

Vergaderjaar 2013–2014

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 571

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2014

Inleiding

In de jaren tachtig van de vorige eeuw wisten gedetineerden geregeld te ontvluchten uit gevangenschappen. Zo was er in 1984 een piek van 118 ontvluchtingen. Geleidelijk kwam er meer politieke aandacht voor het onderwerp en werden inrichtingen steeds beter beveiligd. Na 1984 daalde het aantal ontvluchtingen, maar de ernst ervan nam wel toe. Het waren vaker zware delinquenten die wisten te ontvluchten, waarbij soms sprake was van gijzelingen van gevangenispersoneel.

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd besloten om vluchtgevaarlijke gedetineerden in Extra Beveiligde Afdelingen (EBA's) te plaatsen om het aantal ontvluchtingen omlaag te brengen. Deze oplossing had niet het gewenste effect. In de drie jaar dat deze EBA's hebben bestaan, wisten 21 gedetineerden uit deze afdelingen te ontvluchten.

Vanaf 1993 worden vlucht- en/of maatschappijgevaarlijke gedetineerden geconcentreerd in een speciale gevangenisinrichting, de Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI), binnen de bestaande penitentiaire inrichting (PI) in Vught. De TEBI is in 1997 naar een nieuw gebouw verhuisd binnen de PI Vught en wordt sindsdien Extra Beveiligde Inrichting (EBI) genoemd.

In 2012 kreeg het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht te onderzoeken tegen welke prijs de effectiviteit van de EBI wordt bereikt, namelijk het voorkomen van gijzelingen en ontvluchtingen. Het onderzoek is door de Erasmus Universiteit in Rotterdam uitgevoerd. Hieronder treft u mijn reactie op het rapport aan. Het rapport wordt als bijlage bij deze brief meegezonden.

Evaluatie van de Extra Beveiligde Inrichting – conclusies en aanbevelingen

Het primaire doel van de EBI is om ontvluchtelingen van vluchtgevaarlijke gedetineerden en gedetineerden die bij ontvluchting voor onaanvaardbare maatschappelijke onrust zorgen te voorkomen. Dit doel is bereikt: sinds de oprichting zijn er vanuit de EBI geen gijzelingen, ontvluchtelingen of pogingen daartoe geweest. Daarentegen zijn uit andere gesloten gevangenissen in de onderzochte periode wel gedetineerden ontvlucht. De onderzoekers concluderen dat de verschillende modus operandi van deze ontvluchtelingen in geen van de gevallen in de EBI mogelijk zouden zijn geweest, of in elk geval niet succesvol zouden zijn geweest.

Zoals hierboven al aangegeven, is de centrale hoofdvraag voor het onderzoek: Welke prijs wordt betaald voor het bereiken van de doelstelling van de EBI? De juridische, psychologische en economische kosten van de EBI hebben de onderzoekers vertaald naar de rechtspositie van de gedetineerden, het werken in de EBI en het gedetineerd zijn in de EBI.

Rechtspositie gedetineerden

De PI Vught is een complex bestaande uit zeven units met verschillende bestemmingen en veiligheidsregimes. De EBI is extra ommuurd en heeft in vergelijking met de andere inrichtingen van de PI Vught een zwaarder veiligheidsregime. De EBI heeft de bestemming van zowel huis van bewaring als gevangenis en er geldt primair een extra beveiligd regime van beperkte gemeenschap. Daarnaast is de EBI aangewezen als inrichting met een individueel regime, indien en voor zover dat voor een gedetineerde noodzakelijk is.

De huisregels van de EBI zijn met de invoering van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in 1999 door de toenmalige Minister van Justitie meer geformaliseerd en geëxpliciteerd. Omdat de EBI een zodanig aparte positie inneemt binnen het gevangeniswezen, werden afzonderlijke huisregels noodzakelijk geacht. De huisregels omschrijven onder meer hoe het contact met de buitenwereld kan plaatsvinden, hoe er contact binnen de EBI kan zijn en welke activiteiten er plaatsvinden in de EBI.

Het aantal gedetineerden in de EBI is relatief laag; het aantal unieke personen dat sinds 1993 in de (T)EBI is geplaatst bedraagt 155. Gemiddeld kent de EBI een bezetting van 9 van de oorspronkelijk 24 (nu inmiddels nog 18) cellen. De selectieprocedure voor plaatsing binnen de EBI is met waarborgen omgeven, waaronder toetsing door de Raad voor Strafrecht-toepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Niettemin zijn in het kader van de selectieprocedure volgens de onderzoekers twee knelpunten te onderkennen. In de eerste plaats komt plaatsing in de EBI niet zelden voort uit informatie van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP), die voor de gedetineerde en zijn advocaat alsook voor de RSJ niet controleerbaar is. In de tweede plaats is het voor gedetineerden onbevredigend dat zij door zich goed te gedragen geen invloed kunnen uitoefenen op de verlengingsbeslissing. Deze beide aspecten maken de verlengingsprocedure volgens verschillende gedetineerden zelfs tot een wassen neus. Recente rechtspraak van de RSJ laat volgens de onderzoekers echter zien dat verlengingsbeslissingen wel degelijk worden onderworpen aan een kritische toetsing.

Wet- en regelgeving voorzien in ingrijpende bevoegdheden van de directeur en in beperkingen van de rechten en vrijheden van de gedeti-

neerden. De onderzoekers concluderen dat het EBI-regime als zodanig niet als onrechtmatig kan worden aangemerkt. Onderdelen daarvan die dat wel waren, zoals de stelselmatige visitaties en het ontbreken van elke mogelijkheid van bezoek met levenspartners en eerstegraads familieleden zonder door glas gescheiden te zijn, zijn intussen aangepast. Dat geldt ook voor onderdelen die als zodanig weliswaar niet onrechtmatig waren, maar waarvoor wel een voorziening kon worden getroffen die aan bezwaren van de gedetineerden tegemoet kwamen, zoals de mogelijkheid van bestudering van processtukken op cel. De onderzoekers geven aan dat het geboden blijft te zoeken naar manieren om invulling te geven aan het recht op arbeid op een wijze die niet afdoet aan het beveiligingsniveau. Verder concluderen de onderzoekers dat de beperkingen in de contacten met de buitenwereld de meest vergaande offers zijn die van de gedetineerden van de EBI worden verlangd.

Werken in de EBI

Vanwege de gewelddadige ontvluchtingen in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw, was het niet gemakkelijk om personeel te werven dat bereid was om met de specifieke doelgroep van de (T)EBI – vluchtgevaarlijke gedetineerden die geweld of gijzeling niet zouden schuwen – te gaan werken. Karakteristiek aan het werken in de EBI is de specifieke aard van de doelgroep en het afwijkende regime ten opzichte van andere inrichtingen binnen het gevangeniswezen. Veiligheid en controle zijn de sleutelwoorden van het regime en de werkzaamheden kennen dan ook een sterk routinematig en regelgebonden karakter. Kenmerkend voor de EBI is dat alle contacten en activiteiten van de piw'ers in duo-verband worden gedaan. Vanwege deze manier van werken is er een totaal andere ratio tussen piw'ers en gedetineerden dan in gewone gevangenissen. Dit komt tot uitdrukking in de kosten per cel.

Uit verschillende gegevens, zoals de lange dienstverbanden, het lage ziekteverzuim, de geuite tevredenheid over het werk en de betrekkelijke veiligheid op de werkplek volgt volgens de onderzoekers dat er geen specifieke psychische «kosten» aan het werken in de EBI zijn verbonden. Het werken in de EBI wordt door de betrokkenen ook niet als zwaarder of meer belastend ervaren dan het werk in andere regimes.

Waar veiligheid en controle in het regime centraal staan, concluderen de onderzoekers dat de ontwikkeling van zogenoemde «humanisering» zich steeds sterker in de EBI heeft doen gelden. Niet alleen in de omgeving van gedetineerden – de bouwtechnische mogelijkheden, de aankleding en stoffering –, maar ook in de bejegening van het personeel ten aanzien van gedetineerden is deze ontwikkeling doorgedrongen. Dit neemt niet weg dat piw'ers er blijk van geven argwaan te koesteren en wantrouwen te hebben jegens de gedetineerden. Omgekeerd worden piw'ers ook geconfronteerd met wantrouwen of achterdocht van gedetineerden jegens hen.

Gedetineerd in de EBI

Uit de interviews komt naar voren dat EBI-gedetineerden last hebben van de spanning tussen het gebrek aan privacy waaraan zij onderhevig zijn en de geheimhouding die het personeel laat bestaan over zijn handelen. Als gevolg van de vele restricties waaraan de contacten met de wereld buiten de EBI zijn onderworpen, kost het de gedetineerden moeite sociale relaties in stand te houden met familie, echtgenotes en vrienden. Het belangrijkste pijnpunt is het gevoel van onveiligheid binnen de EBI. Er bestaat wantrouwen ten aanzien van medegedetineerden en de twee geweldsincidenten tussen gedetineerden op de luchtplaats laten zien dat

escalaties ernstige gevolgen kunnen hebben. De beperkingen in de mogelijkheden tot ingrijpen van het personeel maken dat gedetineerden zich overgeleverd voelen aan medegedetineerden en vooral aan zichzelf, aldus de onderzoekers.

Zij concluderen ook dat het EBI-regime meer regelmaat in het dagelijkse leven van de gedetineerde geeft, wat bijdraagt aan de algehele gezondheidstoestand. Er wordt weinig beroep gedaan op de medische en psychische zorg. In de EBI is in vergelijking met andere regimes daarbij meer tijd en rust te vinden, ter besteding aan studie, hobby's of het voorbereiden van de eigen rechtszaak.

Aanbevelingen

De beantwoording van de vraag hoe de geconstateerde «kosten» zich verhouden tot het resultaat van de EBI, is, zo stellen de onderzoekers, een normatief/politieke afweging, waar de onderzoekers slechts de bouwstenen voor menen te kunnen aandragen. Desalniettemin besluit het onderzoek met twee aanbevelingen inzake twee specifieke kwesties: interne veiligheid en het verder «halen van valse lucht» uit het systeem.

Interne veiligheid

Op de luchtplaats hebben in de jaren zich twee geweldsincidenten tussen gedetineerden voorgedaan, waarvan één met dodelijke afloop. Personeelsleden betraden de luchtplaats pas nadat het kwaad was geschied. Het niet betreden van de luchtplaats komt voort uit beleid dat is neergelegd in een dienstinstructie. Daarin staat over calamiteiten die niet specifiek beschreven zijn dat de veiligheid van het personeel op de eerste plaats staat en dat het beleid is om in deze gevallen geen personen (gedetineerden en/of personeelsleden) toe te voegen aan de calamiteit (dit in verband met de mogelijkheid op een gijzeling). Het is volgens de onderzoekers de vraag of het volgen van de dienstinstructie van de EBI in strijd is met het EVRM. Daarbij moet wel worden bedacht dat de dienstinstructie voorschriften van algemene aard bevat en geldt als een richtlijn waarvan kan worden afgeweken. De dienstinstructie komt volgens de onderzoekers voort uit een begrijpelijk, maar naar hun mening zeer ver doorgevoerd, streven gijzelingen van personeel te voorkomen. Naar het oordeel van de onderzoekers zal echter in de uitzonderlijke omstandigheid dat een gedetineerde door een medegedetineerde in een levensbedreigende situatie wordt gebracht, het personeel moeten trachten deze situatie te beëindigen, zo nodig door zelf te interveniëren. Zij doen de aanbeveling om de procedures zodanig te wijzigen dat gedetineerden in levensbedreigende situaties door een overtal van personeel worden beschermd. Daartoe, zo stellen zij, bestaat op grond van artikel 2 EVRM al een positieve verdragsverplichting.

Valse lucht uit het regime halen

De directie van de EBI heeft in de loop van de jaren een aantal versoepelingen van het regime doorgevoerd, soms naar aanleiding van rechterlijke uitspraken, soms eigener beweging. De onderzoekers raden aan de eerder door de directie doorgevoerde versoepelingen van het regime, zoals het terugbrengen van het aantal visitaties, te zien als blauwdruk voor de omgang met andere scherpe kanten van het regime, zoals het bezoek achter glas van de levenspartner en de eerstegraads bloedverwanten. In het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou gezocht moeten worden naar een minder ingrijpende beperking. De mogelijkheid van omhelzing zou volgens hen bijvoorbeeld een aanzienlijke verbetering betekenen van de omstandigheden waaronder het

bezoek plaatsvindt, terwijl het de onderzoekers niet aangenaam voorkomt dat daaraan onverantwoorde risico's zouden zijn verbonden. De onderzoekers doen de aanbeveling om de «valse lucht uit het regime te halen» door regels en praktijken te schrappen die niet rationeel zijn. Zij concluderen dat de beleidstheorie van de EBI aan herijking toe is. De grondslag van het EBI-regime is dat gedetineerden elke illusie op ontvluchten ontnomen moet worden.

Beleidsreactie

De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft een moeilijke taak. De dienst dient de maatschappij te beveiligen, maar daarbij is het wel van groot belang om de balans te behouden en voldoende oog te hebben voor een humaan detentieklimaat. Zeker in het geval van de EBI is dit een verantwoordelijke en moeilijke taak. Zoals de onderzoekers ook hebben opgemerkt is de EBI in het leven geroepen na een periode van regelmatige ontvluchtingen, die soms gepaard gingen met gijzeling van inrichtingspersoneel. Nu de EBI twintig jaar bestaat, is het een goed moment om deze unieke inrichting te laten evalueren.

De onderzoekers hebben een overwegend positief rapport opgeleverd, waarvan de belangrijkste conclusie is dat de doelstelling blijvend is gerealiseerd, namelijk geen ontvluchtingen. Hiermee heeft de EBI de ongestoorde tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van haar doelgroep kunnen waarborgen en zijn situaties waarbij ontvluchting tot grote maatschappelijke onrust zou hebben geleid, voorkomen.

De onderzoekers doen twee aanbevelingen. De eerste aanbeveling richt zich op de interne veiligheid. Zij stellen voor de procedures zodanig te wijzigen dat gedetineerden in levensbedreigende situaties door een «overtal» van personeel worden beschermd.

Om uitvoering te geven aan de doelstelling van de EBI is het uitgangspunt dat het gebouw en het regime gijzelingen in principe onmogelijk dienen te maken. Twee vertrekpunten worden hierbij gehanteerd. Ten eerste worden contacten met de buitenwereld (uitgezonderd de geprivilegieerde contacten) volledig gecontroleerd. Ten tweede is het personeel, als het in direct contact komt met een gedetineerde, altijd in de meerderheid. De gedetineerde is in een dergelijke situatie altijd alleen, zonder medegedetineerden. Het personeel is middels dienstinstructies geïnstrueerd om -ook bij calamiteiten- vanuit deze principes te handelen. Deze handelwijze is blijkens alle jurisprudentie tot dusver rechtmatig. In het incident dat door de onderzoekers wordt aangehaald is het terzake door de betreffende gedetineerde bij de RSJ ingediende beroep ongegrond verklaard. In deze zaak is tevens een beroep gedaan op het EVRM¹. De conclusies van de onderzoekers ten aanzien van een mogelijk oordeel van het Europees Hof in dit verband acht ik dan ook prematuur. Overigens geldt ook op de reguliere afdelingen binnen het gevangeniswezen de regel dat de eigen veiligheid van het personeel altijd voorop staat. Als bij een incident de inschatting wordt gemaakt dat het niet veilig is voor het personeel om in te grijpen, wordt bijvoorbeeld het Interne Bijstand Team opgeroepen en grijpt het personeel niet in. Dit alles neemt niet weg dat er altijd wordt getracht snel te handelen. Ook binnen de EBI wordt direct alarm geslagen en wordt alles in het werk gesteld om een eventuele calamiteit zo snel en veilig mogelijk te beëindigen.

Ik ben echter wel bereid om in het licht van deze aanbeveling de directie van de PI Vught te laten onderzoeken of procedurele aanpassingen

¹ Zie: RSJ 11/2979 GA A028

mogelijk zijn zodat de interne veiligheid verder geoptimaliseerd kan worden. Dit vanuit het principe dat de gedetineerden binnen de EBI hun leefomgeving als veilig moeten ervaren en het veilig moet zijn voor het personeel om in de EBI te werken, zonder aan de doelstelling van de EBI afbreuk te doen.

Als tweede aanbeveling suggereren de onderzoekers de valse lucht uit het regime te halen door regels en praktijken te schrappen die niet rationeel zijn. De onderzoekers eindigen daarbij met de opmerking dat de beleidstheorie aan herijking toe zou zijn.

De veiligheid binnen de inrichting en van de maatschappij moet zoveel mogelijk gewaarborgd kunnen worden, zeker gelet op de categorie gedetineerden die wordt geplaatst in de EBI. De plaatsingscriteria worden genoemd in artikel 6 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Gedetineerden kunnen in de EBI worden geplaatst als zij een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten. Daarnaast kunnen gedetineerden op de EBI terecht komen die bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is.

De stelling dat de beleidstheorie aan herijking toe zou zijn verwerp ik, nu ik in het rapport geen aanleiding zie deze conclusie te trekken. De onderzoekers geven in hun rapport onder meer aan dat de wet- en regelgeving voorziet in ingrijpende bevoegdheden van de directeur en in beperkingen van de rechten en vrijheden van de gedetineerden. Daarbij concluderen zij dat het EBI-regime als zodanig niet als onrechtmatig kan worden aangemerkt. Ik ben dan ook niet voornemens om substantiële ingrepen door te voeren. De EBI heeft haar bestaansrecht bewezen, ook nu weer bij dit onderzoek. Laten we bij de discussie of de beleidstheorie van de EBI aan herijking toe is niet uit het oog verliezen dat het uitsluitend (zeer) vluchtgevaarlijke gedetineerden in deze inrichting verblijven. Strenge selectieprocedures gaan bovendien aan de plaatsing vooraf.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven