



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Meerpersoonscelgebruik

Inspectierapport

Themaonderzoek



Meerpersoonscelgebruik

Inspectierapport
Themaonderzoek

April 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding en doel	15
1.2 Reikwijdte van het themaonderzoek	15
1.3 Toetsingskader	15
1.4 Onderzoeksopzet	17
1.5 Beschrijving van de onderzochte locaties	19
1.6 Eerder onderzoek	20
1.7 Leeswijzer	22
2 Meerpersoonscelgebruik in Nederland	24
2.1 Beleid gevangeniswezen	25
2.2 Beleid vreemdelingenbewaring	27
2.3 Internationale standaarden	29
2.4 Meerpersoonscelgebruik in cijfers	30
2.5 Conclusie	32
3 Rechtspositie	34
3.1 Screening en plaatsing op een meerpersoonscel	35
3.2 Contra-indicaties	42
3.3 Selectie celgenoten	44
3.4 Accommodatie	47
3.5 Disciplinair beleid	51
3.6 Alternerend dagprogramma	53
3.7 Duur en beëindiging van het verblijf op een meerpersoonscel	55
3.8 Voorlichting aan ingeslotenen	57
3.9 Conclusie	59
4 Veiligheid	60
4.1 Veiligheid voor ingeslotenen	61
4.2 Veiligheid voor inrichtingspersoneel	62
4.3 Veiligheidsincidenten	64
4.4 Conclusie	66

5	Betekenis van meerpersoonscelgebruik voor ingesloten en inrichting	68
5.1	De voor- en nadelen van meerpersoons-celgebruik voor ingesloten	69
5.2	De voor- en nadelen van meerpersoonscelgebruik voor de inrichting	74
5.3	Vergelijking meerpersoonscelgebruik in vreemdelingenbewaring en strafrechtelijke detentie	76
5.4	Conclusie	79
6	Slotbeschouwing	82
	Bijlage 1 Aanbevelingen	86
	Bijlage 2 Oordeel Rechtspositie en Veiligheid per locatie	90
	Bijlage 3 Afkortingen	96
	Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen	98
	Bijlage 5 Toetsingskader	102
	Bijlage 6 Programma inspectiebezoek	106
	Bijlage 7 Secundaire analyses WODC	108
	Bijlage 8 Geografische ligging	112

Voorwoord

Van september 2010 tot en met januari 2011 heeft de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) een themaonderzoek uitgevoerd naar het meerpersoonscelgebruik (mpc) in de inrichtingen van het gevangeniswezen en voor de vreemdelingenbewaring.

Hoewel het gebruik van meerpersoonscellen in de praktijk ook nadelen heeft, kan worden geconcludeerd dat het inmiddels algemeen is aanvaard en niet die grote problemen heeft opgeleverd die sommigen bij de invoering ervan hadden voorzien.

Uit het voorliggende rapport blijkt dat de toepassing van mpc in de praktijk heel verschillend is. De ISt signaleert onder meer het belang van een goede screening en selectie, die vanuit een eenpersoonscel plaats zou moeten vinden. Een van de uitgangspunten die naar de mening van de ISt onverkort gehanteerd dienen te worden, is het niet samenplaatsen van rokers en niet-rokers.

Het verschil in toepassing van mpc tussen het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring is opmerkelijk. Waar mpc in het gevangeniswezen op beperkte schaal voorkomt, wordt het in de vreemdelingenbewaring standaard en gedurende het gehele verblijf in een detentiecetrum toegepast.

De Inspectie constateert dat die handelwijze op gespannen voet staat met de European Prison Rules (door de Raad van Europa opgestelde regels, die overigens geen dwingende rechtskracht hebben).

De Inspectie is ook van mening dat het standaard toepassen van mpc niet strookt met het kabinetsstandpunt dat het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring meer nadruk dient te krijgen en dat die bewaring in vergelijking met strafrechtelijke detentie niet als onnodig belastend wordt ervaren.

De ISt beveelt dan ook aan om het in de toekomst tenminste mogelijk te maken dat vreemdelingen die daaraan behoefte hebben, na verloop van tijd om humanitaire redenen op een eenpersoonscel worden geplaatst.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

In 2004 is meerpersoonscelgebruik in een detentieregime van beperkte gemeenschap wettelijk mogelijk gemaakt. Dat is gebeurd om de druk op de celcapaciteit te verlichten en tegelijkertijd invulling te geven aan een financiële taakstelling voor het gevangeniswezen.

Binnen het gevangeniswezen worden gedetineerden in gesloten inrichtingen slechts beperkt op een meerpersoonscel (mpc) ondergebracht. Momenteel bevindt 15% van alle plaatsen in gesloten inrichtingen zich op tweepersoonscellen. Daar staat tegenover dat 97% van alle ingesloten in detentiecentra voor vreemdelingen permanent op een meerpersoonscel verblijven.

Sinds de landelijke invoering is het meerpersoonscelgebruik niet meer geëvalueerd of onderzocht. Dat vormde de aanleiding om een themaonderzoek naar de toepassing ervan op te nemen in het Inspectiejaarplan 2010 van de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Het doel van het themaonderzoek is te bezien hoe mpc-gebruik in penitentiaire inrichtingen en centra voor vreemdelingenbewaring wordt toegepast en welk effect het heeft op de veiligheidsbeleving en het welbevinden van samengeplaatste gedetineerden en het personeel. Daartoe hebben van september tot met november 2010 inspecties plaatsgevonden bij in totaal elf locaties: negen penitentiaire inrichtingen en twee centra voor vreemdelingenbewaring.

Hoewel meerpersoonscelgebruik op gespannen voet staat met de European Prison Rules en hoewel er in de praktijk ook nadelen zijn, kan worden geconcludeerd dat mpc-gebruik inmiddels algemeen is aanvaard.

Voor gedetineerden en ingesloten vreemdelingen heeft het zowel voor- als nadelen. De Ist heeft vastgesteld dat daarbij veel afhangt van de ruimte die men krijgt om zelf een celgenoot te kiezen. Meerpersoonscelgebruik heeft binnen de penitentiaire inrichtingen en in de centra voor vreemdelingenbewaring niet tot substantiële veiligheidsrisico's geleid.

Hoewel meerpersoonscelgebruik niet de problemen heeft opgeleverd die men bij de invoering verwachtte, is het voor het inrichtingspersoneel bewerkelijk.

De Ist heeft geconstateerd dat er substantiële verschillen zijn in de manier waarop inrichtingen het meerpersoonscelgebruik vorm hebben gegeven. In het verlengde daarvan doet de Inspectie verschillende aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Geen van de onderzochte inrichtingen heeft het mpc-gebruik aan een algemene evaluatie onderworpen. De Ist acht het wel nodig om dat te

doen. De aanbevelingen en best practices die in het onderhavige inspectierapport zijn opgenomen, kunnen daarbij ondersteuning bieden.

Rechtspositie

De plaatsing op een meerpersoonscel verloopt over het algemeen zonder grote problemen. Wel blijkt de mpc-plaatsing van enerzijds zeer langgestraften en anderzijds zeer kortgestrafte arrestanten vaak op bezwaren te stuiten. Hoewel de mpc-plaatsing doorgaans redelijk soepel verloopt, zijn er nog wel de nodige verbeteringen nodig en mogelijk.

Zo komt het regelmatig voor dat gedetineerden direct bij binnenkomst op een meerpersoonscel worden geplaatst. In de centra voor vreemdelingenbewing is dat de standaardwerkwijze. Deze werkwijze brengt risico's met zich mee. Het is belangrijk dat pas tot meerpersoonscelgebruik wordt overgegaan, nadat tenminste de (psycho)medische staf heeft geconstateerd dat er geen contra-indicaties zijn.

Verder moeten de inrichtingen er voor zorgen dat rokers niet onvrijwillig worden samengeplaatst met niet-rokers.

De Ist constateert tevens dat het van wezenlijk belang is om gedetineerden en ingesloten vreemdelingen de nodige ruimte te geven om zelf een celgenoot te kiezen. Dat vermindert de spanningen tussen celgenoten en vergroot hun veiligheidsgevoel.

De geïnterviewde ingeslotenen klagen regelmatig over de soms beperkte afscheiding van het sanitaire gedeelte op mpc's en over gebrekkige ventilatie. Verder zou het invoeren van een zogenaamd wisselrooster tegemoet komen aan hun behoefte aan privacy.

De manier waarop gedetineerden en ingesloten vreemdelingen schriftelijk en mondeling worden geïnformeerd over de mpc-werkwijze in de inrichting, verdient verbetering. Dat geldt ook voor de transparantie van de beëindiging van de mpc-plaatsing in penitentiaire inrichtingen. Het mag niet zo zijn dat verzoeken van assertieve gedetineerden tot plaatsing op een eenpersoonscel eerder worden gehonoreerd dan die van gedetineerden die zich meer op de achtergrond houden.

Veiligheid

Meerpersoonscelgebruik heeft binnen de penitentiaire inrichtingen en in de centra voor vreemdelingenbewing niet tot substantiële veiligheidsrisico's geleid. Vooral als ingesloten zelf invloed hebben op de keuze van een celgenoot, voelen zij zich over het algemeen veilig op een meerpersoonscel. Ook het executieve personeel ervaart geen onveiligheid bij het openen en betreden van meerpersoonscellen. De destijds voor het gevangeniswezen geformuleerde eis dat een mpc stevast door

twee piw'ers dient te worden geopend, is achterhaald. Wel leidt mpc-gebruik tot meer drukte en minder overzichtelijkheid op de verblijfsafdelingen.

Dat meerpersoonscelgebruik niet tot extra onveiligheid leidt, blijkt ook uit het geringe aantal mpc-gerelateerde incidenten in de bezochte inrichtingen. Wel valt op dat er in detentiecentra voor vreemdelingen zich relatief meer incidenten voordoen dan in penitentiaire inrichtingen.

Betekenis van meerpersoonscelgebruik voor ingesloten en inrichting

Het verblijf op een meerpersoonscel heeft voor gedetineerden en ingesloten vreemdelingen zowel voor- als nadelen. Veel hangt daarbij af van de ruimte die men krijgt om zelf een celgenoot te kiezen. Een deel van de geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen verkiest uit privacy-overwegingen per se het verblijf op een eenpersoonscel boven dat op een meerpersoonscel. De cijfers geven echter ook aan dat relatief veel ingesloten geen zwaarwegend bezwaar hebben tegen een mpc-verblijf. Incentives zoals extra bezoek, extra recreatie, extra luchten of extra sport en/of korting op de huur van een tv of van een koelkast kunnen daarbij een extra stimulans zijn.

Meerpersoonscelgebruik is destijds ingevoerd omdat het een relatief goedkope manier is om extra plaatsen te realiseren in zowel penitentiaire inrichtingen als in detentiecentra voor vreemdelingen. Inmiddels is mpc-gebruik over het algemeen geaccepteerd en is het inrichtingspersoneel eraan gewend. Dat neemt niet weg dat er ook belangrijke nadelen zijn. Voor het executieve personeel levert meerpersoonscelgebruik extra werk op. Zo moet er bijvoorbeeld veel energie worden gestoken in het selecteren van geschikte koppels van celgenoten en in het oplossen van problemen bij een verkeerde match van celgenoten. Hoewel de piw'ers in penitentiaire inrichtingen er inmiddels aan zijn gewend, zouden zij over het algemeen liever met uitsluitend eenpersoonscellen werken. In de detentiecentra voor vreemdelingen zien veel detentietoezichhouders het meerpersoonscelgebruik niet als het grootste probleem. Dat is veeleer de ledigheid doordat aan de ingesloten vreemdelingen weinig activiteiten worden aangeboden.

In 2009 en 2010 heeft de ISt drie inrichtingen voor vreemdelingenbewaring doorgelicht en naar aanleiding daarvan een inspectiebericht uitgebracht. Een belangrijke toetssteen daarbij vormde het standpunt van de toenmalige regering dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en 'dat het te voeren regime dientengevolge te

onderscheiden moet zijn van een penitentiair regime voor strafrechtelijk gedetineerden' (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353). In het verlengde daarvan heet de ISt zich, in navolging van de Europese Commissaris voor Mensenrechten, mr. Thomas Hammarberg, op het standpunt gesteld dat de detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring niet slechter mogen zijn dan die in strafrechtelijke bewaring. In het eerdergenoemde inspectiebericht over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring geeft de ISt aan dat het nagenoeg 100% mpc-gebruik in centra voor vreemdelingenbewaring mogelijk op gespannen voet staat met dit uitgangspunt. Op basis van het onderhavige onderzoek beveelt de ISt aan om het toekomstige mpc-beleid met betrekking tot langverblijvende vreemdelingen te heroverwegen door het mogelijk te maken dat vreemdelingen die daar behoefte aan hebben, na verloop van tijd om humanitaire redenen op een eenpersoonscel worden geplaatst. Daarbij moet ook worden bedacht dat het mpc-gebruik binnen het gevangeniswezen in een ventiefunctie voorziet om fluctuaties in de behoefte aan penitentiaire capaciteit op te vangen. De European Prison Rules bieden daarvoor meer ruimte dan voor de structurele toepassing van meerpersoonscellen in de vreemdelingenbewaring.

Aanbevelingen

Hieronder staan de belangrijkste aanbevelingen. Zie bijlage 1 voor een overzicht van alle aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

- a. Evalueer de mpc-praktijk in de penitentiaire inrichtingen en de centra voor vreemdelingenbewaring met behulp van de uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek.
- b. Streef wanneer de capaciteitsdruk dat toelaat, naar een inkomstperiode met verblijf op een eenpersoonscel, maar ga in ieder geval pas tot plaatsing op een meerpersoonscel over nadat tenminste de (psycho-) medische staf heeft geconstateerd dat er geen contra-indicaties zijn.
- c. Voorkom te allen tijde dat niet-rokers onvrijwillig op een cel worden geplaatst waar de celgenoot rookt.
- d. Stimuleer gedetineerden en ingesloten vreemdelingen om zelf een celgenoot te zoeken en leg dit vast in de huis- of afdelingsregels.

Aanbevelingen aan de sector Gevangeniswezen

- e. Sluit enerzijds zeer kort verblijvende arrestanten en anderzijds zeer langgestraften uit van meerpersoonscelgebruik .

- f. Stimuleer de directies van penitentiaire inrichtingen tot het invoeren van een wisselrooster voor gedetineerden op een meerpersoonscel en creëer daarvoor zonodig aanvullende randvoorwaarden.
- g. Voer op afdelingen waar sprake is van mpc-gebruik een systeem (bijvoorbeeld een overplaatsingswachtlIJst) in dat zorgt voor een eerlijke en transparante overplaatsingvolgorde van gedetineerden die na verloop van tijd op een eenpersoonscel geplaatst willen worden, en verbeter de informatievoorziening aan gedetineerden over het mpc-gebruik.
- h. Vervang de landelijke instructie dat meerpersoonscellen steeds door twee piw'ers moeten worden geopend door een aanwijzing dat er bij het openen van een mpc-deur tenminste personele achtervang op de woonafdeling aanwezig moet zijn.
- i. Overweeg de introductie van regimaire en/of andere incentives om gedetineerden tot een mpc-verblijf te stimuleren.

Aanbeveling aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

- j. Overweeg om het toekomstige mpc-beleid met betrekking tot langverblijvende vreemdelingen bij te stellen door het mogelijk te maken dat vreemdelingen die daar behoefte aan hebben, na verloop van tijd om humanitaire redenen op een eenpersoonscel worden geplaatst.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Na ruim 150 jaar cellulaire gevangnissen met hoofdzakelijk eenpersoonscelgebruik is het in 2004 wettelijk mogelijk geworden om gedetineerden met een regime van beperkte gemeenschap in een meerpersoonscel (mpc) onder te brengen.¹

Voorafgaand aan de landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik heeft een evaluatie plaatsgevonden van een proeffase waarbij gedetineerden op vrijwillige basis werden samengeplaatst. Sindsdien is het meerpersoonscelgebruik niet meer geëvalueerd of onderzocht. Dat vormde de aanleiding om een themaonderzoek naar de toepassing ervan op te nemen in het Inspectiejaarplan 2010 van de Inspectie voor de Sanctietoepassing.

Het doel van het themaonderzoek is te bezien hoe mpc-gebruik in penitentiaire inrichtingen en centra voor vreemdelingenbewaring wordt toegepast en welk effect het heeft op de veiligheidsbeleving en het welbevinden van samengeplaatste gedetineerden en het personeel.

Aan de hand van haar bevindingen komt de Ist tot een oordeel over de uitvoeringspraktijk en doet zij verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen.

1.2 Reikwijdte van het themaonderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot de toepassing van meerpersoonscelgebruik in tweepersoonscellen in gesloten penitentiaire inrichtingen en in detentiecentra voor vreemdelingen.

Buiten het onderzoek vallen de beperkt en de zeer beperkt beveiligde inrichtingen en het zg. Detentieconcept Lelystad.

1.3 Toetsingskader

Voor het themaonderzoek naar meerpersoonscelgebruik heeft de Ist een toetsingskader ontwikkeld. Het toetsingskader omvat de aspecten rechtspositie en veiligheid. Deze aspecten zijn opgedeeld in twaalf

¹ Binnen een regime van algehele gemeenschap was dat wettelijk al lange tijd mogelijk en vond het toepassing in (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen, zg. (Z)BBI's en bij de tenuitvoerlegging van hechtenisstraffen.

criteria: zie tabel 1. De criteria zijn vervolgens uitgewerkt in concrete normen en verwachtingen. Die normen en verwachtingen zijn, behalve aan de algemene toetsingskaders voor het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring, ontleend aan landelijk geldende beleidsuitgangspunten en instructies met betrekking tot mpc-gebruik.

Bijlage 5 bevat het complete toetsingskader, inclusief de uitgewerkte normen en verwachtingen. Op basis daarvan komt de Ist tot een oordeel op de drie dimensies beleid, uitvoering en borging:

- Bij de dimensie beleid beziet de Ist of ten aanzien van een te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar is dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving.
- Bij de dimensie uitvoering stelt de Ist vast in hoeverre de uitvoering voldoet.
- Bij de dimensie borging gaat de Ist na in hoeverre op handelingsniveau de toepassing van het beleid is zeker gesteld en in hoeverre de inrichtingen het beleid periodiek evalueren op effectiviteit en zo nodig bijstellen.

In bijlage 2 is per onderzochte inrichting het oordeel van de Ist met betrekking tot de twaalf toetsingscriteria opgenomen. Dit oordeel betreft de dimensies beleid en uitvoering. De Ist heeft niet voor elk afzonderlijk toetsingscriterium vastgesteld of er sprake is van voldoende borging, maar zij geeft daarover in paragraaf 3.1 een algemeen oordeel.

Tabel 1 Toetsingscriteria

Criterion	Omschrijving
screening	Voordat tot samenplaatsing wordt overgegaan wordt vastgesteld of dit geen onaanvaardbare risico's met zich brengt; (blijvende) samenplaatsing vindt alleen plaats als ingeslotenen hier geschikt voor zijn.
contra-indicaties	De contra-indicaties voor mpc zijn concreet gedefinieerd en worden zowel lokaal als landelijk consistent gehanteerd.
selectie celgenoten	Inrichtingsfunctionarissen hanteren duidelijke criteria welke personen wel of niet met elkaar op een cel geplaatst worden en zij wegen daarbij de voorkeur van de ingeslotenen zoveel mogelijk mee.

accommodatie	De verblijfsruimten voldoen aan de daarvoor geldende standaarden, zijn voldoende geventileerd en beschikken over een voldoende afgescheiden nat gedeelte.
mpc-weigering	Er is (landelijk consistent) beleid met betrekking tot weigering van samenplaatsing.
alternerend dagprogramma (uitsluitend gevangeniswezen)	Samengeplaatste personen in een regime van beperkte gemeenschap hebben zoveel mogelijk een alternerend dagprogramma.
roulatiebeleid (uitsluitend gevangeniswezen)	Penitentiaire inrichtingen hanteren een transparante procedure bij het rouleren van gedetineerden tussen meerpersoons- en eenpersoonscellen.
voorlichting mpc	Ingeslotenen worden zowel schriftelijk als mondeling afdoende geïnformeerd over de mpc-praktijk in de inrichting.
(veiligheids)beleving ingeslotenen	Ingeslotenen voelen zich veilig op een meerpersoonscel en ervaren mpc niet als een grote extra belasting.
(veiligheids)beleving personeel	Meerpersoonscelgebruik vermindert de veiligheid(sbeleving) van het inrichtingspersoneel niet significant.
veiligheidsprocedures	Bij het openen en betreden van meerpersoonscellen worden specifieke veiligheidsinstructies toegepast.
incidenten	Incidenten met betrekking tot meerpersoonscelgebruik worden geregistreerd en aan de hand daarvan wordt het mpc-beleid zonodig bijgesteld.

1.4 Onderzoeksopzet

Objectselectie

Voor dit themaonderzoek heeft de Ist een selecte steekproef van elf inrichtingen gekozen om de toepassing van het meerpersoonscelgebruik te beoordelen.

Bij de start van dit themaonderzoek verwachtte het gevangeniswezen van DJI op 31 december 2010 op 24 van de 39 locaties meerpersoonscellen in gebruik te hebben. De Ist heeft deze 24 locaties gesorteerd naar het aantal mpc-plaatsen als percentage van het totale aantal reguliere plaatsen, zowel huis van bewaring als gevangenis. Daarbij zijn de

plaatsen met een bijzondere bestemming, zoals bijvoorbeeld een Extra Zorgvoorziening (EZV) of een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) uitgezonderd. Uit de tien huizen van bewaring en de tien gevangnissen met de hoogste percentages mpc-plaatsen liet de ISt vervolgens die locaties buiten beschouwing die in 2009 of 2010 zijn doorgelicht of die per 2012 sluiten. Deze selectie resulteerde in negen locaties van penitentiaire inrichtingen. Zie Tabel 2 in paragraaf 1.5.

In de vreemdelingenbewaring is mpc-gebruik de standaardvorm van detentie. De ISt selecteerde twee van de vier detentiecentra voor vreemdelingenbewaring voor het onderzoek. Detentiecentrum (DC) Rotterdam (in gebruik sinds 30 juni 2010) en DC Alphen aan den Rijn (tijdelijk buiten gebruik) en het DC Oude Meer maken geen deel uit van het onderzoek.

Methode

Aan de hand van het toetsingskader heeft de ISt bij elk van de elf inrichtingen feitelijke gegevens verzameld door middel van documentonderzoek, observaties in de inrichting en interviews met de gedetineerden, het afdelingspersoneel, de directie en vertegenwoordigers van de (psycho)medische staf en de technische dienst. De concrete normen en verwachtingen uit het toetsingskader zijn daartoe uitgewerkt in een aantal gestructureerde vragen- en checklijsten

Twee inspecteurs bezochten gedurende één dag een inrichting. Zie bijlage 6 voor het volledige programma van een inspectiedag.

Tijdpad

Op 26 augustus 2010 heeft de ISt het themaonderzoek aangekondigd. In september tot met november 2010 hebben de inspecties plaatsgevonden bij de verschillende locaties. In december 2010 hebben de locaties elk een deelverslag over hun inrichting voor wederhoor op de feitelijke bevindingen ontvangen. De laatste wederhoorreactie heeft de ISt op 17 januari 2011 ontvangen.

