



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

14 januari 2022

- # Disciplinair straffen en afzonderen in detentie

Gebaseerd op minimale beperkingen
en gericht op een veilige terugkeer
in de samenleving



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Afkortingenlijst | 4 |
| 1 Inleiding | 5 |
| 1.1 Aanleiding en context | 5 |
| 1.2 Vraagstelling | 6 |
| 1.3 Afbakening | 6 |
| 1.3.1 Reikwijdte advies | 6 |
| 1.3.2 Afzondering | 6 |
| 1.3.3 Sanctie- en afzonderingsbeleid | 6 |
| 1.4 Werkwijze | 7 |
| 1.5 Leeswijzer | 7 |
| 2 RSJ-advies op hoofdlijnen | 8 |
| 2.1 Aanvullend sanctie- en afzonderingsbeleid | 8 |
| 2.2 Uitvoeren van het sanctie- en afzonderingsbeleid | 10 |
| 2.3 Randvoorwaarden | 11 |
| 2.3.1 Heroriëntatie op de rol en taken van piw-ers | 11 |
| 2.3.2 Scholing van het PI-personeel | 12 |
| 2.3.3 Beschikbaarheid specialistische voorzieningen | 12 |
| 2.3.4 Betere registratie, monitoring, analyse en evaluatie | 13 |
| 3 Het sanctiebeleid in detentie | 14 |
| 3.1 Van een sanctiekaart naar de persoonsgerichte aanpak | 14 |
| 3.1.1 Aanloop naar het huidige sanctiebeleid in detentie | 14 |
| 3.1.2 De persoonsgerichte benadering | 15 |
| 3.1.3 Het huidige sanctiebeleid in detentie | 15 |
| 3.1.4 Doelen van het sanctiebeleid | 16 |
| 3.2 Rechtsbeginselen voor het sanctiebeleid in detentie | 16 |
| 3.2.1 Een veilige terugkeer in de samenleving en minimale beperkingen | 16 |
| 3.2.2 Verduidelijking rechtsbeginselen voor het sanctiebeleid | 16 |
| 3.2.3 Belang van een deugdelijke motivering | 17 |
| 3.3 Tussenconclusie | 18 |
| 4 Het afzonderingsbeleid in detentie | 20 |
| 4.1 Definitie van afzondering | 20 |
| 4.2 Schadelijke effecten van afzondering | 20 |
| 4.3 Afzondering en mensenrechten | 22 |
| 4.4 Registratie van plaatsingen in afzondering | 23 |
| 4.5 Het (ontbreken van een) afzonderingsbeleid in detentie | 24 |
| 4.6 Terugdringen van afzondering | 24 |
| 4.7 Tussenconclusie | 26 |
| 5 Van beleid naar uitvoering | 27 |
| 5.1 Rechtsgelijkheid binnen het sanctiebeleid | 27 |
| 5.2 Uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid door PI-directeuren | 28 |
| 5.2.1 Kloof tussen het landelijke beleid en de realiteit van de PI's | 28 |



| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.2.2 | Ontwikkeling van gezamenlijke indicatiepunten en verbetering van de motivering | 28 |
| 5.3 | Uitgangspunten voor de uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid | 29 |
| 5.3.1 | Inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke disciplinaire straf | 29 |
| 5.3.2 | Voorkomen van eenzame opsluiting | 30 |
| 5.4 | Tussenconclusie | 30 |
| 6 | Randvoorwaarden voor het sanctie- en afzonderingsbeleid | 31 |
| 6.1 | Randvoorwaarden | 31 |
| 6.1.1 | Heroriëntatie op de rol en taken van piw-ers | 31 |
| 6.1.2 | Scholing PI-personeel | 32 |
| 6.1.3 | Beschikbaarheid specialistische voorzieningen | 32 |
| 6.1.4 | Betere registratie, monitoring, analyse en evaluatie | 33 |
| 6.2 | Afsluitende opmerkingen | 33 |
| 6.2.1 | Aanvullend sanctie- en afzonderingsbeleid | 33 |
| 6.2.2 | De uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid | 33 |
| 6.2.3 | Randvoorwaarden | 34 |
| 7 | Geraadpleegde stukken | 35 |
| 7.1 | Literatuurlijst | 35 |
| 7.2 | Kamerstukken, (internationale) regelgeving en beleidsstukken | 38 |
| 7.3 | Jurisprudentie | 39 |
| | Bijlage I Lijst van geraadpleegde deskundigen | 40 |
| | Bijlage II Het sanctiebeleid door de jaren heen | 42 |



Afkortingenlijst

| | |
|----------|---|
| BVJ | Basis Voorziening Justitiabelen |
| CPT | European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| EZV | Extra Zorg Voorziening |
| GGZ | Geestelijke gezondheidszorg |
| IJenV | Inspectie Justitie en Veiligheid |
| IGJ | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd |
| IVBPR | Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) |
| Pbw | Penitentiaire beginselenwet |
| PI | Penitentiaire inrichting |
| Piw-er | Penitentiair inrichtingswerker |
| PPC | Penitentiair Psychiatrisch Centrum |
| Wet SenB | Wet Straffen en Beschermen |



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De directeur van een penitentiaire inrichting (PI) is bevoegd een disciplinaire straf of ordemaatregel aan een gedetineerde op te leggen. In artikel 51 Penitentiaire beginselenwet (Pbw) staan de disciplinaire straffen opgesomd.¹ Het afzonderen van een gedetineerde kan zowel in het kader van een disciplinaire straf als in het kader van een ordemaatregel (artikel 24 Pbw) plaatsvinden.

In 2012 is door de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ, nu IJenV) aanbevolen om binnen het kader van de Pbw een landelijke sanctiekaart te ontwikkelen, met richtinggevende maximumstraffen per situatie. Daarnaast adviseerde de IVenJ een helder beleidskader op te stellen voor het afzonderen van gedetineerden, zowel in het kader van een disciplinaire straf als in het kader van een ordemaatregel.² Beide stukken zijn ontwikkeld en in 2016 in gebruik genomen. In 2019 is de landelijke sanctiekaart herijkt waardoor ten aanzien van een drietal situaties³ de versmalling uit de sanctiekaart weer werd verruimd tot de wettelijke mogelijkheden uit artikel 51 Pbw. Met deze herijkte sanctiekaart verscheen ook een informatieblad met uitgangspunten en rechtsbeginselen voor het disciplinaire straffen in detentie. In dit informatieblad werd onder andere aandacht gevraagd voor maatwerk bij de oplegging van een disciplinaire straf en het voorkomen van detentieschade bij afzondering. Ten tijde van deze herijking is het beleidskader 'Afzondering in detentie' ingetrokken, zonder evaluatie of eenduidige registratie van het aantal afzonderingen. In juli 2021 is tot slot de sanctiekaart ingetrokken, waarbij het eerdergenoemde informatieblad op twee punten werd gewijzigd.⁴ Dit gewijzigde informatieblad is verstrekt aan de PI-directies bij het informeren over de afschaffing van de sanctiekaart, maar is niet openbaar te raadplegen.⁵

De sanctiekaart en het beleidskader 'Afzondering in detentie' zijn in 2016 met het oog op uniformering ingevoerd. Het feit dat beide stukken in een paar jaar tijd weer zijn ingetrokken vraagt naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) om een herbezinning op het sanctie- en afzonderingsbeleid binnen detentie. Dit advies is dan ook op eigen initiatief van de RSJ tot stand gekomen.

¹ In artikel 51 Pbw staan de volgende disciplinaire straffen genoemd: opsluiting in een strafcel of andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken, ontzegging van bezoek voor ten hoogste vier weken (indien het feit plaatsvond in verband met het bezoek), uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste twee weken, weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof en een geldboete tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of afdeling geldende weekloon.

² IVenJ *Plaatsing in isolatie* 2012.

³ Dit ging om het bezit van contrabande, geweld tegen personeel en geweld tussen gedetineerden onderling.

⁴ Nu de persoonsgerichte aanpak centraal staat wordt in het informatieblad niet langer verwezen naar de sanctiekaart, die eerder als algemene richtlijn was opgenomen ten behoeve van de rechtseenheid en rechtsgelijkheid. Daarnaast staat in de nieuwe versie van het informatieblad dat het stellen van grenzen kan inhouden dat afzondering als disciplinaire straf wordt opgelegd.

⁵ Zie bijlage II voor een meer uitvoerige weergave van het sanctiebeleid door de jaren heen.



1.2 Vraagstelling

In dit advies wordt gereflecteerd op het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie, waarbij wordt aangegeven wat naar het oordeel van de RSJ nodig is voor een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid.

De RSJ stelt hierbij de volgende vraag centraal:

Hoe dient het sanctie- en afzonderingsbeleid eruit te zien, conform het beginsel van een veilige terugkeer in de samenleving en het beginsel van minimale beperkingen (artikel 2 Pbw)?

1.3 Afbakening

1.3.1 Reikwijdte advies

In dit advies ligt de focus op de reguliere afdelingen binnen PI's. Op andere afdelingen, zoals Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's), is het behandelperspectief leidend voor de beslissingen omtrent het disciplinaire straffen en afzonderen van gedetineerden.⁶ Op de reguliere afdelingen van PI's wordt meer uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden. Gezien deze verschillende benaderingen, ligt in dit advies de focus op de reguliere afdelingen binnen PI's. Desondanks zijn de bevindingen en aanbevelingen uit dit advies, met name met betrekking tot de afzondering van gedetineerden, ook relevant voor de PPC's. Daarnaast ziet dit advies uitsluitend op volwassenendetentie, de situatie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen wordt buiten beschouwing gelaten.

1.3.2 Afzondering

In dit advies wordt specifiek aandacht besteed aan de afzondering van gedetineerden. De RSJ verstaat onder het woord 'afzondering' in dit advies zowel afzondering in het kader van een disciplinaire straf als afzondering in het kader van een ordemaatregel. Wettelijk gezien verschilt de terminologie voor deze twee vormen. Afzondering in het kader van een disciplinaire straf heet op grond van artikel 51 lid 1 sub a Pbw 'opsluiting in een strafcel of andere verblijfsruimte'. Afzondering in het kader van een ordemaatregel heet op grond van artikel 24 lid 2 Pbw 'Afzondering in een afzonderingscel of andere verblijfsruimte'. Ondanks deze verschillen in terminologie, wordt in dit advies in zijn algemeenheid over afzondering gesproken.

1.3.3 Sanctie- en afzonderingsbeleid

In 2016 zijn er, zoals gezegd, twee stukken verschenen: de sanctiekaart en het beleidskader 'Afzondering in detentie'. De sanctiekaart zag op het disciplinaire straffen in detentie. Het beleidskader zag op het afzonderen in detentie, zowel in het kader van een disciplinaire straf als in het kader van een ordemaatregel. Aansluitend hierop spreekt de RSJ in dit advies over 'sanctiebeleid' wanneer het gaat om het beleid omtrent disciplinaire bestraffing in detentie. Met de term 'afzonderingsbeleid' wordt in dit advies bedoeld op het beleid omtrent afzondering in detentie, zowel in het kader

⁶ De sanctiekaart (versie van 2016 en 2019) en het beleidskader 'Afzondering in detentie' waren om deze zelfde reden niet van toepassing op PPC's. Zie: DJI *Beleidskader Afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen 2016*, p. 3.

van een disciplinaire straf als in het kader van een ordemaatregel. Met het sanctie- en afzonderingsbeleid wordt zowel het beleid omtrent disciplinaire bestraffing als het beleid omtrent afzondering bedoeld.

1.4 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies is informatie verzameld door bestudering van relevante wetenschappelijke literatuur, (internationale) wet- en regelgeving, rapporten, beleids- en kamerstukken, krantenberichten en uitspraken van de beroepscommissie van de RSJ. Daarnaast zijn rondetafelbijeenkomsten georganiseerd met deskundigen op het gebied van disciplinaire bestraffing en afzondering in detentie. Zo is er gesproken met afgevaardigden van de divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), PI-directeuren, leden van commissies van toezicht en leden en (senior) secretarissen van de Afdeling rechtspraak van de RSJ. Daarnaast zijn met twee gedragsdeskundigen individuele gesprekken gevoerd over de effecten, en het voorkomen, van afzondering.

Gezien de situatie omtrent Covid-19 hebben alle bijeenkomsten en gesprekken in digitale vorm plaatsgevonden. In bijlage I is een overzicht opgenomen van alle personen die in het kader van dit advies zijn geraadpleegd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het advies op hoofdlijnen gepresenteerd, voorzien van de bijbehorende aanbevelingen. De opvolging van deze aanbevelingen is naar het oordeel van de RSJ noodzakelijk voor een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid. De navolgende hoofdstukken vormen de achtergrond en argumentatie voor de kernboodschap en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 wordt het huidige sanctiebeleid toegelicht, met aandacht voor de onderliggende doelen en beginselen. In dit hoofdstuk constateert de RSJ dat aanvullend beleid op het bestaande sanctiebeleid noodzakelijk is. In hoofdstuk 4 volgt een toelichting op het afzonderen binnen detentie. De RSJ constateert in dit hoofdstuk dat richtinggevend beleid met betrekking tot het terugdringen van afzondering ontbreekt. De RSJ adviseert dat het terugdringen van afzondering een concreet beleidsdoel dient te worden binnen het sanctie- en afzonderingsbeleid, in het bijzonder door afzondering als disciplinaire straf af te schaffen. In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet hoe het sanctie- en afzonderingsbeleid kan worden vertaald naar de praktijk van de PI's. In hoofdstuk 6 staan tot slot de randvoorwaarden beschreven die volgens de RSJ gerealiseerd dienen te worden, alvorens sprake kan zijn van een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid.



2 RSJ-advies op hoofdlijnen

Kernboodschap

De RSJ adviseert de minister voor Rechtsbescherming beleid op te stellen over disciplinair straffen en afzonderen in detentie, in aanvulling op het bestaande sanctie- en afzonderingsbeleid. Hierbij moeten het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen als uitgangspunten gelden (artikel 2 Pbw). Dit aanvullende beleid moet volgens de RSJ onder meer tot doel hebben afzondering als ordemaatregel terug te dringen en afzondering als disciplinaire straf af te schaffen.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het sanctie- en afzonderingsbeleid ligt bij de PI-directeuren. Deze uitvoering dient gericht te zijn op het toepassen van maatwerk dat bijdraagt aan een positieve gedragsverandering van de gedetineerde en het zoveel mogelijk voorkomen van detentieschade. Het concreet terugdringen van afzondering maakt daar onderdeel van uit. De RSJ adviseert voor de toepassing van disciplinaire straffen dat PI-directeuren gezamenlijk indicatiepunten ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met de persoon van de gedetineerde en de aard van het ongewenste gedrag.

Voordat van een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid sprake kan zijn, dient aan een aantal randvoorwaarden te zijn voldaan op het gebied van de inrichting en opleiding van het personeel, specialistische voorzieningen en een betere registratie, monitoring, analyse en evaluatie van de toepassing van disciplinaire straffen en afzonderingen in detentie.

2.1 Aanvullend sanctie- en afzonderingsbeleid

In 2018 is een kabinetsvisie op de effectiviteit van gevangenisstraffen verschenen. In deze visie is ook aandacht besteed aan het disciplinaire straffen in detentie, om aan ongewenst gedrag consequenties te kunnen verbinden met het oog op correctie en het aanzetten tot een positieve gedragsverandering bij de gedetineerde.⁷ Daarnaast heeft de persoonsgerichte aanpak met deze kabinetsvisie en de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen (Wet SenB) een centrale positie gekregen binnen het gevangeniswezen. De persoonsgerichte aanpak houdt kort gezegd in dat het gedrag van de gedetineerde een grote rol speelt bij het detentieverloop: goed gedrag zal de basis zijn voor de verlening van vrijheden en aan slecht gedrag worden consequenties verbonden.⁸ Bij het informeren over de afschaffing van de sanctiekaart heeft DJI een informatieblad bij het sanctiebeleid verstrekt aan de PI-directies. Dit betreft een gewijzigde versie van het informatieblad behorend bij de sanctiekaart uit 2019. Hierin staat dat de persoonsgerichte aanpak bij de oplegging van disciplinaire straffen centraal staat, met inachtneming van het wettelijk kader van de Pbw.

Zowel de persoonsgerichte aanpak als het kader van de Pbw laten veel ruimte voor interpretatie. Daarnaast is het de RSJ niet duidelijk in hoeverre onderliggende rechtsbeginselen een doorwerking vinden binnen deze persoonsgerichte aanpak. Het

⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2019.

⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 10.

informatieblad bij het sanctiebeleid (2021) noemt verschillende rechtsbeginselen, zoals: redelijkheid en billijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid.⁹ Deze opsomming is naar het oordeel van de RSJ echter niet uitputtend, nu het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen uit artikel 2 Pbw hier niet worden genoemd. Bovendien acht de RSJ de kenbaarheid van dit informatieblad onvoldoende, aangezien het niet openbaar is gepubliceerd.

Op basis van het bovenstaande acht de RSJ het noodzakelijk dat beleid wordt opgesteld, in aanvulling op het bestaande sanctie- en afzonderingsbeleid.¹⁰ Dit aanvullende beleid dient volgens de RSJ gebaseerd te zijn op de rechtsbeginselen voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, genoemd in artikel 2 Pbw: het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen. Daarnaast dienen de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet te worden gemaakt in de Pbw. Tot slot is de RSJ van mening dat, onder andere op grond van het subsidiariteitsbeginsel, bij zwaardere disciplinaire straffen en ordemaatregelen een zwaardere motiveringsplicht dient te gelden. Dit geldt met name in het geval van afzondering, aangezien dit de meest vergaande beperking van de rechten van de gedetineerde inhoudt.

Een plaatsing in afzondering kan verschillende schadelijke effecten voor de gedetineerde tot gevolg hebben, waaronder psychotische symptomen, symptomen behorend bij een posttraumatische stressstoornis en depressie.¹¹ Deze schadelijke effecten worden in het informatieblad bij het sanctiebeleid (2021) genoemd,¹² ook werd hier aandacht aan besteed in het Beleidskader 'Afzondering in detentie'.¹³ Inzichten over de mogelijk schadelijke effecten van (langdurige) afzondering hebben in de geestelijke gezondheidszorg (ggz) geleid tot een beleid gericht op het terugdringen hiervan. In het Beleidskader 'Afzondering in detentie' (2016) stond dat DJI er tevens op inzet om, in het kader van de persoonsgerichte aanpak en met het oog op de trend in de ggz, het aantal (langdurige) afzonderingen terug te dringen.¹⁴ Dit beleidskader maakt echter niet langer deel uit van het huidige sanctie- en afzonderingsbeleid en het terugdringen van afzondering als concreet doel komt niet terug in het gewijzigde informatieblad (2021).

Vanwege de mogelijke schadelijke effecten is de RSJ van mening dat het terugdringen van afzondering weer een concreet beleidsdoel dient te zijn, als deel van het te ontwikkelen aanvullende beleid van de minister voor Rechtsbescherming (hierna: de Minister). Daarbij zou afzondering, vanwege de schadelijke effecten, naar het oordeel van de RSJ niet langer in het kader van een disciplinaire straf mogen plaatsvinden,

⁹ DJI *Informatieblad Sanctiebeleid 2021*.

¹⁰ In hoofdstuk 3 van dit advies wordt het bestaande sanctiebeleid nader toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het (ontbreken van een) beleid met betrekking tot afzonderen in detentie.

¹¹ Gerlsma, Manenschijn & Rommes, *de Psycholoog* 2017, p. 42 e.v.

¹² DJI *Informatieblad Sanctiebeleid 2021*.

¹³ DJI *Beleidskader afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen* 2016, p. 3.

¹⁴ DJI *Beleidskader afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen* 2016, p. 3.

maar uitsluitend nog als ordemaatregel. Om die reden adviseert de RSJ de Minister om samen met PI-directeuren naar een situatie toe te werken waarin afzondering in het kader van een disciplinaire straf kan worden afgeschaft.

Aanbevelingen 1 t/m 5

1. Ontwikkel op korte termijn beleid met betrekking tot disciplinair straffen en afzonderen in detentie in aanvulling op het bestaande sanctie- en afzonderingsbeleid, gebaseerd op het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen (artikel 2 Pbw). Dit aanvullende beleid moet volgens de RSJ onder meer tot doel hebben afzondering als ordemaatregel terug te dringen en afzondering als disciplinaire straf af te schaffen.
2. Zorg ervoor dat het sanctie- en afzonderingsbeleid, inclusief het nog te ontwikkelen aanvullende beleid, kenbaar is voor alle betrokkenen in de detentiepraktijk. Zorg er tevens voor dat dit beleid online is te raadplegen door middel van officiële publicaties.
3. Maak de uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet in de Pbw, met het oog op artikel 23, 24 en 51-55.
4. Neem een verzwaarde motiveringsplicht op in hoofdstuk V en IX Pbw, voor disciplinaire straffen en ordemaatregelen die leiden tot verstrekkende beperkingen van de vrijheden van gedetineerden. Dit geldt in het bijzonder voor afzondering.
5. Werk, samen met de PI-directeuren, toe naar een situatie waarin afzondering als disciplinaire straf kan worden afgeschaft.

2.2 Uitvoeren van het sanctie- en afzonderingsbeleid

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het sanctie- en afzonderingsbeleid ligt op grond van de Pbw bij de PI-directeuren (artikel 50 lid 2 Pbw). De RSJ heeft geconstateerd dat er een kloof bestaat tussen enerzijds de ambities van het huidige landelijke sanctie- en afzonderingsbeleid met betrekking tot de persoonsgerichte aanpak en anderzijds de realiteit in de PI's. Zo blijkt onder PI-personeel nog een verharde cultuur te heersen met betrekking tot het disciplinaire straffen, die onvoldoende gericht is op een goed leefklimaat en het teweegbrengen van een positieve gedragsverandering.¹⁵

Het verdient aanbeveling dat PI-directeuren gezamenlijk gaan bepalen in welke situaties zij welke disciplinaire straf(soort/-maat) redelijk vinden. Dit komt ook de rechtseenheid ten goede. Hierbij dient, conform de persoonsgerichte aanpak, altijd ruimte te blijven voor maatwerk en de specifieke situatie van de gedetineerde. Het gaat hierbij nadrukkelijk om indicaties en niet om het ontwikkelen van een doorslaggevend instrument. Voor een op te leggen disciplinaire straf, bij bepaald ongewenst gedrag, vormen deze gezamenlijk ontwikkelde indicatiepunten voor een PI-directeur een uitgangspunt, met daarbij de factoren die kunnen leiden tot strafverzwaring of -verlaging.

¹⁵ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

Om detentieschade door afzondering te voorkomen adviseert de RSJ de directeuren een manier van werken te ontwikkelen waarbij eenzame opsluiting in alle gevallen wordt voorkomen. Dit kan onder meer door het organiseren van dagelijks contact tussen de afgezonderde gedetineerde en een gedragsdeskundige, die de directeur eveneens dagelijks adviseert over de gedetineerde en de voortzetting van de afzondering. Daarnaast adviseert de RSJ dat PI-directeuren conform artikel 53 lid 2 Pbw meer gebruik maken van inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke disciplinaire straffen. Door gebruik te maken van bijzondere voorwaarden zijn meer persoonsgerichte en herstelgerichte interventies mogelijk, buiten de limitatieve lijst uit artikel 51 Pbw.

Aanbeveling 6 t/m 8

6. Laat PI-directeuren gezamenlijk indicatiepunten formuleren voor de toepassing van disciplinaire straffen.
7. Laat PI-directeuren, ter voorkoming van eenzame opsluiting, voorzien in dagelijks contact tussen een gedragsdeskundige en de afgezonderde gedetineerde, waarna de PI-directeur eveneens dagelijks door de gedragsdeskundige wordt geadviseerd over de voortzetting van de afzondering.
8. Laat de PI-directeuren meer gebruik maken van inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden (artikel 53 lid 2 Pbw) bij een voorwaardelijke disciplinaire straf.

2.3 Randvoorwaarden

Disciplinair straffen en afzonderen dient volgens de RSJ plaats te vinden op grond van een persoonsgerichte afweging, voorzien van een toereikende motivering en conform de rechtsbeginselen uit artikel 2 Pbw en de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid. Dit vraagt veel van de huidige detentiepraktijk, zonder dat hiervoor reeds de benodigde voorzieningen zijn getroffen. Om die reden dient naar het oordeel van de RSJ, alvorens sprake kan zijn van een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid, te zijn voldaan aan de randvoorwaarden die hierna worden besproken.

2.3.1 Heroriëntatie op de rol en taken van piw-ers

De RSJ is van mening dat de focus in het werk van de piw-ers meer moet liggen op de persoonlijke begeleiding van gedetineerden, en minder op administratieve taken zoals het schrijven van incidentenverslagen.¹⁶ Dit past ook binnen het beleid van de Minister met betrekking tot de persoonsgerichte aanpak. Hiervoor is een kwalitatieve (juridische) ondersteuning van de PI-directie van belang, zodat zorg wordt gedragen voor een toereikende onderbouwing van de opgelegde disciplinaire straf, en deze minder afhankelijk wordt van het verslag van de piw-er. Tegelijkertijd krijgt de piw-er hiermee meer ruimte om zich op begeleidende taken te richten.

¹⁶ Een dergelijke constatering en aanbeveling deed RSJ ook in het advies *Spanning in detentie*. Zie: RSJ *Spanning in detentie* 2019, p. 29-31.

Aanbevelingen 9 & 10

9. Maak werk van een heroriëntatie op de rol en taken van de piw-er.
10. Zorg voor een kwalitatief goede (juridische) ondersteuning van de PI-directie en waarborg dat opgelegde disciplinaire straffen goed worden onderbouwd.

2.3.2 Scholing van het PI-personeel

Het kiezen van de juiste, op de persoon toegesneden interventie, vraagt uiteenlopende vaardigheden van het PI-personeel. Vanuit DJI wordt reeds ingezet op training en scholing, met aandacht voor professionele afwegingen binnen de persoonsgerichte aanpak. De RSJ moedigt deze training en scholing aan,¹⁷ en vraagt specifiek aandacht voor de ontwikkeling van kennis over psychische kwetsbaarheid en interculturele en etnische aspecten.

Het is van belang dat piw-ers geschoold worden in het herkennen van psychische en lvb-problematiek (onmacht/onkunde) wanneer zij aan ongewenst gedrag een interventie willen verbinden, zodat rekening gehouden kan worden met die problematiek. Daarnaast is het van belang dat het PI-personeel kennis heeft van de achtergrond van de gedetineerde, om te begrijpen waar bepaald gedrag uit voort kan komen, of waarom een bepaalde situatie voor de ene gedetineerde stressvoller is dan voor de andere.

Aanbeveling 11

Investeer in de scholing van PI-personeel om gedrag dat voortkomt uit psychische en lvb-problematiek te herkennen. Besteed bij deze scholing ook aandacht aan kennis over etnische en interculturele aspecten.

2.3.3 Beschikbaarheid specialistische voorzieningen

Het terugdringen van afzondering, en in het bijzonder het afschaffen van afzondering als disciplinaire straf, dient een concreet beleidsdoel te zijn binnen het sanctie- en afzonderingsbeleid. De toepassing van afzondering kan mogelijk worden verminderd wanneer gedetineerden op een plek verblijven die passend is voor hun psychische problematiek. Hiervoor dienen er voldoende plekken te zijn binnen Extra Zorgvoorzieningen (EZV's), PPC's en andere specialistische voorzieningen.

Aanbeveling 12

Zorg voor voldoende plekken in specialistische voorzieningen, zoals EZV's en PPC's, voor gedetineerden met psychische problematiek.

¹⁷ In het RSJ-advies *Spanning in detentie* heeft de RSJ geadviseerd te zorgen voor (extra) tijd voor opleiding van piw-ers met aandacht voor professionalisering. Zie: RSJ *Spanning in detentie* 2019, p. 10, 24 & 31.



2.3.4 *Betere registratie, monitoring, analyse en evaluatie*

Hoewel iedere disciplinaire straf en ordemaatregel dient te worden geregistreerd, is de kwaliteit van de dataregistratie gebrekkig. Deze cijfers zijn namelijk afhankelijk van handmatige tellingen door de verschillende PI's. Daarnaast is zowel de aanleiding tot de straf of maatregel als de daadwerkelijk gerealiseerde duur hiervan niet uit het systeem te herleiden. Hierdoor vindt er geen analyse, monitoring en evaluatie plaats van disciplinaire straffen en ordemaatregelen en daarmee ook niet met betrekking tot de plaatsingen in afzondering. Deze informatie is echter noodzakelijk om gericht het aantal afzonderingen terug te dringen.

Aanbevelingen 13 & 14

13. Verbeter het managementinformatiesysteem waardoor hieraan op betrouwbare wijze cijfers kunnen worden ontleend. Deze cijfers moeten niet alleen zien op het aantal disciplinaire straffen en ordemaatregelen, maar ook op de gerealiseerde duur, het gedrag dat heeft geleid tot de disciplinaire straf of maatregel en de vorm hiervan.
14. Analyseer, monitor en evalueer het aantal afzonderingen en de aanleidingen daartoe teneinde het aantal afzonderingen terug te dringen.



3 Het sanctiebeleid in detentie

De afgelopen jaren is het sanctiebeleid in detentie aan verandering onderhevig geweest. De sanctiekaart is in 2016 ingevoerd met het oog op meer uniformering, en in 2021 afgeschaft vanwege de behoefte aan maatwerk. In dit hoofdstuk wordt het huidige sanctiebeleid in relatie tot de onderliggende rechtsbeginselen beschreven. Hierbij constateert de RSJ dat aanvullend beleid noodzakelijk is om de rechtsbeginselen in het sanctiebeleid meer tot uitdrukking te laten komen.

3.1 Van een sanctiekaart naar de persoonsgerichte aanpak

3.1.1 Aanloop naar het huidige sanctiebeleid in detentie

In 2012 constateerde de IVenJ dat tussen de verschillende PI's, zowel in de uitvoering als beleidsmatig, sprake was van duidelijke verschillen in de maximum strafmaat.¹⁸ Hierdoor ontbrak uniformiteit en rechtseenheid. Om die reden adviseerde de IVenJ om een landelijke sanctiekaart met maximumstraffen te ontwikkelen, samen met een beleidskader voor het opleggen en omgaan met afzondering, zowel voor de ordemaatregel als de disciplinaire straf.¹⁹ Aan de aanbevelingen van de IVenJ is gehoor gegeven en in 2016 is een landelijke sanctiekaart ingevoerd, samen met het beleidskader 'Afzondering in detentie'.²⁰ In 2019 werd de landelijke sanctiekaart van 2016 herijkt. Met betrekking tot contrabande, geweld tegen personeel en geweld tussen gedetineerden onderling werden de maximumstraffen uit de sanctiekaart weer verruimd tot de strafmogelijkheden uit artikel 51 Pbw. De normstelling uit de sanctiekaart was namelijk strikter dan die van de Pbw, hetgeen het gevangeniswezen in de weg zou zitten bij de toepassing van maatwerk.²¹ Deze herijkte sanctiekaart verscheen met een informatieblad bij het sanctiebeleid (2019). Op het moment van deze herijking werd het beleidskader 'Afzondering in detentie' ingetrokken.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de Minister het intrekken van de sanctiekaart onderbouwd door te stellen dat het sanctiebeleid persoonsgericht zou worden waarbij, waar nodig, ook zwaarder gestraft moest kunnen worden. Dit sloot volgens de Minister aan bij de behoefte onder het DJI-personeel, door wie de disciplinaire straffen van de sanctiekaart als te laag werden ervaren.²² De herijkte sanctiekaart vormde dan ook een tussenstap die de ruimte bood aan het DJI-personeel om ervaring op te doen met het disciplinaire straffen conform de persoonsgerichte aanpak. Wanneer de persoonsgerichte aanpak volledig vorm zou hebben gekregen, zou de sanctiekaart in het geheel kunnen verdwijnen.²³ Sinds 1 juli 2021 is de sanctiekaart afgeschaft.²⁴ Het eerder genoemde informatieblad werd gewijzigd en is bij het informeren over de

¹⁸ IVenJ *Plaatsing in isolatie* 2012, p. 87.

¹⁹ IVenJ *Plaatsing in isolatie* 2012, p. 31 & 88.

²⁰ DJI *Informatieblad Sanctiebeleid 2021*; DJI *Beleidskader Afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen* 2016.

²¹ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152.

²² *Kamerstukken II*, 2018-19, 24587/29911, nr. 748, p. 5-6; DSP-groep *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie* 2018, p. 8.

²³ *Kamerstukken II*, 2018-19, 24587/29911, nr. 748, p. 6.

²⁴ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 4 juni 2021, 3369127.

afschaffing van de sanctiekaart verstrekt aan de PI-directies, maar is niet openbaar te raadplegen. In dit informatieblad staan, naast algemene uitgangspunten, ook verschillende rechtsbeginselen genoemd die een rol spelen bij het disciplinaire straffen in detentie. De beginselen die genoemd worden zijn: redelijkheid en billijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid.²⁵

3.1.2 De persoonsgerichte benadering

Sinds het vervallen van de sanctiekaart staat de persoonsgerichte aanpak centraal binnen het sanctiebeleid.²⁶ In de kabinetsvisie op gevangenisstraffen (2018) werd de persoonsgerichte aanpak reeds op de voorgrond geplaatst. In deze visie wordt de persoonsgerichte aanpak omschreven als een 'door het kabinet voorgestane benadering'.²⁷ Met de inwerkingtreding van de Wet SenB heeft de persoonsgerichte aanpak bovendien een wettelijke grondslag gekregen.

Bij de persoonsgerichte aanpak speelt het gedrag van de gedetineerde een grote rol bij het detentieverloop. Uitgangspunt is dat gedetineerden persoonsgericht worden bejegend en beoordeeld. Daarbij ligt veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag.²⁸ Specifiek voor de oplegging van disciplinaire straffen betekent dit dat professionele en navolgbare afwegingen dienen te worden gemaakt.²⁹ Dit houdt in dat gekeken moet worden naar de ernst van de ongewenste gedraging, de context van de afdeling en inrichting, de persoon van de gedetineerde en of er sprake is van herhaling/recidive.³⁰

3.1.3 Het huidige sanctiebeleid in detentie

Naast de persoonsgerichte benadering, is de strekking van het huidige sanctiebeleid grotendeels af te leiden uit de bredere visie van de Minister op gevangenisstraffen (2018) en het informatieblad bij het sanctiebeleid (2021). Met betrekking tot disciplinaire straffen staat in deze stukken dat deze worden ingezet om aan ongewenst gedrag consequenties te kunnen verbinden. Gedetineerden dienen middels disciplinaire bestraffing te worden gecorrigeerd en aangezet tot een gedragsverandering.³¹ In gevallen waar een disciplinaire straf niet volstaat, kan de directeur aangifte doen. Bij agressie of geweld tegen personeel dient altijd aangifte te worden gedaan.³² De Minister geeft in de visie op gevangenisstraffen (2018) verder aan dat de mogelijkheden moeten worden benut om passende disciplinaire straffen op te leggen, met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting en de

²⁵ DJI Informatieblad Sanctiebeleid 2021.

²⁶ DJI Informatieblad Sanctiebeleid 2021.

²⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 4.

²⁸ *Kamerstukken II* 2018-19, 35122, nr. 3, p. 2.

²⁹ Brief van de Directeur Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 4 juni 2021, 3369127.

³⁰ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152. Zie ook: DJI Informatieblad Sanctiebeleid 2021.

³¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 9; DJI Informatieblad Sanctiebeleid 2021.

³² Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 9; DJI Informatieblad Sanctiebeleid 2021.

bescherming van het personeel. Daarbij blijft altijd ruimte bestaan voor maatwerk, zodat rekening kan worden gehouden met eventuele beperkingen van de gedetineerde.³³

3.1.4 Doelen van het sanctiebeleid

Wanneer de strafrechter een straf, bijvoorbeeld een vrijheidsstraf, oplegt kent deze straf kortweg twee doelen: vergelding van gepleegde criminaliteit en preventie van toekomstige criminaliteit. Speciale preventie beoogt dat de dader resocialiseert en niet recidiveert, met het oog op de veiligheid van de samenleving. Generale preventie beoogt anderen af te schrikken om eenzelfde feit te plegen.³⁴

Het sanctiebeleid in detentie kent eigen doelstellingen. Waar het bij de oplegging van een vrijheidsstraf gaat om een ernstig strafbaar feit (misdrijf), gaat het sanctiebeleid in detentie over ongewenst gedrag en de correctie daarvan.³⁵ Bij het disciplinaire straffen worden kortgezegd de volgende doelen nagestreefd:

- Handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting en het borgen van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (artikel 50 Pbw);
- Verbinden van consequenties aan ongewenst gedrag;³⁶
- Corrigeren en aanzetten tot gedragsverandering;³⁷
- Het geven van een signaal aan de gedetineerde en medegedetineerden dat bepaald gedrag niet getolereerd wordt.³⁸

3.2 Rechtsbeginselen voor het sanctiebeleid in detentie

3.2.1 Een veilige terugkeer in de samenleving en minimale beperkingen

In de Pbw wordt bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf uitgegaan van het resocialisatiebeginsel³⁹ en het beginsel van minimale beperkingen.⁴⁰ Het resocialisatiebeginsel houdt in dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zoveel mogelijk dienstbaar moet worden gemaakt aan de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Op grond van het beginsel van minimale beperkingen mogen er gedurende de vrijheidsstraf geen onnodig strafverzwarende elementen aan de vrijheidsbeneming worden toegevoegd. De opgelegde vrijheidsstraf bestaat immers uit fysieke vrijheidsbeneming, en niet meer dan dat.⁴¹

3.2.2 Verduidelijking rechtsbeginselen voor het sanctiebeleid

In een brief aan de Tweede Kamer gaf de Minister aan dat de sanctiekaart zou worden afgeschaft, wanneer de persoonsgerichte aanpak volledig vorm had gekregen voor het

³³ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 10.

³⁴ Molleman e.a., *DD* 2012/55; *Kamerstukken II* 2000/01, 27419, nr. 1, p. 3.

³⁵ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

³⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 9; *DJI Informatieblad Sanctiebeleid* 2021.

³⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 9; *DJI Informatieblad Sanctiebeleid* 2021.

³⁸ *DJI Informatieblad Sanctiebeleid* 2021.

³⁹ Artikel 2 lid 2 Pbw.

⁴⁰ Artikel 2 lid 3 Pbw.

⁴¹ Kelk 2015, p. 22.

disciplinaire straffen in detentie.⁴² Tijdens de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd is aangegeven dat er nog een professionaliseringslag gemaakt moet worden met betrekking tot het disciplinaire straffen conform de persoonsgerichte aanpak. De persoonsgerichte aanpak vraagt veel tijd⁴³ van het PI-personeel om aan de gedetineerden te spenderen, opleiding om persoonsgerichte afwegingen te kunnen maken en een cultuurverandering om hier een weg binnen te vinden. Bij het PI-personeel zou het nog niet volledig zijn doorgedrongen dat het tweewegbrengen van een positieve gedragsverandering en het bevorderen van een goed leefklimaat van belang zijn bij het disciplinaire straffen in detentie.⁴⁴ Het is daarmee onduidelijk in hoeverre de praktijk op dit moment daadwerkelijk uitdrukking geeft aan de persoonsgerichte aanpak en aan de rechtsbeginselen voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, genoemd in artikel 2 Pbw.

Naast bovenstaande staan de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid niet gecodificeerd in de Pbw. Het informatieblad bij het sanctiebeleid (2021) noemt deze beginselen wel, maar onduidelijk is in hoeverre deze daadwerkelijk een rol dienen te spelen bij de oplegging van disciplinaire straffen. De RSJ sluit niet uit dat de beginselen onder de persoonsgerichte benadering *kunnen* vallen, maar deze volgen niet *noodzakelijkerwijs* uit deze brede benadering. Daarmee is het in het huidige beleid onvoldoende duidelijk dat deze beginselen bij de oplegging van een disciplinaire straf het uitgangspunt dienen te vormen.

De RSJ is van mening dat het resocialisatiebeginsel, het beginsel van minimale beperkingen en de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet deel moeten uitmaken van het sanctiebeleid. Het informatieblad (2021) noemt wel de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid, maar het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen niet. Daarnaast dient het sanctiebeleid naar het oordeel van de RSJ kenbaar te zijn voor alle betrokkenen binnen de detentiepraktijk, met name ook voor gedetineerden. Dit is met betrekking tot het informatieblad (2021) niet het geval, nu dit slechts is verstrekt aan de PI-directies en niet openbaar is gepubliceerd.

3.2.3 Belang van een deugdelijke motivering

Zoals gezegd dient er bij de oplegging van een disciplinaire straf sprake te zijn van maatwerk, kijkend naar de persoon van de gedetineerde, naar de (ontstane) situatie in

⁴² Kamerstukken II, 2018-19, 24587/29911, nr. 748, p. 6.

⁴³ In het RSJ-advies *Korte detenties nader bekeken* constateerde de RSJ dat meer dan de helft (52%) van alle detenties korter duurt dan één maand. Het PI-personeel heeft slechts beperkt de tijd om de situatie rondom een gedetineerde in kaart te brengen en een persoonsgerichte afweging te kunnen maken. Zie: RSJ *Korte detenties nader bekeken 2021*, p. 11 & 14; In het RSJ-advies *Spanning in detentie* werd duidelijk dat het PI-personeel in beperkte mate tijd heeft voor het persoonlijke begeleiding en één op één contact met gedetineerden. RSJ *Spanning in detentie 2019*, p. 25, 27 & 29.

⁴⁴ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.



de inrichting/afdeling, het regime, een eventueel slachtoffer, enzovoort. Daarbij komt het altijd aan op een goede, deugdelijke motivering van de straf.⁴⁵

De oplegging van disciplinaire straffen wordt in het beklagrecht getoetst. Tot 1 juli 2021 gingen de commissies van toezicht en de beroepscommissie van de RSJ hierbij grotendeels uit van de landelijke sanctiekaart. Dit hield in dat een disciplinaire straf die in lijn lag met de sanctiekaart, al snel als redelijk werd beoordeeld. De directeur kon ten nadele van de klager afwijken van de sanctiekaart, mits dit duidelijk werd gemotiveerd.⁴⁶ Voor de PI-directeuren werd deze toets aan de sanctiekaart ervaren als een beperking van de mogelijkheden voor maatwerk. Ten tijde van het opstellen van het RSJ-advies 'Spanning in detentie' is door PI-afdelingshoofden aangegeven dat het afwijken van de sanctiekaart hen erg moeilijk werd gemaakt, door de in het beklagrecht ontwikkelde eis dat een straf hoger dan de sanctiekaart goed gemotiveerd moet worden.⁴⁷

Hoewel de motivering bij het afwijken van de sanctiekaart als beknellend werd ervaren,⁴⁸ is deze motivering met het vervallen van de sanctiekaart mogelijk nog belangrijker geworden; nu dient de directeur in alle gevallen de beslissing tot een disciplinaire straf en de strafmaat te motiveren en niet alleen het afwijken van de sanctiekaart zoals voorheen.⁴⁹ Aan de andere kant bestaat de kans dat met het vervallen van de sanctiekaart ook de urgentie is vervallen om te motiveren waarom voor een bepaalde straf is gekozen.⁵⁰ Zonder uitgangspunt wordt de toets op onder meer de proportionaliteit en subsidiariteit ongrijpbaarder, hetgeen willekeurig in de hand zou kunnen werken.⁵¹

De RSJ hecht belang aan een duidelijke motivering van disciplinaire straffen en ordemaatregelen waarbij, op grond van het subsidiariteitsbeginsel, een zwaardere motiveringsplicht dient te gelden bij meer ingrijpende disciplinaire straffen en ordemaatregelen. Dit geldt in het bijzonder voor afzondering, aangezien dit leidt tot de meest vergaande beperking van de vrijheden van de gedetineerde.

3.3 Tussenconclusie

Binnen de persoonsgerichte aanpak dienen professionele en navolgbare afwegingen te worden gemaakt omtrent gedetineerden. In mindere mate wordt in kamer- en beleidsstukken uitgelegd wat ervoor nodig is om de persoonsgerichte aanpak in de praktijk tot uitdrukking te brengen. Het lijkt erop dat de persoonsgerichte aanpak nog

⁴⁵ Brief van de Directeur Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 4 juni 2021, 3369127.

⁴⁶ RSJ 7 september 2017, 17/1290/GA; RSJ 24 september 2018, 18/0641/GA; RSJ 19 april 2019, R-19/2793/GA.

⁴⁷ RSJ *Spanning in detentie* 2019, p. 54-55. Dit werd bevestigd in de gesprekken die in het kader van onderhavig advies zijn gevoerd.

⁴⁸ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152.

⁴⁹ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152.

⁵⁰ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

⁵¹ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.



niet volledig is gerealiseerd binnen het gevangeniswezen, en dat de praktijk nog bezig is met een professionaliseringsslag. De persoonsgerichte benadering vraagt immers tijd, opleiding en een cultuurverandering van het PI-personeel.

De RSJ constateert dat het huidige sanctiebeleid onvoldoende expliciet is met betrekking tot de rechtsbeginselen die hieraan ten grondslag liggen. Hierdoor beschikt de detentiepraktijk over te weinig handvatten bij de oplegging van disciplinaire straffen. De RSJ acht het opstellen van aanvullend beleid met betrekking tot disciplinaire straffen op het bestaande sanctie- en afzonderingsbeleid dan ook noodzakelijk. Bij de ontwikkeling van dit beleid dient artikel 2 Pbw het uitgangspunt te vormen en dienen de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet te worden gemaakt.



4 Het afzonderingsbeleid in detentie

Het beleidskader 'Afzondering in detentie' is in 2019 ingetrokken zonder dat hier een nieuw kader voor in de plaats is gekomen. In dit beleidskader werden de mogelijke schadelijke gevolgen van afzondering onderkend en stond het 'terugdringen van afzondering' omschreven als specifiek beleidsdoel. Op dit moment bestaat er geen specifiek afzonderingsbeleid binnen detentie, maar valt het afzonderen onder de paraplu van de persoonsgerichte benadering.

In dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op afzondering als disciplinaire straf en als ordemaatregel, de schadelijke effecten hiervan en de mogelijkheden om afzondering terug te dringen. Hierbij wordt de noodzaak tot het ontwikkelen van beleid met betrekking tot het terugdringen van afzonderen toegelicht.

4.1 Definitie van afzondering

Een gedetineerde kan in afzondering worden geplaatst in het kader van een disciplinaire straf na verwijtbaar en ongeoorloofd gedrag⁵² of in het kader van een ordemaatregel: een maatregel die in de meeste gevallen wordt opgelegd ter bescherming van anderen of de gedetineerde zelf in een crisissituatie.⁵³ Afhankelijk van de ernst van het incident of de crisis, kan de afzondering plaatsvinden in een strafcel of afzonderingscel op de isoleerafdeling of in een 'andere verblijfsruimte'. Met een 'andere verblijfsruimte' wordt een reguliere cel op een andere afdeling, of de eigen cel bedoeld.⁵⁴ In het geval de afzondering in de eigen cel plaatsvindt, kan als bijkomende maatregel de verwijdering van de televisie worden opgelegd. Bij een afzondering in een strafcel of afzonderingscel kan de directeur bovendien besluiten de gedetineerde te laten observeren door middel van een camera.⁵⁵

Afzondering in het kader van een disciplinaire straf kan worden opgelegd voor de maximale duur van twee weken. Afzondering in het kader van een ordemaatregel kan na twee weken telkens voor ten hoogste twee weken worden verlengd, indien de noodzaak daartoe bestaat.⁵⁶ In het geval een afzondering (zowel bij een disciplinaire straf als een ordemaatregel) langer dan vierentwintig uur duurt, dienen de commissie van toezicht en de inrichtingsarts hierover te worden geïnformeerd.⁵⁷

4.2 Schadelijke effecten van afzondering

Hoewel het creëren van een positieve gedragsverandering één van de doelen van het sanctiebeleid is, kunnen disciplinaire straffen en ordemaatregelen ook schadelijke effecten teweegbrengen. De afgelopen jaren is, zowel in Nederland⁵⁸ als

⁵² Artikel 51 lid 1 sub a Pbw.

⁵³ Artikel 24 lid 1 en 2 Pbw.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2014-15, 24587, nr. 607, p. 3.

⁵⁵ Artikel 51a Pbw (disciplinaire straf) en artikel 24a Pbw (ordemaatregel).

⁵⁶ Artikel 24 lid 3 Pbw.

⁵⁷ Artikel 55 lid 2 Pbw (disciplinaire straf) en artikel 24 lid 6 (ordemaatregel).

⁵⁸ In 2004 spraken ggz-instellingen de ambitie uit om het aantal afzonderingen, vaak separaties genoemd, en de duur daarvan met 10 procent per jaar te verminderen. Zie: IGJ *GGZ-instellingen investeren in terugdringen separatie* 2015. Zie ook: Timmermans, *Trouw* 10 september 2021. Sinds 2008 houdt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd intensief toezicht

internationaal⁵⁹, een groeiend bewustzijn ontstaan over de fysieke en mentale schade die afzondering kan veroorzaken. Internationaal gezien ligt de focus met name op eenzame opsluiting ('solitary confinement'). De Verenigde Naties definiëren eenzame opsluiting in de *Nelson Mandela Rules* als een afzondering waarbij gedetineerden voor 22 uur of meer per dag afgezonderd van anderen verblijven zonder betekenisvol contact.⁶⁰

Uit onderzoek blijkt dat (langdurige) afzondering blijvende schade in de hersenen en persoonlijkheden van mensen kan veroorzaken.⁶¹ Het menselijk brein heeft stimulering en prikkels nodig om goed te kunnen functioneren, vooral om de eigen gedachten te kunnen toetsen aan die van anderen.⁶² Zo kan een afname van de grootte van de hippocampus, het hersengebied gerelateerd aan leren, geheugen en ruimtelijk bewustzijn, het gevolg zijn van (langdurige) afzondering. Daar tegenover staat een verhoogde activiteit van het hersengebied gerelateerd aan angst en stress bij (langdurige) afzondering.⁶³ Hierdoor kan afzondering in sommige gevallen leiden tot hallucinaties, concentratiestoornissen, paranoïde ideeën en angst.⁶⁴ In andere gevallen kan afzondering gepaard gaan met gevoelens van overweldiging en intimidatie en kan het de reeds bestaande boosheid, met betrekking tot de situatie die aanleiding gaf tot de plaatsing in afzondering, laten toenemen.⁶⁵ Deze effecten spelen in het bijzonder bij gedetineerden die reeds psychisch kwetsbaar zijn. Zo kan de plaatsing in afzondering gevoelens van depressiviteit oproepen of reeds bestaande persoonlijkheidsproblematiek verergeren.⁶⁶ Amnesty International heeft recentelijk geadviseerd om afzondering van psychisch kwetsbare personen te voorkomen.⁶⁷ Overige schadelijke effecten die in de literatuur worden genoemd zijn: suïcidaliteit, woede en agressie, impulscontroleproblematiek, symptomen passend bij het post-traumatisch stresssyndroom en hypergevoeligheid voor prikkels.⁶⁸ Een en ander komt boven op gevoelens van onveiligheid en verlies van autonomie, factoren in detentie die doorgaans reeds als stressvol worden ervaren.⁶⁹

Over het algemeen geldt: hoe langer de periode van afzondering, hoe groter de schade. Desalniettemin blijkt uit onderzoek dat ook een korte periode (enkele uren) van afzondering al blijvende schade kan veroorzaken.⁷⁰ Onderzoekers pleiten daarom voor alternatieve manieren om het gedrag van gedetineerden effectief te beïnvloeden zonder schade toe te brengen aan de fysieke en/of mentale gezondheid. Zij vragen

op dwangmaatregelen als afzonderen en separeren, zie: IGJ *Toezietsvisie Terughoudend en zorgvuldig omgaan met onvrijwillige en verplichte zorg* 2019, p. 3.

⁵⁹ Jacobs, *Sancties* 2021/24, p. 100, onder verwijzing naar: Shalev 2008.

⁶⁰ Nelson Mandela Rules, artikel 44; Van Zyl Smit 2020.

⁶¹ Haney 2001.

⁶² Corcoran, *New York University's OPUS* 2015; Smith *Crime and Justice* 2006.

⁶³ Bianco-Suarez, *Psychology Today* 2019.

⁶⁴ DJI *Informatieblad Sanctiebeleid* 2021.

⁶⁵ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd. Zie ook: DJI *Beleidskader afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het gevangeniswezen* 2016.

⁶⁶ Haney 2001; Haney, *Crime & Delinquency* 2003; Herring 2020.

⁶⁷ Amnesty International *Isolatie in vreemdelingendetentie* 2020, p. 71.

⁶⁸ Gerlsma, Manenschijn & Rommes, *de Psycholoog* 2017, p. 42 e.v.

⁶⁹ Jacobs, *Sancties* 2021/24, p. 100, onder verwijzing naar: Meijers 2018, p. 116.

⁷⁰ Haney, *Knowable magazine* 2018.

zich af of de mogelijkheid om een gedetineerde af te zonderen niet veel meer beperkt, of zelfs afgeschaft zou moeten worden.⁷¹ In Nederland pleit de Forensische Medische Maatschappij Utrecht (FMMU)⁷² samen met medTzorg⁷³ tegen de inzet van isolatie, zowel in de zorg als in detentie.⁷⁴

4.3 Afzondering en mensenrechten

Afzondering raakt aan verschillende mensenrechten, zoals het verbod op marteling en een onmenselijke of vernederende behandeling⁷⁵ en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁷⁶ Hoewel afzondering niet per definitie in strijd is met deze mensenrechten, valt het gevangenhouden van personen waarbij zij (tijdelijk of permanent) worden beroofd van het gebruik van hun natuurlijke zintuigen, wel onder de bescherming van artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Dit artikel verbiedt foltering en een wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.⁷⁷

Bij de herziening van de Europese gevangenisregels is uitvoerig aandacht besteed aan afzondering en eenzame opsluiting. Eén van de aanleidingen hiervoor was het in 2011 verschenen rapport van het CPT (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) over de eenzame opsluiting van gedetineerden.⁷⁸ Het toegenomen besef van de schadelijke effecten van eenzame opsluiting heeft geleid tot de opname van de artikelen 53A en 60.6 in de Europese gevangenisregels.⁷⁹ In artikel 53A van de Europese gevangenisregels staat onder meer dat gedetineerden in afzondering recht hebben op ten minste twee uur betekenisvol contact per dag. Verder staat hier dat afzondering voor de kortst mogelijke duur moet worden toegepast en in verhouding moet staan tot het doel dat met de afzondering wordt beoogd.⁸⁰ Daarnaast moet bij de beslissing tot afzondering rekening worden gehouden met een lichamelijke of geestelijke handicap, indien dit de gedetineerde kwetsbaarder maakt voor de schadelijke gevolgen ervan.⁸¹ Tevens staat in de Europese gevangenisregels dat gedetineerden in afzondering dagelijks bezocht dienen te worden door, of namens, de PI-directeur.⁸²

Artikel 60.6a t/m f ziet op eenzame opsluiting, waarbij geen sprake is van twee uur contact per dag. Eenzame opsluiting mag volgens de Europese gevangenisregels uitsluitend in uitzonderlijke gevallen in het kader van een disciplinaire straf

⁷¹ Corcoran, *New York University's OPUS* 2015; Griest, *The Wilson Quarterly* 2012.

⁷² De FMMU verzorgt dagelijkse spreekuren en spoeddiensten in de onder andere gevangenis, politiebureaus en tbs-klinieken.

⁷³ MedTzorg is een organisatie die zorg verleend aan justitiële instellingen en instellingen die vallen onder de Wet langdurige zorg (Wlz).

⁷⁴ FFMU & MedTzorg *Richtlijn isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen* 2017 (revisie 2019).

⁷⁵ Zie onder meer: Artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

⁷⁶ Artikel 8 EVRM.

⁷⁷ United Nations Human Rights Committee of April 3rd 1992, General Comment 20/44.

⁷⁸ CPT *Solitary confinement of prisoners* 2011.

⁷⁹ Jacobs, *Sancties* 2021/24, p. 100.

⁸⁰ Artikel 53A.c Europese gevangenisregels.

⁸¹ Artikel 53A.b Europese gevangenisregels.

⁸² Artikel 53A.h Europese gevangenisregels

plaatsvinden, voor een afgebakende periode van de kortst mogelijke duur.⁸³ Eenzame opsluiting in het kader van een ordemaatregel valt niet onder artikel 60.6a en zou daarom niet mogen plaatsvinden op grond van de Europese gevangenisregels.⁸⁴ Duidelijk is dat op grond van de Europese gevangenisregels afzondering en eenzame opsluiting slechts als *ultimum remedium* en zo kort mogelijk mogen worden toegepast.⁸⁵

4.4 Registratie van plaatsingen in afzondering

In het informatiesysteem TULP-selectie wordt geregistreerd hoeveel beschikkingen worden afgegeven op basis waarvan een plaatsing in afzondering wordt bevolen. Aan deze registraties kan slechts beperkt managementinformatie worden ontleend. Zo kan uitsluitend het aantal plaatsingen in afzondering worden achterhaald, met een onderscheid naar disciplinaire straf of ordemaatregel. Gegevens over de aanleiding tot de afzondering, de gerealiseerde duur of de vorm (Eigen cel? Met televisie?) van de afzondering zijn niet te achterhalen. Bovendien zijn de cijfers die DJI op landelijk niveau verzamelt afhankelijk van handmatige tellingen en invoeringen van de verschillende vestigingen waardoor dit systeem foutgevoelig is.⁸⁶ Bij DJI is navraag naar deze cijfers gedaan en deze zijn verkregen voor het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring gezamenlijk. Op basis van de handmatige tellingen zou er in 2018 4.072 keer zijn afgezonderd in het kader van een ordemaatregel en 13.167 keer in het kader van een disciplinaire straf. In 2019 zou het zijn gegaan om 4.886 plaatsingen in afzondering in het kader van een ordemaatregel en 16.413 plaatsingen in afzondering in het kader van een disciplinaire straf.⁸⁷ Dit zijn volgens de RSJ, ondanks de combinatie van het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring, aantallen waarbij een monitoring, analyse en evaluatie zeker op zijn plaats is. Het feit dat de betrouwbaarheid van deze getallen beperkt is, maakt deze noodzaak niet minder groot. Ook bevestigt deze beperkte betrouwbaarheid het belang van een adequaat managementinformatiesysteem.

Door de jaren heen is al verschillende keren erkend dat TULP-selectie niet optimaal werkt.⁸⁸ Reeds in 2014 is aangekaart dat het registratiesysteem van DJI zou worden aangepast. Hoewel de gebreken al meerdere jaren bekend zijn, is dit tot op heden niet

⁸³ Artikel 60.6c Europese gevangenisregels. Zie voor een toelichting op het onderscheid tussen afzondering en eenzame opsluiting binnen de Europese gevangenisregels: Van Zyl Smit 2020.

⁸⁴ Van Zyl Smit 2020.

⁸⁵ Dit is uitdrukkelijk bepaald in de toelichting bij de *basic principles* in het eerste gedeelte van de Europese gevangenisregels ('Part 1'). Zie hierover: Jacobs, *Sancties* 2021/24.

⁸⁶ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd en bleek tevens uit mailcontact met de divisie Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring van DJI.

⁸⁷ Het jaar 2020 wordt hier niet genoemd omdat deze cijfers vanwege Covid-19 niet representatief zouden zijn.

⁸⁸ "Op dit moment kan slechts beperkt managementinformatie aan TULP-selectie worden ontleend: het aantal geweldplegingen (ongeacht de daaropvolgende straf of ordemaatregel), het aantal plaatsingen in een strafcel of afzonderingscel (ongeacht de aanleiding) en het aantal plaatsingen in de strafcel wegens het weigeren van de plaatsing in MPC." Zie: DJI *Beleidskader afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen* 2016. "Op dit moment kan nog niet inzichtelijk worden gemaakt in welke cel de gedetineerde vervolgens wordt geplaatst. Het streven is er op gericht om het registratiesysteem van DJI zodanig in te richten dat daarover in 2015 wel informatie beschikbaar is." Zie: *Kamerstukken II* 2014-15, 24587, nr. 607, p. 3.

opgelost. Hierdoor vindt geen eenduidige registratie van afzonderingen plaats waardoor onbekend is hoeveel er nu daadwerkelijk wordt afgezonderd in de Nederlandse detentiepraktijk.

Op dit moment werkt DJI aan het uitfaseren van TULP-selectie en het invoeren van het nieuwe systeem Basis Voorziening Justitiabelen (BVJ). De RSJ verwijst met betrekking tot de invoering van dit nieuwe systeem naar paragraaf 6.1.4 en aanbeveling 13 van dit advies.

4.5 Het (ontbreken van een) afzonderingsbeleid in detentie

In het, inmiddels vervallen, beleidskader 'Afzondering in detentie' stond dat binnen DJI, vanwege de persoonsgerichte benadering en de inzichten over de mogelijk schadelijke effecten van afzondering, wordt ingezet op het terugdringen van plaatsingen in (langdurige) afzondering. In het informatieblad bij het sanctiebeleid (2021) wordt opgemerkt dat het personeel in PI's zich bewust moet zijn van het mogelijk nadelige effect dat (langdurige) afzondering op gedetineerden kan hebben, maar ontbreekt een concreet doel om het aantal plaatsingen in afzondering terug te dringen.⁸⁹ Hierdoor is het onduidelijk in welke mate het terugdringen van afzondering nu nog wordt nagestreefd. Uit de gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd, blijkt dat dit geen specifiek beleidsdoel meer is, maar dat dit valt onder de brede paraplu van de persoonsgerichte benadering.

In de ggz is een aantal jaren geleden het beleid aangepast om afzonderen (daar separeren genoemd) zoveel mogelijk te voorkomen. Ingezet wordt op de preventie van crisissituaties door intensief contact met de patiënt te onderhouden.⁹⁰ Persoonlijke begeleiding wordt dan ook gezien als belangrijk preventief middel.⁹¹ Dit vraagt echter veel van medewerkers, onder meer geduld en inlevingsvermogen om het contact te blijven zoeken en niet vermijdend of repressief te gaan handelen.⁹² Ook in de forensische zorg wordt, in navolging van de ggz, minder repressief opgetreden, gezien de constatering dat een disciplinaire straf, waaronder afzondering, juist kan leiden tot verdere escalatie.⁹³

4.6 Terugdringen van afzondering

De RSJ is van mening dat, gezien de mogelijke schadelijke effecten en de landelijke trend in de (forensische) zorg, zo terughoudend mogelijk moet worden omgegaan met afzondering. Terughoudendheid met betrekking tot afzondering is tevens in lijn met de Europese gevangenisregels, het CPT en de Nelson Mandela Rules.

Bij afzondering in het kader van een ordemaatregel zit een noodzakelijkheidsvereiste reeds ingebouwd in de wettelijke grondslag. Zodra de afzondering niet meer noodzakelijk is, moet deze worden beëindigd. Afzondering in het kader van een

⁸⁹ Zie hierover ook: Jacobs, *Sancties 2021/24*, p. 103.

⁹⁰ Amnesty international *Als iemand lijdt, moet hij dan naar een isoleercel?* 2015, p. 15. Dit kwam eveneens naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

⁹¹ Amnesty international *Isolatie in vreemdelingendetentie* 2020, p. 38.

⁹² Amnesty international *Isolatie in vreemdelingendetentie* 2020, p. 38, onder verwijzing naar: Van der Helm 2020, p. 315.

⁹³ Amnesty international *Als iemand lijdt, moet hij dan naar een isoleercel?* 2015, p. 15.

disciplinaire straf kan daarentegen plaatsvinden voor een – vooraf bepaalde – specifieke duur. Deze duur wordt afgestemd op de situatie en het gedrag van de gedetineerde, maar hoeft niet te worden beëindigd wanneer het 'gevaar' is geweken of de rust is teruggekeerd. De RSJ heeft geconstateerd dat het beginsel van minimale beperkingen en het resocialisatiebeginsel (artikel 2 Pbw) niet worden genoemd in het kader van afzondering, terwijl deze beginselen naar het oordeel van de RSJ voorop zouden moeten staan.

Naar het oordeel van de RSJ is afzondering, vanwege de mogelijke schadelijke gevolgen niet passend als disciplinaire straf.⁹⁴ Om die reden dient te worden afgezien van afzondering als disciplinaire straf. De RSJ adviseert de Minister om samen met PI-directeuren toe te werken naar een situatie waarin afzondering als disciplinaire straf kan worden afgeschaft.

De RSJ meent dat in het geval van ernstige incidenten, de PI-directeur aangifte moet doen. Dit wordt ook genoemd in het informatieblad bij het sanctiebeleid (2021). De realiteit is echter dat in die gevallen vaak geen (tijdig) vervolg wordt gegeven aan de aangifte van de PI-directeur. Zo blijkt uit onderzoek dat aangifte van een (gewelds)incident vaak niet tot vervolging leidt, of dat vervolging lang op zich laat wachten.⁹⁵ In de kabinetsvisie op de gevangenisstraffen is aangegeven dat DJI in overleg zou treden met de politie en het Openbaar Ministerie (OM) om afspraken te maken over de gevallen waarin aangifte wordt gedaan en het vervolg dat aan deze aangiften wordt gegeven.⁹⁶ In het RSJ-advies *Spanning in detentie* heeft de RSJ aanbevolen een arrondissementaal overleg tussen PI-directeur(en), de hoofdofficier van justitie en eenheidschefs van de betrokken politie-eenheden te organiseren waarin afspraken worden gemaakt over melding, behandeling en afwikkeling van geweldsincidenten in de PI's.⁹⁷

Uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd blijkt dat deze problematiek nog niet is opgelost. De RSJ benadrukt dat aan de aangifte van een PI-directeur tijdig een gevolg moet worden gegeven en dat er, indien proportioneel, ook daadwerkelijk een strafrechtelijke vervolging en sanctie moet volgen. Het feit dat dit nu onvoldoende gebeurt moet een nieuwe basis bieden voor het maken van afspraken met de politie en het OM. Bij deze afspraken moet naar het oordeel van de RSJ ook oog zijn voor de privacy van het personeelslid dat bij het incident betrokken is geweest. Daarnaast dient de PI-directeur het belang van het doen van aangifte te benadrukken en over te dragen op het PI-personeel. Verder wijst de RSJ op de mogelijkheid van een PI-directeur om te besluiten een gedetineerde over te plaatsen naar een andere PI,⁹⁸ indien het verblijf van de gedetineerde in de betreffende inrichting niet langer wenselijk is na bijvoorbeeld ernstig ongewenst en/of strafbaar

⁹⁴ Deze aanbeveling heeft de RSJ eveneens gedaan ten aanzien van strafrechtelijk geplaagde jeugdigen, zie: RSJ *Advies wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstanties* 2020, p. 19 aanbeveling 18.

⁹⁵ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd. Zie ook: Harte, Theuws & Van Leeuwen, *Maandblad geestelijke volksgezondheid* 2011.

⁹⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen en Kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 9.

⁹⁷ RSJ *Spanning in detentie*, p. 40.

⁹⁸ Artikel 15 Pbw en artikel 24 lid 2 Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden.

gedrag. Tot slot zal bij situaties die een risico vormen voor de veiligheid van het personeel, andere gedetineerden of de gedetineerde zelf, afzondering mogelijk blijven in het kader van een ordemaatregel.

4.7 Tussenconclusie

Naar het oordeel van de RSJ ontbreekt op dit moment specifiek beleid voor afzondering in detentie. De RSJ adviseert dan ook een afzonderingsbeleid op te stellen, waarbij het terugdringen van afzondering weer een concreet beleidsdoel wordt. Vanwege de schadelijke effecten van afzondering vindt de RSJ het van belang dat afzondering zo min mogelijk plaatsvindt. Daarbij dient te worden toegewerkt naar een situatie waarbij afzondering niet langer wordt ingezet als disciplinaire straf. In het geval van een ernstig (gewelds)incident moet altijd aangifte worden gedaan, en kan tevens gebruik worden gemaakt van andere mogelijkheden zoals overplaatsing. Indien een gedetineerde onveiligheid veroorzaakt voor PI-personeel, overige gedetineerden of zichzelf, is afzondering in het kader van een ordemaatregel nog steeds mogelijk. Om gericht in te zetten op het terugdringen van afzondering, is tot slot een nauwkeurige registratie noodzakelijk. Op dit laatste punt komt de RSJ in hoofdstuk 6 terug.



5 Van beleid naar uitvoering

De landelijke sanctiekaart werd door de PI-directeuren als beknellend ervaren, aangezien deze meer als een 'wet' werd beschouwd dan als een richtlijn zoals deze bedoeld was, mede vanwege de eisen die in het beklagrecht aan de motivering werden gesteld bij afwijking van de sanctiekaart.⁹⁹ Gesteld werd dat de sanctiekaart een ongewenste versmalling van het wettelijke normenkader van de Pbw bracht, terwijl deze ruimte juist nodig was.¹⁰⁰ De beroepscommissie van de RSJ keek echter bij zwaardere straffen dan de sanctiekaart aangaf, vooral of deze afwijking ten nadele van de gedetineerde binnen het kader van de Pbw door de PI-directeur toereikend was onderbouwd. Met het afschaffen van de sanctiekaart en het toepassen van maatwerk in individuele gevallen, zal de opgelegde straf nu nog nadrukkelijker door de PI-directeuren moeten worden onderbouwd en in beroepszaken door de afdeling rechtspraak van de RSJ, evenals in het verleden, worden getoetst.

De vraag is nu hoe rechtseenheid voor het disciplinaire straffen in detentie tot stand kan worden gebracht, zonder dat sprake is van een kader dat in de praktijk tot knelpunten leidt. Vanuit de detentiepraktijk valt zowel een roep om vrijheid en ruimte voor maatwerk te beluisteren, als een behoefte aan meer richting en houvast.¹⁰¹

5.1 Rechtsgelijkheid binnen het sanctiebeleid

Een gebrek aan uniformiteit en rechtseenheid vormde de aanleiding tot de invoering van de sanctiekaart.¹⁰² Tijdens de gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd is aangegeven dat de sanctiekaart voor gedetineerden enige mate van zekerheid bood. Zij wisten wat hen te wachten stond als zij bepaald gedrag vertoonden. Na afschaffing van de sanctiekaart kan hetzelfde ongewenste gedrag van gedetineerden verschillend bestraft worden, aangezien de soort straf en de strafmaat afhankelijk zijn van interne afwegingen. Dit kan tot onbegrip onder gedetineerden leiden.¹⁰³ De persoonsgerichte benadering in het gevangeniswezen impliceert het toepassen van maatwerk. Het bieden van maatwerk kan op gespannen voet staan met rechtsgelijkheid, wanneer hier geen deugdelijke onderbouwing aan ten grondslag ligt. Een algemene richtlijn, zoals de sanctiekaart, kan op haar beurt weer op gespannen voet staan met het bieden van maatwerk.¹⁰⁴

⁹⁹ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2018-19, 24587/29911, nr. 748, p. 5-6*; Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152.

¹⁰¹ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

¹⁰² *IvenJ Plaatsing in isolatie 2012, p. 88.*

¹⁰³ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd. Op onbegrip onder gedetineerden is ook gewezen in: *RSJ Spanning in detentie 2019, p. 10, 28 & 31.*

¹⁰⁴ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152.



5.2 Uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid door PI-directeuren

Bij de oplegging van straffen heeft de directeur een zekere beoordelingsvrijheid nodig om de specifieke situatie te laten meewegen in zijn/haar beslissing. Tegelijkertijd is het voor een uniforme uitvoering van het sanctiebeleid en de rechtszekerheid van belang dat er geen grote (onverklaarbare) verschillen tussen inrichtingen ontstaan. Uit de gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd blijkt dat er in de PI's geen behoefte is aan een van bovenaf opgelegd kader. Wel is er onder PI-directeuren, commissies van toezicht en de beroepscommissie van de RSJ meer behoefte aan richting en houvast te beluisteren, in zowel de oplegging van disciplinaire straffen, als bij de toetsing hiervan.¹⁰⁵

5.2.1 Kloof tussen het landelijke beleid en de realiteit van de PI's

Het 'opperbeheer' van de PI's berust op basis van artikel 3 lid 2 Pbw bij de minister voor Rechtsbescherming. Het beheer van een specifieke inrichting of afdeling berust bij de PI-directeur, die weer wordt aangewezen door de Minister (artikel 3 lid 3 Pbw). De RSJ heeft een kloof opgemerkt tussen het landelijke beleid en de realiteit in de PI's. In verschillende gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd, is aan bod gekomen dat de detentiepraktijk (in de breedste zin van het woord) nog onvoldoende geëquipeerd is om een juiste invulling te geven aan de oplegging en beoordeling van disciplinaire straffen volgens de persoonsgerichte aanpak. Zo is in deze gesprekken aangegeven dat de (vervallen) sanctiekaart hierdoor mogelijk 'op de achtergrond' een rol zal blijven spelen. Daarnaast is gesproken over de cultuurverandering, die nog niet voldoende is doorgedrongen tot de werkvloer van de PI's. Hiermee wordt bedoeld dat er nog een verharde cultuur heerst met betrekking tot het disciplinaire straffen, die onvoldoende gericht is op een goed leefklimaat en het teweegbrengen van een positieve gedragsverandering.¹⁰⁶

5.2.2 Ontwikkeling van gezamenlijke indicatiepunten en verbetering van de motivering

Vanwege de kloof tussen de detentiepraktijk en het landelijke beleid, adviseert de RSJ dat de PI-directeuren gezamenlijk bepalen in welke situaties zij welke disciplinaire straf redelijk vinden. Veelvoorkomend ongewenst gedrag moet benoemd worden met een bandbreedte voor disciplinaire strafmogelijkheden. Daar moeten strafverzachtende (een eerste keer, verantwoordelijkheid nemen, zelfinzicht, excuses, enzovoort) en strafverzwarende omstandigheden (leidende rol, eerdere waarschuwing of disciplinaire straf, enzovoort) in worden meegenomen. Conform de persoonsgerichte aanpak dient hierbij altijd ruimte te blijven voor maatwerk en de specifieke situatie van de gedetineerde.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

¹⁰⁶ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

¹⁰⁷ DJI Informatieblad Sanctiebeleid 2021.

Op deze manier komen er indicatiepunten tot stand die PI-directeuren een handvat geven bij het disciplinaire straffen. De RSJ benadrukt dat deze indicatiepunten niet doorslaggevend zijn, iedere casus dient afzonderlijk te worden beoordeeld. Door middel van moreel beraad en intervisie dienen de indicatiepunten regelmatig te worden besproken en eventueel bijgesteld. DJI heeft aangegeven dat casusoverleggen binnen PI's mede dienen te worden benut voor de wijze van oplegging van disciplinaire straffen.¹⁰⁸ De RSJ onderschrijft dit, maar benadrukt dat deze communicatie ook op landelijk niveau plaats moet vinden. Periodieke afstemming tussen de PI-directeuren kan helpen om de gevormde indicatiepunten verder te ontwikkelen en aan te passen. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan het zoeken naar alternatieven voor afzondering als disciplinaire straf.

De afweging van de PI-directeur moet zichtbaar worden gemaakt in de motivering van de straf. Daarbij dient naar het oordeel van de RSJ, zoals gezegd, een zwaardere motiveringsplicht te gelden bij zwaardere disciplinaire straffen en ordemaatregelen. Hoe zwaarder de straf of ordemaatregel, hoe meer aandacht moet worden besteed aan de motivering hiervan. De redelijkheid van de opgelegde disciplinaire straf of ordemaatregel, en de onderbouwing hiervan, wordt in het beklagrecht getoetst.

5.3 Uitgangspunten voor de uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid

5.3.1 Inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke disciplinaire straf

In artikel 51 lid 1 Pbw staan verschillende disciplinaire straffen benoemd, elk met een absoluut maximum dat onafhankelijk van het soort incident kan worden opgelegd. Deze opsomming is limitatief. Artikel 53 lid 1 Pbw bepaalt daarnaast dat een straf geheel of gedeeltelijk *voorwaardelijk* kan worden opgelegd. In het geval van een voorwaardelijke disciplinaire straf geldt als algemene voorwaarde dat de gedetineerde zich onthoudt van het plegen van nieuwe feiten, die met de orde of de veiligheid in de inrichting onverenigbaar zijn. Naast deze algemene voorwaarde kan de directeur nog bijzondere voorwaarden aan het gedrag van de gedetineerde stellen (artikel 53 lid 2 Pbw). Bij deze bijzondere voorwaarden kan de mogelijkheid worden aangegrepen om op inventieve wijze herstelgericht het gedrag van de gedetineerde te beïnvloeden.¹⁰⁹ In het gesprek dat in het kader van dit advies met PI-directeuren is gevoerd werden als voorbeelden een corveestraf, het schrijven van een opstel over drugsgebruik en het repareren van beschadigde spullen benoemd. Het is op dit moment echter afhankelijk van de betreffende PI-directeur of met dergelijke bijzondere voorwaarden wordt gewerkt. De RSJ vindt dan ook dat de mogelijkheden hiertoe in de nog te ontwikkelen aanvulling op het sanctiebeleid (hoofdstuk 3) sterker dienen te worden benadrukt, waarna de PI-directeuren dit kunnen meenemen in de formulering van de gezamenlijke indicatiepunten.

¹⁰⁸ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 4 juni 2021, 3369127.

¹⁰⁹ Kelk 2015, p. 180.

In het geval een disciplinaire straf een juist middel lijkt om de gedetineerde aan te spreken op zijn eigen verantwoordelijkheid, is kennis over de persoon van de gedetineerde van groot belang. Deze kennis dient niet alleen voort te komen uit de beschikbare stukken, maar ook uit persoonlijk contact met de gedetineerde met aandacht voor zijn situatie.

5.3.2 Voorkomen van eenzame opsluiting

Op grond van artikel 5 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen moet de PI-directeur ten minste dagelijks op de hoogte worden gesteld van de toestand van de in de straf- of afzonderingscel geplaatste gedetineerde. Op grond van artikel 8 van dezelfde regeling dient de directeur daarnaast te zorgen voor het nodige contact tussen deze gedetineerde en het personeel van de inrichting. Uit het gesprek met PI-directeuren dat in het kader van dit advies is gevoerd werd duidelijk dat inderdaad iedere dag contact wordt gelegd met de gedetineerde en dat de directeur tevens dagelijks van diens toestand op de hoogte wordt gebracht. De formulering van artikel 8 Regeling straf- en afzonderingscel stelt echter geen verdere eisen aan de inhoud en vorm van dit contact. De RSJ beveelt aan dat aan deze ruime omschrijving een strakkere invulling wordt gegeven. Volgens de RSJ dient voor gedetineerden in afzondering te worden voorzien in een dagelijks gesprek met een gedragsdeskundige. Vervolgens dient de directeur ook dagelijks door de gedragsdeskundige te worden geadviseerd over deze gedetineerde en over de voortzetting van de afzondering. Verder kunnen richtlijnen en professionele standaarden uit de ggz als uitgangspunt worden gebruikt ter voorkoming van eenzame opsluiting.¹¹⁰

5.4 Tussenconclusie

De uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid door PI-directeuren dient volgens de RSJ gericht te zijn op het bewerkstelligen van een positieve gedragsverandering bij de gedetineerde, en het zoveel mogelijk voorkomen van detentieschade. Het is van belang dat de PI-directeuren een manier van werken ontwikkelen waardoor gezamenlijke indicatiepunten ontstaan voor de uitvoering van disciplinaire straffen binnen de verschillende PI's in Nederland. Op deze manier wordt ook de uitvoering van het sanctiebeleid in het kader van rechtseenheid en -zekerheid op elkaar afgestemd.

¹¹⁰ TNO *Vrijheidsbeperking in de GGZ* 2013; Van der Hoeven-Molenaar & Verhoef 2011; IGJ *Toetsingskader Terugdringen separeren en afzonderen* 2016; Voskes, Theunissen & Widdershoven 2011.

6 Randvoorwaarden voor het sanctie- en afzonderingsbeleid

De RSJ is positief over het feit dat door middel van de persoonsgerichte benadering expliciet wordt gekeken naar hetgeen de gedetineerde in kwestie nodig heeft. Tegelijkertijd is de RSJ van mening dat hiermee veel van de praktijk wordt gevraagd, zonder dat hiervoor de benodigde voorzieningen getroffen zijn. In dit hoofdstuk worden de randvoorwaarden genoemd, die gerealiseerd moeten worden alvorens de uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid door PI-directeuren, binnen het nog te ontwikkelen aanvullende beleid van de Minister, op een juiste manier vorm kan krijgen.

6.1 Randvoorwaarden

6.1.1 Heroriëntatie op de rol en taken van piw-ers

Voor een professionele uitvoering van de persoonsgerichte benadering dient het PI-personeel over de juiste middelen en expertise te beschikken, zoals kennis van de doelgroep en zicht op de psychische kwetsbaarheid. Om deze kennis op te bouwen is tijd nodig voor scholing en training (zie onder 6.1.2), maar ook voor het onderhouden van een persoonlijke band met de gedetineerde gedurende de waan van de dag. Met name van piw-ers wordt veel gevraagd binnen het gevangeniswezen. Zij vervullen een spilfunctie in de detentiepraktijk. In het RSJ-advies *Spanning in detentie* constateerde de RSJ dat de beleidsdoelstellingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid in het gedrang komen, aangezien het PI-personeel onvoldoende tijd en mogelijkheden heeft om hieraan te voldoen.¹¹¹ Hetzelfde constateert de RSJ nu met betrekking tot het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie. Voor een juiste inzet van de persoonsgerichte aanpak zijn veel vaardigheden, competenties en met name tijd¹¹² voor persoonlijke begeleiding van belang. Om die reden is de RSJ van mening dat de focus van de piw-er moet liggen op de persoonlijke begeleiding van de gedetineerde en minder op andersoortige en administratieve taken. Hiervoor is, zoals tevens is aanbevolen in het RSJ-advies *Spanning in detentie*, een heroriëntatie nodig op het takenpakket van piw-ers.

Voor een dergelijke heroriëntatie is het van belang dat de PI-directie kan vertrouwen op een gekwalificeerde (juridische) ondersteuning waardoor de onderbouwing van directeursbeslissingen minder afhankelijk wordt van de verslaglegging van piw-ers. Bij de oplegging van een disciplinaire straf vergt het beoogde maatwerk een zorgvuldige onderbouwing van de beslissing van de directeur, die gedragen wordt door de ernst van het incident, door de feiten en omstandigheden, de persoon van de gedetineerde en de wijze waarop de straf - met minimale beperkingen - bijdraagt aan een veilige resocialisatie. Op dit moment is de PI-directeur bij de oplegging van disciplinaire straffen grotendeels afhankelijk van de verslagen die over de betreffende gebeurtenissen zijn opgesteld door medewerkers, in veel gevallen piw-ers. Deze

¹¹¹ RSJ *Spanning in detentie*, p. 29 & 31.

¹¹² In het RSJ-advies *Korte detenties nader bekeken* constateerde de RSJ dat meer dan de helft (52%) van alle detenties korter duurt dan één maand. Deze periode is voor piw-ers doorgaans (te) kort om de situatie, de achtergrond en de problematiek van de gedetineerde goed in kaart te brengen. Zie: RSJ *Korte detenties nader bekeken* 2021, p. 11 & 14.



verslagen blijken, om uiteenlopende redenen, niet altijd van voldoende kwaliteit te zijn,¹¹³ hetgeen de (juridische) onderbouwing van de straf niet ten goede komt.

6.1.2 Scholing PI-personeel

Het belangrijkste verschil tussen een disciplinaire straf en een ordemaatregel is de verwijtbaarheid: bij een disciplinaire straf wordt naar aanleiding van verwijtbaar handelen een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, terwijl de ordemaatregel een interventie betreft die haar legitimatie vindt in het belang van de orde of de veiligheid, zonder dat er sprake is van schuld.¹¹⁴ Hoewel dit onderscheid vrij concreet lijkt, is het in de praktijk soms moeilijk te beoordelen of ongewenst gedrag verwijtbaar is. In de eerste plaats is het hiervoor van belang om de problematiek van de gedetineerde scherp te hebben: is er sprake van psychische- of lvb-problematiek, of is de gedetineerde in grote mate beïnvloedbaar? Kennis van de situatie, achtergrond en persoon van de gedetineerde is noodzakelijk om een gepaste interventie te kiezen.

Het kiezen van de juiste, op de persoon toegesneden interventie, vraagt uiteenlopende vaardigheden van het PI-personeel. Volgens de RSJ is het van belang dat PI-personeel, en piw-ers in het bijzonder, in staat zijn een goede analyse te maken van de persoon en de problematiek van de gedetineerde, alvorens aan gedrag een interventie wordt verbonden.¹¹⁵ Het is daarom van belang dat PI-personeel geschoold wordt in het herkennen van psychische- en lvb-problematiek. Daarnaast is kennis van de achtergrond van de gedetineerde noodzakelijk om de aanleiding van een eventueel incident te begrijpen; voor sommige gedetineerden is een situatie nu eenmaal stressvoller dan voor anderen. Kennis van de achtergrond van de gedetineerde, houdt ook in dat PI-personeel op de hoogte is van de interculturele en etnische aspecten die hiermee samengaan. Vanuit DJI wordt reeds ingezet op training en scholing gericht op professionele afwegingen binnen de persoonsgerichte benadering. De RSJ moedigt de verdere ontplooiing hiervan aan.

6.1.3 Beschikbaarheid specialistische voorzieningen

In Nederland zijn weinig EZV-plekken beschikbaar en de vier PPC's in Nederland zitten vaak vol. Dit zorgt ervoor dat gedetineerden met psychiatrische stoornissen vaak niet kunnen doorstromen vanuit reguliere afdelingen.¹¹⁶ Het aantal psychiatrische patiënten binnen PI's is hoog, naar schatting kampt circa 60% van alle gedetineerden met één of meer psychische aandoeningen.¹¹⁷ Om de situatie op de afdelingen

¹¹³ RSJ *Spanning in detentie* 2019; De Groot & Jacobs, *Sancties* 2019/74, p. 341; RSJ 16 oktober 2012, 12/1467/GA.

¹¹⁴ Kelk 2015, p. 178.

¹¹⁵ In het RSJ-advies *Korte detenties nader bekeken* constateerde de RSJ dat meer dan de helft (52%) van alle detenties korter duurt dan één maand. Deze periode is voor piw-ers doorgaans (te) kort om de situatie, de achtergrond en de problematiek van de gedetineerde goed in kaart te brengen. Zie: RSJ *Korte detenties nader bekeken* 2021, p. 11 & 14.

¹¹⁶ Dit kwam naar voren uit de (rondetafel-)gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd.

¹¹⁷ Van Bekkum e.a., *Sancties* 2021/83, onder verwijzing naar: DJI *Infographic Gevangeniswezen* 2021.



beheersbaar te houden, kan gebruik worden gemaakt van afzondering.¹¹⁸ De RSJ acht het van belang dat er plekken in specialistische voorzieningen beschikbaar komen, zoals in EZV's en PPC's, voor gedetineerden met psychische problematiek, zodat het aantal afzonderingen kan worden teruggedrongen.

6.1.4 Betere registratie, monitoring, analyse en evaluatie

Het feit dat de managementinformatie met betrekking tot de disciplinaire straffen en afzonderingen beperkt is, leidt ertoe dat er geen basis is voor het monitoren, analyseren en evalueren van deze gegevens. Op die manier is moeilijk te zeggen of het aantal disciplinaire straffen en afzonderingen en de aard/duur hiervan door de jaren heen is toe- of afgenomen. Daarnaast is het onduidelijk naar aanleiding waarvan gedetineerden een disciplinaire straf krijgen opgelegd of in afzondering verblijven. Vanwege deze gebrekkige informatie kan niet worden beoordeeld in hoeverre de persoonsgerichte aanpak tot uitdrukking komt in de uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid, en of de in hoofdstuk 3 genoemde rechtsbeginselen daarin doorwerking vinden. Daarnaast bemoeilijkt de gebrekkige registratie het gericht terugdringen van het aantal afzonderingen in detentie, hetgeen de RSJ zorgelijk vindt. Die zorgen worden versterkt nu het terugdringen van afzondering niet langer een concreet, opzichzelfstaand, beleidsdoel is binnen het gevangeniswezen. Om die reden adviseert de RSJ het managementinformatiesysteem te verbeteren waardoor hieraan op betrouwbare wijze cijfers kunnen worden ontleend.

6.2 Afsluitende opmerkingen

6.2.1 Aanvullend sanctie- en afzonderingsbeleid

In dit advies heeft de RSJ geconstateerd dat het opstellen van beleid met betrekking tot het disciplinaire straffen in detentie, in aanvulling op het bestaande sanctiebeleid, noodzakelijk is. Met betrekking tot afzonderen is op dit moment geen specifiek beleid, buiten de persoonsgerichte aanpak, voorhanden. De RSJ adviseert dan ook een afzonderingsbeleid te ontwikkelen, op basis waarvan het terugdringen van afzonderen weer een concreet beleidsdoel wordt.

Bij de ontwikkeling van aanvullend beleid omtrent het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie, dienen het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen (artikel 2 Pbw) als uitgangspunt te dienen. Daarnaast dienen de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet te worden gemaakt. Vanwege de schadelijke effecten van afzondering vindt de RSJ het van belang dat afzondering zo min mogelijk plaatsvindt. Daarbij dient te worden toegewerkt naar een situatie waarbij afzondering niet langer wordt ingezet als disciplinaire straf, maar enkel als ordemaatregel.

6.2.2 De uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid

In het kader van de rechtseenheid- en zekerheid vindt de RSJ het van belang dat de PI-directeuren gezamenlijke indicatiepunten ontwikkelen voor de toepassing van disciplinaire straffen. Hierbij dient te worden ingezet op het teweegbrengen van een

¹¹⁸ Soenveld, *Friesch Dagblad* 20 augustus 2019.

positieve gedragsverandering bij de gedetineerde en het voorkomen van detentieschade. In de uitvoering van het afzonderingsbeleid dient het terugdringen van afzondering voor PI-directeuren een constant streven te zijn, waarbij eenzame opsluiting in alle gevallen wordt voorkomen. Daarnaast adviseert de RSJ dat PI-directeuren meer gebruik maken van inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke disciplinaire straffen.

6.2.3 Randvoorwaarden

Het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie dient volgens de RSJ plaats te vinden op grond van een persoonsgerichte afweging, voorzien van een toereikende motivering en conform de rechtsbeginselen uit artikel 2 Pbw en de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid. Voordat sprake kan zijn van een uitvoering die aan deze eisen voldoet, dient volgens de RSJ aan de volgende randvoorwaarden te worden voldaan: 1. Een heroriëntatie op de rol en taken van piwers, 2. Verdere scholing en opleiding van het PI-personeel, 3. Voldoende beschikbaarheid binnen specialistische detentievoorzieningen en 4. Betere registratie, monitoring, analyse en evaluatie van disciplinaire straffen en afzonderingen in detentie.



7 Geraadpleegde stukken

7.1 Literatuurlijst

Amnesty International *Als iemand lijdt, moet hij dan naar een isoleercel?* 2015

Amnesty International, *Als iemand lijdt, moet hij dan naar een isoleercel?*, 2015.

Amnesty International *Isolatie in vreemdelingendetentie* 2020

Amnesty International, *Isolatie in vreemdelingendetentie*, 2020.

Van Bakkum e.a., *Sancties 2021/83*

A.H. Bakkum e.a., 'Te ziek voor reguliere detentie, te gewelddadig voor de GGZ', *Sancties 2021/83*, afl. 5, p. 340-351.

Bianco-Suarez, *Psychology Today* 2019

E. Bianco-Suarez, *The effects of solitary confinement on the brain. Neurobiology shows the need to make solitary confinement more humane*, 27 februari 2019, te vinden op: <https://www.psychologytoday.com/intl/blog/brain-chemistry/201902/the-effects-solitary-confinement-the-brain> (laatst geraadpleegd op 14 december 2021).

Corcoran, *New York University's OPUS* 2015

M. Corcoran, *Effects of solitary confinement on the well-being of prison inmates*, te vinden op: https://wp.nyu.edu/steinhardt-appsych_opus (laatst geraadpleegd op 26 november 2021).

CPT *Solitary confinement of prisoners* 2011

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Solitary confinement of prisoners*, 2011 (Extract from the 21st General Report [CPT/Inf (2011)28]).

DSP-groep *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie* 2018

DSP-groep, *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het door hebt*, Den Haag: Sdu 2018.

FMMU & MedTzorg *Richtlijn isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen* 2017

FMMU & MedTzorg, *Richtlijn isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen*, 2019.

Gerlsma, Manenschijn & Rommes, *de Psycholoog* 2017

C. Gerlsma, J. Manenschijn & N. Rommes, 'Eenzame opsluiting in Nederland; over het gebruik van de isoleercel in penitentiaire instellingen', *de Psycholoog* 2017, p. 37-44.

Griest, *The Wilson Quarterly* 2012

S.E. Griest, 'The torture of solitary', *The Wilson Quarterly* 2012 36(2), p. 22-29.



De Groot & Jacobs, Sancties 2019/74

T. de Groot & P. Jacobs, 'Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019: de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd', *Sancties 2019/74*, afl. 5, p. 333-344.

Haney 2001

C. Haney, *The psychological impact of incarceration: Implications for post-prison adjustment*, University of California 2001.

Haney, Crime & Delinquency 2003

C. Haney, 'Mental health issues in long-term solitary and 'supermax' confinement', *Crime & Delinquency 2003* 49(1), p. 124-156.

Haney, Knowable magazine 2018

C. Haney, *The hidden damage of solitary confinement. Meant to punish or protect, social isolation in prison creates a ripple of unintended effects on the psyche*, 22 juni 2018, te vinden op: <https://knowablemagazine.org/article/society/2018/hidden-damage-solitary-confinement> (laatst geraadpleegd op 14 december 2021).

Harte, Theuws & Van Leeuwen, Maandblad geestelijke volksgezondheid 2011

J. Harte, R. Theuws & M.E. van Leeuwen, 'Geweld in de psychiatrie; wel of geen aangifte doen?', *Maandblad geestelijke volksgezondheid 2011* 60(10), p. 734-745.

Van der Helm 2020

P. van der Helm, *Leefklimaat! Voor jeugd en volwassenen*, Amsterdam: SWP 2020.

Herring 2020

T. Herring, *The research is clear: Solitary confinement causes long-lasting harm*, te vinden op www.prisonpolicy.org (laatst geraadpleegd op 26 november 2021).

Van der Hoeven-Molenaar & Verhoef 2011

C. van der Hoeven-Molenaar & G.J. Verhoef, *Normenkader patiëntveiligheid bij toepassing van dwang vanuit cliënten- en familieperspectief*, Utrecht: LPGGz 2011.

IGJ GGZ-instellingen investeren in terugdringen van separatie 2015

IGJ, *GGZ-instellingen investeren in terugdringen van separatie; verdere acties nodig om ambities te halen*, 2015.

IGJ Toetsingskader Terugdringen separeren en afzonderen 2016

IGJ, *Toetsingskader Terugdringen separeren en afzonderen*, 2016.

IGJ Toezichtsvisie Terughoudend en zorgvuldig omgaan met onvrijwillige en verplichte zorg 2019

IGJ, *Toezichtsvisie Terughoudend en zorgvuldig omgaan met onvrijwillige en verplichte zorg*, 2019.



IVenJ Plaatsing in isolatie 2012

IVenJ, *Plaatsing in isolatie*, 2012.

Jacobs, Sancties 2021/24

P. Jacobs, 'De Europese Gevangenisregels zijn vernieuwd: oude wijn in nieuwe zakken of inspiratie voor verandering?', *Sancties 2021/24*, afl. 2, p. 95-105.

Kelk 2015

C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Meijers 2018

J. Meijers, *Do not Restrain the Prisoner's Brain: Executive Functions, Self-regulation and the Impoverished Prison Environment*, Vrije Universiteit Amsterdam 2018.

Molleman & Van den Hurk, DD 2012/55

T. Molleman & A.A. van den Hurk, 'Een kwestie van evenwichtskunst: Over de doelen en taken van het gevangeniswezen', *DD 2012/55*, p. 576-590.

RSJ Spanning in detentie 2019

RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2019.

RSJ Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties 2020

RSJ, *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2020.

RSJ Korte detenties nader bekeken 2021

RSJ, *Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021.

Shalev 2008

S. Shalev, *A sourcebook on Solitary Confinement*, London: Mannheim Centre for Criminology 2008.

Smith Crime and Justice 2006

P.S. Smith, 'The effects of solitary confinement on prison inmates: A brief history and review of the literature', *Crime and Justice 2006* 34(1), p. 441-528.

Soenveld, Friesch Dagblad 20 augustus 2019

J. Soenveld, 'Te weinig plek voor zorggedetineerden in Leeuwarder gevangenis', *Friesch Dagblad 20 augustus 2019*.



Timmermans, Trouw 10 september 2021

M. Timmermans, 'GGZ-instellingen moeten van de isoleercel af, daar zijn ze het over eens. Maar uit een cijferanalyse blijkt dat het de één heel goed lukt en de ander totaal niet', *Trouw* 10 september 2021.

TNO Vrijheidsbeperking in de GGZ: veldnorm insluiting 2013

TNO, *Vrijheidsbeperking in de GGZ: veldnorm insluiting*, 2013.

Voskes, Theunissen & Widdershoven 2011

Y. Voskes, J. Theunissen & G.A.M. Widdershoven, *Best practices rondom dwangreductie in de Geestelijke Gezondheidszorg*, Amersfoort: GGZ Nederland 2011.

Van Zyl Smit 2020

Van Zyl Smit 2020, *Separation and solitary confinement in the revised 2020 European PrisonRules- First thoughts*, 10 juli 2020, te vinden op:
<https://www.penalreform.org/blog/separatio-and-solitary-confinement-in-the-revised2020/> (laatst geraadpleegd op: 25 november 2021).

7.2 Kamerstukken, (internationale) regelgeving en beleidsstukken

DJI *Beleidskader Afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen* 2016.

DJI *Informatieblad Sanctiebeleid* 2021.

DJI *Infographic Gevangeniswezen* 2021.

Kamerstukken II 1951-52, 1189, nr. 26a

Kamerstukken II 1972-73, 12337, nr. 3.

Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3.

Kamerstukken II 2000-01, 27419, nr. 1.

Kamerstukken II 2014-15, 24587, nr. 607.

Kamerstukken II 2018-19, 35122, nr. 3.

Kamerstukken II 2018-19, 24587/29911, nr. 748.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen*, 2018.

United Nations Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners (Nelson Mandela Rules), 2015.



United Nations Human Rights Committee of April 3rd 1992, General Comment 20/44

Raad van Europa, Recommendation Rec(2006)2-rv on the European Prison rules, 1 juli 2020.

Stb. 596.

Stb. 568.

7.3 Jurisprudentie

RSJ 16 oktober 2012, 12/1467/GA

RSJ 7 september 2017, 17/1290/GA

RSJ 24 september 2018, 18/0641/GA

RSJ 19 april 2019, R-19/2793/GA



Bijlage I Lijst van geraadpleegde deskundigen

De RSJ heeft gedurende het adviestraject verschillende externe deskundigen geraadpleegd. Veel van deze personen bekleeden meerdere professionele functies, in dat geval is uitsluitend de functie vermeld vanuit welke hoedanigheid zij met de RSJ hebben gesproken. Naast de hieronder genoemde personen is tevens gesproken met enkele (senior) secretarissen van de Afdeling rechtspraak van de RSJ.

| | |
|-------------------------|---|
| ing. P. van Beyma | Lid commissie van toezicht PI Ter Apel |
| mr. C. Fetter | Buitengewoon lid Afdeling rechtspraak RSJ |
| mr. J.D. den Hartog | Lid Afdeling rechtspraak RSJ |
| mr. A.J. de Korte | Vestigingsdirecteur PI Zuid Oost |
| mr. dr. J. de Lange | Buitengewoon lid Afdeling rechtspraak RSJ |
| dr. T. Molleman | Vestigingsdirecteur PI Arnhem |
| mr. ing. J.C.P. de Moor | Lid commissie van toezicht PI Alphen aan den Rijn |
| prof. dr. C.L. Mulder | Psychiater, Professor in <i>Public Mental Health</i> , Parnassia Psychiatric Institute / Erasmus MC |
| drs. C. Niessen | Vestigingsdirecteur PI Alphen aan den Rijn |
| mr. F.C.A.M. Salamone | Vestigingsdirecteur PI Nieuwersluis |
| mr. drs. M.A. Schippers | Directeur Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring |
| mr. D. van der Sluis | Buitengewoon lid Afdeling rechtspraak RSJ |
| drs. T. van Son | Coördinator Centrum voor Consultatie en Expertise |
| dr. G. Suurmond | Strategisch managementadviseur divisie Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring |
| J.H. Tibboel, MCDm | Vestigingsdirecteur PI Leeuwarden |
| drs. C. Verwoerd | Lid commissie van toezicht JC Zaanstad |
| mr. H.G. Vis | Voorzitter commissie van toezicht PI Rotterdam, locatie De Schie, lid Klankbordgroep Commissies van Toezicht |



dr. K.J.J. Waldeck

Lid commissie van toezicht PI Veenhuizen en commissie
van toezicht DV&O



Bijlage II Het sanctiebeleid door de jaren heen

- 1953: Door de invoering van de Beginselenwet Gevangeniswezen krijgt zowel resocialisatie als menswaardigheid een prominentere rol in het gevangeniswezen.¹¹⁹ Vergelding en afschrikking zijn niet langer doelen die werden uitgewerkt binnen het gevangeniswezen, maar vormen meer de legitimering van de vrijheidsbeneming.¹²⁰ In de memorie van antwoord bij de Beginselenwet gevangeniswezen staat dan ook dat de repressiegedachte tot uiting komt in het feit van de vrijheidsberoving, de heropvoeding blijkt uit de wijze waarop de vrijheidsberoving wordt geëxecuteerd.¹²¹
- 1976: De Beginselenwet Gevangeniswezen wordt herschreven, onder meer met betrekking tot de disciplinaire straffen.¹²² In de memorie van toelichting staat dat het waarschijnlijk nooit mogelijk zal zijn om de bevoegdheid tot het opleggen van disciplinaire straffen weg te nemen, maar dat van deze bevoegdheid zo beperkt mogelijk gebruik dient te worden gemaakt.¹²³ Daarnaast moet de straf in een goede verhouding staan tot het doel dat deze beoogt te dienen. Gedetineerden mogen dan ook niet aan meer beperkingen worden onderworpen dan voor het doel van de sanctie noodzakelijk is.¹²⁴ In deze memorie van toelichting wordt verder niet toegelicht waar dit doel, of deze doelen, uit bestaan.
- 1995: De Beginselenwet gevangeniswezen wordt vervangen door de Pbw, die tot op heden het wettelijk kader vormt voor de oplegging van disciplinaire straffen in detentie. In de memorie van toelichting bij de Pbw is geen informatie te vinden over het doel waarvoor disciplinaire sancties kunnen worden opgelegd.¹²⁵
- 2012: De IVenJ verricht een onderzoek naar afzondering binnen detentie. In het onderzoeksrapport wordt aanbevolen om een landelijke sanctiekaart met maximumstraffen te ontwikkelen.¹²⁶ Tevens wordt aanbevolen een helder beleidskader te formuleren voor het opleggen en omgaan met afzondering, zowel voor de ordemaatregel als de disciplinaire straffen.¹²⁷
- Aan de aanbevelingen van de IVenJ is gehoor gegeven en in 2016 is een landelijke sanctiekaart ingevoerd, samen met het beleidskader Afzondering in detentie.¹²⁸

¹¹⁹ *Stb.* 596.

¹²⁰ Molleman & Van den Hurk, *DD* 2012/55.

¹²¹ *Kamerstukken II* 1951-52, 1189, nr. 26a (memorie van antwoord).

¹²² *Stb.* 568 (Wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen ten aanzien van de rechtspositie van gedetineerden).

¹²³ *Kamerstukken II* 1972-73, 12337, nr. 3, p. 4.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 1972-73, 12337, nr. 3, p. 4-5.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 1994-95, 24263, nr. 3.

¹²⁶ IVenJ *Plaatsing in isolatie* 2012, p. 12.

¹²⁷ IVenJ *Plaatsing in isolatie* 2012, p. 12.

¹²⁸ DJI *Beleidskader afzondering in detentie. Afzonderen als straf of ordemaatregel in het Gevangeniswezen* 2016.



- 2018: In de kabinetsvisie 'Recht doen, kansen bieden' staat dat op ongewenst gedrag moet altijd een gepaste sanctie volgen, zodat gedetineerden worden *gecorrigeerd* en aangezet tot een *gedragsverandering*.¹²⁹
- 2019: De landelijke sanctiekaart van 2016 wordt herijkt. De herijkte sanctiekaart wordt voorzien van een informatieblad. Met betrekking tot contrabande, geweld tegen personeel en geweld tussen gedetineerden onderling geldt vanaf mei 2019 weer de volledige bandbreedte van de Pbw (max. 14 dagen strafcel), en niet langer een versmalling van de sanctiekaart. De normstelling van de sanctiekaart is namelijk strikter dan die van de Pbw, en zit het gevangeniswezen in de weg.¹³⁰ In een brief geeft de minister voor Rechtsbescherming aan dat het sanctiebeleid persoonsgerichter wordt waarbij – waar nodig – ook zwaarder gesanctioneerd moet kunnen worden. Dit sluit volgens de Minister aan bij de behoefte onder het DJI-personeel, door wie de straffen uit de sanctiekaart als te laag worden ervaren.¹³¹ Naast de herijking wordt op termijn toegewerkt naar een volledige afschaffing van de sanctiekaart.¹³²
- 2021: Op 1 juli 2021 wordt de sanctiekaart afgeschaft, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen.¹³³ Aan de PI-directies wordt een informatieblad bij het sanctiebeleid verstrekt. Dit betreft een nieuwe versie van het informatieblad dat werd verstrekt bij de herijkte sanctiekaart in 2019.

¹²⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018, p. 9.

¹³⁰ Brief van de Directeur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 14 mei 2019, 2600152.

¹³¹ *Kamerstukken II*, 2018-19, 24587/29911, nr. 748, p. 5-6; DSP-groep *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie* 2018, p. 8.

¹³² *Kamerstukken II* 2018-19, 24587/29911, nr. 748, p. 5-6; Brief van de Directeur Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 4 juni 2021, 3369127.

¹³³ Brief van de Directeur Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring aan de algemeen voorzitter van de RSJ van 4 juni 2021, 3369127.