

Vergaderjaar 2006–2007

24 587

Justitiële Inrichtingen

28 979

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik

Nr. 225

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2007

Inleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen is een belangrijke schakel in het werken aan een veiliger samenleving. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen vormt immers enerzijds het sluitstuk van de strafrechtsketen, maar is anderzijds het startpunt voor verantwoorde terugkeer in de maatschappij. Goede aansluiting op het werk van de rechterlijke macht, het OM, de reclassering, gemeenten en GGZ-instellingen is noodzakelijk.

In deze kabinetsperiode staat, na een periode waarin nieuw beleid voor de sanctietoepassing is ontwikkeld, de feitelijke uitvoering van de modernisering van de sanctietoepassing door DJI centraal. DJI ziet zich gesteld voor de implementatie van een groot aantal vernieuwingen. De noodzakelijke modernisering kan alleen vorm krijgen in betere ketensamenwerking. Daarvoor is aanpassing van de besturing van DJI nodig.

De prioritaire projecten van DJI in deze kabinetsperiode zijn:

- het verbeteren van de brandveiligheid
- het uitvoeren van het plan van aanpak TBS en het vernieuwen van de forensische zorg
- het vernieuwen van de sanctietoepassing bij jeugdige delinquenten
- het moderniseren van het gevangeniswezen

Het Coalitieakkoord stelt op het gebied van de sanctietoepassing het terugdringen van recidive voorop. Met het project Veiligheid begint bij voorkomen uit pijler V zet het kabinet daar fors op in. Verbetering van de samenwerking met gemeenten om de nazorg voor ex-gedeteneerden te borgen, heeft prioriteit. Het kabinet zet de beoogde hervormingen in het gevangeniswezen voort. Er komt extra aandacht voor behandeling tijdens detentie, en ook voor de plek van arbeid in het detentieprogramma. Het meerpersoonscelgebruik zal in deze kabinetsperiode worden geïntensiveerd. Het Coalitieakkoord bevat een specifieke taakstelling voor DJI ten aanzien van meerpersoonscelgebruik. In combinatie met de Rijksbrede

taakstellingen die voor DJI in gemitigeerde vorm ook gelden, loopt de totaal te realiseren ombuiging ten gevolge van het Coalitieakkoord voor DJI op van 37,3 miljoen in 2008 naar 82,3 miljoen structureel vanaf 2011. Ten gevolge van de vertraging in de realisatie van de ombuiging die gepaard ging met de veranderoperatie Detentie en behandeling op maat dient DJI daarbij nog een oude taakstelling te realiseren (van 43 miljoen in 2007 oplopend tot 58 miljoen structureel in 2009). De veranderopgaven van DJI voor 2007 en 2008 worden gefinancierd door reallocatie van vrijvallende middelen ingevolge een te blijken lagere behoefte aan sanctiecapaciteit en voorts zonodig door de inzet van de exploitatiereserve van DJI. Het behoeft nauwelijks betoog dat de boog hiermee voor DJI tot het uiterste gespannen is. Mijn inzet is onverkort alle ambities te realiseren.

Bij de behandeling van de Justitiebegroting 2007 heeft de Minister van Justitie toegezegd om voor de zomer de inhoudelijke prioritering en de fasering van de moderniseringsplannen voor het gevangeniswezen nader toe te lichten.

Met deze brief schets ik de DJI-brede context waarbinnen de modernisering van het gevangeniswezen moet plaatsvinden. Ik zal elk van de prioritaire projecten van DJI nader toelichten. Daarnaast geef ik aan waar de beleidsagenda van het nieuwe kabinet tot verandering van de eerdere plannen zal leiden. De bijstelling van de plannen zal resulteren in een concreet plan van aanpak voor de veranderopgaven van DJI gedurende deze kabinetsperiode in het algemeen en het gevangeniswezen in het bijzonder. Over dat plan van aanpak en de daarbij te realiseren doelen (ook in de tijd) zal ik uw Kamer in het najaar informeren.