Op 25 januari 2010 heeft de ISt een bijeenkomst belegd met de directies van de inspecteerde locaties om het totaal aan bevindingen te bespreken. Op basis van deze bijeenkomst en de deelverslagen heeft de ISt de conceptversie van het inspectierapport opgesteld.

DJI heeft op 3 maart 2011 de conceptversie van het inspectierapport voorgelegd gekregen voor wederhoor. De ISt heeft de wederhoorreactie op 24 maart 2011 ontvangen. Op 7 april 2011 heeft de hoofdinspecteur het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.5 Beschrijving van de onderzochte locaties

Tabel 2 geeft een overzicht van de aantallen reguliere plaatsen in de elf justitiële inrichtingen die zijn betrokken in het onderzoek. Daarbij is aangegeven welk deel daarvan mpc-plaatsen zijn. De locaties Nieuwersluis en Ter Peel zijn penitentiaire inrichtingen voor vrouwen. De overige penitentiaire inrichtingen zijn uitsluitend voor volwassen mannen bestemd.

De locatie Zaandam van het detentiecentrum Noord-Holland is een huis van bewaring voor de administratiefrechtelijke vreemdelingenbewaring van mannen. Het detentiecentrum Zeist is zowel een huis van bewaring voor de administratiefrechtelijke vreemdelingenbewaring van mannen en vrouwen, als een gevangenis voor afgestrafte mannelijke vreemdelingen met een strafrestant van minder dan vier maanden.

Tabel 2 Aantallen reguliere en mpc-plaatsen in de onderzochte locaties*

Vestiging	Locatie	Hub	Waarvan MPC	Percentage MPC	Gevangenis	Waarvan MPC	Percentage MPC	Totaal	Waarvan MPC	Percentage MPC
PI Achterhoek	De Kruisberg	94	44	47%	24	0	0%	118	44	37%
PI Almelo	Karelskamp	164	40	24%				164	40	24%
PI Grave	Oosterhoek	180	38	21%	207	52	25%	387	90	23%
PI Haaglanden	Zoetermeer	274	92	34%	43	18	42%	317	110	35%
PI Limburg Zuid	De Geerhorst	185	44	24%	102	32	31%	287	76	26%
PI Rotterdam	Hoogvliet	68	16	24%	68	16	24%	136	32	24%
PI Utrecht	Nieuwersluis	146	66	45%	49	0	0%	195	66	34%
PI Zuid-Oost	Ter Peel	60	32	53%	62	24	39%	122	56	46%
	Roermond	115	38	33%	84	14	17%	199	52	26%
DC Noord-Holland	Zaandam	517	490	95%				517	490	95%
DC Zeist		350	350	100%	192	192	100%	542	542	100%

* Aantallen ten tijde van het inspectiebezoek.

1.6 Eerder onderzoek

Noodvoorzieningen drugskoeriers (2002)

In 2002 evalueerde het onderzoeks- en adviesbureau ES&E de 'Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers' die op 8 maart 2002 in werking trad. Deze wet creëerde onder meer de mogelijkheid om in een sober regime meerdere gedetineerden in een verblijfsruimte te plaatsen. Het onderzoek leidde tot een reductie van het aantal gezamenlijk te plaatsen gedetineerden in één verblijfsruimte.

Evaluatie voorbereidende fase mpc (2004)

- Voorafgaand aan de invoering van meerpersoonscelgebruik in het gevangeniswezen heeft een evaluatieonderzoek plaatsgevonden van de experimentele toepassing van mpc-plaatsing op basis van vrijwilligheid in een zevental penitentiaire inrichtingen ("*Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik*", IVA, 2004). Dit evaluatieonderzoek heeft geen aanleiding gegeven om af te zien van de wettelijke regeling van meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap.

De minister van Justitie nam een aantal aanbevelingen uit dit onderzoek over:

- vanuit overwegingen van beheersbaarheid kan het zinvol zijn om gedetineerden in de gelegenheid te stellen hun voorkeur te laten uitspreken voor een celgenoot;
- bij de algemene scholing en opleiding van personeel zal aan meerpersoonscelgebruik aandacht worden besteed;
- uit het oogpunt van beheersbaarheid ligt samenplaatsing van een (zeer) langgestrafte met een kortgestrafte niet voor de hand;
- voor zover de lokale situatie in de inrichting dit toestaat, zal worden gewerkt met wisselroosters.

CPT report (2008)

In 2007 heeft een delegatie van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) een bezoek gebracht aan Nederland. De delegatie heeft toen geen meerpersoonscel bezocht, maar heeft zich laten vertellen dat de meerpersoonscellen voor dubbelbezetting zouden zijn vergroot en opnieuw ingericht. In haar rapport vraagt de delegatie om bevestiging van de vergroting van de cellen, om de ruimte per gedetineerde en of er bij de invoering van meerpersoonscelgebruik personeel is toegevoegd.

In haar reactie (2009) op het CPT-rapport refereert de Nederlandse regering aan de stukken over de invoering van het tweepersoonscelge-

bruik ten behoeve van de Tweede Kamer: het vloeroppervlak is onveranderd gebleven ten opzichte van eenpersoonscelgebruik (10 m²).

RSJ-advies (2008)

Na adviezen in 2003 en 2004 waarin de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) meerpersoonscelgebruik afwijst als standaard voor detentie, brengt de RSJ in 2008 opnieuw een advies uit over meerpersoonscelgebruik. Aanleiding hiervoor is onder meer het kabinetsbeleid om meerpersoonscelgebruik te intensiveren. De RSJ constateert dat het plaatsen van meer personen op een cel in ons land inmiddels politiek en maatschappelijk onomstreden is. De RSJ adviseert:

- de contra-indicaties en toepassing ervan aan te scherpen;
- de accommodatie te verbeteren (vergroten);
- weigering een cel te delen uit de strafsfeer te halen;
- een incidentenregistratie bij te houden, en
- in 2008 het meerpersoonscelgebruik te evalueren.

De staatssecretaris van Justitie (SvJ) geeft op verzoek van de Tweede Kamer een reactie op het RSJ-advies (TK, 2007-2008, 24587, nr.293). De SvJ herhaalt het standpunt dat meerpersoonscelgebruik een reguliere en volwaardige vorm van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming is. De SvJ kondigt aan:

- een gestandaardiseerde wijze van screening onder meer op geschiktheid voor meerpersoonscelgebruik;
- een landelijke procedure die gedetineerden betreft bij de keuze voor een celgenoot;
- in bestaande bouw is een meerpersoonscel minimaal 10 m², in nieuwbouw is een meerpersoonscel 12 m²;
- landelijk geldende beleidsregels voor uniforme sancties;
- voor zover organisatorisch en gebouwend mogelijk een wisselrooster aan te bieden, waardoor celgenoten op verschillende tijden aan activiteiten buiten de cel kunnen deelnemen.

Doorlichtingen ISt (2005-2010)

In de inspectierapporten van de afgelopen jaren over doorlichtingen van penitentiaire inrichtingen en detentiecentra doet de ISt diverse aanbevelingen over meerpersoonscelgebruik. Die aanbevelingen gaan over: screening op mpc-geschiktheid, het kunnen kiezen van een celgenoot, het al dan niet samenplaatsen van rokers en niet-rokers, privacy op mp-cellen, wisselroosters voor wat betreft deelname aan regimesactiviteiten, de doorstroming naar eenpersoonscellen en de wenselijke evaluatie van de uitvoeringspraktijk. In dit rapport zal waar

nodig worden gerefereerd aan de bevindingen uit eerdere ISt-rapporten.

Thema-onderzoeken ISt (2006, 2009)

In het themaonderzoek beheersing geweld tussen gedetineerden (2006) heeft de ISt in tien huizen van bewaring de wijze van mpc-plaatsing gezien. Vijf locaties boden de gedetineerden de gelegenheid tot keuze van een celgenoot. De twee inrichtingen met het meest gedwongen kader van samenplaatsing hadden het hoogste aantal geweldincidenten per 100 mpc-plaatsen.

In het themaonderzoek naar de rechtspositie van arrestanten binnen het gevangeniswezen (2009) bleek van de tien inrichtingen één inrichting arrestanten zonder voorafgaande observatieperiode samen te plaatsen. Aanbevolen werd om deze praktijk aan te passen.

ISt-jaarberichten (2007-2009)

In de Inspectiejaarberichten 2007-2009 beveelt de ISt aan het onderwerp meerpersoonscelgebruik op te nemen in het modelreglement voor huisregels; om altijd een observatieperiode in acht te nemen voorafgaand aan samenplaatsing en toepassing van een wisselrooster bij mpc.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkeling van het meerpersoonscelbeleid binnen het gevangeniswezen en in de vreemdelingenbewaring. Ook wordt de omvang van mpc-gebruik in die twee sectoren gekwantificeerd.

De hoofdstukken 3 en 4 behandelen respectievelijk de rechtspositionele en veiligheidsaspecten van mpc-gebruik. Elke paragraaf opent met een omschrijving van het betreffende criterium uit het toetsingskader. Hierop volgen de bevindingen, het oordeel en eventuele aanbevelingen.

Hoe ingesloten en inrichtingsfunctionarissen het gebruik van meerpersoonscellen ervaren, is het onderwerp van hoofdstuk 5. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing over het geheel van bevindingen.

2

Meerpersoonscelgebruik in Nederland

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op het beleid met betrekking tot meerpersoonscelgebruik in het gevangeniswezen en bij de vreemdelingenbewaring. Daarna volgt een beschouwing hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot internationale penitentiaire standaarden.

De omvang van het mpc-gebruik in Nederland is onderwerp van paragraaf 2.4.

2.1 Beleid gevangeniswezen

Zoals in de inleiding van dit rapport al is aangegeven kenden gesloten Nederlandse penitentiaire inrichtingen van oudsher een cellulair regime waarbij gedetineerden gedurende de nachtelijk uren in individuele cellen werden opgesloten. In de laatste decennia van de 20e eeuw is herhaaldelijk gediscussieerd over de invoering van meerpersoonscelgebruik. Uiteindelijk is in 2004 een wettelijke regeling tot stand gekomen waardoor het gedwongen samenplaatsen van gedetineerden met een regime van beperkte gemeenschap mogelijk werd. De toenemende vraag naar penitentiaire capaciteit in combinatie met een omvangrijke financiële taakstelling voor het gevangeniswezen waren aanleiding tot deze beleidsomslag.

Velen binnen het gevangeniswezen stonden destijds huiverig tegenover het nieuwe beleid. Men vreesde bij de gedetineerden grote weerstand tegen samenplaatsing en een toenemende onveiligheid binnen de penitentiaire inrichtingen.

Aan de landelijke invoering van mpc-gebruik was een proefperiode vooraf gegaan. Vanaf eind 2003 werden gedetineerden in zeven inrichtingen op basis van vrijwilligheid op een meerpersoonscel geplaatst. Deze proefperiode is geëvalueerd door het Instituut voor Arbeidsvraagstukken. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zijn landelijke mpc-richtlijnen opgesteld.

Zo is in de wettelijke Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden artikel 11 a opgenomen. Dit artikel bepaalt niet alleen dat de directeur een gedetineerde een 'voor de gemeenschappelijke onderbrenging van gedetineerden bestemde verblijfsruimte' kan toewijzen, maar geeft ook aan dat een gedetineerde hiervoor ongeschikt kan zijn op grond van:

- diens psychische gestoordheid;
- diens verslavingsproblematiek;
- diens gezondheidstoestand;
- diens gedragsproblematiek;

- de achtergrond van het door hem gepleegde delict;
- de aan hem opgelegde beperkingen.

Alle andere gedetineerden komen in beginsel in aanmerking voor (tijdelijke) plaatsing op een meerpersoonscel. De penitentiaire inrichtingen kregen clustergewijs een ‘mpc-taakstelling’ van 13% van de totale celcapaciteit onder aftrek van bijzondere regimesdifferentiaties, zoals extra zorgvoorzieningen. Omgerekend komt dit erop neer dat gemiddeld 23% van de detentiebedden of

- plaatsen zich op een meerpersoonscel bevindt. De inrichtingen kregen de vrijheid om de taakstelling zelf verder in te vullen. Sommige penitentiaire clusters deden dat door de meerpersoonscellen op één of enkele afdelingen te concentreren; andere clusters hebben de mp-cellen gelijkmatig verdeeld over alle reguliere verblijfsafdelingen.

Om de invoering van meerpersoonscelgebruik zorgvuldig en landelijk uniform te laten verlopen heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen in oktober 2004 landelijk geldende werkinstructies opgesteld. In de werkinstructies is aangegeven dat meerpersoonscelgebruik in elke penitentiaire inrichting kan plaatsvinden, met uitzondering van een aantal bijzondere landelijke voorzieningen. De verblijfsduur van plaatsing op een mpc is niet aan een landelijk bepaald maximum gebonden. De instructies bepalen verder dat bij binnenkomst wordt bepaald of een gedetineerde geschikt of ongeschikt is voor plaatsing op een meerpersoonscel. Deze beslissing is tenminste gebaseerd op ‘een beoordeling door de medische dienst van de gezondheidstoestand van de gedetineerde, met een inschatting van de psychische gesteldheid van de gedetineerde in het licht van meerpersoonscelgebruik’.

Andere onderdelen van de landelijke werkinstructies uit 2004 hebben betrekking op:

- de noodzaak om veiligheidsinstructies op te stellen voor het openen en sluiten van celdeuren. Uitgangspunt is dat mp-celdeuren steeds door twee piw'ers worden geopend. Verder dient 's nachts tenminste één piw' er aanwezig te zijn voor de bejegening van gedetineerden op een meerpersoonscel;
- het treffen van maatregelen als er aanwijzingen zijn van bedreiging, (seksuele) intimidatie of seksuele activiteit tussen celgenoten;
- scholing van personeel door middel van een opleiding 2 op 1 cel;
- indien praktisch mogelijk, het ten behoeve van de privacy van gedetineerden invoeren van een wisselrooster zodat celgenoten beurtelings aan activiteiten kunnen deelnemen.

Ook de eisen waaraan de inrichting van meerpersoonscellen dient te

voldoen, zijn wettelijk geregeld. In de ministeriële ‘Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen’ is bepaald dat een mpc naast twee bedden en twee stoelen tenminste is uitgerust met af te sluiten kastruimte voor de individuele gedetineerden.

Als twee gedetineerden een cel benutten die voorheen door een enkele gedetineerde werd bezet, dan is het ook nodig om de luchtverversing aan te passen. Hiertoe is een grootschalige verbouwingsoperatie uitgevoerd met als eis dat per uur op een meerpersoonscel 100 m³ lucht ververst dient te worden.

In aanvulling op deze algemene landelijke werkinstructies en wettelijke regelingen heeft de afdeling Gezondheidszorg DJI in 2004 landelijke instructies opgesteld ten behoeve van de verpleegkundige advisering over de (on)geschiktheid van gedetineerden voor plaatsing op een meerpersoonscel. Als contra-indicaties worden daarin verschillende symptomen van vermoedelijke of vastgestelde infectueuze aandoeningen benoemd, evenals andere somatische aandoeningen (bv. stoma, chronische darmziekten etc.) en psychiatrische aandoeningen. Bij psychiatrische aandoeningen bereidt de aan de inrichting verbonden psychologisch of psychiatrisch adviseur de eventuele contra-indicering voor.

Hoewel meerpersoonscelgebruik in 2004 is ingevoerd om het destijds nijpende tekort aan celcapaciteit op te vangen, wordt het inmiddels beschouwd als een volwaardige vorm van onderbrengen van gedetineerden. In het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 wordt mpc een belangrijk instrument genoemd om (regionale) fluctuaties in het aanbod van in te sluiten personen genoemd: *‘Hoewel er op korte termijn landelijk gezien niet direct behoefte bestaat aan uitbreiding van mpc, kan op arrondissementaal niveau uitbreiding van mpc plaatsvinden. Toekomstige nieuwbouw wordt daarom 100% mpc geschikt gemaakt’.*

2.2 Beleid vreemdelingenbewaring

Zo heftig als destijds de discussies over meerpersoonscelgebruik binnen het gevangeniswezen waren, zo geruisloos is de invoering ervan binnen de vreemdelingenbewaring verlopen. Aanvankelijk werd de vreemdelingenbewaring ten uitvoer gelegd in reguliere huizen van bewaring waar ook strafrechtelijke gedetineerden verbleven. In de loop van de negentiger jaren werden speciale huizen van bewaring aangewezen voor de opvang van illegale vreemdelingen: de PI Tilburg en de PI Ter Apel. In het huis van bewaring in Tilburg werden de vreemdelingen

grotendeels op slaapzalen ondergebracht; in de PI Ter Apel gebeurde dat op eenpersoonscellen.

Vanaf 2003 is de vreemdelingenbewaring binnen DJI organisatorisch afgescheiden van het gevangeniswezen en het domein geworden van een (Tijdelijke) Directie Bijzondere Voorzieningen. Deze directie had het jaar daarvoor de opdracht gekregen om tijdelijke, sobere detentievoorzieningen te creëren om de grote toestroom van drugskoeriers naar Nederland op te vangen. Daartoe was op 8 maart 2002 de tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers in werking getreden.

Meerpersoonscelgebruik was daarbij het uitgangspunt. Toen de Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen in 2003 de verantwoordelijkheid kreeg voor de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring is dit mpc-uitgangspunt ook daar integraal toegepast. Noch in het parlement, noch daarbuiten heeft dat destijds tot heftige discussies geleid, zoals dat bij het gevangeniswezen wel het geval was. Van meet af aan werden in beginsel alle vreemdelingen gedurende de hele periode van hun bewaring op meerpersoonscellen ondergebracht. Dat gold ook in de naderhand gerealiseerde voorzieningen voor vreemdelingenbewaring, zoals detentieboten, detentieplatforms en in de recente nieuw gebouwde detentiecentra.

In 2009 en 2010 heeft de ISt drie inrichtingen voor vreemdelingenbewaring doorgelicht en naar aanleiding daarvan een overkoepelend rapport uitgebracht.² Daarin heeft de ISt vraagtekens geplaatst bij het veel verdergaande mpc-beleid bij de vreemdelingenbewaring dan in het gevangeniswezen. De Inspectie baseerde zich daarbij op het standpunt van de toenmalige regering dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en 'dat het te voeren regime dientengevolge te onderscheiden moet zijn van een penitentiair regime voor strafrechtelijk gedetineerden' (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353). In het verlengde daarvan heeft de ISt zich, in navolging van de Europese Commissaris voor Mensenrechten, mr. Thomas Hammarberg, op het standpunt gesteld dat de detentiestandigheden in vreemdelingenbewaring niet slechter mogen zijn dan die in strafrechtelijke bewaring. In het eerdergenoemde rapport over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring geeft de ISt aan dat het nagenoeg 100% mpc-gebruik in centra voor vreemdelingenbewaring mogelijk op gespannen voet staat met dit uitgangspunt. Een definitief standpunt over deze kwestie zal de ISt in paragraaf 5.3 van dit rapport bepalen.

² 'De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring', Inspectie voor de Sanctietoepassing, september 2010

2.3 Internationale standaarden

De in 2006 herziene European Prison Rules (EPR) bevatten de volgende bepalingen met betrekking tot meerpersoonscelgebruik:

- Art. 18.5: *Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation.*
- Art. 18.6: *Accommodation shall only be shared if it is suitable for this purpose and shall be occupied by prisoners suitable to associate with each other.*
- Art. 18.7: *As far as possible, prisoners shall be given a choice before being required to share sleeping accommodation.*
- Art. 96 (untried prisoners): *As far as possible untried prisoners shall be given the option of accommodation in single cells, unless they may benefit from sharing accommodation with other untried prisoners or unless a court has made a specific order on how a specific untried prisoner should be accommodated.*
- Volgens de memorie van toelichting bij de EPR is meerpersoonscelgebruik als lange termijn oplossing voor capaciteitsproblemen niet aanvaardbaar. Wel wordt erkend dat veel Europese landen het wenselijk geachte principe van één gedetineerde per cel niet in de praktijk brengen. In de toelichting wordt verder aangegeven dat dit principe vooral zou moeten gelden voor (levens)langgestraften voor wie hun cel hun thuis is.
- De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) signaleert in zijn advies 'Meer op een cel?' uit 2008 dat het Nederlandse mpc-beleid op gespannen voet staat met bovenstaande European Prison Rules. Zoals de Raad stelt: *'De EPR is weliswaar geen bindende regeling, maar Nederland heeft deze wel onderschreven...Het mag dan ook bevreemding wekken en het vraagt in ieder geval nadere verantwoording wanneer Nederland afwijkt van een vrijwillig onderschreven Europees standpunt'*. In haar reactie op het advies aan de Tweede Kamer van juli 2008 herbevestigt de staatssecretaris van Justitie dat het plaatsen van gedetineerden in meerpersoonscellen een reguliere en volwaardige vorm van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming is: *'Meerpersoonscelgebruik is nodig voor het flexibel inzetten van capaciteit, zowel in situaties van krimp als in situaties van groei'*. Verder onderstreept de staatssecretaris in haar brief dat de European Prison Rules geen rechtskracht hebben.
- De European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) verzet zich niet expliciet tegen tweepersoonscellen, maar wel tegen grote slaapzalen waar gedetineerden weinig privacy hebben en het risico van intimidatie en geweld hoog is. De CPT pleit in haar standaarden voor kleinschaliger leefomstandigheden voor gedetineerden. Voor wat betreft tweepersoonscel-

len wordt daarbij een minimum oppervlakte van 9 m2 noodzakelijk geacht.

2.4 Meerpersoonscelgebruik in cijfers

2.4.1 *Gevangeniswezen*

Tabel 3 laat zien hoeveel plaatsen in meerpersoonscellen er op 31 december 2010 in huizen van bewaring en in gesloten gevangenissen waren.

De tabel laat zien dat het gemiddeld om 15% van de reguliere gesloten detentieplaatsen ging.³ Dat is beduidend minder dan de aanvankelijke mpc-taakstelling uit 2004 die er omgerekend op neer kwam dat zich gemiddeld 23% van de detentiebedden of –plaatsen op een meerpersoonscel bevond. Het aantal mpc-plaatsen is tussen 2004 en 2010 gereduceerd; in een aantal inrichtingen zelfs tot nul. De tabel laat grote verschillen in mpc-percentage zien tussen inrichtingen. Dit percentage varieert op het niveau van penitentiaire vestigingen tussen 0% en 35%. Vestigingen bestaan doorgaans uit verschillende penitentiaire locaties. Op het niveau van deze afzonderlijke penitentiaire locaties zijn de verschillen in mpc-percentage nog groter. In paragraaf 3.1 wordt nader op deze verschillen teruggekomen.

2.4.2 *Vreemdelingenbewaring*

Zoals eerder gemeld, worden alle ingeslotenen in detentiecentra voor vreemdelingen op een mpc geplaatst. Als er sprake is van een (psycho) medische contra-indicatie dan wordt hiervan afgeweken en wordt de betrokkene op een eenpersoonscel geplaatst. Dat kan door een meerpersoonscel op een reguliere verblijfsafdeling tijdelijk voor eenpersoonsgebruik in te zetten, of het kan door een vreemdeling op een aparte afdeling te plaatsen met (merendeels) eenpersoonscellen. Zo heeft het DC Zeist een Extra Zorg Afdeling met eenpersoonsplaatsen en heeft het DC Zaandam een zg. luwteafdeling met merendeels eenpersoonscellen.

³ Bij de reguliere gesloten penitentiaire capaciteit zijn plaatsen op bijzondere afdelingen, zoals bijzondere zorgvoorzieningen, LAA-, LABG- afdelingen, de EBI, PPC's etc. niet meegerekend.

Tabel 3 Aantallen reguliere en mpc-plaatsen in gesloten penitentiaire inrichtingen
(peildatum = 31 december 2010)

Vestiging	Plaatsen Hvb	Waarvan percentage MPC	Plaatsen Gevangenis	Waarvan percentage MPC	Totaal aantal plaatsen	Waarvan percentage MPC
PI Achterhoek	118	37%	174	13%	292	23%
PI Almelo	164	24%	-	-	164	24%
PI Almere	345	24%	-	-	345	24%
PI Alphen a/d Rijn	199	19%	151	25%	350	21%
PI Amsterdam	196	16%	-	-	196	16%
PI Arnhem	182	0%	214	21%	396	11%
PI Breda	322	22%	96	0%	418	17%
PI Dordrecht	120	0%	192	0%	312	0%
PI Grave	180	21%	207	25%	387	23%
PI Haaglanden	274	34%	43	42%	317	35%
PI Haarlem	367	24%	-	-	367	24%
PI Heerh.waard	78	5%	268	20%	346	17%
PI Hoogeveen	48	0%	95	0%	143	0%
PI Krimpen	102	24%	336	21%	438	22%
PI Lelystad	-	-	360	0%	360	0%
PI Limburg Zuid	185	24%	109	29%	294	26%
PI Leeuwarden	96	0%	140	0%	236	0%
PI Middelburg	65	0%	77	0%	142	0%
PI Nieuwegein	144	0%	193	23%	337	13%
PI Overamstel	450	0%	-	-	450	0%
PI Rotterdam	463	25%	100	28%	563	26%
PI Ter Apel	116	0%	224	0%	340	0%
PI Utrecht	235	24%	64	0%	299	19%
PI Veenhuizen	-	-	457	0%	457	0%
PI Vught	151	16%	118	17%	269	16%
PI Zuid-Oost	175	40%	146	26%	321	34%
PI Zwolle	87	32%	90	16%	177	24%
PI Zwaag/Hoorn	276	0%	-	-	276	0%
TOTAAL	5138	17%	3854	12%	8892	15%

Begin januari 2011 is geïnventariseerd hoeveel ingesloten en zich vanwege mpc-ongeschiktheid op een eenpersoonscel bevonden:

- DC Oude Meer 2 plaatsen
- DC Rotterdam 11 plaatsen
- UC Rotterdam 2 plaatsen
- DC Zaandam 17 plaatsen
- DC Zeist 12 plaatsen

Bij elkaar gaat het om 44 plaatsen, d.i. 3% van het totaal aantal ingesloten en.

2.5 Conclusie

Hoewel meerpersoonscelgebruik op gespannen voet staat met de European Prison Rules is het in andere Europese landen al jarenlang een gangbare vorm van detentie. In Nederland is het in 2004 op beperkte schaal in gesloten penitentiaire inrichtingen ingevoerd. Dat is gebeurd om de druk op de celcapaciteit te verlichten en tegelijkertijd invulling te geven aan een financiële taakstelling voor het gevangeniswezen. Inmiddels wordt meerpersoonscelgebruik in ons land niet meer als een noodmaatregel beschouwd om tijdelijk de capaciteitsdruk te verlichten, maar als een volwaardige detentievorm, 'mits aan alle huisvestingseisen is voldaan en een goede screening en selectie plaatsvindt'⁴

Binnen het gevangeniswezen worden gedetineerden in gesloten inrichtingen slechts beperkt op een meerpersoonscel ondergebracht. Momenteel bevindt 15% van alle plaatsen in gesloten inrichtingen zich op tweepersoonscellen.

Daar staat tegenover dat 97% van alle ingesloten en in detentiecentra voor vreemdelingen permanent op een meerpersoonscel verblijven. Later in dit rapport (paragraaf 5.3) zal nader op het grote verschil in mpc-gebruik tussen het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaaring worden teruggekomen.

⁴ Antwoord minister van Justitie op kamervragen van 17 juli 2009 (TK, 2008-2009, nr. 3448).

3 Rechtspositie

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens hoe de plaatsing van ingesloten op een meerpersoonscel verloopt (3.1), welke contra-indicaties worden gehanteerd (3.2), hoe celgenoten worden geselecteerd (3.3), hoe de accommodatie is ingericht (3.4), wat het disciplinaire beleid is bij meerpersoonscelgebruik (3.5), hoe het activiteitenprogramma er voor samengeplaatsten uitziet (3.6), hoe lang de samenplaatsing duurt (3.7) en op welke manier ingesloten vooraf worden geïnformeerd over het lokale mpc-beleid (3.8).

3.1 Screening en plaatsing op een meerpersoonscel

Criterion

De Ist heeft met betrekking tot de plaatsing op een meerpersoonscel het volgende criterium gehanteerd: *Voordat tot samenplaatsing wordt overgegaan wordt vastgesteld of dit geen onaanvaardbare risico's met zich brengt; (blijvende) samenplaatsing vindt alleen plaats als ingesloten hier geschikt voor zijn.*

Bevindingen

Doelgroep mpc

Toen meerpersoonscelgebruik in 2004 binnen het gevangeniswezen werd ingevoerd, kregen de penitentiaire inrichtingen de vrijheid om de mpc-taakstelling van 13% van de capaciteit zelf in te vullen. De praktijk laat dan ook de nodige verschillen tussen inrichtingen zien. Weliswaar hebben alle bezochte penitentiaire inrichtingen hun hvb-capaciteit deels op meerpersoonscellen ondergebracht, maar voor wat betreft de gevangenis capaciteit wisselt het beleid. Sommige inrichtingen (PI De Kruisberg en PI Nieuwersluis) brengen afgestraften bewust op eenpersoonscellen onder, omdat deze gedetineerden doorgaans langer in de inrichting verblijven. In andere inrichtingen worden ook gedetineerden op gevangenisafdelingen op een mpc geplaatst (PI De Geerhorst, PI Hoogvliet, PI Oosterhoek, PI Ter Peel, PI Roermond en PI Zoetermeer⁵). Een aantal langergestrafte gedetineerden vond het bezwaarlijk zich steeds opnieuw te moeten aanpassen aan kortverblijvende celgenoten. De geraadpleegde penitentiaire inrichtingsdirecties menen dat zeer langgestraften van meerpersoonscelgebruik zouden moeten worden uitgezonderd.

⁵ In de PI Zoetermeer zal als onderdeel van een grotere interne bestemmingsverschuiving geen mpc-gebruik meer plaatsvinden op de gevangenisafdelingen.

Een andere doelgroep waarbij sprake is van wisselend beleid zijn zg. arrestanten. Zij moeten een veelal korte vervangende hechtenisstraf ondergaan, omdat zij een boete niet hebben betaald. De grote doorstroom van deze arrestanten in combinatie met een verblijfsduur van enkele dagen maakt een gedegen screening alvorens zij op een mpc worden geplaatst, niet goed mogelijk. De PI Hoogvliet, de PI Nieuwersluis en de PI Zoetermeer hebben om deze reden besloten om kortverblijvende arrestanten uit te zonderen van het mpc-gebruik.

De centra voor vreemdelingenbewaring sluiten geen specifieke categorieën ingeslotenen uit van plaatsing op een mpc. Alleen personen met een contra-indicatie worden hier - evenals binnen het gevangeniswezen - op een eenpersoonscel geplaatst. Dat kan door een meerpersoonscel op een reguliere verblijfsafdeling tijdelijk voor eenpersoonsgebruik in te zetten, of het kan door een vreemdeling op een aparte afdeling te plaatsen met (merendeels) eenpersoonscellen.

Beschreven procedure

Alle bezochte penitentiaire inrichtingen hebben hun beleid met betrekking tot de plaatsing op een meerpersoonscel beschreven; soms uitvoeriger, soms alleen op hoofdlijnen. Daarbij worden de rollen van inrichtingsfunctionarissen (psychomedische staf, executief personeel, Bureau Selectie en Detentiebegeleiding etc.) aangegeven evenals de belangrijkste contra-indicaties voor samenplaatsing. In de meeste procesbeschrijvingen wordt melding gemaakt van een intakeformulier waarop kan worden aangegeven in hoeverre er sprake is van contra-indicaties. Het Multidisciplinair Detentie Overleg (MDO) waar de gedetineerden periodiek multidisciplinair worden besproken, is in veel gevallen het forum waar volgens de werkinstructies besluitvorming over een mpc contra-indicatie plaats hoort te vinden.

De procesbeschrijvingen van de onderzochte penitentiaire inrichtingen dateren soms nog uit de periode waarin mpc-gebruik werd ingevoerd en zijn op onderdelen achterhaald. In een aantal andere gevallen zijn de procesbeschrijvingen recent geactualiseerd (PI De Geerhorst, PI Hoogvliet, PI Zuid-Oost).

Het detentiecentrum Zaandam heeft niet beschreven hoe de lokale besluitvorming over contra-indicering voor mpc-plaatsing plaatsvindt. In het DC Zeist is die lokale procedure wel beschreven.

Screeningspraktijk

De uitvoeringspraktijk in penitentiaire inrichtingen met betrekking tot de plaatsing op een meerpersoonscel of het vaststellen van een contra-indicatie volgt op hoofdlijnen de beschreven procedure. Standaard stelt de medische dienst tijdens de intake van binnenkomende gedetineerden vast of er mogelijk sprake is van een (psycho) medische contra-indicatie. Indien noodzakelijk wint de medische dienst het advies in van een inrichtingspsycholoog. Afgezien van (psycho)medische contra-indicaties kan er ook sprake zijn van een gedragsmatige contra-indicatie, zoals agressiviteit, onhygiënische lichaamsverzorging e.d., of van een contra-indicatie op grond van het gepleegde delict (bv. ernstig agressief of zedendelict). Ook kan er sprake zijn van door de rechter-commissaris tijdens de voorlopige hechtenis opgelegde beperkingen. In die gevallen brengen respectievelijk de piw'ers op de afdeling, de bevolkingsadministratie of het Bureau Selectie en Detentiebegeleiding een contra-indicatie aan. De formele beslissing om een gedetineerde al dan niet samen te plaatsen berust doorgaans bij het afdelingshoofd, maar in de praktijk zijn het de piw'ers die dit regelen.

Zoals hierboven is aangegeven, schrijven de interne instructies van veel penitentiaire inrichtingen voor dat besluitvorming met betrekking tot het al dan niet op een mpc plaatsen, in het MDO plaatsvindt. In de praktijk gebeurt dat echter veelal niet. Vaak moeten mpc-beslissingen zo snel worden genomen, dat bespreking in een formeel overleg niet mogelijk is.

Zoals hierboven eveneens is gemeld, schrijven de mpc-instructies meestal ook voor dat er gebruik wordt gemaakt van een intakeformulier waarop kan worden aangegeven of er sprake is van contra-indicaties en zo ja, welke. In de praktijk wordt dit formulier echter doorgaans niet gehanteerd.

Hoewel de praktijk op deze twee onderdelen doorgaans afwijkt van de beschreven procedure, levert de samenwerking tussen de inrichtingsdisciplines bij het bepalen wie wel of niet geschikt is voor plaatsing op een meerpersoonscel geen grote problemen op. Dat geldt zowel voor de penitentiaire inrichtingen als voor de centra voor vreemdelingenbewaring.

In enkele penitentiaire inrichtingen is wel discussie geweest over de rolverdeling tussen de psychomedische staf en het personeel op de verblijfsafdeling bij het bepalen van gedragsmatige contra-indicaties. De psychologen in deze inrichtingen werden daarbij in hun ogen vaak ten onrechte ingeschakeld. Deze discussie heeft in die inrichtingen geleid tot een herdefinitie van de onderlinge

verantwoordelijkheidsverdeling waarbij gedragsmatige contra-indicaties voortaan door piw'ers op de verblijfsafdeling worden afgegeven.

Inkomstperiode

De meeste penitentiaire inrichtingen die de Ist heeft bezocht, hebben een inkomstafdeling waar de binnenkomende gedetineerden eerst op een eenpersoonscel verblijven (PI De Geerhorst, PI Karelskamp, PI De Kruisberg, PI Nieuwersluis, PI Oosterhoek, hvb-gedeelte PI Zoetermeer). Andere inrichtingen hebben geen specifieke inkomstafdeling maar plaatsen gedetineerden tijdens de eerste verblijfsperiode wel op een eenpersoonscel (PI Hoogvliet, PI Roermond, hvb-afdelingen PI Ter Peel, gevangenisafdelingen PI Zoetermeer). Een minimum screeningsperiode van één of twee weken op een eenpersoonscel is daarbij veelal het uitgangspunt.

De penitentiaire inrichtingsfunctionarissen en de gedetineerden waarmee de Ist heeft gesproken, zijn nagenoeg unaniem van mening dat de eerste verblijfsperiode van een gedetineerden op een eenpersoonscel moet plaatsvinden.⁶ Om te kunnen bepalen of iemand geschikt is voor plaatsing op een meerpersoonscel, is volgens hen een gedegen screening noodzakelijk, vooral ook omdat er voorafgaande aan de binnenkomst vaak weinig informatie is over de gedetineerden. Bovendien kan de inkomstperiode worden benut om geschikte koppels van celgenoten te zoeken.

Een mogelijk nadeel van het eerst op een eenpersoonscel plaatsen van gedetineerden zou kunnen zijn dat naderhand extra inspanningen nodig zijn om hen alsnog te bewegen tot plaatsing op een meerpersoonscel. In de praktijk blijkt dit echter nauwelijks een bezwaar te zijn. Hoewel een inkomstperiode op een eenpersoonscel algemeen wenselijk wordt geacht, blijkt deze in de praktijk in nogal wat inrichtingen onder druk te staan. Dat komt door de grote instroom en doorstroom van gedetineerden – m.n. kortgestrafte arrestanten – in combinatie met een soms grote druk op de beschikbare celcapaciteit. Ook komt het voor dat inkomstafdelingen dichtslibben met gedetineerden met een contra-indicatie of met preventief gehechten aan wie de rechter-commissaris beperkingen heeft opgelegd. Dan is alleen een heel korte inkomstperiode mogelijk of worden gedetineerden soms zelfs direct op een meerpersoonscel geplaatst. Vooral de (psycho)medische staf heeft hier vaak moeite mee. Directe plaatsing op een mpc zonder voldoende

⁶ Op de gevangenisafdelingen van de PI Ter Peel worden gedetineerden direct samengeplaatst. Het management van de inrichting heeft aangegeven deze praktijk te willen veranderen door gedetineerden bij binnenkomst eerst op een eenpersoonscel te plaatsen, zoals nu ook al in de hvb-afdelingen van Ter Peel het geval is.

(psycho)medische screening is volgens hen riskant.

In de detentiecentra voor vreemdelingenbewaring ontbreekt een periode waarin ingesloten vreemdelingen na binnenkomst op een eenpersoonscel verblijven.⁷ Tenzij er sprake is van een evidente contra-indicatie, worden zij direct op een meerpersoonscel geplaatst. De meeste geïnterviewde inrichtingsfunctionarissen vinden dit geen bezwaar. Zij vrezen dat ingesloten vreemdelingen moeilijk te motiveren zullen zijn om na een periode op een enkele cel alsnog op een meerpersoonscel te worden geplaatst. Enkele geïnterviewde detentietoezichthouders zouden invoering van een binnenkomstperiode op een eenpersoonscel wel toejuichen. Screening op mpc-geschiktheid is dan beter mogelijk en verder vergemakkelijkt dit het vormen van geschikte koppels van celgenoten.

Hoewel er in de centra voor vreemdelingenbewaring een theoretisch risico bestaat dat een vreemdeling al op een meerpersoonscel verblijft en er later een contra-indicatie voor gezamenlijk verblijf blijkt te zijn, komen dergelijke incidenten in de praktijk niet of nauwelijks voor.

Evaluatie mpc-werkwijze

Sedert de invoering meerpersoonscelgebruik heeft geen van de bezochte penitentiaire inrichtingen en centra voor vreemdelingenbewaring dit gebruik integraal geëvalueerd. Wel is de werkwijze soms op onderdelen aangepast. Een aantal geïnterviewde directiefunctionarissen gaf aan dat de noodzaak tot een algemene evaluatie ontbrak, omdat zich in de praktijk geen of nauwelijks problemen hebben voorgedaan met mpc-gebruik. Anderen, met name sommige vertegenwoordigers van de psychomedische staf, gaven aan dat het goed zou zijn om de hele werkwijze nog eens tegen het licht te houden.

Oordeel

In de praktijk levert de werkwijze bij het plaatsen van gedetineerden en ingesloten vreemdelingen op een meerpersoonscel geen onoverkomelijke problemen op. Dat neemt niet weg dat er bij de huidige gang van zaken kanttekeningen te plaatsen zijn.

Tabel 3 in paragraaf 2.4.1. liet zien dat er landelijk grote verschillen zijn in de mate waarin penitentiaire inrichtingen gebruik maken van meerpersoonscellen. Sommige inrichtingen hebben uitsluitend

⁷ Het DC Zaandam beschikt wel over een inkomstafdeling, maar ook hier verblijven de vreemdelingen van meet af aan op een meerpersoonscel.

eenpersoonscellen en andere hebben juist relatief veel meerpersoonscellen. Deze landelijke verschillen hebben deels te maken met de verhouding tussen de regionale behoefte aan detentiecapaciteit en het aantal regionaal beschikbare cellen. Bij grote druk op de celcapaciteit ligt een groter aantal meerpersoonscellen voor de hand. Er is echter een grens aan de spankracht van een inrichting, vooral als de aanvullende voorzieningen in de inrichting (variërend van het aantal douches tot het aantal arbeidsplaatsen) onvoldoende zijn aangepast. Ook de aanwezigheid van veel gedetineerden met een contra-indicatie voor plaatsing op een meerpersoonscel vergroot de belasting voor de inrichting. De PI Zoetermeer is een inrichting waar die belasting inmiddels te groot lijkt te worden.⁸

- In twee bezochte penitentiaire inrichtingen beschikken de gevangenisafdelingen uitsluitend over eenpersoonscellen. In de andere penitentiaire inrichtingen verblijven ook afgestraften een deel van hun detentie op een meerpersoonscel. De ISt is evenals de geraadpleegde penitentiaire inrichtingsdirecties van mening dat zeer langgestraften niet op een meerpersoonscel zouden moeten worden ondergebracht. In dit verband is ook de memorie van toelichting bij de European Prison Rules relevant. Die geeft aan dat het principe van één gedetineerde per cel vooral zou moeten gelden voor (levens) langgestraften voor wie hun cel hun thuis is.

Arrestanten vormen in het kader van meerpersoonscelgebruik een lastige doelgroep. Dat komt door hun vaak zeer korte verblijfsduur van slechts enkele dagen en anderzijds doordat bij deze categorie nogal eens sprake is van bijzondere (psycho)medische en/of verslavingsproblematiek. De PI Hoogvliet, de PI Nieuwersluis en de PI Zoetermeer plaatsen deze kortverblijvende arrestanten daarom niet op een meerpersoonscel.

In het themaonderzoek naar de rechtspositie van arrestanten binnen het gevangeniswezen (2009) bleek van de tien inrichtingen één inrichting arrestanten zonder voorafgaande observatieperiode samen te plaatsen. Aanbevolen werd om deze praktijk aan te passen. De ISt dringt er nogmaals op aan deze aanbeveling landelijk te effectueren.

Een gedegen screening van gedetineerden voorafgaande aan plaatsing op een meerpersoonscel is van wezenlijk belang. Zoals vrijwel alle

⁸ In paragraaf 3.7 is beschreven dat langgestrafte gedetineerden hier in de loop van hun verblijf verschillende periodes op een meerpersoonscel moeten doorbrengen. In geen van de andere onderzochte penitentiaire inrichtingen was dat het geval.

geraadpleegde inrichtingsfunctionarissen aangeven dienen gedetineerden gedurende die screening op een eenpersoonscel te verblijven, liefst op een afzonderlijke inkomstafdeling. De RSJ heeft in zijn advies 'Meer op één cel' (2008) gepleit voor een minimale observatieperiode van bijvoorbeeld twee weken. Hoewel een eerste verblijfsperiode op een eenpersoonscel in de bezochte penitentiaire inrichtingen de standaardpraktijk is, zijn er vanwege grote capaciteitsdruk uitzonderingen en worden binnenkomende gedetineerden soms toch rechtstreeks op een meerpersoonscel geplaatst. Dat brengt risico's met zich mee.

In de centra voor vreemdelingenbewaring worden alle ingeslotenen van meet af aan op een meerpersoonscel geplaatst, tenzij er op de eerste verblijfsdag kennelijke contra-indicaties aan het licht komen. Hoewel er in de praktijk nauwelijks incidenten plaatsvinden, vindt de Ist deze praktijk riskant. Idealiter vindt ook hier screening plaats tijdens een inkomstperiode op een eenpersoonscel. De Ist realiseert zich dat de druk op de capaciteit van de detentiecentra op dit ogenblik groot is, mede doordat het detentiecentrum in Alphen aan den Rijn tijdelijk buiten gebruik is gesteld. Als de capaciteitsdruk op langere termijn minder groot wordt, zou het huidige inkomstenbeleid kunnen worden heroverwogen. Zolang dat niet het geval is, zouden ingeslotenen binnen de vreemdelingenbewaring pas op een meerpersoonscel dienen te worden geplaatst als op zijn minst tijdens de medische intake geen (psycho)medische contra-indicaties zijn vastgesteld. Dat geldt overigens tevens voor penitentiaire inrichtingen waar gedetineerden incidenteel ook rechtstreeks op een mpc worden geplaatst. Dit oordeel correspondeert met de opvatting die de minister van Justitie in 2009 aan de Tweede Kamer kenbaar heeft gemaakt. Hij stelde toen dat meerpersoonscelgebruik in ons land inmiddels als een volwaardige detentievorm wordt beschouwd, *'mitseen goede screening en selectie plaatsvindt'*⁹

Geen van de onderzochte inrichtingen heeft het mpc-gebruik aan een algemene evaluatie onderworpen. De Ist acht het wel nodig om dat te doen. De aanbevelingen en best practices die in het onderhavige inspectierapport zijn opgenomen, kunnen daarbij ondersteuning bieden. In het verlengde van een dergelijke evaluatie is het nodig om de werkinstructies aan te passen en scherper en vollediger uit te werken dan nu in veel inrichtingen het geval is. Voorschriften die in de praktijk niet werkbaar zijn, kunnen dan worden geschrapt. Het gaat dan onder meer om het verplicht in het multidisciplinair overleg beslissen over

⁹ Antwoord minister van Justitie op kamervragen van 17 juli 2009 (TK, 2008-2009, nr. 3448).

plaatsing op een meerpersoonscel.

De wenselijkheid van een algemene evaluatie van de mpc-praktijk gaat verder dan uitsluitend de screening van ingeslotenen en heeft ook betrekking op andere aspecten van de mpc-werkwijze. De volgende hoofdstukken en paragrafen van dit rapport zullen hierop niet opnieuw terugkomen.

Aanbevelingen

Sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

- Streef wanneer de capaciteitsdruk dat toelaat, naar een inkomstperiode met verblijf op een eenpersoonscel, maar ga in ieder geval pas tot plaatsing op een meerpersoonscel over nadat tenminste de (psycho-) medische staf heeft geconstateerd dat er geen contra-indicaties zijn.
- Evalueer de mpc-praktijk in de penitentiaire inrichtingen en de centra voor vreemdelingenbewaring met behulp van de uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek.
- Pas in het verlengde van die evaluatie de lokale werkinstructies aan en werk deze scherper en vollediger uit dan nu in veel inrichtingen het geval is.

Sector Gevangeniswezen

- Sluit enerzijds zeer kort verblijvende arrestanten en anderzijds zeer langgestraften uit van meerpersoonscelgebruik
- Stel bij een relatief hoog mpc-percentages aan de hand van de hierboven aanbevolen evaluatie vast in hoeverre het mpc-gebruik de spankracht van de inrichting te boven dreigt te gaan.

3.2 Contra-indicaties

Criterium

De Ist heeft met betrekking tot de contra-indicering van meerpersoonscelgebruik het volgende criterium gehanteerd: De contra-indicaties voor mpc zijn concreet gedefinieerd en worden zowel lokaal als landelijk consistent gehanteerd.

Bevindingen

Artikel 11 a van de wettelijke Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden bepaalt dat een gedetineerde ongeschikt kan zijn voor plaatsing op een meerpersoonscel op grond van:

- diens psychische gestoordheid;
- diens verslavingsproblematiek;
- diens gezondheidstoestand;

- diens gedragsproblematiek;
- de achtergrond van het door hem gepleegde delict;
- de aan hem opgelegde beperkingen.

De afdeling Gezondheidszorg van de Dienst Justitiële Inrichtingen heeft in 2004 de medische contra-indicaties meerpersoonscelgebruik uitgewerkt in een handreiking voor de medische diensten van DJI. Daarin worden de acute en chronische infectueuze aandoeningen genoemd die een mpc-plaatsing in de weg staan. Ook andere somatische contra-indicaties zoals bijvoorbeeld het gebruik van een stoma of van spuiten bij diabetes worden daarin genoemd.¹⁰ De medische diensten in verreweg de meeste inrichtingen gebruiken deze landelijke handreiking als leidraad bij het indiceren van ongeschiktheid voor een mpc-plaatsing.

Op één na alle onderzochte inrichtingen hebben daarnaast interne instructies waarin de lokaal te hanteren contra-indicaties zijn vermeld. Deze corresponderen met de wettelijk geformuleerde contra-indicaties. Alleen het DC Zaandam heeft zoals eerder aangegeven geen lokale instructies met betrekking tot de contra-indicering geformuleerd. De interne instructies noemen naast medische factoren, psychische of psychiatrische contra-indicaties (o.a. gebruik psychofarmaca, suïcidaliteit, veroordeling TBS), gedragsmatige contra-indicaties (bv. slechte lichaamshygiëne, agressiviteit) of noemen de aard van het gepleegde delict een beletsel voor mpc-plaatsing (m.n. zedendelicten). Tenslotte worden gedetineerden die zeer vluchtgevaarlijk zijn, niet op een meerpersoonscel geplaatst.

In de praktijk worden de geformuleerde contra-indicaties ook daadwerkelijk toegepast. Dat geldt zowel voor de penitentiaire inrichtingen als voor de centra voor vreemdelingenbewaring.

Het kan ook voorkomen dat contra-indicaties pas naderhand, als iemand al op een meerpersoonscel verblijft, aan het licht komen. In dat geval wordt de betreffende ingeslotene alsnog op een eenpersoonscel geplaatst.

Als verschillende inrichtingen niet min of meer dezelfde contra-indicaties zouden hanteren, bestaat het risico dat gedetineerden bij overplaatsing naar een andere inrichting met inconsistent mpc-beleid worden geconfronteerd. Er zijn weliswaar inrichtingen die verhoudingsgewijs een soepeler dan wel een strakker mpc-beleid voeren, maar in de

¹⁰ Naderhand is de handreiking bijgesteld. HIV of Hepatitis B zijn niet langer een contra-indicatie.

praktijk doen zich bij de overplaatsing van gedetineerden of vreemdelingen geen grote problemen voor. Een door een eerdere inrichting gestelde contra-indicatie wordt weliswaar meestal opnieuw getoetst, maar doorgaans na die toetsing ook overgenomen.

Oordeel

De contra-indicaties voor plaatsing op een meerpersoonscel zijn over het algemeen afdoende beschreven en worden zowel lokaal als landelijk voldoende consistent gehanteerd.

3.3 Selectie celgenoten

Criterium

De Ist heeft met betrekking tot de selectie van celgenoten op een meerpersoonscel het volgende criterium gehanteerd:

Inrichtingsfunctionarissen hanteren duidelijke criteria welke personen wel of niet met elkaar op een cel geplaatst worden en zij wegen daarbij de voorkeur van de ingesloten zoveel mogelijk mee.

Bevindingen

Vijf van de negen bezochte penitentiaire inrichtingen hebben beschreven welke criteria worden gehanteerd bij het selecteren van gedetineerden die met elkaar een cel gaan delen: PI De Geerhorst, PI Hooglyet, PI Karelskamp, PI Nieuwersluis en PI Roermond. Belangrijke criteria daarbij zijn:

- rookgedrag
- spreektaal
- culturele, etnische en/of religieuze achtergrond
- vergelijkbare levensstijl en belangstelling
- verwachte verblijfsduur
- gelijk dag-nacht ritme
- risico van een ongelijke machtsverhouding tussen celgenoten.
- De geïnterviewde gedetineerden zelf gaven daarnaast aan de cel niet te willen delen met een verslaafde, met een veroordeelde wegens een zedendelict met een minderjarig slachtoffer, of met een gedetineerde met een slechte hygiëne.

De afzonderlijke detentiecentra voor vreemdelingen hebben geen nadere criteria geformuleerd op grond waarvan ingesloten al dan niet samen met elkaar op een cel worden geplaatst. Wel is er landelijk beleid van de Directie Bijzondere Voorzieningen dat voorschrijft dat zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de voorkeur van de

vreemdeling zoals culturele, etnische achtergrond, taal en rookgedrag.

Zowel in penitentiaire inrichtingen als in centra voor vreemdelingenbewaring wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met deze criteria om celgenoten te selecteren. In de praktijk is het echter niet altijd mogelijk om dat optimaal te doen; daarvoor is de druk om de meerpersoonscellen te vullen dan te groot. In dergelijke gevallen is het vaak wel mogelijk om later van celgenoot te wisselen.

De druk op de celcapaciteit is soms zelfs zo groot dat ook rokende en niet-rokende gedetineerden en vreemdelingen tijdelijk moeten worden samengeplaatst.

Uit de interviews komt naar voren dat de vrijheid die gedetineerden of vreemdelingen hebben om zelf een celgenoot te kiezen in belangrijke mate bepalend is voor de mate waarin het mpc-gebruik soepel verloopt. De ingesloten vreemdelingen of gedetineerden vinden deze keuzevrijheid doorslaggevend voor hun gevoel van veiligheid op een meerpersoonscel.

Er zijn in dit opzicht grote verschillen tussen de onderzochte inrichtingen. Er zijn inrichtingen of afdelingen van inrichtingen waar de ingeslotenen nauwelijks ruimte krijgen om zelf een celgenoot te kiezen of van celgenoot te wisselen. De weerstand tegen meerpersoonscelgebruik is hier dan ook groter dan in inrichtingen waar het executieve personeel juist veel ruimte biedt om een eigen celgenoot te kiezen. Een bijzonder voorbeeld is in dit verband de PI Roermond. Daar krijgen de gedetineerden bij binnenkomst te horen dat zij na een inkomstperiode op een meerpersoonscel zullen worden geplaatst. Het inrichtingspersoneel spoort hen aan om gedurende de inkomstperiode op zoek te gaan naar een celgenoot. Dit is ook in de werkinstructies voor het personeel opgenomen. De duur van het verblijf op de inkomstafdeling hangt vervolgens mede af van de snelheid waarmee dit lukt. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat er onder de gedetineerden in de PI Roermond weinig verzet bestaat tegen meerpersoonscelgebruik. Er is af en toe zelfs sprake van wachtlIJst voor plaatsing op een mpc.

Oordeel

Voorzover dat nog niet het geval is, is het van belang om de criteria aan de hand waarvan celgenoten op een meerpersoonscel worden geselecteerd, op locatieniveau nader te omschrijven.

Verder is het van groot belang om gedetineerden en ingesloten vreemdelingen invloed te geven bij de keuze van een celgenoot.

Naarmate die invloed groter is, neemt de weerstand tegen meerpersoonscelgebruik af en het veiligheidsgevoel toe. De kans op latere

spanningen waardoor celgenoten alsnog uit elkaar geplaatst moeten worden, vermindert daardoor. Het themaonderzoek beheersing geweld tussen gedetineerden (2006) bevestigt deze conclusie. De penitentiaire inrichtingen waar gedetineerden zelf een celgenoot kunnen kiezen, hebben het laagste aantal geweldsincidenten per 100 mpc-plaatsen. In haar reactie op het advies van de RSJ over meerpersoonscelgebruik aan de Tweede Kamer (juli 2008, TK 2007–2008, 24 587, nr. 293) heeft de staatssecretaris van Justitie aangegeven: *‘Ik ben voornemens om deze aanbeveling over te nemen, in die zin dat in een landelijk geldende procedure opgenomen wordt dat gedetineerden betrokken worden bij de keuze voor een celgenoot. Het realiseren van een vorm van inspraak vergroot bij gedetineerden de acceptatie voor het samenplaatsen, zo blijkt uit de praktijk.’*¹¹

Dat vanwege capaciteitsdruk niet-rokers onvrijwillig moeten worden samengeplaatst met rokers, is niet acceptabel, ook niet voor een korte periode. Op 15 december 2003 is een ministerieel besluit vastgesteld met uitzonderingen op rookvrije werkplekken. Omdat verblijfsruimtes in justitiële inrichtingen als privé-ruimtes worden beschouwd, mogen ingeslotenen daar volgens het ministeriële besluit roken. De memorie van toelichting bij het besluit vermeldt daar echter een belangrijke clausule bij. Het dient namelijk te gaan om *“woonvertrekken..... in justitiële inrichtingen die bewoners van deze inrichtingen niet hoeven te delen met andere bewoners van die inrichtingen”* [Staatsblad 2003, nr. 561: Besluit van 15 december 2003, houdende uitvoering van artikel 11a, vijfde lid, van de Tabakswet (Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek)].

Ook de RSJ heeft zich gebogen over de vraag wat de positie van een niet-rokende justitiabele is, wanneer hij in een meerpersoonscel worden geplaatst. Op 12 juli 2010 oordeelde de RSJ *“dat de directeur, door klager als niet roker op een meerpersoonscel met (een) rokende medegedetineerde(n) te plaatsen en geen acht te slaan op klagers verzoeken om hem bij (een) niet rokende gedetineerde(n) te plaatsen, aanmerkelijk te kort is geschoten in de uitoefening van zijn zorgplicht jegens klager.”*

In het licht van het bovenstaande is het opmerkelijk dat de staatssecretaris van Justitie in zijn brief van 25 januari 2011 naar aanleiding van het inspectierapport over de doorlichting van de PI Zwolle¹² de aanbeveling van de Ist om gedetineerden die niet roken niet onvrijwillig samen op cel te plaatsen met gedetineerden die roken, niet heeft overgenomen. Het niet samenplaatsen van rokers en niet-rokers is volgens de staatssecretaris weliswaar een inspanningsverplichting, maar geen recht van justitiabelen. De bovengenoemde tekst van de ministeriële regeling met

¹¹ Die toegezegde procedure is er overigens niet gekomen.

¹² TK 2010-2011, nr. 24587

betrekking tot uitzonderingen op rookvrije werkplekken geeft echter iets anders aan.

Over deze kwestie heeft de ISt eveneens contact opgenomen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De IGZ onderstreept het standpunt van de ISt. Onvrijwillig meeroken met een mede-ingeslotene is evident schadelijk voor de gezondheid en daarom niet acceptabel.

Als de inrichting vanwege een acute noodzaak om gedetineerden of vreemdelingen op te nemen, er niet aan kan ontkomen om tijdelijk een roker met een niet-roker onvrijwillig samen te plaatsen, dan dient tijdelijk een rookvrij regime op de betreffende cel te gelden.

Aanbevelingen

Sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

- Leg de criteria voor de selectie van celgenoten in lokale instructies vast.
- Voorkom te allen tijde dat niet-rokers onvrijwillig op een cel worden geplaatst waar de celgenoot rookt.
- Stimuleer gedetineerden en ingesloten vreemdelingen om zelf een celgenoot te zoeken en leg dit vast in de huis- of afdelingsregels.

3.4 Accommodatie

Criterium

De ISt heeft met betrekking tot de mpc-accommodatie het volgende criterium gehanteerd: De verblijfsruimten voldoen aan de daarvoor geldende standaarden, zijn voldoende geventileerd en beschikken over een voldoende afgescheiden sanitair gedeelte.

Bevindingen

Vloeroppervlakte

De meerpersoonscellen in de bezochte penitentiaire inrichtingen voldoen alle aan de door DJI gestelde minimumnorm van 10 m². De meerpersoonscellen in de PI Oosterhoek en in de beide detentiecentra hadden een vloeroppervlakte van minstens 11 m².

Vrijwel alle geïnterviewden waren van mening dat vooral de cellen in de penitentiaire inrichtingen erg krap bemeten zijn. Er is nauwelijks bewegingsruimte naast het stapelbed en de cel slibt al snel dicht met eigendommen van beide celgenoten. Dat laatste bemoeilijkt ook de celinspecties door het inrichtingspersoneel.

Afscheiding sanitaire ruimte

In alle bezochte inrichtingen hebben de meerpersoonscellen een

sanitaire ruimte met minimaal een toilet en doorgaans ook een wasbak.¹³ In de penitentiaire inrichtingen voor vrouwen en in de detentiecentra voor vreemdelingen is er ook een douche op de meerpersoonscel.

De sanitaire ruimte is soms door middel van een gordijn, soms door middel van halve klapdeuren en soms door middel van een hoge deur afgescheiden van de rest van de cel. Vooral bij de halve deuren en de gordijnscheiding hebben de ingeslotenen problemen met de privacy. Dat geldt dan zowel voor de toiletgang als voor het verkleeden in de vaak krappe sanitaire ruimte. Een enkele inrichtingsdirectie meldde vanuit veiligheidsoverwegingen bewust voor een gordijnscheiding te hebben gekozen.

Inrichting meerpersoonscel

Alle meerpersoonscellen hebben een stapelbed. Meestal beschikt het bovenbed over een uitvalrek en is er een trapje gemonteerd om het bovenbed te bereiken. In de PI De Geerhorst en het detentiecentrum Zeist ontbreekt zo'n trap en moeten de ingeslotenen via een stoel naar boven klauteren.

Verder beschikken alle meerpersoonscellen over een tafel (doorgaans een aan de zijmuur bevestigd werkblad) twee stoelen en afsluitbare kastruimte. In veel inrichtingen staat op de meerpersoonscellen een koelkast en overal is minstens één televisietoestel aanwezig. Soms hoeven gedetineerden minder of geen huur te betalen voor het gebruik ervan. Dat is gedaan om het verblijf op een mpc voor hen aantrekkelijker te maken. Een aantal gedetineerden gaf aan dat dit voor hen inderdaad mede een reden was waarom zij aan een verblijf op een mpc de voorkeur gaven.

In vijf van de negen bezochte penitentiaire inrichtingen staan er op de meerpersoonscellen twee televisietoestellen. In de PI De Geerhorst, de PI Oosterhoek, de PI Ter Peel, de PI Nieuwersluis en de beide detentiecentra voor vreemdelingen staat er één tv op cel. In de interviews met gedetineerden en ingeslotenen vreemdelingen kwam steeds opnieuw naar voren dat dat vaak tot meningsverschillen en spanningen leidt.

Luchtverversing

Als onderdeel van de landelijke invoering van mpc-gebruik is de mechanische ventilatiecapaciteit op de meerpersoonscellen aangepast, zodat per uur 100 m³ lucht wordt ververst. Desondanks uitten de gedetineerden en ingesloten vreemdelingen veel onvrede over het vaak benauwde luchtklimaat op de meerpersoonscellen. Vooral als beide

¹³ In de PI Karelkamp bevindt de wasbak zich zonder afscheiding in de verblijfsruimte.

ingesloten en roken, is dit een probleem.

In alle bezochte inrichtingen staan de meerpersoonscellen in directe verbinding met de buitenlucht; hetzij door middel van een luikje of raampje dat open kan, hetzij door middel van een zogenaamd dauerluchttingsrooster.

Hierop is één uitzondering, nl. gebouw 4 van het detentiecentrum Zeist. Hier vindt de luchttoevoer plaats door middel van een aansluiting op een centraal luchtcirculatiesysteem. In deze inrichting zijn veel klachten over het gebrek aan frisse lucht, zowel onder de ingesloten vreemdelingen als bij het personeel. Ook de medische dienst signaleert regelmatig ademhalingsproblemen en andere gezondheidsklachten die zijn te herleiden tot de gebrekkige klimaatbeheersing in gebouw 4.

De klachten over benauwdheid op de meerpersoonscellen nemen toe in warme periodes. In sommige inrichtingen werden tijdens de hete zomerperiode in 2010 zelfs temperaturen van boven de 40 graden gemeten.¹⁴ Verschillende inrichtingen stellen permanent of gedurende de zomermaanden een kleine ventilator beschikbaar aan gedetineerden op meerpersoonscellen. In andere inrichtingen (PI De Kruisberg, PI De Geerhorst, PI Oosterhoek, PI Nieuwersluis) gebeurt dat niet en moeten de gedetineerden zo'n ventilator huren, kopen of invoeren. Voor een aantal van hen is dat bezwaarlijk.

Onderhoud aan het luchtventilatiesystemen vindt periodiek plaats. De verantwoordelijkheid hiervoor berust bij de Rijksgebouwdienst. Uit metingen die dan worden verricht, blijkt soms dat de ventilatiecapaciteit onvoldoende is. Recent is dat bijvoorbeeld in de PI Ter Peel en in de PI Zoetermeer het geval geweest.

Een specifiek probleem is het schoonhouden van de mechanische afzuigroosters op de meerpersoonscellen. De gedetineerden en ingesloten vreemdelingen moeten die zelf schoonmaken, maar in de praktijk is dat onderhoud lastig en wordt er vaak ook onvoldoende toezicht op gehouden. De PI Oosterhoek heeft dit opgelost doordat de afdeling Facilitaire Zaken tweemaal per jaar een ronde langs alle cellen maakt om te controleren of de afzuigroosters schoon zijn.

¹⁴ Een opvallende uitzondering was het DC Zaandam waar sinds enige tijd met vloerkoeling wordt gewerkt.

Oordeel

De meerpersoonscellen in de penitentiaire inrichtingen zijn krap bemeten. Dat is ook niet verwonderlijk, want het zijn van oorsprong cellen voor één persoon. De normen voor meerpersoonscellen in nieuw te bouwen inrichtingen gaan uit van een groter vloeroppervlak, nl. 12 m².

De afscheiding van de sanitaire ruimte is in een aantal inrichtingen voor verbetering vatbaar. Een afscheiding door middel van uitsluitend een (douche)gordijn is wel erg beperkt en komt onvoldoende tegemoet aan de behoefte van ingeslotenen aan privacy tijdens het douchen, het wassen en de toiletgang. De Ist verwijst in dit verband ook naar het commentaar van de Raad van State bij de voorgestelde wetswijziging om mpc-gebruik mogelijk te maken.¹⁵ Naar het oordeel van de Raad staat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) op zichzelf het plaatsen van meer gedetineerden op één cel niet in de weg, maar stelt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wel bepaalde eisen aan detentiesituaties, bijvoorbeeld ten aanzien van sanitaire voorzieningen.

Een trapje om het bovenbed op een mpc te bereiken is eveneens een absolute noodzaak. Toch ontbreekt zo'n trapje in enkele inrichtingen. Verder is het beschikbaar stellen van twee televisietoestellen op een meerpersoonscel een factor die de weerstand tegen een mpc-plaatsing vermindert. Uiteraard moet dat technisch wel mogelijk zijn.

De klachten over het gebrek aan frisse lucht zijn serieus. Dit is een punt dat blijvend aandacht behoeft bij de periodieke controles onder verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst. Echter, ook het schoonhouden van de mechanische afzuigroosters kan beter worden gecontroleerd. De periodieke controle door de Facilitaire Dienst in de PI Oosterhoek beschouwt de Ist in dat verband als een good practice. Om ervoor te zorgen dat er gedurende warme periodes voldoende ventilatie is op de meerpersoonscellen, is het een minimale vereiste dat gedetineerden dan van inrichtingswege een ventilator krijgen. Lang niet overal is dat het geval.

¹⁵ Zie TK, 2002-2003, 28979, A.

Aanbevelingen

Sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

- Bezie in inrichtingen waar het sanitaire gedeelte van door middel van een (douche)gordijn is afgescheiden van de rest van de meerpersoonscel, de mogelijkheid om een deur te plaatsen.
- Zorg ervoor dat het bovenbed op een meerpersoonscel overal door middel van een trapje kan worden bereikt.
- Stel twee televisietoestellen op een mpc beschikbaar waar er nu slechts één aanwezig is.
- Stel aan gedetineerden op een meerpersoonscel in ieder geval tijdens de zomermaanden een ventilator beschikbaar.

3.5 Disciplinair beleid

De Ist heeft met betrekking tot de het disciplinaire beleid bij meerpersoonscelgebruik het volgende criterium gehanteerd: *Er is (landelijk consistent) beleid met betrekking tot weigering van samenplaatsing.*

Bevindingen

De aantallen gedetineerden en vreemdelingen die weigeren om op een meerpersoonscel te worden geplaatst, zijn vooral in de penitentiaire inrichtingen zeer beperkt. Het aantal weigeringen waarvan rapport is opgemaakt, varieerde in de eerste helft van 2010 van geen (PI Hooglyet, PI De Kruisberg) tot maximaal zes (PI Karelskamp en PI Oosterhoek). In het detentiecentrum Zeist is vijf vreemdelingen een rapport aangezegd wegens mpc-weigering. In het DC Zaandam ging het tot en met oktober 2010 om 23 vreemdelingen.

Als een gedetineerde of vreemdeling plaatsing op een meerpersoonscel weigert, tracht het inrichtingspersoneel hem er in eerste instantie van te overtuigen om de mpc-plaatsing op te volgen. Persisteert de betrokkene in de weigering, dan plaatst de inrichtingsdirectie hem in afzondering. De meesten kiezen er dan al na enkele uren of dagen voor om alsnog op een meerpersoonscel te worden geplaatst. Zelden houden gedetineerden of vreemdelingen hun weigering langer vol.

Plaatsing in afzondering vanwege een weigering tot plaatsing op een mpc geschiedt in sommige inrichtingen bij wijze van ordemaatregel en in andere bij wijze van disciplinaire straf.

Ook tijdens het verblijf op een meerpersoonscel kunnen zich feiten voordoen die een disciplinaire reactie vergen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als op de cel ongeoorloofde zaken worden aangetroffen of als rijkseigendommen zijn vernield. Disciplinair optreden wordt dan

volgens het geïnterviewde personeel bemoeilijkt doordat niet altijd eenduidig is vast te stellen wie hierop disciplinair moet worden aangesproken. Jurisprudentie van de RSJ laat zien dat deze aansprakelijkstelling zeer nauw luistert. Een tweede complicatie in het disciplinaire beleid ontstaat, als een gedetineerde of vreemdeling wordt gesanctioneerd met afzondering op de eigen cel. Immers, de celgenoot behoudt dan zijn vrijheid om tijdens de recreatie de cel te verlaten en behoudt zijn recht op een tv. Dit ontkracht volgens het inrichtingspersoneel de opgelegde sanctie. Om dit bezwaar te ondervangen hebben enkele inrichtingen op de verblijfsafdeling zg. time out cellen gereserveerd waar de 'afzondering op eigen cel' ten uitvoer wordt gelegd. Ook komt het voor dat de opgelegde strafduur wordt verdubbeld.

Oordeel

De praktijk om in eerste instantie in gesprek te gaan met gedetineerden of vreemdelingen die een mpc-plaatsing weigeren, blijkt te werken. Het aantal mpc-weigeringen is zeer gering. In zijn advies '*Meer op één cel*' (2008) pleit de RSJ ervoor om dergelijke weigeringen helemaal 'uit de strafsfeer' te halen. Dat lijkt de Ist een stap te ver te zijn. Immers, de dreiging van afzondering en de toepassing ervan fungeren in de praktijk wel degelijk als uiterste drukmiddel. Ook in de interviews met de ingesloten kwam dat naar voren.

Jurisprudentie van de RSJ wijst uit dat afzondering vanwege weigering tot samenplaatsing alleen bij wijze van disciplinaire straf mag worden opgelegd en niet als ordemaatregel. Immers - zo is de redenering- het niet voldoen aan een opdracht levert strafwaardig gedrag op. Een aantal inrichtingen zal zijn afzonderingsbeleid hierop moeten aanpassen. Van de onderzochte inrichtingen gaat het om de PI Karelskamp, de PI De Kruisberg, de PI Oosterhoek, de PI Zoetermeer en de PI Zuid-Oost. Dat het lastig is om bij overtreding van de regels op een mpc een verantwoordelijke aan te wijzen, is een complicatie die inherent is aan het gebruik van meerpersoonscellen. Het is wel van belang om in huis- en/of afdelingsregels vast te leggen dat beide celgenoten ervoor verantwoordelijk zijn om te voorkomen dat zich op de meerpersoonscel ongeoorloofde zaken voordoen.

Aanbevelingen

Sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

- Pas bij weigering van een meerpersoonscel-plaatsing afzondering uitsluitend bij wijze van disciplinaire straf toe.
- Benadruk in huis- en/of afdelingsregels de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van beide celgenoten voor de goede gang van zaken op de meerpersoonscel.

3.6 Alternerend dagprogramma

criterium

De Ist heeft met betrekking tot het dagprogramma bij meerpersoons- celgebruik het volgende criterium gehanteerd: *Samengeplaatste personen in een regime van beperkte gemeenschap hebben zoveel mogelijk een alternerend dagprogramma.*

Bevindingen

In de landelijke werkinstructies die ten behoeve van de invoering van meerpersoonscelgebruik bij het gevangeniswezen in 2004 zijn opge- steld, is de volgende passage opgenomen: *‘Ten behoeve van de privacy van gedetineerden op een meerpersoonscel wordt, voorzover de lokale situatie en het dagprogramma in de inrichting dit toestaat, gewerkt met wisselroosters zodat celgenoten beurtelings aan activiteiten kunnen deelnemen.’*

In de praktijk heeft één van de bezochte penitentiaire inrichtingen zo’n wisselrooster, nl. de PI Ter Peel. In het begin van 2010 is dit rooster tijdelijk afgeschaft geweest, maar op verzoek van zowel gedetineerden als executief personeel weer snel ingevoerd.

Uit de interviews in alle inrichtingen bleek, dat een wisselrooster tegemoet komt aan de grote behoefte van veel gedetineerden aan enige privacy door dagelijks af en toe wat tijd alleen op cel door te kunnen brengen. Enkele gedetineerden gaven aan af en toe zelfs het luchten over te slaan om even alleen op cel te kunnen zijn.

Met uitzondering van de PI Ter Peel voelt het executieve personeel echter weinig voor zo’n wisselrooster. Het compliceert het werk op de afdeling. Een aantal penitentiaire inrichtingen heeft in het verleden wel met een wisselrooster gewerkt. Die werkwijze is daar naderhand weer afgeschaft, omdat die niet goed bleek te werken. Uit de gesprekken met inrichtingsfunctionarissen kwam bovendien naar voren dat het recent door DJI in het kader van het landelijke project Optimalisering Personeels Inzet (OPI) dienstroostersysteem het werken met een wisselrooster in de weg zou staan.

Afgezien van het ontbreken van een wisselrooster hebben gedetineer- den in verschillende inrichtingen er moeite mee dat er weinig activitei- ten buiten de cel zijn. Vooral het in enkele inrichtingen niet kunnen deelnemen aan de arbeid, vanwege het ontbreken van voldoende opdrachten, is bezwaarlijk. Het gevolg is dat samengeplaatste gedeti- neerden vaak erg lang met elkaar op de cel verblijven. Daar staat tegenover dat veel van de bezochte inrichtingen gedetineerden op een meerpersoonscel voorrang geven bij de deelname aan de arbeid. Het komt ook voor dat de recreatie-uren onevenwichtig over de week

verspreid zijn. Zo gaven enkele gedetineerden op de inkomstafdeling van het huis van bewaring in de PI Nieuwersluis aan dat er geen arbeid is en dat de recreatie-uren als volgt zijn verdeeld: zaterdag, zondag, maandagmorgen heel vroeg en dinsdag. De resterende dagen zitten de gedetineerden vrijwel voortdurend samen op cel. Er is hier dan ook behoefte aan meer en/of beter over de week gespreide recreatie.¹⁶

Oordeel

Voor gedetineerden op een meerpersoonscel is het af en toe kunnen hebben van privacy belangrijk. De gesprekken die de Ist met hen heeft gehad, bevestigen dat. Om deze reden heeft DJI bij de invoering van meerpersoonscelgebruik het voornemen uitgesproken om waar mogelijk een wisselrooster in te voeren zodat samengeplaatste gedetineerden beurtelings aan activiteiten kunnen deelnemen. In haar reactie op het advies van de RSJ over meerpersoonscelgebruik aan de Tweede Kamer (juli 2008, TK 2007–2008, 24 587, nr. 293) heeft de staatssecretaris van Justitie dit voornemen herbevestigd. De praktijk is echter anders. Op één uitzondering na was er in geen van de onderzochte penitentiaire inrichtingen een wisselrooster voor samengeplaatste gedetineerden. Het zou het werk voor het executieve personeel compliceren. Verder is het effect ervan in zoverre beperkt, dat gedetineerden bij een volledig dagprogramma, inclusief arbeid overdag slechts een klein aantal uren samen op cel doorbrengen. Dat neemt niet weg dat de gedetineerden grote behoefte hebben aan het af en toe hebben van enige privacy. Het is niet goed aanvaardbaar dat zij ten behoeve van die privacy zouden moeten afzien van wettelijke activiteiten, zoals luchten etc. Positief in dit verband is dat verschillende directies waarmee de Ist heeft gesproken, hebben toegezegd de haalbaarheid van een wisselrooster nog eens te willen heroverwegen.

Overigens is een wisselrooster in inrichtingen in gevangnissen met een regime van algehele gemeenschap en in detentiecentra voor vreemdelingen minder relevant. Immers, daar staat de celdeur overdag vrijwel steeds open en hoeven samengeplaatste gedetineerden en vreemdelingen niet nagenoeg de hele dag in elkaars aanwezigheid te verkeren.

¹⁶ De directie van de PI Nieuwersluis heeft inmiddels toegezegd te willen zien of een evenwichtiger verdeeld dagprogramma haalbaar is. Wel verwijst zij naar de beperkingen die de dienstroostering conform het landelijke project OPI in dit verband oplegt.

Aanbeveling

Sector Gevangeniswezen

Stimuleer de directies van penitentiaire inrichtingen tot het invoeren van een wisselrooster voor gedetineerden op een meerpersoonscel en creëer daarvoor zonodig aanvullende randvoorwaarden.

3.7 Duur en beëindiging van het verblijf op een meerpersoonscel

Criterium

De Ist heeft met betrekking tot de duur en beëindiging van het verblijf op een meerpersoonscel het volgende criterium gehanteerd: *Penitentiaire inrichtingen hanteren een transparante procedure bij het rouleren van gedetineerden tussen meerpersoons- en eenpersoonscellen.*

Bevindingen

Zoals al eerder is gemeld, verblijven vreemdelingen in detentiecentra structureel gedurende hun hele verblijf op een meerpersoonscel, tenzij er sprake is van een (psycho)medische contra-indicatie.

In de penitentiaire inrichtingen variëren het beleid en de praktijk met betrekking tot de duur van het verblijf op een meerpersoonscel sterk. Sommige penitentiaire inrichtingen noemen in de werkinstructies een indicatieve maximumtermijn van bijvoorbeeld 6-8-10 weken of 3 maanden. In andere inrichtingen wordt bewust geen maximum- en/of minimumtermijn genoemd. Op de hvb-afdelingen van de PI De Kruisberg en de PI Ter Peel verblijven de gedetineerden de gehele periode tot hun overplaatsing naar een andere inrichting op een meerpersoonscel.

In alle inrichtingen kunnen gedetineerden die graag een cel willen blijven delen, langer op een meerpersoonscel verblijven. Penitentiaire inrichtingen gaan echter verschillend om met gedetineerden die na een mpc-periode opteren voor een verblijf op een eenpersoonscel. Sommige inrichtingen hanteren een wachtlijst voor plaatsing op een eenpersoonscel volgens het first-in first-out principe. In andere inrichtingen komt men pas voor overplaatsing naar een eenpersoonscel in aanmerking als de celgenoot de inrichting verlaat. In enkele inrichtingen klaagden de gedetineerden over willekeur. Hoe snel je op een eenpersoonscel wordt geplaatst, hangt daar volgens hen af van de individuele piw'er en/of van de druk die de betreffende gedetineerde op het personeel uitoefent.

Het komt in alle penitentiaire inrichtingen en ook in detentiecentra voor dat een ingeslotene op een meerpersoonscel daar na verloop van tijd toch ongeschikt voor blijkt te zijn. Dan beziet de inrichting of alsnog een contra-indicatie moet worden afgegeven. Is dat het geval, dan plaatst de inrichting de betrokkene op een eenpersoonscel. Het komt ook regelmatig voor dat er sprake is van een mismatch tussen de celgenoten, vooral in inrichtingen waar er weinig tijd is geweest voor een goede selectie van celgenoten en waar de ingeslotenen weinig ruimte krijgen om zelf een celgenoot te zoeken. In het algemeen is het executieve personeel alert op signalen van mogelijke spanningen tussen de celgenoten. Als die er zijn, reageren zij daarop. In eerste instantie gebeurt dit meestal door middel van een gesprek. Om precedentwerking te voorkomen honoreren zij doorgaans niet direct elk verzoek van gedetineerden of ingesloten vreemdelingen om van celgenoot te wisselen. Veel geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen stellen dat conflicten kennelijk eerst moeten escaleren, voordat wordt ingegrepen. Bovendien melden zij dat er aanzienlijke verschillen zijn in de souplesse waarmee inrichtingswerkers verzoeken tot wisseling van celgenoot honoreren.

Oordeel

Het is begrijpelijk dat penitentiaire inrichtingen geen vaste maximumtermijn kunnen hanteren voor het verblijf op een meerpersoonscel. Op welk moment een gedetineerde van een meerpersoonscel op zijn verzoek naar een eenpersoonscel kan worden overgeplaatst, hangt immers af van de op dat moment beschikbare eenpersoonscellen. Het is wel van belang om te voorkomen dat de snelheid waarmee een gedetineerde na een mpc-verblijf op een eenpersoonscel wordt geplaatst, vooral afhangt van de bereidwilligheid van de individuele piw'er en/of van de druk die de betreffende gedetineerde op het personeel uitoefent. Een betere sturing op een eerlijk verloop van dit proces kan worden verkregen door met een overplaatsingswachtlIJst te werken voor gedetineerden die na een verblijf op een meerpersoonscel voor een eenpersoonscel in aanmerking willen komen. Behalve de duur van het verblijf op een meerpersoonscel zou ook het aantal verschillende celgenoten dat men heeft gehad, van invloed kunnen zijn op de plaats op de overplaatsingswachtlIJst. Geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen geven namelijk aan het bezwaarlijk te vinden zich steeds weer te moeten aanpassen aan nieuwe celgenoten.

Dat er regelmatig sprake is van meerpersoonscelgenoten die naderhand niet goed bij elkaar blijken te passen, onderstreept het belang van een goede selectie van celgenoten waarbij ruimte bestaat om zelf een

celgenoot te zoeken. In paragraaf 3.3. is daar een aanbeveling over opgenomen.

Vreemdelingen die in detentiecentra zijn ingesloten verblijven in beginsel de hele verblijfsperiode op een meerpersoonscel, tenzij er sprake is van een contra-indicatie. In het overkoepelende inspectiebericht dat de ISt in 2010 heeft uitgebracht over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring heeft zij vraagtekens geplaatst bij het veel verdergaande mpc-beleid bij de vreemdelingenbewaring dan in het gevangeniswezen. Paragraaf 5.3 komt op deze kwestie terug.

Aanbeveling

Sector Gevangeniswezen

Voer op afdelingen waar sprake is van mpc-gebruik een systeem (bijvoorbeeld een overplaatsingswachttijst) in dat zorgt voor een eerlijke en transparante overplaatsingsvolgorde van gedetineerden die na verloop van tijd op een eenpersoonscel geplaatst willen worden.

3.8 Voorlichting aan ingesloten

Criterium

De ISt heeft met betrekking tot de voorlichting aan ingesloten het volgende criterium gehanteerd: *Ingesloten worden zowel schriftelijk als mondeling afdoende geïnformeerd over de mpc-praktijk in de inrichting.*

Bevindingen

Penitentiaire inrichtingen en detentiecentra voor vreemdelingen behoren de ingesloten zowel schriftelijk als mondeling te informeren over de gang van zaken binnen de inrichting. Het schriftelijk informeren gebeurt door middel van huis- en afdelingsregels. Wat in deze regels is vermeld over de mpc-procedure, wisselt sterk.

De huis- en afdelingsregels van sommige inrichtingen melden weinig of niets over het mpc-gebruik in de inrichting. Andere doen dat uitvoeriger en melden niet alleen dat plaatsing op een meerpersoonscel mogelijk is, maar ook dat er sprake kan zijn van contra-indicaties en dat er aan het mpc-verblijf een screeningsperiode op een eenpersoonscel voorafgaat. Alleen de PI De Kruisberg, de PI Oosterhoek en de PI Ter Peel maken in hun huis- of afdelingsregels melding van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de celgenoten voor het schoonhouden van de cel en/of van de gemeenschappelijke aansprakelijkheid bij vermissing of beschadiging van onderdelen van de celinventaris. In afdelingsregels van de PI Nieuwersluis is vermeld dat samengeplaatste

gedetineerden een schriftelijk verzoek kunnen doen om van celgenoot te wisselen.

Gedetineerden en vreemdelingen krijgen bij binnenkomst in de inrichting een intakegesprek met respectievelijk een piw'er of een detentietoezichthouder. In de meeste inrichtingen zijn de geïnterviewde ingesloten niet te spreken over de manier waarop zij bij de intake worden geïnformeerd over de mpc-procedure. In de meeste inrichtingen staat hierover ook niets vermeld in de werkinstructies voor het personeel. Zaken waar ingesloten doorgaans niet over worden geïnformeerd zijn: de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het schoonhouden van de meerpersoonscel; de gemeenschappelijke aansprakelijkheid bij onregelmatigheden; de (vermoedelijke) duur van het mpc-verblijf.

Oordeel

De informatievoorziening over de mpc-werkwijze binnen de inrichting aan gedetineerden en aan ingesloten vreemdelingen schiet tekort. Zowel in de huis- en/of afdelingsregels, als in de intakegesprekken dient tenminste aandacht te worden geschonken aan:

- de screenings- en beslissingsprocedure met betrekking tot de ongeschiktheid voor plaatsing op een meerpersoonscel;
- de sanctie bij weigering;
- de mogelijkheid/wenselijkheid om zelf een celgenoot te kiezen;
- de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de goede gang van zaken op de meerpersoonscel;
- de procedure met betrekking tot de beëindiging van het mpc-verblijf en de overgang naar een eenpersoonscel.

Aanbeveling

Sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

Neem in de afdelings- en/of huisregels van de inrichting artikelen op m.b.t. (1) de screenings- en beslissingsprocedure ten aanzien van de mpc-ongeschiktheid, (2) de keuze van een celgenoot, (3) de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van celgenoten, en (4) de beëindiging van het mpc-verblijf.

Stel bovendien zeker dat deze punten in de intakegesprekken met ingesloten aan de orde komen.

3.9 Conclusie

De plaatsing op een meerpersoonscel verloopt over het algemeen zonder grote problemen. Wel blijkt de mpc-plaatsing van enerzijds zeer langgestraften en anderzijds zeer kortgestrafte arrestanten vaak op bezwaren te stuiten.

De ISt constateert dat in de mpc-werkwijze nog wel de nodige verbeteringen nodig en mogelijk zijn.

Zo komt het regelmatig voor dat gedetineerden direct bij binnenkomst op een meerpersoonscel worden geplaatst. In de centra voor vreemdelingenbewing is dat de standaardwerkwijze. Deze werkwijze brengt risico's met zich mee. Het is belangrijk dat pas tot meerpersoonscelgebruik wordt overgegaan, nadat tenminste de (psycho)medische staf heeft geconstateerd dat er geen contra-indicaties zijn.

Verder moeten de inrichtingen er voor zorgen dat rokers niet onvrijwillig worden samengeplaatst met niet-rokers.

De ISt constateert tevens dat het van wezenlijk belang is om gedetineerden en ingesloten vreemdelingen de nodige ruimte te geven om zelf een celgenoot te kiezen. Dat vermindert de spanningen tussen celgenoten en vergroot hun veiligheidsgevoel.

De geïnterviewde ingeslotenen klagen regelmatig over de soms beperkte afscheiding van het sanitaire gedeelte op mpc's en over gebrekkige ventilatie. Verder zou het invoeren van een zogenaamd wisselrooster tegemoet komen aan hun behoefte aan privacy.

De manier waarop gedetineerden en ingesloten vreemdelingen schriftelijk en mondeling worden geïnformeerd over de mpc-werkwijze in de inrichting, verdient verbetering. Dat geldt ook voor de transparantie van de beëindiging van de mpc-plaatsing in penitentiaire inrichtingen. Het mag niet zo zijn dat verzoeken van assertieve gedetineerden tot plaatsing op een eenpersoonscel eerder worden gehonoreerd dan die van gedetineerden die zich meer op de achtergrond houden.

Tenslotte beveelt de ISt aan om de mpc-praktijk in de penitentiaire inrichtingen en de centra voor vreemdelingenbewing met behulp van de uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek te evalueren.

4

Veiligheid

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens hoe veilig meerpersoonscelgebruik is voor ingesloten en inrichtingspersoneel. Hoeveel veiligheidsincidenten zich op meerpersoonscellen hebben voorgedaan, is het onderwerp van de derde paragraaf van dit hoofdstuk.

4.1 Veiligheid voor ingesloten

criterium

De Ist heeft met betrekking tot de veiligheid voor ingesloten op een meerpersoonscel het volgende criterium gehanteerd: *Ingesloten voelen zich veilig op een meerpersoonscel.*

Bevindingen

De geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen geven aan zich over het algemeen veilig te voelen op een meerpersoonscel. Doorslaggevend voor dat veiligheidsgevoel is de vrijheid die zij hebben om zelf een celgenoot te kiezen. Ontbreekt die vrijheid, dan voelt men zich minder veilig.

Inrichtingsfunctionarissen zijn over het algemeen alert op signalen van mogelijke misstanden op een meerpersoonscel. Dat geldt niet alleen voor de piw'ers en de detentietoezichthouders op de verblijfsafdelingen, maar ook voor de (psycho)medische staf. Als er signalen zijn van mogelijk geweld of intimidatie tussen celgenoten, dan grijpt men in. Zoals ook al in paragraaf 3.7 is gemeld, gaat het personeel om precedentwerking te voorkomen meestal niet direct over tot het uit elkaar plaatsen van de celgenoten. Doorgaans wordt eerst met de celgenoten gesproken. Als dat nodig is, worden de celgenoten daarna alsnog uit elkaar geplaatst. Daarbij komt het voor dat het slachtoffer van intimidatie of geweld op een eenpersoonscel wordt geplaatst. Zonodig gebeurt dat laatste op een andere afdeling.

De Ist heeft ook geïnformeerd in hoeverre het voor ingesloten mogelijk is om bij eventuele incidenten op de meerpersoonscel alarm te slaan. De cellen in de onderzochte inrichtingen beschikken over een intercominstallatie waarmee ingesloten overdag, 's avonds en 's nachts contact kunnen zoeken met het inrichtingspersoneel. Over het algemeen weten ook de bewaarders in de centrale meldkamer van de inrichting welke cellen dubbel worden bezet.

De landelijke werkinstructies die bij de invoering van het mpc-gebruik zijn opgesteld, maken melding van de noodzaak dat 's nachts tenminste één piw'er aanwezig is voor de bejegening van gedetineerden op een meerpersoonscel. In de praktijk wordt ruimschoots aan deze eis

voldaan, doordat naar aanleiding van de Schipholbrand de nachtelijke personeelsformatie ten behoeve van de brandveiligheid in justitiële inrichtingen is opgevoerd.

Mocht er brand uitbreken of mocht zich een andere calamiteit voordoen binnen de inrichting, dan zijn de meerpersoonscellen door middel van een bijzondere markering op de celdeuren direct voor de hulpverleners herkenbaar.

Sommige ingesloten en ingesloten vreemdelingen gaven aan dat zij er voor hun veiligheid juist bewust voor hadden gekozen om de cel met een ander te delen. Meestal ging het daarbij om personen met serieus gezondheidsrisico. Bij een acuut probleem kan de celgenoot dan direct alarm slaan. Ook als er sprake is van psychische problemen kan het eveneens soms voordelen hebben om de cel te delen.

Oordeel

Mits gedetineerden en ingesloten vreemdelingen zelf kunnen aangeven met wie zij de cel willen delen, levert het plaatsen op een meerpersoonscel geen extra veiligheidsrisico's op voor de celgenoten. Daar komt bij dat het inrichtingspersoneel alert is op mogelijke misstanden en celgenoten zonodig uit elkaar plaatst.

Ook 's avonds en 's nachts zijn er de nodige technische en personele maatregelen getroffen om mogelijke veiligheidsrisico's te ondervangen.

4.2 Veiligheid voor inrichtingspersoneel

criterium

De Ist heeft met betrekking tot de veiligheid voor het inrichtingspersoneel het volgende criterium gehanteerd: *Meerpersoonscelgebruik vermindert de veiligheid(sbeleving) van het inrichtingspersoneel niet significant.*

Bevindingen

Bij de invoering van meerpersoonscelgebruik binnen het gevangeniswezen waren velen beducht voor de veiligheidsrisico's voor het personeel. Dit heeft onder andere geleid tot landelijke instructies voor het openen en sluiten van meerpersoonsceldeuren. Uitgangspunt daarbij is dat deze deuren steeds door twee piw'ers dienen te worden geopend. Bovendien hebben alle piw'ers destijds een eendaagse training gehad in het omgaan met gedetineerden op een meerpersoonscel.

Voor het personeel in de centra voor vreemdelingenbewaring zijn geen bijzondere instructies opgesteld voor het betreden van een meerpersoonscel.

In de praktijk voelen noch detentietoezichthouders in centra voor vreemdelingenbewaring, noch piw'ers in penitentiaire inrichtingen zich onveilig als zij een meerpersoonsceldeur openen. De instructie dat steeds twee personeelsleden een celdeur moeten openen, wordt in geen van de bezochte inrichtingen meer nageleefd. Wel achten het personeel en de leiding van de bezochte inrichtingen het van belang dat er bij het uitsluiten van gedetineerden en vreemdelingen tenminste één extra personeelslid bij wijze van achtervang op de afdeling aanwezig is. Voordat de celdeur wordt geopend, neemt het personeelslid daartoe eerst door het deurluikje de situatie op de cel in ogenschouw. Het fysiek met twee personeelsleden openen van een meerpersoonsceldeur vindt alleen nog op indicatie plaats.

Voor het betreden van meerpersoonscellen in nachtelijke uren en bij calamiteiten geldt de landelijke instructie dat het Interne Bijstandsteam (IBT) met zeven man moet worden ingezet. Deze instructie is van toepassing voor zowel detentiecentra als voor penitentiaire inrichtingen. Sommige inrichtingen passen deze instructie nauwgezet toe, andere inrichtingen handelen bij het openen van celdeuren in de nachtelijke uren naar bevind van zaken. Het IBT wordt dan niet altijd ingezet. Overigens waren sommige inrichtingsfunctionarissen en -directies van mening dat een IBT-inzet van zeven man royaal is en het risico met zich brengt dat men elkaar bij het optreden in en rond de meerpersoonscel voor de voeten loopt.

De invoering van meerpersoonscelgebruik heeft wel een ander gevolg dat van invloed is op de veiligheidsbeleving van het personeel. Zowel in de detentiecentra als op de penitentiaire afdelingen met meerpersoonscellen, bevinden zich meer ingesloten op de verblijfsafdeling dan bij eenpersoonscelgebruik het geval zou zijn. Het geïnterviewde personeel geeft aan dat dit extra drukte geeft op de afdeling en soms leidt tot onoverzichtelijke situaties.

Oordeel

De bij de invoering van meerpersoonscelgebruik gevreesde onveiligheid voor het inrichtingspersoneel, heeft zich niet voorgedaan. Wel leidt meerpersoonscelgebruik tot meer drukte en minder overzichtelijkheid op de verblijfsafdelingen.

De in 2004 voor het gevangeniswezen opgestelde werkinstructie dat te

allen tijde twee piw'ers een meerpersoonsceldeur dienen te openen is achterhaald. Piw'ers handelen in de praktijk naar bevind van zaken waarbij het wel wenselijk is dat op de verblijfsafdeling personele achtervang aanwezig is om zonodig te kunnen assisteren bij het openen en betreden van een meerpersoonscel.

Gelet op de kritische kanttekeningen die sommigen daarbij hebben geplaatst, is het verstandig om de richtlijn dat het IBT steeds met zeven man moet optreden bij het betreden van een meerpersoonscel, nader te evalueren.

Aanbeveling

Sector Gevangeniswezen

Vervang de landelijke instructie dat meerpersoonscellen steeds door twee piw'ers moeten worden geopend door een aanwijzing dat er bij het openen van een mpc-deur tenminste personele achtervang op de woonafdeling aanwezig moet zijn.

Sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

Evalueer de instructie dat het IBT bij het optreden in en rond een meerpersoonscel steeds zeven man sterk dient te zijn.

4.3 Veiligheidsincidenten

Criterium

De Ist heeft met betrekking tot de registratie van veiligheidsincidenten op een meerpersoonscel het volgende criterium gehanteerd: *Incidenten met betrekking tot meerpersoonscelgebruik worden geregistreerd en aan de hand daarvan wordt het mpc-beleid zonodig bijgesteld.*

Bevindingen

Toen het meerpersoonscelgebruik in gesloten penitentiaire inrichtingen werd ingevoerd, diende aanvankelijk het aantal mpc-gerelateerde incidenten te worden bijgehouden. In het kader van de planning & control cyclus dienden de inrichtingen daar aan het hoofdkantoor DJI verslag over te doen. Na verloop van tijd is deze verplichting geschrapt.

De Ist heeft alle bezochte inrichtingen gevraagd om te analyseren hoeveel mpc-gerelateerde incidenten zich in de eerste helft van 2010 hadden voorgedaan. Op twee inrichtingen na (PI De Kruisberg en PI Zoetermeer) konden alle inrichtingen de specifieke mpc-incidenten in hun algemene registratiesystemen identificeren. Tabel 4 geeft een overzicht van de aantallen incidenten.

In de tabel valt op dat zich in de bezochte penitentiaire inrichtingen in de eerste helft van 2010 vrijwel geen enkel incident heeft voorgedaan. In de twee detentiecentra voor vreemdelingenbewaring was dat anders. Daar hebben zich beduidend meer incidenten voorgedaan. Omdat het verschil tussen de centra voor vreemdelingenbewaring en de inrichtingen van het gevangeniswezen mogelijk wordt verklaard door het grotere aantal meerpersoonscellen in detentiecentra, is daarvoor in de laatste kolom van de tabel gecorrigeerd. Dan blijkt echter, dat ook als het relatieve aantal incidenten per 100 mpc-plaatsen wordt gezien, zich in de centra voor vreemdelingenbewaring beduidend meer mpc-gerelateerde incidenten hebben voorgedaan.¹⁷

Tabel 4 Aantallen mpc-incidenten in de onderzochte locaties (1e helft 2010)

Vestiging	Locatie	Aantal incidenten	Idem, per 100 mpc plaatsen
PI Achterhoek	De Kruisberg	onbekend	--
PI Almelo	Karelskamp	1	2,5
PI Grave	Oosterhoek	0	0
PI Haaglanden	Zoetermeer	onbekend	--
PI Limburg Zuid	De Geerhorst	1	1,3
PI Rotterdam	Hoogvliet	0	0
PI Utrecht	Nieuwersluis	0	0
PI Zuid-Oost	Ter Peel	0	0
	Roermond	0	0
DC Noord-Holland	Zaandam	22	4,5
DC Zeist		29	5,4

Oordeel

De inrichtingen houden geen specifieke registratie van mpc-incidenten meer bij. Gelet op de vooral in het gevangeniswezen zeer geringe frequentie daarvan, lijkt dat ook niet nodig te zijn. Het feit dat zich in de bezochte penitentiaire inrichtingen geen of nauwelijks incidenten

¹⁷ De directie van het DC Zeist schreef het relatief grote aantal incidenten in 2010 mede toe aan de plotselinge instroom van vreemdelingen uit het detentiecentrum in Alphen aan den Rijn dat in de loop van 2010 is gesloten. De verplaatsing van de vreemdelingen naar het DC Zeist heeft de nodige onrust opgeleverd.

hebben voorgedaan, onderstreept de eerdere conclusie dat de invoering van meerpersoonscelgebruik binnen het gevangeniswezen niet heeft geleid tot noemenswaardige extra onveiligheid.

Ook in de centra voor vreemdelingenbewaring doen zich relatief weinig incidenten voor. Toch zijn de aantallen incidenten hier proportioneel beduidend hoger dan in penitentiaire inrichtingen. In paragraaf 5.3 wordt hierop teruggekomen.

4.4 Conclusie

Meerpersoonscelgebruik heeft binnen de penitentiaire inrichtingen en in de centra voor vreemdelingenbewaring niet tot substantiële veiligheidsrisico's geleid. Vooral als ingesloten zelf invloed hebben op de keuze van een celgenoot, voelen zij zich over het algemeen veilig op een meerpersoonscel. Ook het executieve personeel ervaart geen onveiligheid bij het openen en betreden van meerpersoonscellen. De destijds voor het gevangeniswezen geformuleerde eis dat een mpc steevast door twee piw'ers dient te worden geopend, is achterhaald. Wel leidt mpc-gebruik tot meer drukte en minder overzichtelijkheid op de verblijfsafdelingen.

Dat meerpersoonscelgebruik niet tot extra onveiligheid leidt, blijkt ook uit het geringe aantal mpc-gerelateerde incidenten in de bezochte inrichtingen. Wel valt op dat er in detentiecentra voor vreemdelingen zich relatief meer incidenten voordoen dan in penitentiaire inrichtingen.

5

Betekenis van meerpersoonscelgebruik voor ingeslotenen en inrichting

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag hoe gedetineerden en ingesloten vreemdelingen het verblijf op een meerpersoonscel ervaren en welke voor- en nadelen het verblijf op een meerpersoonscel voor hen heeft (5.1). Paragraaf 5.2. beantwoordt dezelfde vraag vanuit het perspectief van de inrichting(sfunctionarissen). In paragraaf 5.3, tenslotte wordt een samenvattend oordeel gegeven over het verschil in het gebruik van meerpersoonscellen binnen de vreemdelingenbewaring en binnen het gevangeniswezen.

Het karakter van dit hoofdstuk is anders dan dat van de voorgaande hoofdstukken. Met name in hoofdstuk 3 werd de manier bezien waarop meerpersoonscelgebruik op onderdelen in de praktijk wordt toegepast. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe personeel, gedetineerden en ingesloten vreemdelingen, alles afwegende, het meerpersoonscelgebruik ervaren.

5.1 De voor- en nadelen van meerpersoonscelgebruik voor ingesloten

criterium

De Ist heeft met betrekking tot het welbevinden van ingesloten en het volgende criterium gehanteerd: Ingesloten ervaren mpc niet als een grote extra belasting.

Bevindingen

Zowel in individuele als in groeps gesprekken met gedetineerden en met in bewaring gestelde vreemdelingen heeft de Ist gevraagd naar de voor- en nadelen van plaatsing op een meerpersoonscel. Hieronder volgt een overzicht van de reacties op die vraag. De reacties die relatief het vaakst zijn gegeven, zijn bovenaan vermeld.

Genoemde voordelen mpc-gebruik

- Je hebt aanspraak en sociaal contact .
- Het geeft afleiding, het voorkomt piekeren en de tijd gaat sneller.
- Je kunt samen koken en eten.
- Je hebt steun aan elkaar en kunt problemen delen.
- Sommige ingesloten kunnen niet tegen alleen zijn.
- Het vermindert onzekerheid bij first-offenders.
- Het voorkomt vereenzaming.
- Het geeft sociale veiligheid bij (psycho)medische problemen.
- Als je disciplinair bestraft wordt, houd je in ieder geval nog een tv op cel.

Genoemde nadelen van mpc-gebruik

- Je hebt weinig of geen privacy.
- De cellen zijn te krap.
- De cellen zijn benauwd, vooral als beide celgenoten roken.
- Soms hebben celgenoten last van elkaar (geluidsoverlast; verschillend dag- en nachtritme etc.).
- Als je niet zelf je celgenoot kunt kiezen, voel je je soms onveilig.
- Als het niet klikt met de celgenoot, ontstaan steeds meer irritaties.
- Je moet constant rekening met elkaar houden.
- Gelovige moslims bidden vijf maal per dag en celgenoten vinden dat soms lastig.
- Als celgenoten elkaars taal niet spreken, ontstaan misverstanden.
- Delen van één tv geeft veel irritaties.

Er zijn geen wezenlijke verschillen tussen gedetineerden in penitentiare inrichtingen en vreemdelingen in detentiecentra in de waardering van het verblijf op een meerpersoonscel. Beide categorieën ingeslotenen noemen vergelijkbare voor- en nadelen.

Een belangrijke voorwaarde die steeds weer naar voren wordt gebracht bij het noemen van voor- en nadelen, is de vrijheid om zelf een celgenoot te kiezen.

Voordelen gelden vaak pas als die keuzevrijheid er is en de nadelen doen zich vooral voor als die er niet is.

De vraag is waar ingesloten gedetineerden en vreemdelingen, alle voor- en nadelen afwegend, uiteindelijk voorkeur voor hebben: verblijf op een eenpersoonscel of verblijf op een meerpersoonscel. De IST heeft niet alleen deze vraag gesteld, maar ook geïnformeerd naar het gewicht dat men aan meerpersoonscelgebruik toekent ten opzichte van andere aspecten van het inrichtingsregime. In alle inrichtingen tezamen is deze vraag aan 62 ingesloten gedetineerden en vreemdelingen voorgelegd: 22 van hen gaven de voorkeur aan een verblijf op een meerpersoonscel; 25 hadden diezelfde voorkeur, maar vonden andere aspecten van het regime belangrijker, zoals de bezoekfrequentie, de mogelijkheden om te sporten, de gelegenheid om aan de arbeid deel te nemen; 15 wilden uit privacy-overwegingen hoe dan ook op een eenpersoonscel zitten.¹⁸ De cijfers geven aan dat relatief veel ingeslotenen geen bezwaar hebben tegen een verblijf op een meerpersoonscel, zeker als daar incentives tegenover staan. Veel genoemde incentives zijn extra bezoek, extra recreatie, extra luchten of extra sport en/of korting op de huur van een

¹⁸ Het aantal geïnterviewden in vreemdelingenbewaring was te gering om afzonderlijk uit te splitsen.

tv of van een koelkast. Een aantal inrichtingen hanteert zulke incentives.

Gedetineerden- en vreemdelingsurvey DJI

Om een representatiever beeld te krijgen van de mening van ingesloten gedetineerden en vreemdelingen over het verblijf op een mpc, is aan DJI en aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd om een aantal secundaire analyses te verrichten op de resultaten van de in 2007 afgenomen surveys onder respectievelijk 6020 gedetineerden in penitentiaire inrichtingen en 575 ingesloten in vreemdelingenbewaring.¹⁹

*Tabel 5 Antwoorden op de vraag 'Ik vind het geen probleem om samen met één gedetineerde een cel te delen' (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)**

Verblijfslocatie	Gemiddelde antwoordscore
HvB epc	1,9
HvB mpc	2,9
Gevangenis epc	1,8
Gevangenis mpc	2,6
Vreemdelingenbewaring mpc (met 1 celgenoot)	3,1

Bron: I&D, DJI

** In verband met de vergelijkbaarheid zijn uitsluitend mannelijke respondenten in de analyses betrokken.*

De tabel laat zien dat ingesloten die op een meerpersoonscel verblijven, daar aanzienlijk positiever over oordelen dan gedetineerden die op een eenpersoonscel zitten. Het verschil is statistisch significant en relevant.²⁰

De tabel laat verder zien dat preventief gehechten op een meerper-

¹⁹ De resultaten van beide surveys zijn gepubliceerd in resp. 'Gedetineerd in Nederland 2007', afdeling I&D, DJI; en 'Vreemdelingenbewaring in Nederland 2007', afdeling I&D, DJI.

²⁰ Om de verschillen te analyseren heeft de afdeling I&D, DJI een variantieanalyse (ANOVA) gebruikt. Verschillen worden pas van relevante omvang geacht wanneer ze groter dan 0,25 zijn voor schaalscores en groter dan 0,5 voor losse items. Hierbij is gebruik gemaakt van een zogeheten Bonferroni correctie om zoveel mogelijk uit te sluiten dat – bij gelijktijdig toetsen van een grote reeks kenmerken – een percentage (ongeveer gelijk aan de gekozen) van de gevonden significante verschillen op toeval berust.

soonscel daar positiever over oordelen dan afgestrafte gedetineerden op een mpc. Het verschil is echter niet statistisch significant. Hetzelfde geldt voor het relatief positieve oordeel van vreemdelingen die een cel met een ander delen ten opzichte van gedetineerden die in een penitentiaire inrichting op een mpc verblijven. Ook dit verschil is statistisch niet significant. Daarbij moet worden bedacht dat de algemene detentieomstandigheden in de vreemdelingenbewaring sinds het afnemen van de survey in 2007 substantieel zijn verbeterd. In nadere analyses is getracht dit vertekende effect uit te filteren: zie paragraaf 5.3.

De vraag hoe het verblijf op een meerpersoonscel andere aspecten van de detentie (beleving) beïnvloedt, kan eveneens met de resultaten van de gedetineerdensurvey worden beantwoord. Het WODC heeft daartoe een multivariate analyse verricht op de surveydata. Bijlage 7 geeft de resultaten van deze analyse weer. Het blijkt dat het verblijf op een meerpersoonscel in een penitentiaire inrichting een negatief effect heeft op vrijwel alle aspecten van de detentie. Het grootst zijn deze effecten op de omgang met piw'ers, het oordeel over de zorg die men binnen de inrichting krijgt en de houding ten opzichte andere functionarissen zoals medewerkers van het Bureau Selectie en Detentiebegeleiding en van de bevolkingsadministratie, afdelingshoofden etc.

Onderzoek werkbeleving executief personeel

Het WODC heeft onderzocht in hoeverre het werken op een afdeling met meerpersoonscellen van invloed is op allerlei aspecten van het functioneren en van de werkbeleving. Daartoe is een multivariate analyse verricht op de uitkomsten van de zg. BASAM-vragenlijst die eveneens in 2007 is afgenomen bij het executieve personeel van het gevangeniswezen. Voor de resultaten van deze analyse wordt verwezen naar bijlage 7. Belangrijke uitkomsten van deze analyse waren dat piw'ers op afdelingen met meerpersoonscellen weliswaar niet minder tevreden zijn over hun werk en over hun werkomstandigheden en zich evenmin onveilig voelen, maar dat zij wel significant minder frequent contact hebben met gedetineerden. Het laatste correspondeert met de eerder in deze paragraaf genoemde uitkomst van de gedetineerdensurvey. Ook daar bleek dat gedetineerden op een mpc minder vaak contact hebben met piw'ers.

Klachten

Een indirecte graadmeter voor de problemen die ingesloten hebben met het delen van een cel, is het aantal klachten dat hierover wordt

ingediend bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht bij de inrichting. Het kan dan gaan om klachten over de plaatsing als zodanig of over voorvallen die zich in de loop van het mpc-verblijf hebben voorgedaan. Het aantal mpc-gerelateerde klachten van gedetineerden in de bezochte penitentiaire inrichtingen en van vreemdelingen in de bezochte detentiecentra was gering. In de eerste helft van 2010 ging het in de PI Zoetermeer en in het DC Zeist om vijf klachten, in de PI Oosterhoek en in de PI De Geerhorst om vier klachten en in de andere inrichtingen om één of geen enkele klacht.²¹

Oordeel

Het verblijf op een meerpersoonscel heeft voor gedetineerden en ingesloten vreemdelingen zowel voor- als nadelen. Veel hangt daarbij af van de ruimte die men krijgt om zelf een celgenoot te kiezen. Een deel van de geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen verkiest uit privacy-overwegingen per se het verblijf op een eenpersoonscel boven dat op een meerpersoonscel. De cijfers geven aan dat relatief veel ingeslotenen geen zwaarwegend bezwaar hebben tegen een mpc-verblijf. Incentives zoals extra bezoek, extra recreatie, extra luchten of extra sport en/of korting op de huur van een tv of van een koelkast kunnen daarbij een extra stimulans zijn. Dit sluit aan bij een aanbeveling van de RSJ in zijn advies 'Meer op één cel' (2008): *'In plaats van een straffende reactie achteraf zou de keuze voor een meerpersoonscel in positieve zin bevorderd kunnen worden. Daarbij denkt de Raad aan het stimuleren van gedetineerden om een meerpersoonscel te accepteren, door bijvoorbeeld hiervoor een beloning in het vooruitzicht te stellen in de vorm van extra tijd voor recreatie of luchten en dergelijke. Hiervoor zou een landelijk geldende richtlijn kunnen worden opgesteld. Indien uitgegaan wordt van de voorkeur van de gedetineerde voor plaatsing in een meerpersoonscel wordt tevens tegemoetgekomen aan de EPR, die uitgaat van het belang van de gedetineerde.'*

Het beperkte aantal mpc-gerelateerde klachten dat ingeslotenen indienen bij de aan de inrichting verbonden beklagcommissie, is eveneens een indicatie dat het meerpersoonscelgebruik als zodanig voor de ingeslotenen geen ernstige problemen oplevert.

Op verzoek van de Ist hebben DJI en het WODC enkele secundaire analyses verricht op gegevens uit eerder afgenomen surveys onder penitentiair inrichtingspersoneel en onder ingesloten gedetineerden en vreemdelingen. Deze analyses laten zien dat gedetineerden die op een

²¹ In twee gevallen hadden gedetineerden een klacht ingediend, omdat zij op een eenpersoonscel waren geplaatst en per se op een meerpersoonscel wilden zitten.

meerpersoonscel verblijven, daar aanzienlijk positiever over oordelen dan gedetineerden die op een eenpersoonscel zitten. Uit de analyses blijkt ook dat het verblijf op een meerpersoonscel een negatief effect heeft op andere aspecten van de detentie (beleving). Een belangrijk ongewenst neveneffect van mpc-gebruik is dat piw'ers minder frequent contact hebben met gedetineerden. Een verklaring voor dit minder frequente contact is niet eenvoudig te geven. Het kan zijn dat piw'ers op afdelingen met meerpersoonscellen minder tijd hebben voor de gedetineerden, dat de grotere aantallen gedetineerden op deze afdelingen anonimiteit in de omgang in de hand werken, of dat piw'ers minder snel een meerpersoonscel binnenlopen om een praatje te maken.

Aanbeveling

Aan de Sector Gevangeniswezen

Overweeg de introductie van regimaire en/of andere incentives om gedetineerden tot een mpc-verblijf te stimuleren.

5.2 De voor- en nadelen van meerpersoonscelgebruik voor de inrichting

Criterium

De Ist hanteert met betrekking tot de consequenties van meerpersoonscelgebruik voor de justitiële inrichting het volgende criterium gehanteerd: *De inrichting (sfunctionarissen) ervaren mpc niet als een grote extra belasting.*

Bevindingen

Zowel in interviews met het executieve personeel als met leidinggevendena heeft de Ist gevraagd naar de voor- en nadelen van plaatsing op een meerpersoonscel. Hieronder volgt een overzicht van de reacties op die vraag. De reacties die relatief het vaakst zijn gegeven, zijn bovenaan vermeld.

Genoemde voordelen mpc-gebruik

- Mpc levert efficiencywinst op: meer cellen voor relatief geringe extra kosten.
- Celgenoten kunnen vlucht- en beheersincidenten helpen voorkomen.
- Zonder mpc hebben kleine inrichtingen te weinig cellen voor een zelfstandig bestaansrecht.

Genoemde nadelen mpc-gebruik

- Mpc levert voor het executieve personeel veel extra regeldrukke op (matchen celgenoten; celwisselingen).
- Bij capaciteitsdruk in combinatie met relatief veel contra-indicaties is het lastig om een goede match van celgenoten te vinden. Daardoor extra spanningen en beheersproblemen.
- Meerpersoonscellen zorgen voor meer gedetineerden op de afdeling en daardoor voor extra drukke en onoverzichtelijkheid.
- Grotere afstand executief personeel – ingeslotenen; minder frequent 1-op-1 contact.
- De krappe cellen met veel goederen maken celinspecties lastig.
- Bij misdragingen is het vaak lastig om de schuldige aan te wijzen.
- Afzondering op een mpc ontkracht de opgelegde sanctie, omdat de celdeur voor de celgenoot tijdens de recreatie open staat en er een tv op cel aanwezig blijft.
- Bij de invoering van mpc zijn de faciliteiten op de afdeling (douches, telefooncellen e.d.) niet navenant aangepast.
- Bij incidenten 's nachts moet het IBT met zeven man worden ingezet om mpc-deuren te openen.

Het algemene oordeel van het executieve inrichtingspersoneel kan als volgt worden samengevat. Meerpersoonscelgebruik heeft niet de problemen opgeleverd die men bij de invoering verwachtte, maar het is bewerkelijk. De piw'ers in penitentiaire inrichtingen zijn er inmiddels aan gewend, maar zouden over het algemeen genomen liever zien dat de meerpersoonscellen worden afgeschaft. In de detentiecentra voor vreemdelingen zien veel detentietoezichthouders het meerpersoonscelgebruik niet als het grootste probleem. Dat is veeleer de ledigheid doordat aan de ingesloten vreemdelingen weinig activiteiten worden aangeboden.

Oordeel

Meerpersoonscelgebruik is destijds ingevoerd omdat het een relatief goedkope manier is om extra plaatsen te realiseren in zowel penitentiaire inrichtingen als in detentiecentra voor vreemdelingen. Zowel uitvoerende als leidinggevende inrichtingsfunctionarissen signaleren echter ook de nodige nadelen. Vooral voor het executieve personeel levert meerpersoonscelgebruik extra werk op.

5.3 Vergelijking meerpersoonscelgebruik in vreemdelingenbewaring en strafrechtelijke detentie

criterium

In 2009 en 2010 heeft de ISt drie inrichtingen voor vreemdelingenbewaring doorgelicht en naar aanleiding daarvan een overkoepelend rapport uitgebracht.²² Een belangrijke toetssteen daarbij vormde het standpunt van de toenmalige regering dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en *'dat het te voeren regime dientengevolge te onderscheiden moet zijn van een penitentiair regime voor strafrechtelijk gedetineerden'* (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353). In het verlengde daarvan heeft de ISt zich, in navolging van de Europese Commissaris voor Mensenrechten, mr. Thomas Hammarberg, op het standpunt gesteld dat de detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring niet slechter mogen zijn dan die in strafrechtelijke bewaring. In het eerdergenoemde rapport over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring geeft de ISt aan dat het nagenoeg 100% mpc-gebruik in centra voor vreemdelingenbewaring mogelijk op gespannen voet staat met dit uitgangspunt.

Bevindingen

Eerder in dit rapport is naar voren gekomen dat het mpc-beleid in de vreemdelingenbewaring in verschillende opzichten afwijkt van dat in penitentiaire inrichtingen. Samengevat komen de belangrijkste verschillen op het volgende neer:

- In de bezochte penitentiaire inrichtingen is een inkomstperiode waarin de gedetineerden op een eenpersoonscel verblijven, gebruikelijk. In de detentiecentra ontbreekt een periode waarin de ingesloten vreemdelingen na binnenkomst op een eenpersoonscel verblijven. Tenzij er sprake is van onmiddellijk evidente contra-indicaties, worden zij direct op een meerpersoonscel geplaatst. Zoals in paragraaf 3.1. is aangegeven acht de ISt het samenplaatsen van gedetineerden en vreemdelingen zonder gedegen screening riskant. Dit oordeel correspondeert met de opvatting die de minister van Justitie in 2009 aan de Tweede Kamer kenbaar heeft gemaakt. Hij stelde toen dat meerpersoonscelgebruik in ons land inmiddels als een volwaardige detentievorm wordt beschouwd, *'mitseen goede*

²² 'De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring', Inspectie voor de Sanctietoepassing, september 2010

screening en selectie plaatsvindt.²³

- Vreemdelingen die in detentiecentra zijn ingesloten, verblijven in beginsel de hele verblijfsperiode op een meerpersoonscel, tenzij er sprake is van een contra-indicatie.
- In de centra voor vreemdelingenbewaring doen zich relatief weinig incidenten voor. Toch zijn de aantallen incidenten hier proportioneel beduidend hoger dan in penitentiaire inrichtingen.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat ingesloten vreemdelingen weliswaar iets minder moeite hebben met het delen van een cel met een celgenoot, maar dat dit verschil statistisch niet relevant is. Dit is vastgesteld door middel van een vergelijking van uitkomsten van de in 2007 afgenomen gedetineerdersurvey en de in datzelfde jaar afgenomen vreemdelingsurvey.

Daarbij moet worden bedacht dat het oordeel van de ingesloten vreemdelingen over mpc-gebruik mogelijk minder positief uitvalt doordat zij in het algemeen hun vrijheidsbeneming negatiever beleven dan gedetineerden in penitentiaire inrichtingen. In het DJI-rapport 'Vreemdelingenbewaring in Nederland 2007' wordt hierover geconstateerd: De vreemdelingen zijn in meerderheid ontevreden over de inrichting. De gedetineerden zijn gemiddeld niet tevreden maar ook niet ontevreden' (blz. 53). Het verschil in detentiebeleving is statistisch significant. Ook speelt hierbij mogelijk een rol dat een deel van de vreemdelingen in 2007 op een detentieboot verbleef. De algemene detentieomstandigheden op die boten met weinig faciliteiten en krappe, benauwde accommodatie waren beduidend slechter dan de omstandigheden in de huidige detentiecentra.

Om het effect van dit algemene verschil in detentiebeleving uit te schakelen is beziens in hoeverre ingesloten met dezelfde algemene tevredenheid over de detentie, meer of minder moeite hebben met het delen van een cel.

Onderstaande tabel laat zien dat vreemdelingen met ofwel een positief, ofwel een negatief algemeen oordeel over hun detentie, er relatief gezien iets minder moeite mee hebben om hun cel te delen dan vergelijkbare preventief gehechten. Opnieuw zijn de verschillen echter statistisch niet significant.²⁴

²³ Antwoord minister van Justitie op kamervragen van 17 juli 2009 (TK, 2008-2009, nr. 3448).

²⁴ Zie voetnoot 20.

Tabel 6 Antwoorden op de vraag 'Ik vind het geen probleem om samen met één gedetineerde een cel te delen' (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)*

Algemene detentiebeleving	Verblijfslocatie	
	hvb mpc	detentiecentrum mpc (met 1 celgenoot)
positief	2,9	3,6
neutraal	2,6	3,0
negatief	2,3	3,0
totaal	2,6	3,1

Bron: I&D, DJI

* In verband met de vergelijkbaarheid zijn uitsluitend mannelijke respondenten in de analyses betrokken.

Oordeel

Er is een substantieel verschil in het mpc-gebruik binnen het gevangeniswezen en in de vreemdelingenbewaring. Vreemdelingen zitten in beginsel de gehele periode dat zij in een detentiecentrum verblijven, op een meerpersoonscel. Voor gedetineerden in strafrechtelijke detentie is dit doorgaans een beperkte periode. Dit verschil in mpc-beleid kan niet worden herleid tot een mogelijk verschil in de manier waarop vreemdelingen en strafrechtelijk gedetineerden het verblijf op een meerpersoonscel ervaren. Uit de interviews die de Ist heeft afgenomen, blijkt dat een belangrijk deel van beide categorieën behoefte heeft aan privacy. Ook de overige genoemde voor- en nadelen van het delen van een cel verschillen niet wezenlijk van elkaar.

Wel moet rekening worden gehouden met de specifieke context van het mpc-gebruik binnen de vreemdelingenbewaring. In ongeveer driekwart van de gevallen is de verblijfsduur maximaal drie maanden. Dat is relatief kort. Daar staat tegenover dat er ook vreemdelingen zijn, die veel langer in bewaring blijven.

Een ander belangrijk verschil met de regimaire omstandigheden in een huis van bewaring is dat de celdeuren in de detentiecentra overdag open zijn en die in een huis van bewaring meestal dicht zijn. Als zij daar behoefte aan hebben kunnen de ingesloten vreemdelingen zich daardoor onttrekken aan het gezelschap van de celgenoot. Deze omstandigheid is echter verdisconteerd in de reacties van vreemdelingen op de vraag in de vreemdelingensurvey of zij moeite hebben met het delen van een cel.

Alles afwegende is de Ist van mening dat, afgezet tegen het beperkte mpc-beleid binnen het gevangeniswezen, het mpc-beleid binnen de vreemdelingenbewaring niet in alle opzichten structureel is te rechtvaardigen, met name als het om langer verblijvende vreemdelingen gaat. Het structureel en gedwongen delen van een cel is een beperking van de privacy van ingesloten. Dat deze beperking voor langverblijvende vreemdelingen in detentiecentra intensiever is dan voor langverblijvende gedetineerden in het gevangeniswezen, staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring niet minder dienen te zijn dan die in strafrechtelijke detentie.

De Ist realiseert zich dat de druk op de capaciteit van de detentiecentra op dit ogenblik groot is, mede doordat het detentiecentrum in Alphen aan den Rijn tijdelijk buiten gebruik is gesteld. Als de capaciteitsdruk op langere termijn minder groot wordt, zou het huidige mpc-beleid kunnen worden heroverwogen. Vooral voor de langerverblijvende vreemdelingen zou dan ruimhartiger tegemoet gekomen kunnen worden aan de aanwezige behoefte aan plaatsing op een eenpersoonscel.²⁵

Aanbeveling aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Overweeg om het toekomstige mpc-beleid met betrekking tot langverblijvende vreemdelingen bij te stellen door het mogelijk te maken dat vreemdelingen die daar behoefte aan hebben, na verloop van tijd om humanitaire redenen op een eenpersoonscel worden geplaatst.

5.4 Conclusie

Het verblijf op een meerpersoonscel heeft voor gedetineerden en ingesloten vreemdelingen zowel voor- als nadelen. Veel hangt daarbij af van de ruimte die men krijgt om zelf een celgenoot te kiezen. Een deel van de geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen verkiest uit privacy-overwegingen per se het verblijf op een eenpersoonscel boven dat op een meerpersoonscel. De cijfers geven echter ook aan dat relatief veel ingesloten geen zwaarwegend bezwaar hebben tegen een

²⁵ DJI heeft in zijn wederhoorreactie aangegeven dat de gebouwelijke voorzieningen in de vreemdelingenbewaring in tegenstelling tot die in het gevangeniswezen standaard zijn toegerust op meerpersoonscelgebruik, waardoor het ook verantwoord is om moc-gebruik in de vreemdelingenbewaring op deze schaal toe te passen. Het vloeroppervlak van de cellen in detentiecentra is inderdaad iets groter dan die in reguliere gevangnissen en huizen van bewaring. Dat verandert echter niets aan de inbreuk op de privacy op een meerpersoonscel en de andere na- en voordelen die ingesloten ervaren.

mpc-verblijf.

Meerpersoonscelgebruik is destijds ingevoerd omdat het een relatief goedkope manier is om extra plaatsen te realiseren in zowel penitentiare inrichtingen als in detentiecentra voor vreemdelingen. Inmiddels is mpc-gebruik algemeen geaccepteerd en is het inrichtingspersoneel eraan gewend. Dat neemt niet weg dat er ook belangrijke nadelen zijn. Voor het executieve personeel levert meerpersoonscelgebruik extra werk op.

Ervan uitgaande dat de detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring niet minder behoren te zijn dan die in strafrechtelijke bewaring, is de ISt van oordeel dat het structurele mpc-beleid binnen de vreemdelingenbewaring, afgezet tegen het beperkte mpc-gebruik binnen het gevangeniswezen, onvoldoende is te rechtvaardigen. Dat geldt met name voor langverblijvende vreemdelingen. De Inspectie geeft daarom in overweging om het toekomstige beleid te heroverwegen.

6

Slotbeschouwing

Het doel van dit themaonderzoek was te bezien hoe meerpersoonscelgebruik in penitentiaire inrichtingen en centra voor vreemdelingenbewaring wordt toegepast en welk effect het heeft op de veiligheidsbeleving en het welbevinden van samengeplaatste gedetineerden en het personeel.

Meerpersoonscelgebruik is destijds ingevoerd omdat het een relatief goedkope manier is om extra plaatsen te realiseren in zowel penitentiaire inrichtingen als in detentiecentra voor vreemdelingen. Binnen het gevangeniswezen worden gedetineerden in gesloten inrichtingen slechts beperkt op een meerpersoonscel ondergebracht. Momenteel bevindt 15% van alle plaatsen in gesloten inrichtingen zich op tweepersoons cellen. Daar staat tegenover dat 97% van alle ingesloten en in detentiecentra voor vreemdelingen permanent op een meerpersoonscel verblijven.

Hoewel meerpersoonscelgebruik op gespannen voet staat met de European Prison Rules en hoewel er in de praktijk ook nadelen zijn, kan worden geconcludeerd dat mpc-gebruik inmiddels algemeen is aanvaard.

Voor gedetineerden en ingesloten vreemdelingen heeft het zowel voor- als nadelen. De ISt heeft vastgesteld dat daarbij veel afhangt van de ruimte die men krijgt om zelf een celgenoot te kiezen. Voordelen gelden vaak pas als die keuzevrijheid er is en de nadelen doen zich vooral voor als die er niet is. Er zijn in dit opzicht grote verschillen tussen de onderzochte inrichtingen. Er zijn inrichtingen of afdelingen van inrichtingen waar de ingesloten nauwelijks ruimte krijgen om zelf een celgenoot te kiezen of van celgenoot te wisselen. De weerstand tegen meerpersoonscelgebruik is hier dan ook groter dan in inrichtingen waar het executieve personeel juist veel ruimte biedt om een eigen celgenoot te kiezen.

Een deel van de geïnterviewde gedetineerden en vreemdelingen verkiest uit privacy-overwegingen per se het verblijf op een eenpersoonscel boven dat op een meerpersoonscel. Er zijn echter ook relatief veel ingesloten die geen zwaarwegend bezwaar hebben tegen een mpc-verblijf. Incentives zoals extra bezoek, extra recreatie, extra luchten of extra sport en/of korting op de huur van een tv of van een koelkast kunnen daarbij een extra stimulans zijn.

Meerpersoonscelgebruik heeft binnen de penitentiaire inrichtingen en in de centra voor vreemdelingenbewaring niet tot substantiële veiligheidsrisico's geleid. Vooral als ingesloten zelf invloed hebben op de keuze van een celgenoot, voelen zij zich over het algemeen veilig op een meerpersoonscel.

Ook het executieve personeel ervaart geen onveiligheid bij het openen en betreden van meerpersoonscellen. De destijds voor het gevangeniswezen geformuleerde eis dat een mpc steevast door twee piw'ers dient te worden geopend, is achterhaald.

Hoewel meerpersoonscelgebruik niet de problemen heeft opgeleverd die men bij de invoering verwachtte, is het voor het inrichtingspersoneel bewerkelijk. Zo moet er bijvoorbeeld veel energie worden gestoken in het selecteren van geschikte koppels van celgenoten en in het oplossen van problemen bij een verkeerde match van celgenoten. Hoewel de piw'ers in penitentiaire inrichtingen er inmiddels aan zijn gewend, zouden zij over het algemeen liever zien dat de meerpersoonscellen worden afgeschaft. In de detentiecentra voor vreemdelingen zien veel detentietoezichthouders het meerpersoonscelgebruik niet als het grootste probleem. Dat is veeleer de ledigheid doordat aan de ingesloten vreemdelingen weinig activiteiten worden aangeboden.

De Ist heeft geconstateerd dat er substantiële verschillen zijn in de manier waarop inrichtingen het meerpersoonscelgebruik vorm hebben gegeven. In het verlengde daarvan doet de Inspectie verschillende aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Zo komt het regelmatig voor dat gedetineerden direct bij binnenkomst op een meerpersoonscel worden geplaatst. In de centra voor vreemdelingenbewing is dat de standaardwerkwijze. Deze werkwijze brengt risico's met zich mee. Het is belangrijk dat pas tot meerpersoonscelgebruik wordt overgegaan, nadat tenminste de (psycho)medische staf heeft geconstateerd dat er geen contra-indicaties zijn. Verder moeten de inrichtingen er voor zorgen dat rokers niet onvrijwillig worden samengeplaatst met niet-rokers. De geïnterviewde ingeslotenen klagen behalve over de krappe cellen regelmatig over de soms beperkte afscheiding van het sanitaire gedeelte en over gebrekkige ventilatie. Verder zou het invoeren van een zogenaamd wisselrooster tegemoet komen aan hun behoefte aan privacy. Ook de manier waarop gedetineerden en ingesloten vreemdelingen schriftelijk en mondeling worden geïnformeerd over de mpc-werkwijze in de inrichting, verdient verbetering. Dat geldt ook voor de transparantie van de beëindiging van de mpc-plaatsing in penitentiaire inrichtingen. Het mag niet zo zijn dat verzoeken van assertieve gedetineerden tot plaatsing op een eenpersoonscel eerder worden gehonoreerd dan die van gedetineerden die zich meer op de achtergrond houden.

Geen van de onderzochte inrichtingen heeft het mpc-gebruik aan een algemene evaluatie onderworpen. De ISt acht het wel nodig om dat te doen. De aanbevelingen en best practices die in het onderhavige inspectierapport zijn opgenomen, kunnen daarbij ondersteuning bieden. In het verlengde van een dergelijke evaluatie is het nodig om de werkinstructies aan te passen en scherper en vollediger uit te werken dan nu in veel inrichtingen het geval is. Voorschriften die in de praktijk niet werkbaar zijn, kunnen dan worden geschrapt.

In 2009 en 2010 heeft de ISt drie inrichtingen voor vreemdelingenbewaring doorgelicht en naar aanleiding daarvan een inspectiebericht uitgebracht. Een belangrijke toetssteen daarbij vormde het standpunt van de toenmalige regering dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en 'dat het te voeren regime dientengevolge te onderscheiden moet zijn van een penitentiair regime voor strafrechtelijk gedetineerden' (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353). In het verlengde daarvan heeft de ISt zich, in navolging van de Europese Commissaris voor Mensenrechten, mr. Thomas Hammarberg, op het standpunt gesteld dat de detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring niet slechter mogen zijn dan die in strafrechtelijke bewaring. In het eerdergenoemde inspectiebericht over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring geeft de ISt aan dat het nagenoeg 100% mpc-gebruik in centra voor vreemdelingenbewaring mogelijk op gespannen voet staat met dit uitgangspunt. Op basis van het onderhavige onderzoek beveelt de ISt aan om het toekomstige mpc-beleid met betrekking tot langverblijvende vreemdelingen te heroverwegen door het mogelijk te maken dat vreemdelingen die daar behoefte aan hebben, na verloop van tijd om humanitaire redenen op een eenpersoonscel worden geplaatst. Daarbij moet ook worden bedacht dat het mpc-gebruik binnen het gevangeniswezen in een ventiefunctie voorziet om fluctuaties in de behoefte aan penitentiaire capaciteit op te vangen. De European Prison Rules bieden daarvoor meer ruimte dan voor de structurele toepassing van meerpersoonscellen in de vreemdelingenbewaring.

Bijlage 1

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de sectoren Gevangeniswezen en Bijzondere Voorzieningen

1. Streef wanneer de capaciteitsdruk dat toelaat, naar een inkomstperiode met verblijf op een eenpersoonscel, maar ga in ieder geval pas tot plaatsing op een meerpersoonscel over nadat tenminste de (psycho-) medische staf heeft geconstateerd dat er geen contra-indicaties zijn.
2. Evalueer de mpc-praktijk in de penitentiaire inrichtingen en de centra voor vreemdelingenbewaring met behulp van de uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek.
3. Pas in het verlengde van die evaluatie de lokale werkinstructies aan en werk deze scherper en vollediger uit dan nu in veel inrichtingen het geval is.
4. Leg de criteria voor de selectie van celgenoten in lokale instructies vast.
5. Voorkom te allen tijde dat niet-rokers onvrijwillig op een cel worden geplaatst waar de celgenoot rookt.
6. Stimuleer gedetineerden en ingesloten vreemdelingen om zelf een celgenoot te zoeken en leg dit vast in de huis- of afdelingsregels.
7. Bezie in inrichtingen waar het sanitaire gedeelte van door middel van een (douche)gordijn is afgescheiden van de rest van de meerpersoonscel, de mogelijkheid om een deur te plaatsen.
8. Zorg ervoor dat het bovenbed op een meerpersoonscel overal door middel van een trapje kan worden bereikt.
9. Stel twee televisietoestellen op een mpc beschikbaar waar er nu slechts één aanwezig is.
10. Stel aan gedetineerden op een meerpersoonscel in ieder geval tijdens de zomermaanden een ventilator beschikbaar.
11. Pas bij weigering van een meerpersoonscel-plaatsing afzondering uitsluitend bij wijze van disciplinaire straf toe.
12. Benadruk in huis- en/of afdelingsregels de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van beide celgenoten voor de goede gang van zaken op de meerpersoonscel.
13. Neem in de afdelings- en/of huisregels van de inrichting artikelen op m.b.t. (1) de screenings- en beslissingsprocedure ten aanzien van de mpc-ongeschiktheid, (2) de keuze van een celgenoot, (3) de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van celgenoten, en (4) de beëindiging van het mpc-verblijf. Stel bovendien zeker dat deze punten in de intakegesprekken met ingeslotenen aan de orde komen.
14. Evalueer de instructie dat het IBT bij het optreden in en rond een meerpersoonscel steeds zeven man sterk dient te zijn.

Aanbevelingen aan de sector Gevangeniswezen

15. Sluit enerzijds zeer kort verblijvende arrestanten en anderzijds zeer langgestraften uit van meerpersoonscelgebruik
16. Stel bij een relatief hoog mpc-percentages aan de hand van de hierboven aanbevolen evaluatie vast in hoeverre het mpc-gebruik de spankracht van de inrichting te boven dreigt te gaan.
17. Stimuleer de directies van penitentiaire inrichtingen tot het invoeren van een wisselrooster voor gedetineerden op een meerpersoonscel en creëer daarvoor zonnodig aanvullende randvoorwaarden.
18. Voer op afdelingen waar sprake is van mpc-gebruik een systeem (bijvoorbeeld een overplaatsingswachtdlijst) in dat zorgt voor een eerlijke en transparante overplaatsingsvolgorde van gedetineerden die na verloop van tijd op een eenpersoonscel geplaatst willen worden.
19. Vervang de landelijke instructie dat meerpersoonscellen steeds door twee piw'ers moeten worden geopend door een aanwijzing dat er bij het openen van een mpc-deur tenminste personele achtervang op de woonafdeling aanwezig moet zijn.
20. Overweeg de introductie van regiminaire en/of andere incentives om gedetineerden tot een mpc-verblijf te stimuleren.






Aanbeveling aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

21. Overweeg om het toekomstige mpc-beleid met betrekking tot langverblijvende vreemdelingen bij te stellen door het mogelijk te maken dat vreemdelingen die daar behoefte aan hebben, na verloop van tijd om humanitaire redenen op een eenpersoonscel worden geplaatst.

Bijlage 2

Oordeel Rechtspositie en Veiligheid per locatie

Legenda oordeel

-  Voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet aan de relevante normen en verwachtingen
-  Strekt tot voorbeeld voor andere inrichtingen

In deze bijlage staat voor de aspecten Rechtpositie en Veiligheid voor elke locatie per criterium het oordeel van de ISt over het mpc-gebruik. Het oordeel onderscheidt twee dimensies, beleid en uitvoering. De bevinding op de dimensie borging is voor alle locaties gelijk: Sedert de invoering meerpersoonscelgebruik heeft geen van de bezochte penitentiaire inrichtingen en centra voor vreemdelingenbewaring dit gebruik integraal geëvalueerd (Zie ook paragraaf 3.1).

- Bij de dimensie beleid beoordeelt de ISt of ten aanzien van een te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar is dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving.
- Bij de dimensie uitvoering beoordeelt de ISt in hoeverre de uitvoering voldoet.








Oordeel Rechtspositie per locatie

Locatie	Screening		Contra-indicering		Selectie celgenoten	
	Beleid	Uitvoering	Beleid	Uitvoering	Beleid	Uitvoering
De Geerhorst		 Geen toepassing formulier plaatsing mpc				 Voorkeur en rookgedrag volgen lukt niet altijd
Hoogvliet					 Niet voorkeur volgen	 Voorkeur en rookgedrag volgen lukt niet altijd
Karelskamp						 Voorkeur en rookgedrag volgen lukt niet altijd
De Kruisberg		 Bij uitzondering geen epc; geen toepassing intakeformulier			 Geen beleid	 Cultuur of religie niet relevant
Nieuwersluis						 Voorkeur en rookgedrag volgen lukt niet altijd
Oosterhoek		 Geen epc-inkomst gevangenis, inclusief arrestanten			 Geen beleid, geen voorkeur uitspreken	 In hvb voorkeur niet gevolgd, in gevangenis in tweede instantie wel
Ter Peel		 Geen epc-inkomst gevangenis, inclusief arrestanten			 Geen beleid	 Wel voorkeur volgen in hvb, niet in gevangenis
Roermond						
Zoetermeer					 Alleen beleid rookgedrag	 Voorkeur niet altijd gevolgd, rookgedrag volgen lukt niet altijd
Zaandam		 Geen beleid	 Geen lokale uitwerking		 Geen lokale uitwerking	 Voorkeur niet gevolgd; rookgedrag volgen lukt niet altijd
Zeist		 Geen beleid			 Geen lokale uitwerking	 Voorkeur niet gevolgd; rookgedrag volgen lukt niet altijd

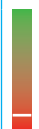
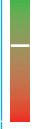
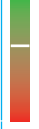
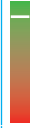
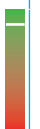
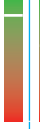
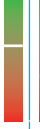





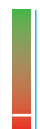

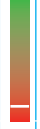
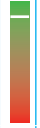




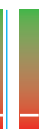
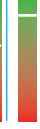

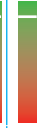
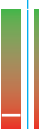



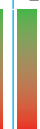















Oordeel Rechtspositie per locatie

Locatie	Accommodatie		Disciplinair beleid		Alternierend dagprogramma beperkte gemeenschap	
	Beleid	Uitvoering	Beleid	Uitvoering	Beleid	Uitvoering
De Geerhorst		Halve klapdeuren, geen bedtrap, 1 tv, geen ventilator	 Weigeren mpc niet in sanctiebeleid			
Hoogvliet		Gordijn				
Karlskamp		Washak in cel, halve klapdeuren	 Ordemaatregel			
De Kruisberg		Geen ventilator	 Ordemaatregel			
Nieuwersluis		Gordijn, 1 tv, geen ventilator				 Geringe spreiding recreatie zonder arbeid voor inkomsten
Oosterhoek		Geen ventilator	 Weigeren mpc niet in sanctiebeleid	 Voorkeur ordemaat- regel, variatie in sanctio- ne- ring		
Ter Peel		1 tv, beperkte ventilatie	 Ordemaatregel			
Roermond		Halve klapdeuren	 Ordemaatregel			
Zoetermeer		Gordijn	 Ordemaatregel			 Beperkt wisselrooster
Zaandam		1 tv, geen ventilator, wel vloerkoeling			 nvt	 nvt
Zeist		Geen bedtrap, 1 tv, gezondheidsklachten door gebrekkige ventilatie (gebouw 4)			 nvt	 nvt

Oordeel Rechtspositie per locatie

Locatie	Duur en beëindiging mpc-verblijf		Voorlichting mpc-gebruik	
	Beleid	Uitvoering	Beleid	Uitvoering
De Geerhorst	 Alleen minimumtermijn	 Geen wachtlijst	 Niets in huisregels, summiere intakeaanwijzing	 Mpc-gebruik niet in intake
Hoogvliet	 Geen termijnen	 Geen wachtlijst	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Zie beleid
Karelskamp	 Geen beleid	 Geen wachtlijst	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Mpc-gebruik niet in intake
De Kruisberg	 Geen beleid	 Geen wachtlijst	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Mpc-gebruik summier in intake
Nieuwersluis	 Alleen maximumtermijn	 Geen wachtlijst	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Mpc-gebruik summier in intake
Oosterhoek	 Alleen minimumtermijn, geen overige beëindigingscriteria	 Geen wachtlijst	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Mpc-gebruik summier in intake
Ter Peel	 Geen beleid	 Geen monitoring, aantal ceigenoten	 Sanctonering bij mpc-gebruik niet in huisregels	 Mpc-gebruik summier in intake
Roermond	 Geen beleid	 Geen beleid	 Niets in huisregels, summiere intakeaanwijzing	 Mpc-gebruik niet in intake
Zoetermeer	 Geen beleid	 Geen monitoring, geen fifo, epc als gunst	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Zie beleid
Zaandam	 nvt	 nvt	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Mpc-gebruik niet in intake
Zeist	 nvt	 nvt	 Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet in huisregels	 Mpc-gebruik niet in intake

Oordeel Veiligheid per locatie

Locatie	Veiligheid ingesloten		Veiligheid personeel	
	Beleid	Uitvoering	Beleid	Uitvoering
De Geerhorst	 Geen specifiek beleid		 Achterhaald	
Hoogvliet			 Achterhaald	 Geen achtervang
Karelskamp	 Geen specifiek beleid		 Alleen IBT-instructie	 Geen achtervang
De Kruisberg			 Geen lokaal beleid	
Nieuwersluis			 Geen lokaal beleid	
Oosterhoek			 Achterhaald	
Ter Peel			 Geen lokaal beleid	
Roermond			 Strijdige instructie	
Zoetermeer			 Achterhaald	
Zaandam	 nvt		 nvt	
Zeist	 nvt		 nvt	

Bijlage 3

Afkortingen

BASAM	Basisvragenlijst Amsterdam
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EBI	extra beveiligde inrichting
EPR	European prison rules
EZV	Extra Zorgvoorziening
hvb	huis van bewaring
IBT	Intern bijstands team
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
Ist	Inspectie voor de Sanctietoepassing
LAA	Landelijke Afzonderingsafdeling
LABG	Landelijke Afdeling voor Beheerproblematische Gedetineerden
MDO	Multidisciplinair Detentieberaad
mpc	meerpersoonscel
OPI	Optimalisering Personeels Inzet
Pbw	penitentiare beginselenwet
pi	penitentiare inrichting
piw'er	penitentiair inrichtingswerker
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
RI&E	risico inventarisatie en -evaluatie
RSJ	Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
SvJ	Staatsecretaris van Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 4

Geraadpleegde bronnen

Algemeen

20 years of combating torture. 19th General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Council of Europe, 2009.

De noodvoorzieningen voor drugskoeriers; evaluatie van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers in de praktijk. ES&E, 16 december 2002.

Gedetineerd in Nederland 2007; Een survey onder alle gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen. Dienst Justitiële Inrichtingen, maart 2008.

Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik. Instituut voor Arbeidsvraagstukken, 2004.

Masterplan Gevangeniswezen. Dienst Justitiële Inrichtingen, 19 mei 2009.

Meer op een cel? Advies Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 15 mei 2008.

Report by the Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to The Netherlands (21-25 September 2008). Commission for Human rights, 11 maart 2009.

Response of the Authorities of the Kingdom of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its visits to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles in July 2007. Council of Europe, 4 februari 2009.

Vreemdelingenbewaring in Nederland 2007; survey onder vreemdelingen naar het verblijf binnen de inrichting. Dienst Justitiële Inrichtingen, maart 2008.

Werkinstructies voor de uitvoering van meerpersoonscelgebruik. Dienst Justitiële Inrichtingen, 1 oktober 2004

Rapporten IST

Beheersing geweld tussen gedetineerden in huizen van bewaring. Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2006.

De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2010.

Rechtspositie arrestanten gevangeniswezen. Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2009.

Per bezochte locatie geraadpleegde documentatie en opgevraagde informatie

- Lokale beleidstukken, procesbeschrijvingen, werkinstructies over:
 - screening (contra-indicaties, duur observatieperiode);
 - samenplaatscriteria (rookgedrag, taal, culturele achtergrond);
 - wijze van samenplaatsen, keuze van celgenoot, uniformiteit sanctiebeleid.
- Regelingen omtrent mpc-verblijf (wisselroosters, roulatiebeleid, maximale verblijfsduur).
- Rapportages over lokale evaluatie van mpc.
- Totale inrichtingscapaciteit t.t.v. inspectiebezoek
- Aantal meerpersoonscellen (gespecificeerd per afdeling)
- Aantal gevallen met een contra-indicatie gedurende de 1e helft van 2010
- Aantal weigeringen van samenplaatsing gedurende de 1e helft van 2010
- Aantal klachten over samenplaatsing gedurende de 1e helft van 2010
- Aantal incidenten gedurende de 1e helft van 2010

Bijlage 5

Toetsingskader

Bij het formuleren van normen en verwachtingen wordt onderscheid gemaakt tussen beleid (x.1) - uitvoering(x.2) – borging (x.3). V.w.b. de borging wordt niet voor elk criterium afzonderlijk een norm of verwachting geformuleerd, maar wordt een algemene vraagstelling geformuleerd. Deze is opgenomen aan het slot van de navolgende tabel.

Criterium	Normen/verwachtingen
1. screening	<p>1.1. Er is een lokale procesbeschrijving t.b.v. de screening op mpc-(on)geschiktheid.</p> <p>1.2.1. Er wordt pas tot samenplaatsing overgegaan als uit screening is gebleken dat dit geen onaanvaardbare welzijns- of beheersbaarheidsrisico's met zich mee brengt.</p> <p>1.2.2. Alleen ingeslotenen die daarvoor geschikt zijn, worden blijvend samengeplaatst.</p>
2. contra-indicaties	<p>2.1. Lokaal zijn de contra-indicaties voor samenplaatsing beschreven en (o.a. door de psychomedische staf) concreet geoperationaliseerd.</p> <p>2.2.1. Deze contra-indicaties worden in de praktijk toegepast.</p> <p>2.2.2. Bij overplaatsing van ingeslotenen doen zich geen significante problemen voor doordat inrichtingen sterk verschillende contra-indicaties toepassen.</p> <p>2.3.1. Lokaal worden de contra-indicaties periodiek geëvalueerd</p> <p>2.3.2. Landelijk stemmen de inrichtingen hun contra-indicering op elkaar af (m.n. psychomedische staffunctionarissen).</p> <p><i>informatievraag:</i> (relatieve) frequentie contra-indicering 1^e helft van 2010.</p>
3. selectie celgenoten	<p>3.1. Lokaal zijn de criteria voor de selectie van celgenoten (bv. cultuur/rookgedrag) zijn beschreven.</p> <p>3.2.1. Deze criteria worden in de praktijk gehanteerd.</p> <p>3.2.2. Ingeslotenen hebben inspraak bij de keuze van een celgenoot (begin/2^e instantie).</p>

4. accommodatie	<p>4.1 Eisen met betrekking tot de ventilatie en het onderhoud van ventilatiesystemen zijn vastgelegd.</p> <p>4.2.1 Duocellen hebben een oppervlak van minimaal 10m²</p> <p>4.2.2.Toilet en wasgelegenheid zijn voldoende afgescheiden.</p> <p>4.2.3. Celgenoten beschikken over afsluitbare kastruimte.</p> <p>4.2.4. Ingeslotenen zijn tevreden over de klimaatregeling op de mp-cellen.</p> <p>4.2.5. Onderhoud aan de klimaatregeling vindt regelmatig plaats.</p> <p>4.3. Periodiek wordt gemeten of de ventilatie van de mp-cellen aan de eisen voldoet.</p>
5. mpc-weigering	<p>5.1.1. Er is lokaal beleid met betrekking tot de weigering van mpc-plaatsing.</p> <p>5.1.2. Dit beleid is landelijk consistent.</p> <p>5.2. Het lokale beleid wordt in de praktijk toegepast.</p> <p><i>informatievraag</i>: frequentie weigeringen 1^e helft 2010</p>
6. alternerend dagprogramma (uitsluitend GW)	<p>6.1. De beschreven dagprogramma's voor celgenoten zijn waar mogelijk alternerend.</p>
7. roulatiebeleid (uitsluitend GW)	<p>7.1. Er zijn lokale instructies m.b.t. de roulatie van mpc-gebruik</p> <p>7.2. Deze instructies worden in de praktijk gevolgd</p> <p><i>informatievraag</i>: gemiddelde duur en roulatiefrequentie 1^e helft 2010</p>
8 voorlichting mpc	<p>8.1. In de huis- en/of afdelingsregels is de gang van zaken m.b.t. mpc-plaatsingen vastgelegd.</p> <p>8.2. Ingeslotenen worden door de inrichtingswerkers afdoende geïnformeerd over de gang van zaken m.b.t. mpc-plaatsingen.</p>
9. (veiligheids)beleving ingeslotenen	<p>9.2. Ingeslotenen voelen zich veilig op een meerpersoonscel en ervaren mpc niet als een grote extra belasting.</p>

10. (veiligheids)beleving personeel	10.2 Meerpersoonscelgebruik vermindert de veiligheid(sbeleving) van het inrichtingspersoneel niet significant.
11. veiligheidsprocedures	11.1. Er zijn veiligheidsinstructies voor het openen en betreden van mp-cellen. 11.2.1. Deze instructies worden feitelijk toegepast. 11.2.2. In de nachtdienst is tenminste één inrichtingswerker aanwezig voor de bejegening van gedetineerden op een meerpersoonscel.
12. incidenten	12.1. Incidenten op duo-cellen worden herkenbaar geregistreerd. <i>informatievraag</i> : frequentie incidenten in 1 ^e helft 2010
BORGING	In hoeverre monitoren directie en/of afdelingshoofden en/of psychomedische staf het mpc-beleid (mede aan de hand van incidentenregistratie)en hebben zij het lokale mpc-beleid de afgelopen periode geëvalueerd?

Bijlage 6

Programma inspectiebezoek

09:45 – 10:00	Aankomst en korte introductie werkwijze
10:00 – 11:00	Groepsinterview gedetineerden (ca. 4-6 gedetineerden, waaronder zowel gedetineerden die nu zijn samengeplaatst, als gedetineerden die dat eerder zijn geweest maar nu een solocel bezetten. Zo mogelijk ook een vertegenwoordiger van de gedeco)
11:00 – 12:00	Groepsinterview piw'ers van afdelingen met mp-cellen (ca. 4-6 piw'ers, inclusief een vertegenwoordiger van de OR/OC)
12:00 – 13:00	Interview hoofd Medische Dienst, verpleegkundige van mpc-afdeling en psycholoog
13:30 – 16:00	Vrij in te vullen door de inspecteurs. (In ieder geval zullen de inspecteurs ook de mpc-afdelingen bezoeken en daar o.a. met individuele gedetineerden spreken en mp-cellen schouwen; van belang is dat er dan begeleiding is door een inrichtingsfunctionaris)
16:00 – 17:00	Korte terugkoppeling directie locatie/vestiging en (enkele) hoofden van afdelingen met mp-cellen

Bijlage 7

Secundaire analyses WODC

Op verzoek van de Ist heeft het WODC secundaire analyses verricht op de resultaten van de in 2007 afgenomen surveys onder respectievelijk 6020 gedetineerden in penitentiaire inrichtingen en 575 ingeslotenen in vreemdelingenbewaring.

Om vast te stellen in hoeverre het werken op een afdeling met meerpersoonscellen van invloed is op allerlei aspecten van het functioneren en van de werkbeleving van piw'ers, heeft het WODC eveneens een multivariate analyse verricht op de resultaten van de zg. BASAM-vragenlijst die in 2007 is afgenomen bij het executieve personeel van het gevangeniswezen.

Door de antwoorden van gedetineerden en personeel op afdelingsniveau te koppelen is het mogelijk verbanden tussen het welbevinden van beide groepen te onderzoeken.

Gezien de aard van de gegevens waarop de analyses zijn uitgevoerd, is gekozen voor de toepassing van multi-levelanalyse. Deze statistische analyse onderzoekt de spreiding in uitkomstvariabelen op verschillende hiërarchische niveaus, terwijl bij 'gewone' regressie-analyse alle effecten gemodelleerd zijn op hetzelfde niveau. Deze laatste analyse is hier niet geschikt omdat het waarschijnlijk is dat individuen binnen dezelfde afdelingen uniformiteit in de beantwoording van de vragenlijsten vertonen. De uniformiteit wordt verondersteld groter te zijn dan de antwoorden van individuen van verschillende afdelingen (of zelfs inrichtingen). Immers, van individuen op dezelfde afdelingen is het waarschijnlijker dat de werk- en leefomstandigheden vergelijkbaar zijn. De samenhang van scores van individuele respondenten op dezelfde afdeling schendt daarmee een belangrijke voorwaarde van 'normale' regressie-analyse. Het is daarvoor namelijk vereist dat individuen onafhankelijk van elkaar zijn. Deze voorwaarde heeft multi-levelanalyse niet, de variatie wordt namelijk op verschillende hiërarchische niveaus geanalyseerd.

In de tabel zijn meerdere analyses weergegeven. Aan de linker zijde staan de afhankelijke variabelen. Iedere rij representeert een aparte analyse en aangezien de afhankelijke variabelen gemeten zijn op een 5-punts-Likertschaal zijn lineaire procedures toegepast. De onafhankelijke variabelen zijn in iedere analyse hetzelfde. Alleen de verbanden die onder de significantiegrens van $p < 0,05$ worden geschat zijn afgebeeld. Een afgebeelde coëfficiënt moet als volgt worden geïnterpreteerd: Als de onafhankelijke variabele één meeteenheid toeneemt, dan neemt de afhankelijke variabele de grootte van de coëfficiënt toe.

Conclusie: Als we controleren voor het effect van ‘de tijd dat gedetineerden al vast zitten’, ‘nog vast moeten zitten’, of ze ‘voor het eerst in detentie verblijven’ en het ‘regime’ waarin gedetineerden zitten – heeft MPC een negatief effect op het welbevinden van personeel aangaande de omgang met gedetineerden (hulpvaardige en motiverende opstelling van het personeel). Op afdelingen waar relatief veel meerpersoonscellen zijn, rapporteert het personeel niet meer of minder veiligheid, agressie, ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld door gedetineerden. Voorts heeft MPC een negatief effect op 11 van de 13 thema’s waarover gedetineerden hun welbevinden uitspraken.

Tabel: Multilevel multivariate regressiemodellen met aan de linker zijde afhankelijke variabelen en in de kolommen voor elk model dezelfde statische verklarende variabelen. Alleen significante verbanden $p < 0.05$ zijn afgebeeld, (Level 2= 172 afdelingen; level 3=43 PI's)

	MPC	Tijd tot nu toe gezeten	zitten	Resterende tijd nog te	Eerste detentie?	Referentiecategorie HvB						
						Gevangenis	VBA	Zorgafdeling	(Z)BBI	EBI/LAA/LABG	JOVO	Vrouwen
Personeel (N=1627-1750):												
Zinvolheid van het werk			.10									.38
Rolconflict											.39	
Kwantitatieve werkbelasting							.34					
Ondersteuning collega's											.32	
Fysieke arbeidsomstandigheden											.25	
Structuur bieden aan ged.											.16	
Omgang met gedetineerden	-.32						.37	.33	.33			.26
Veiligheid												
Agressie												.26
Ongew. seks, aandacht door ged.*			.35									.86
Intimidatie door gedetineerden*												
Lich. Geweld door gedetineerden*								.41	-.76	1.5		
Gedetineerden (N=3374-4673):												
Veiligheid	-.10	-.03				-.08						
Rechten & regels	-.20			.09		.26	.19					
Contact met buitenwereld	-.21		-.03		.14	.36	.38					
Dagbesteding	-.17	.02			.31	.32	.50	.64				.28
Dagprogramma	-.14		-.03	-.06	.13	.43	.44		-.60			.26
Omgang met PIW'ers	-.22	.03		-.07			.37		-.41			.22
Omgang met gedetineerden			-.02	-.07	-.12							-.17
Zorg	-.23	-.04				.43	.49					
Overige functionarissen	-.29						.36					
Hygiëne	-.14	-.02	-.02	-.05			.27		-.49			
Autonomie	-.15		-.17				.26					
Maatsch. reïntegratie	-.12	-.04		-.09		.45	.39					.29
Toekomstverwachting			-.05	-.22			.24					

Bron: WODC, T.A. Molleman

Bijlage 8

Geografische ligging





Missie ISt

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

De ISt adviseert de minister van Justitie ten behoeve van borging van behoorlijke sanctietoepassing.

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

Dit is een uitgave van:
Inspectie voor de Sanctietoepassing
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ist.nl

April 2011 | Publicatie-nr. J-8371