke inspectieplannen.

### *Beoordeling en conclusie*

Uit het onderzoek is gebleken dat in 2019 onvoldoende en sinds het uitbreken van de COVID-pandemie geen calamiteitenoefeningen zijn gehouden. De betreffende aanbeveling blijft overeind. De Raad heeft er uiteraard begrip voor dat tijdens de pandemie is afgezien van dit soort oefeningen. Maar dit betekent tegelijkertijd wel dat extra inspanningen op dit vlak mogen worden verwacht zodra dat qua coronamaatregelen weer op een verantwoorde wijze mogelijk is.

De leiding van de JICN heeft de aanbeveling om de veiligheidsinstructies die op het intranet van de JICN staan ook in andere talen dan alleen het Nederlands beschikbaar te stellen niet overgenomen. Zij stelt zich op het standpunt dat Nederlands de officiële taal is en dat die dus wordt aangehouden. De Raad respecteert dit standpunt en laat de betreffende aanbeveling vervallen.

De Raad stelt met betrekking tot de aanbeveling over de dienstverlening ten aanzien van de systemen in de JICN vast dat de afspraken over de dienstverlening door het RVB bij storingen aandacht hebben in de gezamenlijke projectteams van RVB, DJI en JICN. Het zogenoemde ‘klein onderhoud’ aan de systemen wordt door het technisch beheer van de JICN zelf uitgevoerd. Tegelijkertijd constateert de Raad dat JICN en DJI op niet mis te verstane wijze door het uitblijven van noodzakelijke en urgente reparaties hun zorgen hebben geuit over risico’s voor de veiligheid en gezondheid van medewerkers en gedetineerden. Dit heeft weliswaar geleid tot een meer beheersbare situatie, maar de knelpunten zijn nog niet allemaal opgelost. De Raad beschouwt deze aanbeveling daarom als deels opgevolgd.

### 3.3.2 Agressiebeheersing

#### *Aanbeveling 2019*

In hun rapport van 2019 stelden de Raad en het College, in vervolg op eerdere rapporten van de Raad uit 2014 en 2017, dat er nog immer concrete stappen moeten worden gezet om de (fysieke) vaardigheden van het personeel te onderhouden en te (kunnen) toetsen. Een goede stap zou zijn de ingeroosterde tijd voor sport daadwerkelijk daarvoor te gebruiken. Begin 2019 was dat nog niet het geval.

In dit verband deden de Raad en het College de volgende aanbeveling (JICN):

- geef concrete invulling aan de aanbeveling van de Raad uit 2014 over de fysieke geoefendheid van medewerkers van de JICN en borg een en ander.
--

#### *Stand van zaken 2021*

De leiding van de JICN/DJI deelde mee dat als gevolg van de coronamaatregelen fysieke trainingen niet altijd mogelijk zijn geweest, behalve dan voor leden van het intern



bijstandsteam (IBT) en voor wapendragende medewerkers. De JICN is van plan een trainingscentrum op te zetten. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek werd er nog gewerkt aan het ontwerp. Of het trainingscentrum er komt, is overigens nog niet zeker. Dat is namelijk afhankelijk van financiering door DJI en ten tijde van het onderzoek was daarover nog geen beslissing genomen.

Zolang het trainingscentrum er niet is, kunnen de medewerkers nog steeds op kosten van de JICN een sportschool bezoeken. Dit sporten gebeurt op vrijwillige basis en alleen van leden van het IBT en wapendragende collega's worden de fysieke vaardigheden regelmatig getoetst.

### *Beoordeling en conclusie*

Uit het onderzoek is gebleken dat de JICN plannen heeft voor een eigen trainingscentrum. Dit lijkt de Raad een mooi idee. Het is echter onzeker of dat centrum er komt. De medewerkers kunnen een sportschool bezoeken maar dat is op vrijwillige basis. En alleen van de leden van het IBT en van medewerkers die een wapen dragen, worden de fysieke vaardigheden regelmatig getoetst.

Opvolging van de aanbeveling uit 2019 verkeert nog in de opzetfase.

## 3.4 Maatschappijbeveiliging: vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling

### *Aanbevelingen 2019*

De Raad en het College stelden tijdens hun gezamenlijke onderzoek vast dat ministeriële v.i.-beschikkingen niet altijd op tijd – vóór de v.i.-datum – werden afgegeven. Dat had te maken met een verschil van mening over de termijn waarbinnen de JICN adviesrapporten bij DJI dient in te dienen. De JICN ging uit van een behandelingsduur van twintig werkdagen door de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI terwijl DIZ de wettelijke termijn van twee maanden als uitgangspunt hanteert. Nog tijdens het onderzoek zijn DIZ en JICN over deze kwestie met elkaar in gesprek gegaan.

De Raad en het College benadrukten het belang van goede afstemming op dit punt tussen de JICN en DIZ. Gedetineerden moeten er op kunnen vertrouwen dat v.i.-beschikkingen tijdig worden afgegeven, dus vóór de beoogde v.i.-datum.

Op grond van de geldende regelgeving diende de minister zelf de v.i.-beschikkingen te tekenen. DIZ werkte aan een wijziging van het Wetboek van Strafrecht BES waardoor de bevoegdheden inzake v.i.-beschikkingen kunnen worden gemandateerd aan het hoofd van DJI. Hangende de parlementaire behandeling van die wetswijziging wilde DJI door middel van een tijdelijk mandaatbesluit regelen dat de Directeur-Generaal Straffen en Beschermen in mandaat v.i.-beslissingen kan nemen. Zo'n mandaatbesluit kan bijdragen aan versnelling van de procedure. De Raad en het College deden de volgende aanbevelingen (minister):

- zorg voor goede afstemming tussen DIZ/DJI en JICN over de procedure voor de totstandkoming van ministeriële beschikkingen v.i.;
- stel het bedoelde mandaatbesluit zo spoedig mogelijk vast.

### *Beleidsreactie minister 2019*

De minister liet in zijn reactie van 3 september 2019 weten dat de termijn van twee maanden, zoals die is genoemd in het Reclasseringsbesluit BES 1953, wordt beschouwd als een redelijke termijn. Er is gezamenlijk een werkinstructie opgesteld waarin deze termijn is opgenomen. De termijn van twee maanden werd volgens de minister inmiddels gehanteerd door de betrokken partijen.

De minister deelde voorts mee dat het aangekondigde tijdelijke mandaatbesluit op 24 april 2019 in werking was getreden. De Directeur-Generaal SenB kan op basis daarvan individuele v.i.-beslissingen nemen.

### *Stand van zaken 2021*

Op 18 oktober 2019 is het 'Mandaatbesluit individuele verzoeken VI op de BES 2019' in werking getreden.<sup>26</sup> Met dat besluit is aan Hoofd DJI mandaat verleend met betrekking tot de bevoegdheid om te beslissen op individuele verzoeken tot voorwaardelijke invrijheidstelling in Caribisch Nederland. In de Toelichting bij het besluit staat het volgende: *'Dit besluit past in de strekking van het Wetboek van Strafrecht BES op het punt van afhandeling van verzoeken en besluiten ter zake.'*

Volgens DSJ lijkt het erop dat met dit mandaatbesluit de noodzaak voor een wijziging van het Wetboek van Strafrecht BES is komen te vervallen.<sup>27</sup>

De CvT deelde mee dat zij inmiddels veel minder klachten dan vroeger ontvangt over trage besluitvorming door 'Den Haag'. De CvT toonde zich ook positief over de wijze waarop de JICN tegenwoordig beslissingen over v.i. communiceert met de betrokken gedetineerde. De directeur van de JICN bevestigde dat op dit punt veel is verbeterd, vertraging bij de afgifte van v.i.-beschikkingen komt nog maar incidenteel voor.

### *Beoordeling en conclusie*

Al tijdens het gezamenlijke onderzoek van de Raad en het College zijn de Divisie Individuele Zaken van DJI en de JICN met elkaar in overleg gegaan over de procedure rond v.i.-beschikkingen. En het ministerie heeft kort na de aanbidding van het rapport het aangekondigde mandaatbesluit vastgesteld. Het tijdelijke mandaatbesluit is daarmee komen te vervallen.

Gebleken is dat vertragingen bij de afgifte van v.i.-beschikkingen nog maar incidenteel voorkomen.

Deze twee aanbevelingen zijn opgevolgd.

## 3.5 Maatschappelijke re-integratie: voorbereiding nazorg en re-integratietrajecten

---

<sup>26</sup> Stcrt. 2019, 56460.

<sup>27</sup> E-mail van DSJ aan de Raad d.d. 21 mei 2021.

### *Aanbevelingen 2019*

De JICN heeft nog voor de verhuizing naar de nieuwbouw in samenwerking met Forma, een op Bonaire gevestigd opleidingscentrum voor beroepsopleidingen en volwasseneneducatie, het programma Ban pa Kambio ontwikkeld. Het programma is erop gericht gedetineerden succesvol te kunnen laten terugkeren in de maatschappij door hun opleidingen en cursussen aan te bieden. Direct na de ingebruikneming van de nieuwbouw is de JICN begonnen met de uitvoering van het programma. Maar omdat een aantal faciliteiten nog ontbrak, ging het in eerste instantie om een 'light versie' van het programma. De leiding van de JICN verwachtte het programma vanaf september 2019 volledig te kunnen uitvoeren. De Raad en het College onderstreepten het belang van de volledige uitvoering van Ban pa Kambio omdat dat programma een belangrijke bijdrage kan leveren aan vergroting van de kansen op werk na detentie en daarmee op re-integratie.

De JICN is per 1 december 2018 begonnen met een detentie- en re-integratieteam. De casemanagers van het team zullen samen alle gedetineerden in hun bestand hebben om hen vanaf binnenkomst tot aan hun vertrek uit de inrichting te begeleiden. Daarbij zal er maatwerk worden geleverd. Het was de bedoeling van de leiding van de JICN om het functioneren van het detentie- en re-integratieteam in juni 2019 te evalueren. De Raad en het College onderschreven het belang van een evaluatie maar vonden een evaluatie in juni 2019 aan de vroege kant. Zij deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- stel alles in het werk om Ban pa Kambio vanaf het derde kwartaal van 2019 volledig te kunnen uitvoeren;
- evalueer over uiterlijk twee jaar het functioneren van het detentie- en re-integratieteam.

### *Stand van zaken 2021*

De leiding van de JICN liet weten dat Ban pa Kambio in september 2019 volledig is ingevoerd. Zoals de Raad in eerdere rapporten al heeft opgemerkt, is dit programma van grote betekenis voor de ontwikkeling van gedetineerden en voor hun terugkeer in de samenleving. Volgens leiding van de JICN en DJI heeft het al veel opgeleverd en sluit het naadloos aan bij het nieuwe DenR-beleid.

De evaluatie van het detentie- en re-integratieteam is vertraagd als gevolg van de COVID-pandemie. In dit verband wees de directeur er wel op dat de nieuwe procesplaat DenR wordt uitgerold en dat er een stuur- en werkgroep DenR is waarin alle ketenpartners zijn vertegenwoordigd. Toetsing en evaluatie zijn vaste onderdelen van het DenR-proces. Het DenR-team in (Europees) Nederland voert ook de toetsing en evaluatie bij de JICN uit.

### *Beoordeling en conclusie*

Het programma Ban pa Kambio is in 2019 volledig ingevoerd. Daarmee heeft de JICN een belangrijke stap gezet in het kader van ontwikkeling, re-integratie en resocialisatie van gedetineerden. De betreffende aanbeveling is opgevolgd.

Dat de evaluatie van het DenR-team vanwege de coronamaatregelen nog niet is uitgevoerd, vindt de Raad begrijpelijk. Deze aanbeveling blijft daarmee wel overeind.

De Raad begrijpt dat in het kader van het nieuwe DenR-beleid toetsing en evaluatie door het DenR-team uit Nederland zal plaatsvinden. Dat lijkt de Raad een goede ontwikkeling, met de aantekening dat de situatie in CN op een aantal punten wel verschilt van die in Europees

Nederland. Met die verschillen zal bij de toetsing en evaluatie rekening moeten worden gehouden.

## 3.6 Personeel en organisatie

### 3.6.1 Personele zorg en inzet

#### *Aanbevelingen 2019*

Tijdens het vorige onderzoek bevonden nog niet alle medewerkers van de JICN zich op het gewenste opleidingsniveau. De leiding van de JICN werkte wel aan de uitvoering van een plan om de medewerkers verder te scholen. Vanwege het belang dat alle medewerkers voldoen aan de minimumeisen die voor hun functies zijn vastgesteld, noemden de Raad en het College het zaak dat medewerkers die niet over de vereiste kwalificaties beschikten zo spoedig mogelijk zouden worden bijgeschoold.

Verder noemden zij bejegening van gedetineerden een thema dat structureel aandacht zou moeten krijgen, zowel in de reguliere overleggen als in de periodieke gesprekken met individuele medewerkers.

De Raad en het College deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- zorg voor spoedige bijscholing van medewerkers die niet voldoen aan de minimumopleidingseisen voor de functie die zij vervullen;
- besteed zowel in de reguliere overleggen als in de periodieke personeelsgesprekken standaard aandacht aan het thema bejegening van gedetineerden.

#### *Stand van zaken 2021*

De JICN deelde in reactie op de schriftelijke uitvraag mee dat medewerkers momenteel bezig zijn met MBO-opleidingen op de niveaus 3 en 4 en dat in september 2021 wordt gestart met de opleiding Beveiliger niveau 2. Verder krijgt iedere medewerker de basisberoepsopleiding BEJO.<sup>28</sup> Als gevolg van de COVID-pandemie is een en ander wel vertraagd. Het aantal medewerkers dat qua opleiding niet voldoet aan de minimumeisen voor hun functie is volgens de directie van de JICN sinds 2019 afgenomen.

De leiding van de JICN wees er in dit verband op dat het inroosteren van medewerkers voor trainingen en opleidingen in CN ingewikkelder is dan in Europees Nederland omdat de JICN als 'stand alone'-organisatie niet even tijdelijk personeel van een andere penitentiaire inrichting kan inhuren. Daarnaast moeten er trainers uit Europees Nederland worden ingevlogen en klasjes worden samengesteld. Dat maakt de organisatie van opleidingen en trainingen soms lastig, aldus de directeur.

Wat betreft aandacht voor het thema bejegening deelde de directeur mee dat een doorontwikkelingstraject wordt ingezet in het kader van DenR.

Verder is, zoals hiervoor onder 4.2.2 al is beschreven, het thema 'bejegening' een vast agendapunt tijdens de periodieke plangesprekken met de medewerkers

---

<sup>28</sup> BEJO: Bewaarders Justitie Onderdelen.

### *Beoordeling en conclusie*

Ondanks de coronamaatregelen heeft de JICN de afgelopen jaren werk gemaakt van de opleiding en bijscholing van haar medewerkers. Het aantal medewerkers dat qua opleidingsniveau niet aan de eisen voldoet, is ten opzichte van 2019 afgenomen. De Raad beschouwt de betreffende aanbeveling uit 2019 als opgevolgd.

In de paragraaf over de omgang met gedetineerden (4.2.2) is al ingegaan op de aandacht die leidinggevend in de reguliere plangesprekken met de medewerkers besteden aan het aspect 'bejegening'. Daaruit blijkt dat leiding van de JICN de aanbeveling van de Raad en het College daarover ter harte heeft genomen. De Raad beschouwt ook deze aanbeveling als opgevolgd. De Raad heeft er vertrouwen in dat de JICN ook in de toekomst permanent aandacht zal besteden aan bejegening.

### 3.6.2 Communicatie

#### *Aanbevelingen 2019*

Uit het gezamenlijke onderzoek van de Raad en het College bleek dat de interne communicatie, zowel horizontaal als verticaal, binnen de JICN een punt van zorg is. De directie van de JICN was daarvan op de hoogte en had aandacht voor de problemen op dit vlak.

De Raad en het College deden de volgende aanbevelingen (JICN):

- investeer in verbetering van de interne communicatie;
- evalueer binnen uiterlijk twee jaar de effectiviteit van de interne communicatie.

#### *Stand van zaken 2021*

De JICN liet in reactie op de schriftelijke uitvraag weten dat in samenwerking met de afdeling Communicatie van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) een campagne wordt opgesteld voor de interne communicatie (over de wijze waarop medewerkers elkaar behoren aan te spreken, over transparant-zijn, over een koffie-uurtje met de directeur, over de inrichting van informatiehoeken met beeldschermen) en een campagne 'penitentiaire scherpte'.

In het interview met de Raad gaf de leiding van de JICN een toelichting op het plan om de interne communicatie te verbeteren. Een van de redenen om daar werk van te maken was de uitkomst van het medewerkers-tevredenheidsonderzoek (MTO). Daaruit was naar voren gekomen dat medewerkers een roddelcultuur ervoeren. De JICN heeft begin 2020, als start van de campagne 'Hoe spreek je elkaar aan', twee sessies voor alle medewerkers georganiseerd. Deze campagne is samen met de RCN opgezet en het materiaal bestaat uit cartoons en filmpjes. Het was de bedoeling deze campagne tegelijk met de campagne 'penitentiaire scherpte' te voeren, maar vanwege de coronamaatregelen zijn beide campagnes uitgesteld. Het is de bedoeling beide campagnes uit te voeren wanneer dat weer mogelijk is.

Als gevolg van de COVID-pandemie is het nog niet gekomen tot een evaluatie van de effectiviteit van de interne communicatie. Het is de bedoeling dat die evaluatie in 2022 zal plaatsvinden.

#### *Beoordeling en conclusie*

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van een MTO is de JICN begonnen met een campagne om de wijze waarop medewerkers met elkaar omgaan te verbeteren. De JICN heeft daarbij samengewerkt met de RCN. Kort na het begin van de campagne brak echter de coronacrisis uit. De campagne is toen stopgezet, maar zal worden hervat wanneer de coronamaatregelen voorbij zijn. De Raad heeft waardering voor het initiatief van de leiding van de JICN. Omdat de campagne, om begrijpelijke redenen, nog niet volledig is uitgevoerd, beschouwt de Raad de aanbeveling als deels opgevolgd.

Hetzelfde geldt voor de aanbeveling over de evaluatie van de effectiviteit van de interne communicatie. De Raad heeft kennisgenomen van het voornemen van de leiding van de JICN om die evaluatie in 2022 te laten plaatsvinden.

## 4 Sturing

De Raad gaat in dit hoofdstuk in op de sturing door zowel de JICN, de DJI als de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) op de opvolging van de aanbevelingen van de Raad uit 2019.

### 4.1 Sturing door DSJ

Binnen DSJ is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille CN belegd bij één MT-lid. Binnen deze directie wordt door en binnen de verschillende afdelingen opgavegericht gewerkt. Zo is één beleidsambtenaar portefeuillehouder voor de JICN en zijn andere beleidsambtenaren verbonden aan andere CN-portefeuilles (zoals de Stichting Reclassering Caribisch Nederland). Samen vormen zij een team CN dat tweewekelijks overleg heeft over lopende dossiers. Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat opgavegericht werken zorgt voor continuïteit en dat op deze wijze bij bijvoorbeeld ziekte of verlof vervanging is geregeld. DSJ betreft zowel DJI als de JICN bij het opstellen van een beleidsreactie op een inspectierapport van de Raad over de JICN.<sup>29</sup> DSJ schrijft een concept-beleidsreactie en legt deze voor aan DJI/JICN. Dit proces verloopt in goede onderlinge afstemming, aldus geïnterviewden.

Naar aanleiding van het rapport van juli 2019 schreef de minister in de beleidsreactie, die hij op 3 september 2019 met het inspectierapport van de Raad naar de Tweede Kamer stuurde, welke maatregelen hij had genomen en nog van plan was te nemen om de aanbevelingen van de Raad op te volgen. Daarbij maakte hij onderscheid tussen aanbevelingen waar DJI/JICN primair aan zet is en aanbevelingen waar het beleidsdepartement primair aan zet is.

#### *Aanbevelingen waarvoor primair DJI/JICN als uitvoeringsorganisatie aan zet is*

DSJ stuurt op DJI, de overkoepelde uitvoeringsorganisatie voor de justitiële inrichtingen in zowel Europees als Caribisch Nederland. DSJ geeft in de gesprekken met de Raad aan 'kaderstellend' en 'opdrachtgever' te zijn voor DJI. Dat betekent dat DSJ door middel van opdrachtbrieven aan DJI vraagt om invulling te geven aan het beleid dat DSJ opstelt. Deze sturingslijn tussen DSJ en DJI valt binnen de reguliere planning- en control-cyclus van het ministerie van Justitie en Veiligheid. DSJ voert in dit kader ook bijvoorbeeld kwartaalgesprekken met de divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring (GW/VB) van DJI.

DJI heeft op zijn beurt een sturingsrelatie met alle penitentiaire inrichtingen in Europees en Caribisch Nederland, dus ook met de JICN. De verantwoordingslijn met betrekking tot de bewaking van bijvoorbeeld de opvolging van aanbevelingen van de Raad, zoals die bestaat tussen DJI en de JICN, bestaat in beginsel niet tussen DJI en DSJ, aldus geïnterviewden binnen DJI. Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat opvolging van aanbevelingen van de Raad een relatief klein en bijzonder deel uitmaakt van de planning- en control-cyclus tussen DSJ en DJI.

---

<sup>29</sup> Dit is de reactie van de minister van Justitie en Veiligheid die hij met het rapport van de Raad naar de Tweede Kamer stuurt (zie artikel 30, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving).

Naast de bovenomschreven reguliere sturingslijn tussen DSJ en DJI/JICN kan ook sprake zijn van *specifieke* sturing door DJI op *specifieke* projecten. Een voorbeeld daarvan is het project Forensische Zorg Afdeling (FZA) binnen de JICN. De FZA heeft als apart project een eigen stuurgroep. Het MT-lid binnen DSJ dat verantwoordelijk is voor CN en de directeur van de JICN vormen de vaste kern van die stuurgroep.

#### *Aanbevelingen waarvoor DSJ als beleidsdirectie zelf aan zet is*

Voor de opvolging van sommige aanbevelingen is de betrokken beleidsdirectie van het ministerie, in dit geval DSJ, zelf aan zet. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijziging van de Gevangenismaatregel BES inzake het bezoekrecht en om uitbreiding van het mandaat van de Commissie van Toezicht.

Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat binnen de directie wordt gestuurd op de opvolging van aanbevelingen waarvoor DSJ primair zelf aan zet is. Deze aanbevelingen worden toebedeeld aan een portefeuillehouder/beleidsambtenaar. De voortgang van alle Caribische dossiers, en dus ook de voortgang in de opvolging van aanbevelingen, wordt volgens hen tweewekelijks besproken binnen het voornoemde team CN. Daarnaast kan de voortgang ook ter sprake komen in de reguliere persoonlijke overleggen tussen portefeuillehouder en leidinggevende. Toezeggingen van de minister in beleidsreacties (op rapporten van de Raad) aan de Tweede Kamer worden ten slotte ook vastgelegd in het bedrijfsprocessensysteem van het ministerie (Paminco).

*‘Op voorgaande wijze is georganiseerd dat niets tussen wal en schip valt’*, aldus een geïnterviewde van DSJ.

Voor dit onderzoek heeft de Raad in maart 2021 een vragenlijst uitgezet bij DSJ en eind april 2021 gesproken met medewerkers van DSJ. Zowel uit de beantwoording van de vragenlijst als tijdens het interview kwam naar voren dat DSJ niet in staat was aan te geven wat de stand van zaken was ten aanzien van de opvolging van twee aanbevelingen. Concreet betreft dit de door de minister in de beleidsreactie toegezegde verkenning van een beklagmogelijkheid voor arrestanten bij de Commissie van Toezicht en de aanpassing van de gevangenismaatregel BES. De Raad beschreef in het vorige hoofdstuk de stand van zaken per aanbeveling. Zo ook ten aanzien van deze twee aanbevelingen (paragrafen 3.1.5 en 3.1.8). Volgens de geïnterviewde medewerkers van DSJ hing het niet kunnen beantwoorden van vragen over de stand van zaken onder meer samen met langdurige afwezigheid van de beleidsmedewerker die bij DSJ normaliter ‘het dossier JICN’ beheert.

## 4.2 Sturing door DJI

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De JICN valt, net als de 27 penitentiaire inrichtingen in Europees Nederland, onder het beheer van DJI. DJI heeft aldus een sturingsrelatie met de JICN. Binnen DJI is daarvoor een accounthouder JICN aangesteld.

De leiding van de JICN heeft in mei 2019 naar aanleiding van het concept-rapport van de Raad en het College al in de wederhoorfase een plan van aanpak opgesteld voor de opvolging van de aanbevelingen die primair op haar terrein liggen. Zij heeft dit plan van



aanpak gedeeld met DJI.

De JICN legt in de viermaandsrapportages (VMR's) verantwoording af aan DJI over (onder meer) de voortgang in de opvolging van die aanbevelingen. De leiding van de JICN stuurde de Raad de VMR's uit 2019 en 2020 toe. Die VMR's hebben een vaste indeling. Eerst wordt het algemeen beeld uit de rapportageperiode geschetst, gevolgd door de voortgang ten aanzien van personeel, veiligheid, detentie en re-integratie, capaciteit en lopende pilots. De VMR's bevatten ook informatie over prestatie-indicatoren (norm en realisatie), actiepunten en aandachtspunten. 'Taakuitvoering/onderzoek inspecties' en 'opvolging aanbevelingen' zijn ook terugkerende onderwerpen in de VMR's. DJI bewaakt via de VMR's en de viermaandsgesprekken tussen de leiding van DJI (hoofdkantoor) en de directeur van de JICN de voortgang bij de opvolging van de aanbevelingen.

DJI geeft aan tevreden te zijn over de inhoud van de VMR's. Bepaalde thema's komen zo nodig tijdens de viermaandsgesprekken tussen de directeur van de JICN en DSJ verdiepend aan de orde.

#### 4.3 Sturing door JICN

De leiding van de JICN heeft - zoals hierboven al aangegeven - naar aanleiding van het concept-rapport van de Raad en het College al een plan van aanpak gemaakt voor de opvolging van de aanbevelingen. De directeur van de JICN geeft aan dat hij zeer tevreden is over de interne sturing binnen de JICN. De aanstelling van een plaatsvervangend directeur in 2020 heeft daaraan bijgedragen. Deze functionaris is verantwoordelijk voor en stuurt op het primaire proces binnen de inrichting. De voortgang van de acties uit het plan van aanpak worden regelmatig besproken tijdens de overleggen van het managementteam, bestaande uit de directeur, de plaatsvervanger en het hoofd veiligheid.

#### 4.4 Beoordeling en conclusie

##### *Sturing door DSJ*

De Raad constateert dat DSJ zowel DJI als de JICN betreft bij het opstellen van een beleidsreactie naar aanleiding van een inspectierapport van de Raad. In de beleidsreactie op het rapport van de Raad uit 2019, gericht aan de Tweede Kamer, beschrijft de minister ook de maatregelen die zijn en worden genomen om aanbevelingen van de Raad op te volgen.

De Raad constateert dat DSJ stuurt op DJI als uitvoeringsorganisatie voor de JICN. DSJ is hierin als beleidsdirectie kaderstellend en opdrachtgever voor DJI.

De Raad constateert met instemming dat DSJ een team Caribisch Nederland heeft ingericht. Deze manier van werken kan naar zijn oordeel bijdragen aan wenselijke continuïteit van de werkzaamheden. Collega's binnen dat team kunnen elkaar bijvoorbeeld vervangen. Deze manier van werken kan ook voorkómen dat aanbevelingen waarmee DSJ als beleidsdirectie zelf aan de slag moet, tussen wal en schip raken.

Tegelijkertijd constateert de Raad echter dat DSJ gedurende het onderzoek van de Raad over twee aanbevelingen, waarvan de opvolging primair haar verantwoordelijkheid is, niet kon aangeven welke acties er zijn ondernomen of wat de concrete stand van zaken is. Naar het oordeel van de Raad blijkt hieruit dat de opvolging van die aanbevelingen, waarover de minister toezeggingen heeft gedaan aan de Tweede Kamer, onvoldoende in beeld is bij de betrokken beleidsdirectie DSJ. De Raad beschouwt dit als een knelpunt waar DSJ verbeteringen in zou moeten doorvoeren. Goed zicht op de stand van zaken rond de opvolging van aanbevelingen is een randvoorwaarde om adequaat op de opvolging te kunnen (bij)sturen.

#### *Sturing door DJI/JICN*

DJI heeft een directe sturingsrelatie met de JICN. De Raad constateert dat DJI - nadat de minister het rapport met zijn beleidsreactie aan de Tweede Kamer heeft aangeboden - stuurt op de opvolging van aanbevelingen door JICN. Aanbevelingen maken onderdeel uit van de planning- en control-cyclus. DJI houdt via de viermaandsrapportages en -gesprekken met de JICN toezicht op de voortgang. De leiding van de JICN legt in die viermaandsrapportages verantwoording af aan DJI over de voortgang in de opvolging van (onder meer) de aanbevelingen van de Raad.

De Raad is - net als DJI - goed te spreken over de inhoud van deze rapportages.

De Raad stelt met waardering vast dat de JICN reeds gedurende het onderzoek van 2019 een plan van aanpak heeft opgesteld waarin zij beschrijft hoe zij opvolging wil geven aan de aanbevelingen van de Raad. JICN stuurt daarmee (pro)actief op de opvolging van aanbevelingen.

De aanwijzing van een vaste accounthouder bij DJI voor de JICN blijkt in de praktijk goed te werken. De Raad beschouwt dit als een *good practice*.

#### *Conclusie*

De Raad concludeert dat de sturing door DJI en JICN op de opvolging van aanbevelingen waarvoor primair de JICN aan zet is, goed verloopt.

De interne sturing door DSJ op die aanbevelingen waarvoor het ministerie zelf aan zet is, behoeft verbetering.

## 5 Overkoepelend beeld: beantwoording onderzoeksvragen

De Raad is in dit onderzoek nagegaan in hoeverre de JICN en het ministerie van JenV opvolging hebben gegeven aan de in totaal 36 aanbevelingen van de Raad en het College van juli 2019, alsmede in hoeverre op die opvolging is gestuurd. In dit hoofdstuk geeft de Raad antwoord op de deelvragen en op de centrale onderzoeksvraag.

### 5.1 Beantwoording deelvragen

#### *Deelvraag 1: aankondiging maatregelen (opzet)*

Nog tijdens het vorige onderzoek, in de wederhoorfase, heeft de directeur van de JICN aan de Raad laten weten dat de JICN de aanbevelingen die primair op haar terrein liggen grotendeels zou overnemen. Naar aanleiding van het concept-rapport stelde hij daarvoor al een plan van aanpak op.

De minister voor Rechtsbescherming kondigde in zijn beleidsreactie maatregelen aan voor het merendeel van de aanbevelingen op zijn terrein. Enkele daarvan waren op dat moment – zeven weken na aanbieding van het rapport – al opgevolgd.

Ten aanzien van drie aanbevelingen over het beklagrecht, die een herhaling vormden van eerdere aanbevelingen, liet de minister weten dat hij die niet zou overnemen.

#### *Deelvraag 2: invoering maatregelen (bestaan)*

De JICN heeft voor de meeste van de aanbevelingen op haar terrein inmiddels maatregelen ingevoerd. Voor enkele moet dat nog gebeuren. De coronamaatregelen hebben in sommige gevallen tot vertraging geleid. Dit speelde bijvoorbeeld bij de campagne die was bedacht ter verbetering van de interne communicatie en de aanleg van een sportveld.

Het beeld van de opvolging van aanbevelingen op het terrein van het ministerie zelf is minder duidelijk, mede doordat DSJ niet in staat was de precieze stand van zaken mee te delen. Maar voor enkele van die aanbevelingen zijn inmiddels maatregelen ingevoerd, zoals het mandaatbesluit voor v.i.-verzoeken.

#### *Deelvraag 3: uitvoering maatregelen (werking)*

De JICN heeft de meeste maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen op haar terrein uitgevoerd. Voor sommige geldt dat dit pas tijdens het onderzoek van de Raad gebeurde, zoals de aanpassing van de huisregels op het punt van het bezoekrecht, de professionalisering van de coördinatie van de geestelijke zorg en de structurele informatieverstrekking aan de CvT over plaatsingen in de isoleercel.

Een deel van de aanbevelingen op het terrein van de minister is geheel opgevolgd, maar de stand van zaken is voor enkele aanbevelingen niet helder. Zo kon de betrokken beleidsdirectie van het ministerie van JenV tijdens het onderzoek van de Raad geen informatie geven over de in de beleidsreactie aangekondigde verkenning van de wenselijkheid het mandaat van de CvT uit te breiden naar arrestanten.

#### *Deelvragen 4 en 5: sturing op opvolging van aanbevelingen en knelpunten*

De JICN valt onder het beheer van de uitvoeringsorganisatie DJI. De Raad heeft vastgesteld dat DJI en JICN nauw en constructief samenwerken. Door middel van de viermaandsrapportages legt de leiding van de JICN verantwoording af aan DJI over onder andere de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen.

De leiding van de JICN stuurt intern op de opvolging van de aanbevelingen op haar terrein. De Raad heeft een positief beeld van de sturing door DJI en door de leiding van de JICN.

De betrokken beleidsdirectie DSJ betreft zowel DJI als JICN bij de beleidsreactie op rapporten van de Raad. Feitelijke sturing op de aanbevelingen op het terrein van de JICN wordt overgelaten aan DJI.

Wat betreft de sturing op de opvolging van aanbevelingen waarvoor DSJ zelf aan zet is, heeft dit onderzoek uitgewezen dat er sprake is van een knelpunt. DSJ heeft namelijk slechts beperkt zicht op de *follow-up* van die aanbevelingen. Volgens de Raad is goed zicht op de voortgang van de uitvoering van aangekondigde maatregelen een onderdeel van sturing en noodzakelijk om adequaat te kunnen (bij)sturen. Dat behoeft naar zijn oordeel verbetering.

#### 5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag, en daarmee de hoofdconclusie, luidt als volgt:

De JICN en het ministerie van JenV hebben naar aanleiding van de meeste van de in totaal 36 aanbevelingen van de Raad en het College maatregelen aangekondigd ter opvolging daarvan. Ten aanzien van enkele herhaalde aanbevelingen over het beklagrecht heeft de minister meegedeeld die niet te zullen opvolgen.

De meeste aanbevelingen zijn inmiddels daadwerkelijk opgevolgd. Aan de opvolging van enkele aanbevelingen wordt nog gewerkt. De coronamaatregelen hebben in verschillende gevallen tot vertraging geleid.

De overkoepelende uitvoeringsorganisatie DJI stuurt adequaat op de opvolging van die aanbevelingen die primair op het terrein van de JICN liggen en de leiding van de JICN stuurt daar intern ook op.

De sturing door de betrokken beleidsdirectie DSJ op de opvolging van aanbevelingen waarvoor het ministerie zelf primair aan zet is, behoeft verbetering.

## 6 Ter afsluiting

### *Inleiding*

De vorige hoofdstukken gingen over sturing en over de opvolging van de aanbevelingen van de Raad en het College. In dit afsluitende hoofdstuk staat de Raad stil bij enkele andere aspecten die van betekenis zijn voor de taakuitvoering van de JICN, ook in relatie tot het opvolgen van aanbevelingen van de Raad.

### *JICN: een bijzondere inrichting*

De JICN is in vergelijking met de Europees-Nederlandse inrichtingen een bijzondere inrichting. Anders dan de inrichtingen in Europees Nederland kan de JICN voor bijvoorbeeld de uitwisseling van kennis of de tijdelijke inhuur van personeel niet terugvallen op andere inrichtingen. De JICN moet het doorgaans zelf oplossen. De Raad heeft veel waardering voor de wijze waarop de JICN, in constructief overleg met DJI, de bijzondere uitdagingen die als gevolg daarvan op haar weg liggen, steeds aangaat. Ook tijdens de COVID-pandemie heeft de JICN zich verder weten te ontwikkelen en nadere invulling gegeven aan aanbevelingen van de Raad en het College.

Een ander punt betreft het werkgeverschap. De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) is de formele werkgever voor alle rijksambtenaren binnen CN, dus ook van de medewerkers van de JICN. Geïnterviewden wijzen erop dat deze constructie beperkingen met zich meebrengt, bijvoorbeeld ten aanzien van de aansturing van personeel. Zo heeft de directeur van JICN geen P-mandaat en is hij afhankelijk van de RCN wanneer het gaat om maatregelen als schorsing of ontslag. De leiding van de JICN, maar ook DJI, beschouwt dit als een knelpunt. Het werkgeverschap van de rijksoverheid binnen CN is onderdeel van een enquête die momenteel door het ministerie van BZK wordt uitgevoerd. De Raad vindt het van belang dat dit punt bijzondere aandacht krijgt.

### *Taken en verantwoordelijkheden DSJ versus JICN/DJI*

Geïnterviewden binnen DJI en JICN geven aan dat de taken en verantwoordelijkheden van DSJ in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van DJI en JICN ten aanzien van de 'portefeuille' JICN voor hen niet altijd helder zijn. Daarnaast is hun ervaring dat DSJ als beleidsdirectie hen vaak onvoldoende betreft bij beleidsmatige kwesties. Als voorbeeld noemen zij de totstandkoming van de Wet straffen en beschermen. Zij vragen zich af of de beleidsdirectie aan de vóórkant van dit wetgevingsproces wel voldoende heeft stilgestaan bij de vraag wat deze wet betekent voor DJI en JICN. De wet, die op 1 juli 2021 in werking is getreden, is niet van toepassing in CN maar van DJI en JICN wordt wél verwacht dat zij zoveel mogelijk conform deze wet zullen handelen. In CN geldt echter andere wet- en regelgeving. Over deze nieuwe wet en de mogelijke betekenis daarvan voor de JICN heeft vooraf geen discussie plaatsgehad tussen de beleidsdirectie en DJI/JICN. Een van de geïnterviewden stelt in dit verband: *'Nu lopen we achter de feiten aan en dat hoort niet.'* Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat het ministerie van JenV bewust heeft besloten de werking van de Wet straffen en beschermen te beperken tot Europees Nederland, dit om de detentieprocessen in de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk en in CN zoveel

mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Er vinden in de regio namelijk veel overplaatsingen van gedetineerden plaats.

De Raad constateert dat binnen DSJ aan de ene kant en DJI/JICN aan de andere kant verschillende beelden bestaan ten aanzien van bepaalde taken en verantwoordelijkheden. De verwachtingen lopen uiteen. Het ligt naar zijn oordeel voor de hand dat DSJ en DJI/JICN in het kader van verwachtingenmanagement met elkaar in gesprek gaan over ieders taken en verantwoordelijkheden bij de ontwikkeling van beleid dat gevolgen kan hebben voor de JICN.

### *Commissie van Toezicht en ministerie van JenV*

De Commissie van Toezicht (CvT) van de JICN heeft als toezichthouder op de dagelijkse gang van zaken binnen de inrichting en als behandelaar van beklagzaken een belangrijke functie. De Raad heeft waardering voor de wijze waarop de CvT daar inhoud aan geeft.

Enkele van de aanbevelingen van de Raad en het College, bijvoorbeeld die over de uitbreiding van het mandaat van de CvT en die over de inrichting van een ambtelijk secretariaat voor de CvT, raken de werkzaamheden van de CvT rechtstreeks. En andere aanbevelingen raken het werk van de CvT indirect. Tijdens hun gesprek met de Raad gaven de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter van de CvT aan dat zij communicatie missen vanuit het ministerie van JenV over de beleidsreactie op inspectierapporten en het vervolg daarop. Ook over actuele ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving zou de CvT graag actief worden geïnformeerd door het ministerie.

Gezien de rol die de CvT vervult ten aanzien van de dagelijkse gang van zaken in de JICN lijkt het de Raad een goede zaak als het ministerie van JenV en de CvT met elkaar bespreken waar de informatiebehoeften van de CvT liggen en daar werkafspraken over te maken

### *VerSa*

De Raad ging in hoofdstuk 2 van dit rapport in op het traject Veranderende sanctietoepassing (VerSa). Dit traject is van grote betekenis voor de ontwikkeling van het proces van detentie en re-integratie in CN. VerSa heeft een looptijd van drie jaar. De projectfinanciering vanuit het ministerie van JenV loopt eind 2021 af.

JICN en DJI geven in de gesprekken met de Raad aan dat het detentie- en re-integratieproces nog in de beginfase verkeert. Volgens hen is extra (bovenformatieve) beleids capaciteit noodzakelijk is om de doelen van VerSa na 2021 te halen.

*‘Zonder die beleids capaciteit kan de opdracht niet uitgevoerd worden’*, aldus een van de geïnterviewden.

In zijn recente rapport ‘Opvolging aanbevelingen reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland’ heeft de Raad uitgelegd waarom hij het van groot belang vindt dat VerSa na 2021 wordt voortgezet. In dat rapport heeft hij de minister van JenV aanbevolen om de extra (beleids)capaciteit in de lokale keten vanaf 2022 te bestendigen en te borgen zodat de keten in staat is de doelen van het traject VerSa te realiseren. Die aanbeveling en de

argumenten daarvoor gelden onverkort ook ten opzichte van de JICN. Kortheidshalve verwijst de Raad naar genoemd rapport over de opvolging van zijn eerdere aanbevelingen over de reclassering en resocialisatie in CN.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> De Raad heeft dit rapport over reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland op 23 juli 2021 aangeboden aan de minister van JenV. In dat rapport staat met betrekking tot VerSa onder andere de volgende aanbeveling: 'Bestendig en borg vanaf 2022 extra (beleids)capaciteit in de lokale keten zodat deze in staat is de doelen van het traject 'Veranderende sanctietoepassing' binnen CN te realiseren (uitwerken, implementeren én uitvoeren beleidskader re-integratie en resocialisatie).'

## Bijlage 1: overzicht aanbevelingen 2019

<b>Aspect</b>	<b>Criterium</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Actor</b>	
<b>Rechtspositie gedetineerden</b>	<b>Huisregels</b>	- in kennisstelling huisregels	JICN	
		- actualisatie huisregels	JICN	
	<b>Activiteitenprogramma</b>	- informatie over plus-programma	JICN	
		- deelname arrestanten	JICN	
		- deelname gedetineerden van buiten CN	JICN	
		- aanvulling bibliotheekcollectie	JICN	
		<b>Accommodatie</b>	- realisatie verbeteringen	JICN
		<b>Voeding en winkel</b>	- variatie in broodbeleg	JICN
		- heroverweging contract supermarkt	JICN	
		<b>Maatschappelijk contact</b>	- aanpassing huisregels	JICN
		- oplevering familiekamer	JICN	
		- belfaciliteiten	JICN	
	- wijziging Gevangenismaatregel BES	minister		
	<b>Toegang zorg</b>	- primaire processen medische dienst	JICN	
	- professionalisering coördinatie geestelijke zorg	JICN		
	<b>Sancties en maatregelen</b>	- in kennisstelling sanctiebeleid	JICN	
- informatieverstrekking CvT <sup>31</sup>	JICN			
<b>Beklag</b>	- uitbreiding mandaat CvT	minister		
- heroverweging standpunt over eerdere aanbevelingen	minister			
- afstemming protocol beklagzaken met CvT	JICN			
<b>Omgang met gedetineerden</b>	<b>Screening</b>	- officiële screening nieuwe gedetineerden	JICN	
	<b>Bejegening</b>	- aanspreken medewerkers op respectvolle bejegening	JICN	
		- volledige invoering mentorsysteem	JICN	
		- interactie directie en gedeco <sup>32</sup>	JICN	
<b>Interne veiligheid</b>	<b>Veiligheidsrisico's</b>	- calamiteitenoefeningen	JICN	
	- instructies in verschillende talen	JICN		
	- borging dienstverlening systemen	minister		
<b>Agressiebeheersing</b>	- fysieke geoefendheid medewerkers	JICN		
<b>Maatschappijbeveiliging</b>	<b>Vrijhedenbeleid en v.i.<sup>33</sup></b>	- afstemming procedure v.i.	minister	
	- mandaatbesluit ondertekening v.i.-beschikkingen	minister		
<b>Maatschappelijke re-integratie</b>	<b>Vorbereiding</b>	- volledige uitvoering Ban pa Kambio	JICN	
	- evaluatie detentie- en re-integratieteam	JICN		
<b>Personeel en organisatie</b>	<b>Personele zorg en inzet</b>	- bijscholing medewerkers	JICN	
	- aandacht voor thema bejegening	JICN		
	<b>Communicatie</b>	- investering in interne communicatie	JICN	
- evaluatie interne communicatie	JICN			

<sup>31</sup> CvT: Commissie van Toezicht.

<sup>32</sup> Gedeco: gedetineerdencommissie.

<sup>33</sup> V.i.: voorwaardelijke invrijheidstelling.



## Bijlage 2: overzicht geïnterviewde functionarissen

- directeur JICN
- plv. directeur JICN
- accounthouder JICN, divisie GW/VB van DJI
- beleidsmedewerker Veranderende sanctietoepassing bij JICN
- voorzitter CvT JICN
- plaatsvervangend voorzitter CvT JICN
- hoofd team Caribisch Nederland (DSJ, ministerie van JenV)
- senior adviseur afdeling Boetes en Detentie (DSJ, ministerie van JenV)

## Bijlage 3: beleidsreactie minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Datum 3 september 2019

Onderwerp Aanbieding van het rapport over het (vervolg) onderzoek JICN en nulmeting nieuwbouw

Hierbij bied ik u, conform het gestelde in artikel 30, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving, het rapport aan betreffende het (vervolg) onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw: een gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) en het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire.

In voorgaande rapporten van de Raad en het *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (hierna: CPT) werd herhaaldelijk het belang van nieuwbouw benadrukt. Door de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) en de partners is hard gewerkt om de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (hierna: JICN) gereed te maken. Als resultaat hiervan is de nieuwbouwlocatie in augustus 2018 in gebruik genomen. Het stemt mij tevreden om in onderhavig rapport van de Raad en het College te lezen dat met de ingebruikneming van de JICN het Caribische deel van Nederland over een inrichting beschikt die kan dienen als voorbeeld voor de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Zoals de Raad en het College reeds benoemen in hun rapport, heeft de JICN in reactie op het concept-rapport een plan van aanpak opgeleverd om de knelpunten op te lossen die door de Raad en het College zijn gesignaleerd. Zo wordt de komende periode gewerkt aan de optimalisering van de ingebruikname van de JICN.

Naast de aanbevelingen aan de JICN geeft de Raad en het College een aantal aanbevelingen die primair aan mij zijn gericht. Hieronder bespreek ik deze aanbevelingen.

### *Wijziging Gevangensmaatregel BES m.b.t. frequentie bezoek*

De rechtspositie van gedetineerden op Bonaire verschilt van de rechtspositie van gedetineerden in Europees Nederland als het gaat om de toegestane frequentie van bezoek, namelijk ten minste een uur in de twee weken in de JICN tegenover een uur iedere week in Europees Nederland. In het rapport wordt gevraagd om dit verschil weg te nemen door de Gevangensmaatregel BES op dit punt in overeenstemming te brengen met de Penitentiare beginselenwet. In de Gevangensmaatregel BES is opgenomen dat een gedetineerde recht heeft tenminste eenmaal per twee weken gedurende tenminste 1 uur bezoek te ontvangen. In JICN kunnen gedetineerden dit recht uitbreiden tot één keer per week door middel van het tonen van goed gedrag. Om het verschil tussen de gedetineerden op Bonaire en die in Europees Nederland weg te nemen zal het recht op wekelijks bezoek in de JICN standaard voor alle gedetineerden gaan gelden.

#### *Uitbreiding mandaat Commissie van Toezicht naar arrestanten*

Het mandaat van de Commissie van Toezicht (hierna: CvT) is beperkt tot gedetineerden die in de JICN een gevangenisstraf uitzitten. Arrestanten van KPCN die in de JICN op Bonaire verblijven, vallen daar niet onder. JICN huisvest de arrestanten op het terrein voor de politie en is belast met de arrestantenzorg. Het toezicht op de arrestantenzorg op de BES is geregeld in de Veiligheidswet BES en het Besluit Beheer Politiekorps BES. Volgens de Raad en het College is het van belang dat ook de arrestanten die in de JICN verblijven een klacht kunnen indienen bij de CvT. De Raad en het College adviseren daarom het mandaat van de CvT uit te breiden naar arrestanten. De praktijk laat zien dat door arrestanten weinig tot geen klachten worden ingediend. Dit hangt vermoedelijk samen met de korte duur van het verblijf van arrestanten. Ik zal daarom de komende tijd verkennen in hoeverre het wenselijk is om de mogelijkheid voor arrestanten om formeel een klacht in te dienen te wijzigen conform het voorstel van de Raad en het College.

#### *Heroverweging standpunt t.a.v. niet overgenomen aanbevelingen uit 2016*

De Raad en het College doen de aanbeveling het standpunt te heroverwegen ten aanzien van vijf niet overgenomen aanbevelingen van de Raad uit 2016, te weten:

1. Bezie met betrekking tot de beslistermijn van twee weken van de Beklagcommissie, zoals die is opgenomen in de Wet beginselen gevangeniswezen BES, de wenselijkheid van aanpassing van die termijn.
2. Neem het initiatief tot verruiming van het beklagrecht voor gedetineerden door openstelling van de mogelijkheid van beklag tegen alle soorten beslissingen van de directie.
3. Creëer een beroepsmogelijkheid ten aanzien van uitspraken van de Beklagcommissie.
4. Richt een ambtelijk secretariaat op voor de CvT.
5. CvT dient invulling te geven aan haar verplichting tweemaal per jaar te rapporteren over onder meer de bevindingen van de Beklagcommissie.

Ten aanzien van de eerste aanbeveling wil ik opmerken dat binnen de JICN een verbeterproces is ingezet ten aanzien van het werkproces van de Beklagcommissie. Zo is vorig jaar een procesbeschrijving beklagzaken opgesteld. Ook wordt op dit moment het interne proces onderzocht. Zoals ook opgemerkt door de Raad en het College heeft de directie van de JICN toegezegd dat zij gaat werken aan een protocol voor de afhandeling van klaagschriften, inclusief termijnen. Derhalve zie ik op dit moment geen aanleiding tot het aanpassen van de Wet beginselen gevangeniswezen BES.

Ten aanzien van de tweede en derde aanbevelingen deel ik de mening van mijn voorganger dat deze aanbevelingen op dit moment geen prioriteit hebben. Ten eerste omdat op dit moment de situatie vergelijkbaar is met die van de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Daarnaast heb ik ook geen signalen ontvangen dat klachten gemist worden of zaken niet correct behandeld worden. Ook herhaal ik mijn standpunt, zoals ook aangehaald in het rapport van de Raad en het College, dat uit de praktijk blijkt dat er vooralsnog geen behoefte is aan een beroepsmogelijkheid. Samen met de JICN blijf ik bezien dat klachten op een correcte wijze worden afgehandeld.

Ten aanzien van de vierde aanbeveling heeft mijn voorganger laten weten dat deze aanbeveling zou worden bezien in het licht van financiële en capacitaire mogelijkheden. Alhoewel formatieve ruimte voor deze vacature is geregeld, is het de CvT tot op heden niet gelukt deze vacature te vervullen. Om die reden is ook de tweejaarlijkse rapportage nog niet opgesteld. Zodra de ambtelijke ondersteuning van de CvT volledig is ingevuld, zal dit ter hand worden genomen waarmee de vijfde aanbeveling gestand kan worden gedaan.

*Borg in samenspraak met het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB) de dienstverlening ten aanzien van de systemen in de JICN*

De Raad geeft aan dat het belangrijk is dat in geval van een storing in de systemen van de JICN alles snel weer draait. Om de zekerheid te hebben dat dit gebeurt, adviseert de Raad afspraken hierover met het RVB te borgen. Vooropgesteld is de ervaring dat het RVB adequaat reageert op storingen en dat deze dan ook snel worden verholpen. Het borgen van de afspraken over deze dienstverlening vindt plaats in projectteams waar het RVB, DJI en de JICN zitting in hebben. In de teams wordt het uit te voeren onderhoud aan de systemen door het RVB besproken en vindt monitoring op de uitvoering plaats. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met de JICN dat klein onderhoud en vervanging (simpele onderdelen) door het technisch beheer van de locatie zelf kan worden opgepakt. Deze aanpak voorkomt bij simpele storingen langere wachttijden en geeft JICN de mogelijkheid zelf adequaat te reageren. Deze vorm van samenwerking is geborgd in een stroomschema.

*Zorg voor goede afstemming tussen DIZ-DJI en JICN over de procedure voor de totstandkoming van ministeriële beschikkingen v.i.*

De Raad adviseert dat betere afstemming moet plaatsvinden tussen de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI en de JICN als het gaat om de totstandkoming van v.i.-beslissingen. Dit moet er voor zorgen dat vi-beschikkingen op tijd worden gegeven. Gebleken is dat bij tijdig ingediende adviesaanvragen vrijwel altijd tijdig een beschikking wordt afgegeven. Twee maanden wordt hierbij gezien als redelijke termijn en sluit aan bij de bepalingen in het Reclasseringsbesluit 1953 BES. Deze afspraken zijn vastgelegd in een gezamenlijk opgestelde werkinstructie. Inmiddels wordt deze termijn gehanteerd door de betrokken partijen.

Tot slot doet de Raad en het College de aanbeveling om het mandaat te regelen ten aanzien van het nemen van v.i.-beslissingen. Vooruitlopend op de wijziging van Wetboek van Strafrecht BES (waarin de mogelijkheid is gecreëerd dat de Hoofddirecteur DJI namens mij de beslissingen kan gaan nemen) is op 24 april jl. een tijdelijk mandaatbesluit in werking getreden zodat individuele vi-beslissingen door de Directeur-Generaal Straffen en Beschermen kunnen worden genomen. Op basis van hiervan kan de aanbeveling van de Raad en het College worden opgepakt.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

## **Colofon**

Raad voor de rechtshandhaving

p/a Turfmarkt 147, 2511 DP Den Haag, Nederland

[info@rrh-cn.org](mailto:info@rrh-cn.org)

[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

Augustus 2021