Brandveiligheid

Op 21 september 2006 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het rapport Brand Cellencomplex Schiphol-Oost uitgebracht. In de kabinetsreactie op het rapport van 18 oktober 2006 (TK 2006–2007, 24 587, nr. 199) is opgenomen dat DJI ter opvolging van de aanbevelingen van de OVV het Programma Veiligheid DJI is gestart. Hiertoe is de TaskForce Veiligheid DJI ingesteld. Het programma ligt goed op schema: DJI heeft de actiepunten, de producten en de aanpassingen in de organisatie binnen de gestelde deadlines gerealiseerd. Zo zijn per 1 februari 2007 DJI-brede regelingen en protocollen opgesteld en ingevoerd ten aanzien van gebruiksvergunningen, instrumenten voor risico-inventarisatie en evaluatie (RI&Es) en calamiteitenplannen. Per 1 april zijn compenserende maatregelen getroffen voor centrale deurontgrendeling, zijn nagenoeg alle executieve DJI-medewerkers inmiddels opgeleid tot basis-BHV en is er een handreiking voor de actualisering van gebruiksvergunningen opgesteld. Inmiddels zijn nog eens zes actiepunten afgerond, te weten: evacuatieplannen voor justitiële inrichtingen, een beleidskader opvang en nazorg, een regeling voor het functioneren van een crisisteam in geval van calamiteiten, een monitor en auditplan, een verbeterplan voor de bedrijfshulpverlening (BHV) naar aanleiding van BHV-scans in alle inrichtingen en een onderzoek naar de interne verantwoordelijkheidsverdeling bij DJI. Het werven en selecteren van BHV-coördinatoren in alle inrichtingen en BHV-adviseurs op de Shared Service centers vergt meer tijd dan aanvankelijk was voorzien, maar zal medio augustus zijn afgerond. Over de bovengenoemde actiepunten is Uw Kamer per brief van 16 februari 2007 (TK 2006–2007, 24 587, nr. 213) en 14 juni 2007 geïnformeerd. In laatstgenoemde brief is tevens een doorkijk gegeven naar de uitvoering van maatregelen na 1 mei 2007.

Plan van aanpak TBS en vernieuwen van de forensische zorg

In het voorjaar van 2006 is door de parlementaire commissie-Visser een rapport uitgebracht over het functioneren van de tbs. Het kabinet Balkenende II heeft op basis van dit rapport een kabinetsstandpunt opgesteld en het kabinet Balkenende III een bijbehorend plan van aanpak (TK 2006–2007, 29 452. nr. 48). De uitvoering van dit plan van aanpak vormt momenteel het zwaartepunt van het tbs-beleid. Belangrijke onderdelen ervan zijn: de verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging, de uitbreiding van de tbs met voorwaarden, de instelling van een verlotadviescollege, het opstellen van een meerjarig onderzoeksprogramma en uitbreiding van de capaciteit voor zowel tbs-ers, als psychisch gestoorden in het gevangeniswezen.

Ter uitvoering van de motie-Van de Beeten (EK 2005–2006, 29 452, nr. 36), waarin wordt aangegeven dat er nauwe aansluiting dient te ontstaan tussen curatieve en justitiële voorzieningen, is het plan Vernieuwing Forensische Zorg opgesteld, dat tevens onderdeel is van het plan van aanpak tbs. Het streven is om per 1 januari 2008 bij justitie een inkooporganisatie in te richten voor de benodigde forensische zorg in het sanctiestelsel. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het tbs-veld, maar beslaat het geheel van de geestelijke gezondheidszorg in strafrechtelijk kader. Voor meer informatie wordt u verwezen naar de voortgangsrapportage van dit plan van aanpak die ik in juli van dit jaar aan uw Kamer stuur.

Vernieuwingen jeugd

In 2006 is uw Kamer geïnformeerd over de verbetering van de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke PIJ-maatregel binnen de justitiële jeugdinstellingen en daarop aansluitende trajecten (brief van 10 juli 2006, TK 24 587 en 28 741 nr. 183). Aansluitend bij lopende initiatieven wordt ingezet op kwaliteitsverbetering. Er wordt in 2007 een begin gemaakt met het aantrekken van hoger geschoolde groepsleiding (meer op HBO-niveau in plaats van MBO-niveau) en uitbreiding van het aantal groepsleiders per leefgroep. Hiermee wordt vooruit gelopen op verkleining van de leefgroepen op termijn. Voor de verbetering van nazorg aan jongeren van 18 jaar en ouder na de PIJ worden pilots uitgevoerd. Hiermee worden de voorwaarden gecreëerd voor verhoging van de effectiviteit.

Vanaf medio 2007 en de jaren daarna zal de verbetering van de tenuitvoerlegging van de PIJ plaats vinden binnen het bredere kader van de verbetering van de justitiële jeugdinstellingen in het algemeen en in het verband van de scheiding van civielrechtelijke en strafrechtelijke jeugdigen. Hiervoor zijn in nauw overleg met de justitiële jeugdinstellingen zelf en de overige betrokken ketenpartners maatregelen ontwikkeld. Meer dan tot nu toe wordt de uitvoering van de voorlopige hechtenis, de jeugdetentie en de PIJ-maatregel daarbij als één van de fasen in een langer traject benaderd. Onderwerpen waaraan aandacht wordt besteed zijn onder meer het systematisch betrekken van de ouders, de samenwerking tussen de ketenpartners, het centraal stellen van de trajectbenadering en de harmonisatie en de kwaliteit van de (behandel)methodes.

Modernisering van het gevangeniswezen

De inhoudelijke veranderplannen voor het gevangeniswezen waren tot voor kort vervat in het programma Detentie en behandeling op maat voor volwassen gedetineerden (DBM-v). De Kamer is over die plannen op 25 april (TK 2005–2006, 30 300 VI, nr. 147), op 1 september (TK 2005–2006, 30 300 VI, nr. 180) en 19 oktober 2006 (TK 2005–2006, 24 587, nr. 200) schriftelijk geïnformeerd. In het najaar van 2006 verzwaarden de maatre-

gelen die zijn genomen in de nasleep van de Schiphol-brand de druk op de verandercapaciteit van DJI. Dit gold in het bijzonder voor het gevangeniswezen. Daarnaast bleek dat de plannen voor de veranderingsoperaties binnen DJI niet konden rekenen op voldoende steun van de medezeggenschap. De druk op de verandercapaciteit in combinatie met een negatief advies van de medezeggenschap over de veranderplannen heeft tot het besluit geleid om de vereiste veranderingen in het gevangeniswezen op een andere manier te implementeren dan met DBM-v was voorzien. Het programma DBM-v is daarmee van de baan.

Het coalitieakkoord maakt duidelijk dat het kabinet de beoogde hervormingen in het gevangeniswezen voortzet. Het kabinet stelt differentiatie in de tenuitvoerlegging van sancties centraal bij de hervormingen van het gevangeniswezen. Dit uitgangspunt blijft derhalve gelijk. Ik acht het echter noodzakelijk om de vereiste veranderingsoperatie in het gevangeniswezen op een andere manier vorm te geven en accenten te verleggen. De wijze van implementeren verandert en ook inhoudelijk vindt bijstelling van de plannen plaats. Het coalitieakkoord vraagt extra aandacht voor behandeling, voor zorg, voor nazorg en voor arbeid, ook voor kortgestraften. Daarnaast vraagt het coalitieakkoord om een intensivering van het meerpersoonscelgebruik. Naast het coalitieakkoord is ook een tweetal moties-Weekers cs. van invloed op de wijziging van de plannen. De eerste motie (TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 8) ziet op arbeid en de tweede (TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 7) op een aantal zorgpunten, zoals het waarborgen van de veiligheid van het personeel, de plaatsing in de eigen regio en het programma voor kortgestraften (onderwijs, arbeid, gedragsinterventies).

Intensivering meerpersoonscelgebruik

Op basis van de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan, ziet het kabinet mogelijkheden tot intensivering van meerpersoonscelgebruik. Conform de taakstelling in het Coalitieakkoord onderzoekt DJI op welke wijze dit te realiseren is. In principe kan dit langs twee lijnen. In de eerste plaats is het een optie om bestaande inrichtingen het aantal meerpersoonscellen uit te breiden. Ten tweede door bij (vervangende) nieuwbouw te kiezen voor gebouwen met meerpersoonscellen. Een bijzondere variant van de tweede optie betreft het detentie concept Lelystad (DCL). De uitkomsten van de evaluatie van DCL spelen dan ook een rol in het onderzoek naar de bredere toepassing van meerpersoonscelgebruik. Daarover het volgende.

In januari 2006 is DJI binnen de Penitentiaire Inrichting Lelystad gestart met een proef met een nieuw detentieconcept (TK 2005–2006, 28 979 en 24 587, nr. 10). Gedetineerden verblijven in een speciaal ontworpen gebouw met zespersoonscellen en veel elektronische ondersteuning. Inmiddels is de pilot DCL in opdracht van DJI en het WODC geëvalueerd. Het evaluatierapport doe ik u als bijlage bij deze brief toekomen.¹ De grotere eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden blijkt in de praktijk goed uit te pakken. Het personeelsextensief werken verloopt in deze situatie goed. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is besloten dat het concept met zespersoonscellen voortzetting verdient, zij het vooralsnog alleen met de huidige 150 detentieplaatsen. Voordat over uitbreiding van het aantal DCL-cellen wordt besloten, dient het concept mede op basis van de uitkomsten van de evaluaties nader uitgewerkt te worden. Zo dient nader bepaald te worden welke rol de techniek exact moet spelen in het concept. Ook voor het bepalen van de exacte kostprijs per detentieplaats is meer tijd nodig.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De veelheid aan detentieregimes wordt ook in de bijgestelde plannen voor de modernisering van het gevangeniswezen beperkt door de indeling van de gedetineerdenpopulatie in een klein aantal doelgroepen (preventief gehechten, kortverblijvenden, langverblijvenden, bijzondere groepen en vreemdelingen). Differentiatie krijgt in het gevangeniswezen vorm in maatwerk binnen de doelgroepen. Individueel maatwerk is mogelijk door binnen de standaardaanpak voor de doelgroepen een op de gedetineerde toegespitst traject aan te bieden. Voorbeelden daarvan zijn persoonlijke screening ten behoeve van aansluitende nazorg, gedragsinterventies, verlofverlening en voorwaarden voor invrijheidstelling.

Een randvoorwaarde voor werken in doelgroepen en veel van de andere toekomstige moderniseringsstappen is het standaardiseren van de procedure bij binnenkomst in een inrichting. In 2007 en 2008 wordt gewerkt aan het realiseren van een gestandaardiseerde werkwijze voor alle inrichtingen ten aanzien van screening en selectie van gedetineerden. Bij het uitwerken wordt aandacht besteed aan onder meer het beheersrisico van een gedetineerde (agressie, bedreiging en ontvluchting), zijn geschiktheid voor plaatsing in een meerpersoonscel, groepsgeschiktheid en aan de indicatiestelling voor forensische zorg.

Vorrang voor Terugdringen Recidive (TR)

De kabinetsinzet om de recidive te verminderen krijgt in het gevangeniswezen vorm door prioriteit te geven aan de invoering van het programma Terugdringen Recidive (TK 2002 2003, 28 684 VP, nr. 1; TK 2003- 2004, 28 600 VI, nr. 8). Evidence based werken staat centraal: langverblijvende gedetineerden die ontvankelijk en gemotiveerd zijn voor gedragsverandering krijgen gedragsinterventies aangeboden die in de praktijk effectief zijn gebleken en wetenschappelijk erkend zijn. Vanaf 1 januari 2008 zal het gevangeniswezen de samenwerking met de reclasseringsorganisaties op landelijk schaal hebben vormgegeven volgens het samenwerkingsmodel dat in het kader van het programma terugdringen recidive (TR) is ontworpen. Ik doe hiermee de toezegging van de Minister van Justitie (6 september 2006) gestand om de samenwerking met reclasseringsorganisaties op peil te houden tijdens de veranderingsoperatie. Vanaf medio 2008 zal er vervolgens voor elke gedetineerde die in aanmerking komt voor erkende gedragsinterventies door reclassering en gevangeniswezen gewerkt worden op basis van hetzelfde, gezamenlijk opgestelde reïntegratieplan. In deze kabinetsperiode zal de verdiepingsdiagnostiek binnen de TR-aanpak doorontwikkeld worden. Zo kan er specifieke aandacht komen voor geweldsden zedendelinquenten in het gevangeniswezen. Ook de ten uitvoerlegging van de ISD-maatregel wordt verder verbeterd.

Zorg tijdens detentie

Zoals ook de Commissie Visser constateerde bevindt zich in detentie een toenemend aantal gedetineerden dat een hoger zorgniveau behoeft dan in het reguliere regime geboden kan worden. Om dit hogere zorgniveau te realiseren, zullen binnen de bestaande capaciteit van het gevangeniswezen 700 bijzondere zorgplaatsen worden gerealiseerd. Een deel wordt in de reguliere geestelijke gezondheidszorg ingekocht. De overige plaatsen worden, samen met de huidige zorgvoorzieningen (600 plaatsen) in het gevangeniswezen, geconcentreerd op een beperkt aantal plaatsen. Er zal daarnaast extra geïnvesteerd worden in een stevige aanpak van de grote groep verslaafden die in aanraking komt met justitie. De complexe groep gedetineerden met comorbide problematiek, die zowel te lijden

hebben onder een psychische stoornis als een verslaving, vraagt daarbij om bijzondere aandacht. Waar nodig wordt behandeling geboden binnen een effectief kader van straf en zorg. Binnenkort zal ik u, samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mijn beleidsvisie op de justitiële verslavingszorg doen toekomen.

Aansluiting op de nazorg

Nazorg van ex-gedetineerden begint in feite al tijdens detentie. Een goede aansluiting van maatschappelijke vervolgvoorzieningen op een justitieel traject, is een belangrijke voorwaarde voor het verminderen van recidive. Immers, als de basale leefomstandigheden niet tijdig op orde zijn gebracht, is terugval in criminaliteit een kleine stap. DJI heeft hiervoor de afgelopen jaren al veel inzet op gepleegd en zal hier gedurende deze kabinetsperiode verder in investeren. In de nadere uitwerking van het Coalitieakkoord krijgt die investering concreet vorm. Met de VNG zijn in het kader van het bestuursakkoord principeafspraken gemaakt over de nazorg voor alle ex-gedetineerden. In de komende periode zullen deze afspraken nader worden uitgewerkt. Onder meer zal worden bezien hoe gefaciliteerd kan worden dat maatschappelijke integratietrajecten in het kader van de nazorg reeds tijdens detentie kunnen aanvangen. Ik zal u na de zomer nader berichten.

Regionale plaatsing van kortverblijvenden De motie-Weekers (TK 2006–2007, 30 800 VI nr. 7) stelt dat ook kortverblijvenden zoveel mogelijk in de eigen regio geplaatst moeten worden. Ook ik zie de voordelen van het regionaal plaatsen van in ieder geval een deel van deze groep, vooral met het oog op de aansluiting op de nazorg door gemeenten. Beperking is echter dat door de spreiding van de huidige penitentiaire inrichtingen over het land het thans capacitair niet mogelijk is om alle doelgroepen in de eigen regio te plaatsen. Ik laat wijzigingsmogelijkheden van de uitgangspunten voor regionale plaatsing op zijn uitvoeringsconsequenties bezien.

Arbeid

Ter uitvoering van het Coalitieakkoord ga ik onderzoeken hoe extra aandacht voor arbeid binnen detentie kan worden gerealiseerd. Hoewel arbeid niet direct bijdraagt aan het terugdringen van recidive, ben ik wel van mening dat er een resocialiserende werking vanuit kan gaan door arbeidsgewenning en het leren omgaan met de eisen die aan de arbeidsprestatie worden gesteld. Daartoe moet de arbeidssituatie in detentie zoveel mogelijk lijken op werken in de maatschappij. Dat betekent meer bedrijfsmatige eisen dan in de huidige situatie het geval is. In 2007 zal DJI met behulp van een pilot in gevangenissen en huizen van bewaring werken aan het invoeren van kostendekkende vormen van arbeid. Gedurende de pilot zal worden gemeten voor welke gedetineerden het mogelijk is om arbeid op een meer bedrijfsmatige manier in te richten. Na ommekomst van de pilot zal ik in 2008 bezien wat de mogelijkheden en vereiste randvoorwaarden zijn om in het dagprogramma van de verschillende toekomstige doelgroepen arbeid op te nemen. Op deze wijze geef ik ook uitvoering aan de motie-Weekers cs. over arbeid (TK 2006–2007, 30 800 VI nr. 8).

Onderwijs

In reactie op de vraag uit de motie-Weekers cs (TK 2006–2007, 30 800 VI nr. 7) om onderwijs voor kortverblijvenden, breng ik in kaart op welke wijze en met welk doel onderwijs aan kortverblijvenden aangeboden kan worden. Ik zie vooral kansen in het reeds tijdens detentie laten beginnen

van die onderwijs- of arbeidstoeleidingstrajecten die thans alleen na invrijheidstelling worden aangeboden. Samenwerking met gemeenten en lokale onderwijsinstellingen is daarvoor cruciaal.

De werkwijze

De Justitiemedewerkers in gevangenissen en huizen van bewaring zijn cruciaal bij het realiseren van de modernisering van het gevangeniswezen. DJI investeert dan ook in hun opleiding om houding, vaardigheden en bejegening van gedetineerden op het voor de verandering benodigde niveau te brengen. Draagvlak voor de veranderingen onder het personeel is dan ook een belangrijk uitgangspunt. Ik wil het vereiste draagvlak op drie manieren bewerkstelligen. In de eerste plaats kies ik voor een stapsgewijze veranderingsoperatie, waar nodig met pilots. De nadruk ligt op de effectieve uitvoering van iedere concrete stap. De gevolgen van de samenloop tussen de verschillende veranderopgaven van DJI op uitvoeringsniveau worden in de stapsgewijze benadering nadrukkelijk bewaakt. In de tweede plaats heb ik ervoor gekozen om meer tijd te nemen. In plaats van realisatie ultimo 2008 heeft DJI in de gewijzigde opzet tot aan het einde van deze kabinetsperiode de tijd om alle stappen te realiseren. Op de uitvoering en de voortgang zal ik nauwgezet toezien, evenals op het realiseren van de taakstelling. Ten derde hecht ik belang aan draagvlak voor de plannen bij de medezeggenschap. Hoewel het overleg met de medezeggenschap van het gevangeniswezen door het CAO-conflict tussen de vakbonden en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enige tijd opgeschort is geweest, heeft al wel overleg plaatsgevonden over de vraag hoe de modernisering van het gevangeniswezen verder te implementeren. Per moderniseringsstap wordt bepaald wanneer de bestuurder bij welk orgaan van de medezeggenschap op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) om advies dan wel instemming zal vragen. Met deze toelichting op de wijze waarop nu aan draagvlak wordt gewerkt, beschouw ik de toezegging van de Minister van Justitie op 6 september 2006 om de toenmalige draagvlakcampagne nog eens te bezien, als afgedaan.

Tot slot

De afgelopen maanden heb ik moeten constateren dat de veranderopgave van DJI complex en veelvormig is. Ook na aanpassing van de aanpak van de modernisering van het gevangeniswezen vormt het geheel, zoals reeds gesteld, een uiterst ambitieus pakket aan maatregelen, dat gerealiseerd moet worden binnen zeer krappe budgettaire kaders. Ik zal de komende maanden nodig hebben om te bezien of en, zo ja, welke nadere aanpassing van de plannen nodig is. Maar het blijft niet bij analyses alleen. De eerste stappen in de richting van moderne detentie zijn gezet, en implementatieplannen voor de vervolgstappen zijn in de maak.

Dit najaar zal ik uw Kamer informeren over de concrete moderniseringsagenda voor het gevangeniswezen in deze kabinetsperiode.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak