



COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

(VERVOLG) ONDERZOEK JUSTITIËLE INRICHTING CARIBISCH NEDERLAND EN NULMETING NIEUWBOUW

**GEZAMENLIJK ONDERZOEK VAN DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING EN HET
COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS NAAR DE BEHANDELING VAN
GEDETINEERDEN EN DE OMSTANDIGHEDEN IN DE NIEUWBOUW VAN DE JUSTITIËLE
INRICHTING OP BONAIRE**

(VERVOLG) ONDERZOEK JUSTITIËLE INRICHTING CARIBISCH NEDERLAND EN NULMETING NIEUWBOUW

**GEZAMENLIJK ONDERZOEK VAN DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING EN HET
COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS NAAR DE BEHANDELING VAN
GEDETINEERDEN EN DE OMSTANDIGHEDEN IN DE NIEUWBOUW VAN DE JUSTITIËLE
INRICHTING OP BONAIRE**

Juli 2019

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	5
Voorwoord	6
Samenvatting en aanbevelingen.....	7
1 Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding onderzoek	12
1.2 Doel onderzoek	13
1.3 Vraagstelling	13
1.4 Toetsingskader en focus onderzoek	14
1.5 Aanpak en uitvoering onderzoek.....	14
1.6 Leeswijzer	15
2 Onderzoeksresultaten.....	15
2.1 Rechtspositie.....	16
2.1.1 Rechtmatige insluiting.....	16
2.1.2 Huisregels.....	16
2.1.3 Activiteitenprogramma	18
2.1.4 Accommodatie	20
2.1.5 Voeding en winkel.....	22
2.1.6 Maatschappelijk contact.....	23
2.1.7 Toegang zorg.....	26
2.1.8 Sancties en maatregelen.....	28
2.1.9 Beklag.....	29
2.2 Omgang met gedetineerden.....	34
2.2.1 Screening.....	34
2.2.2 Bejegening.....	35
2.3 Interne veiligheid	38
2.3.1 Preventie en beheersing van veiligheidsrisico's	38
2.3.2 Agressiebeheersing.....	40
2.3.3 Drugsontmoediging.....	42
2.4 Maatschappijbeveiliging	44
2.4.1 Beveiligingsvoorzieningen en toezicht	44

2.4.2	Vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling	45
2.5	Maatschappelijke re-integratie.....	49
2.6	Personeel en organisatie.....	52
2.6.1	Personele zorg en inzet.....	52
2.6.2	Communicatie	55
2.6.3	Integriteit	56
2.6.4	Evaluatie.....	57
3	De balans.....	59
	Bijlage 1: overzicht geïnterviewde personen.....	60
	Bijlage 2: stand van zaken eerdere aanbevelingen die in 2017 niet waren opgevolgd	61

Afkortingenlijst

BAD	Binnenkomstafdeling delinquenten
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHV	Bedrijfshulpverlening
BVA	Bevolkingsadministratie
CN	Caribisch Nederland
CPT	European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment
CvT	Commissie van Toezicht
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EN	Europees Nederland
ET	Elektronisch toezicht
Fte	Fulltime equivalent
Gedeco	Gedetineerdencommissie
GM	Gevangenismaatregel
IBT	Intern bijstandsteam
JenV	Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
Makki	Model voor Analyse van de Kwaliteiten en Kwantiteiten van Inzet
MHC	Mental Health Caribbean
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OM	Openbaar ministerie
P.i.	Penitentiaire inrichting
PIP	Periodiek inspectieprogramma
Piw'er	Penitentiair inrichtingswerker
POP	Persoonlijk opleidingsplan
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland

Voorwoord

Eind augustus 2018 was het zo ver: de lang verwachte ingebruikneming van de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire was een feit. In eerdere rapporten is het belang daarvan benadrukt. Dit gezamenlijke onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens heeft een positief ‘overall beeld’ opgeleverd van de omstandigheden in deze nieuwbouw. Met de ingebruikneming daarvan beschikt het Caribische deel van Nederland over een inrichting die kan dienen als voorbeeld voor de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De drie Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn onderdeel van Nederland. Om die reden vinden de Raad en het College dat gedetineerden in Caribisch Nederland in beginsel gelijke rechten behoren te hebben en op gelijke wijze dienen te worden behandeld als gedetineerden in Europees Nederland. In dit onderzoek is wederom gebleken van verschillen waarvoor geen rechtvaardiging is te vinden in de specifieke omstandigheden in Caribisch Nederland. Het is zaak dat er een eind komt aan dit soort verschillen.

De onderzoekers van de Raad en van het College spraken voor dit onderzoek met tientallen mensen die zijn betrokken bij het functioneren van de inrichting, met gedetineerden en met familieleden van gedetineerden. De Raad en het College danken allen voor de prettige en informatieve gesprekken. Veel dank gaat vooral uit naar de leiding van de inrichting die het de onderzoekers van de Raad en het College mogelijk heeft gemaakt dit onderzoek op efficiënte wijze uit te voeren.

De Raad en het College hebben dit onderzoek gezamenlijk verricht vanuit hun beider streven een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de behandeling van gedetineerden. Door deze samenwerking hebben zij elkaar versterkt en tegelijkertijd de toezichtdruk verlicht. Zowel de Raad als het College heeft deze samenwerking als nuttig en vruchtbaar ervaren.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

HET COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

Samenvatting en aanbevelingen

1 Inleiding en aanpak

De Raad voor de rechtshandhaving en het CPT¹ hebben in de afgelopen jaren gerapporteerd over de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN). In deze rapporten benadrukten zij het belang van nieuwbouw. De ingebruikneming daarvan vormde een logisch aanleiding voor een vervolgonderzoek.

De Raad en het College voor de Rechten van de Mens hebben dit onderzoek als een gezamenlijk project uitgevoerd, met extra aandacht voor mensenrechtelijke aspecten.

Het onderzoek bestond onder andere uit documentstudie, een schouw en interviews met functionarissen die zijn betrokken bij de JICN, met gedetineerden en met familieleden van gedetineerden.

In het onderzoek hebben de Raad en het College zich gericht op de volgende aspecten:

- rechtspositie gedetineerden
- omgang met gedetineerden
- interne veiligheid
- maatschappijbeveiliging
- maatschappelijke re-integratie
- personeel en organisatie JICN.

2 Overkoepelend beeld

Moderne accommodatie

Na een lange bouwperiode heeft de JICN in augustus 2018 haar nieuwbouwlocatie betrokken. In verschillende opzichten betekent de nieuwbouw een grote verbetering ten opzichte van de voormalige inrichting. Het gebouw is veel ruimer en biedt daardoor mogelijkheden voor allerlei activiteiten die in de oudbouw niet mogelijk waren. Het nieuwe gebouw is ook veel lichter en maakt daardoor een vriendelijkere en minder beklemmende indruk. De locatie in het buitengebied maakt de inrichting bovendien beter te beveiligen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het nodig is nog een aantal verbeteringen door te voeren. De Raad en het College zijn ervan overtuigd dat de JICN dan over een moderne accommodatie beschikt waarin alle activiteiten goed kunnen worden uitgevoerd.

¹ CPT: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

Gewenning vereist

Met de ingebruikneming van de nieuwbouw zijn tal van processen en procedures aangepast. Zo is de taakverdeling tussen piw'ers² en beveiligers veranderd waardoor de beveiligers minder dan in de voormalige inrichting zijn betrokken bij de bejegening van gedetineerden. Ook de huisregels zijn in verschillende opzichten gewijzigd. Een grote verandering voor de gedetineerden is dat zij, als zij niet deelnemen aan het dagprogramma, op cel moeten blijven. De Raad en het College hebben er begrip voor dat het enige tijd kost voordat personeel en gedetineerden aan de nieuwe situatie gewend zijn.

Quick wins...

De Raad en het College hebben de zes genoemde aspecten van het functioneren van de JICN tegen de achtergrond van vooraf bepaalde criteria belicht. Deze zes aspecten raken de kern van het functioneren van de inrichting. Ten aanzien van al deze aspecten doen de Raad en het College in dit rapport aanbevelingen. Deze zijn zeer divers van aard: sommige zijn betrekkelijk eenvoudig op te volgen door een simpele aanpassing van de werkwijze of praktijk. De Raad en het College vertrouwen erop dat de JICN zich zal inspannen om dit soort aanbevelingen op korte termijn feitelijk op te volgen. Er is dan sprake van quick wins.

...en aanbevelingen waarbij meer komt kijken

Aan de andere kant bevat dit rapport ook aanbevelingen die zich niet eenvoudig en snel laten opvolgen. Voor bijvoorbeeld de aanbeveling over verruiming van de bezoekmogelijkheid wordt wijziging van de Gevangenismaatregel BES voorgesteld. En de aanbevelingen over de bejegening van gedetineerden en over de interne communicatie binnen de JICN raken cultuuraspecten. Om de achterliggende oorzaken weg te nemen, zijn langere trajecten noodzakelijk. De Raad en het College rekenen erop dat zowel de directie als de medewerkers van de JICN en ook de ministers van JenV en voor Rechtsbescherming bereid zijn daar de nodige energie in te steken.

Opvolging eerdere aanbevelingen?

In dit onderzoek gaat het niet alleen om de gevolgen van de ingebruikneming van de nieuwbouw maar ook om de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van eerdere aanbevelingen van de Raad en van het CPT. En dan, meer concreet, om de aanbevelingen waarvan de Raad in 2017 heeft vastgesteld dat die toen nog niet waren opgevolgd.³

² Piw'er: penitentiair inrichtingswerker.

³ Rapport 'Review-onderzoek JICN; een quick scan van de opvolging van aanbevelingen', maart 2017.

De Raad en het College hebben moeten constateren dat het merendeel van die aanbevelingen nog steeds niet is opgevolgd. Tegelijkertijd stellen zij vast dat er sprake is van ontwikkelingen die ertoe zullen leiden dat opvolging van een deel van die aanbevelingen binnen afzienbare tijd waarschijnlijk alsnog wordt gerealiseerd. Een voorbeeld daarvan is de uitrol van het volledige Ban-pa-Kambio-programma in de loop van 2019 en de eveneens voor 2019 voorziene invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.

Voor sommige aanbevelingen geldt dat de JICN en/of het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) afhankelijk zijn van de medewerking van ketenpartners. Zo is voor de bepleite realisatie van detentiecapaciteit op de bovenwinden, lees Sint Eustatius, wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk.

Gelijke behandeling gedetineerden in Caribisch en in Europees Nederland

De Raad en het College zijn van oordeel dat burgers, waaronder begrepen gedetineerden, in Caribisch Nederland in beginsel dezelfde rechten moeten hebben en een gelijke behandeling moeten krijgen als burgers in Europees Nederland. Dit is slechts anders indien er een noodzakelijke en gerechtvaardigde reden is voor een verschil.

In eerdere rapporten hebben het College en de Raad gepleit voor gelijke beklagmogelijkheden voor gedetineerden en voor de mogelijkheid van beroep tegen uitspraken van de Beklagcommissie. En het CPT heeft al in 2015 aanbevolen gedetineerden minimaal één uur per week bezoek toe te staan, conform de regeling in Europees Nederland. Tot nu toe zijn deze aanbevelingen niet opgevolgd door de minister van JenV. Tijdens het inspectiebezoek in december 2018 bleek dat gedetineerden in Caribisch Nederland, anders dan in Europees Nederland, standaard werden gevisiteerd na ieder bezoekenmoment. De Raad en het College hebben geen overtuigende argumenten vernomen voor het laten voortduren van al deze verschillen. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de leiding van de JICN al besloten de werkwijze deels aan te passen.

Vereiste betrokkenheid 'Den Haag'

In meer algemene zin vragen de Raad en het College aandacht voor de opvolging van aanbevelingen waarvoor de actieve bemoeienis van het ministerie van JenV noodzakelijk is. In zijn 'Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland 2017'⁴ heeft de Raad geconstateerd dat wanneer voor de feitelijke opvolging van aanbevelingen (aanvullend) wetgeving, beleid of (financiële) middelen nodig zijn vanuit het ministerie ('Den Haag') zich dat in eerste instantie uit in voornemens maar dat er niet altijd en direct actie volgt. De wijze waarop de minister van JenV heeft gereageerd op de aanbevelingen van de Raad

⁴ Zie www.raadrechtshandhaving.com.

over het beklagrecht⁵ vormt daarvan een illustratie.⁶ Aanbevelingen worden door de minister in beginsel wel onderschreven maar resulteren niet in zichtbare actie. Terwijl het laten voortduren van de bestaande situatie soms betekent dat niet in overeenstemming met de wet wordt gehandeld.

3 Slotbalans

De nieuwbouw van de JICN betekent een enorme vooruitgang. Als de aanbevelingen in dit rapport worden opgevolgd, zullen de werk- en de verblijfsomstandigheden voor medewerkers en gedetineerden nog verder verbeteren.

Tijdens het onderzoek gaf de JICN er blijk van een 'lerende organisatie' te zijn door in reactie op het concept-rapport al met een plan van aanpak te komen voor het oplossen van een aantal van de door de Raad en het College gesignaleerde knelpunten. Het geheel overziend zijn de Raad en het College positief over wat er is bereikt en wat er gaande is, en optimistisch over de toekomst van de JICN. Daaraan doet niet af dat er nog tal van uitdagingen liggen en er ongetwijfeld nog vele nieuwe zullen volgen. Een actieve rol van 'Den Haag' is nodig voor zowel het opvolgen van een aantal eerdere aanbevelingen als voor het met succes aangaan van die uitdagingen.

4 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit vervolgonderzoek doen de Raad en het College de minister van Justitie en Veiligheid een aantal aanbevelingen.⁷ Deze aanbevelingen zijn in steekwoorden opgenomen in de onderstaande tabel. Voor een toelichting op deze aanbevelingen verwijzen de Raad en het College naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

⁵ Rapport 'Klachtbehandeling justitiële keten Bonaire, Sint Eustatius' van september 2016.

⁶ Zie paragraaf 2.1.9 van dit rapport.

⁷ Overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn de aanbevelingen gericht aan de minister van JenV. Voor de meeste van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van de JICN ligt.

Aspect	Criterium	Aanbeveling	Actor
Rechtspositie gedetineerden	Huisregels	- in kennisstelling huisregels	JICN
		- actualisatie huisregels	JICN
		- informatie over plus-programma	JICN
	Activiteitenprogramma	- deelname arrestanten	JICN
		- deelname gedetineerden van buiten CN	JICN
		- aanvulling bibliotheekcollectie	JICN
	Accommodatie	- realisatie verbeteringen	JICN
	Voeding en winkel	- variatie in broodbeleg	JICN
		- heroverweging contract supermarkt	JICN
	Maatschappelijk contact	- aanpassing huisregels	JICN
		- oplevering familiekamer	JICN
		- belfaciliteiten	JICN
		- wijziging Gevangenismaatregel BES	minister
	Toegang zorg	- primaire processen medische dienst	JICN
		- professionalisering coördinatie geestelijke zorg	JICN
	Sancties en maatregelen	- in kennisstelling sanctiebeleid	JICN
		- informatieverstrekking CvT ⁸	JICN
	Beklag	- uitbreiding mandaat CvT	minister
		- heroverweging standpunt over eerdere aanbevelingen	minister
		- afstemming protocol beklagzaken met CvT	JICN
Omgang met gedetineerden	Screening	- officiële screening nieuwe gedetineerden	JICN
	Bejegening	- aanspreken medewerkers op respectvolle bejegening	JICN
		- volledige invoering mentorsysteem	JICN
		- interactie directie en gedeco ⁹	JICN
Interne veiligheid	Veiligheidsrisico's	- calamiteitenoefeningen	JICN
		- instructies in verschillende talen	JICN
		- borging dienstverlening systemen	minister
	Agressiebeheersing	- fysieke geoefendheid medewerkers	JICN
Maatschappijbeveiliging	Vrijhedenbeleid en v.i.¹⁰	- afstemming procedure v.i.	minister
		- mandaatbesluit ondertekening v.i.-beschikkingen	minister
Maatschappelijke re-integratie	Voorbereiding	- volledige uitvoering Ban pa Kambio	JICN
		- evaluatie detentie- en re-integratieteam	JICN
Personeel en organisatie	Personele zorg en inzet	- bijscholing medewerkers	JICN
		- aandacht voor thema bejegening	JICN
	Communicatie	- investering in interne communicatie	JICN
		- evaluatie interne communicatie	JICN

⁸ CvT: Commissie van Toezicht.

⁹ Gedeco: gedetineerdencommissie.

¹⁰ V.i.: voorwaardelijke invrijheidstelling.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In 2013 heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad¹¹) de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire doorgelicht. In 2014 bracht de Raad daarover een rapport uit.¹² De Raad was over het geheel genomen positief over de gang van zaken binnen de JICN en concludeerde dat een hecht team medewerkers op betrokken wijze een verantwoord ‘detentieproduct’ wist neer te zetten. In dat rapport deed de Raad vijftien aanbevelingen.

In mei 2014 bezocht *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (het CPT) de JICN. In 2015 bracht het CPT daarover een rapport uit. Ook het CPT uitte zich positief over de JICN: *‘The CPT’s delegation found that the JICN in Bonaire was well-managed and provided a safe environment with good staff-prisoner relations’*. In zijn rapport deed het CPT zestien aanbevelingen, waarvan sommige in meer of mindere mate overeenkwamen met die van de Raad.

In 2016 onderzocht de Raad op welke wijze opvolging was gegeven aan zijn aanbevelingen. Op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie onderzocht de Raad tevens de opvolging van de aanbevelingen van het CPT. De Raad bracht daarover in maart 2017 een rapport uit.¹³ In zijn voorwoord van dit rapport stelde de Raad het volgende:

‘Wat vooral uit dit vervolgonderzoek is gebleken, is dat het van het allergrootste belang is dat de nieuwbouw van de inrichting op Bonaire zo spoedig mogelijk in gebruik kan worden genomen. Zo lang dat niet het geval is, blijft opvolging van een aantal belangrijke aanbevelingen, die veelal rechten van gedetineerden in de kern raken, een illusie.’

In dit rapport kondigde de Raad aan een nieuw onderzoek te zullen instellen na de ingebruikneming van de nieuwbouw. In augustus 2018 is de nieuwbouw in gebruik

¹¹ De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

¹² Rapport ‘Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN), februari 2014.

¹³ Rapport ‘Review-onderzoek JICN; een quick scan van de opvolging van aanbevelingen’, maart 2017.

genomen en zijn alle gedetineerden van de oudbouw overgebracht naar de nieuwe locatie.

Het mandaat van het College voor de Rechten van de Mens¹⁴ omvat ook Caribisch Nederland. Het College heeft dan ook bijzondere aandacht voor de mensenrechten op de BES-eilanden, waaronder de rechten van gedetineerden. In de aanloop naar dit onderzoek leek het de Raad en het College daarom een goede gelegenheid om het vervolgonderzoek naar de JICN te koppelen aan het aandachtsgebied van het College en het onderzoek gezamenlijk uit te voeren. Dit betekent dat in dit onderzoek extra aandacht is besteed aan mensenrechtelijke aspecten.

1.2 Doel onderzoek

Door middel van dit vervolgonderzoek zijn de Raad en het College nagegaan hoe het, na de ingebruikneming van de nieuwbouw, staat met de naleving van de eerdere aanbevelingen van de Raad en van het CPT die nog niet (volledig) waren opgevolgd. Tevens zijn zij nagegaan welke gevolgen de ingebruikneming van de nieuwbouw van de JICN heeft voor de behandeling van gedetineerden. Met dit onderzoek willen de Raad en het College een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de behandeling van gedetineerden in de justitiële inrichting van Caribisch Nederland op Bonaire.

1.3 Vraagstelling

Voor dit onderzoek hebben de Raad en het College de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is de stand van zaken ten aanzien van de omstandigheden en de behandeling van gedetineerden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting van Caribisch Nederland op Bonaire en in hoeverre is daarbij sprake van knelpunten?

De deelvragen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. In hoeverre heeft de JICN inmiddels invulling gegeven aan de eerder door de Raad en door het CPT gedane aanbevelingen ten aanzien waarvan de Raad in 2017 heeft vastgesteld dat die nog niet of niet volledig waren opgevolgd?¹⁵
2. In hoeverre heeft de nieuwbouw gevolgen voor de omstandigheden en de behandeling van

¹⁴ Het College belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving van mensenrechten in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland, inclusief Caribisch Nederland.

¹⁵ De betreffende aanbevelingen staan in bijlage 2.

gedetineerden en wat zijn eventuele gevolgen ten opzichte van de omstandigheden en de behandeling in de voormalige vestiging?

3. In hoeverre bestaan er nog knelpunten rond de behandeling van gedetineerden in de JICN?

1.4 Toetsingskader en focus onderzoek

Voor de inspectie van penitentiaire inrichtingen (p.i.'s) hanteert de Raad een toetsingskader dat is afgeleid van het toetsingskader van de Inspectie Justitie en Veiligheid voor de doorlichting van penitentiaire inrichtingen (p.i.'s) in Europees Nederland. In het toetsingskader staat welke aspecten van het functioneren van p.i.'s in het onderzoek worden betrokken en welke criteria daarbij als uitgangspunt dienen. Dit toetsingskader is gebaseerd op nationale- en internationale regelgeving – waaronder de European Prison Rules – en toepasselijk uitvoeringsbeleid.

Het gaat om de volgende zes aspecten:

- rechtspositie gedetineerden
- omgang met gedetineerden
- interne veiligheid
- maatschappijbeveiliging
- maatschappelijke re-integratie
- personeel en organisatie JICN.

Voor elk van deze aspecten is een aantal criteria benoemd waaraan wordt getoetst.

In dit onderzoek ligt de focus op de eerder gedane aanbevelingen van de Raad en van het CPT ten aanzien waarvan de Raad in 2017 heeft geconstateerd dat die (nog) niet waren opgevolgd.

Voor zover er als gevolg van de ingebruikneming van de nieuwbouw sprake is van veranderde omstandigheden voor de gedetineerden zijn die tegen de achtergrond van dit toetsingskader beoordeeld.

1.5 Aanpak en uitvoering onderzoek

De Raad en het College hebben voor dit onderzoek eerst een plan van aanpak opgesteld. De feitelijke uitvoering van het onderzoek vond plaats in december 2018. In die periode hebben onderzoekers van de Raad en van het College de verschillende afdelingen van de nieuwbouw bezocht en daarbij gesproken met de betrokken medewerkers. Daarnaast hebben zij onder anderen MT-leden, penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers) en beveiligers van de JICN, gedetineerden, familieleden van gedetineerden en vertegenwoordigers van ketenpartners geïnterviewd. Voorts hebben de onderzoekers een

aantal documenten opgevraagd bij de JICN.

Op basis van de verzamelde informatie hebben de Raad en het College dit rapport opgesteld. Alvorens het rapport vast te stellen, hebben zij het concept daarvan voorgelegd aan de leiding van de JICN, aan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV).

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de onderzoeksresultaten. De zes hiervoor genoemde aspecten worden in zes deelhoofdstukken, aan de hand van afzonderlijke criteria, behandeld. Na een weergave van het betreffende criterium en de feitelijke bevindingen volgt steeds een beoordeling daarvan door de Raad en het College. De meeste paragrafen worden afgesloten met een of meer aanbevelingen.

Het rapport bevat twee bijlagen: een overzicht van de personen die de Raad en het College voor dit onderzoek hebben geïnterviewd (bijlage 1) en een weergave van de stand van zaken (eind 2018) ten aanzien van de eerdere aanbevelingen van de Raad en van het CPT die blijkens het reviewonderzoek van de Raad begin 2017 nog niet waren opgevolgd (bijlage 2).

2 Onderzoeksresultaten

Ter inleiding: nieuwbouw JICN

In augustus 2018 heeft de JICN de nieuwbouw betrokken aan de Plantage Aruba, aan een zijweg van de Kaminda Lagun. Anders dan de oudbouw, die in het centrum van Kralendijk stond, pal naast het politiebureau, bevindt de nieuwbouw zich op een open plek buiten de bebouwde kom. Bij de oplevering van de nieuwbouw was er plaats voor 113 gedetineerden en tien arrestanten, nagenoeg dezelfde capaciteit als de oudbouw had. De nieuwbouw heeft een aparte vrouwenafdeling. Wanneer hier geen vrouwen zijn gedetineerd, kunnen op deze afdeling zo nodig mannelijke gedetineerden worden geplaatst.

De personele bezetting van de JICN bedroeg eind 2018 ongeveer 125 fte.

De JICN valt onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

2.1 Rechtspositie

2.1.1 Rechtmatige insluiting

Criterion

De p.i. gaat na of de insluiting van de gedetineerde rechtmatig is en checkt daartoe de insluitingsbescheiden en identiteit van de gedetineerden.

Bevindingen

De Raad en het College bezochten de bevolkingsadministratie (BVA) van de JICN, spraken met de BVA-medewerkers en zagen een aantal dossiers in. De gedetineerdenadministratie wordt digitaal en in fysieke dossiers bijgehouden. De BVA houdt bij welke gedetineerden aanwezig zijn en wanneer zij in vrijheid moeten worden gesteld. Blijkens het review-rapport van de Raad uit 2017 vindt er tegenwoordig, naar aanleiding van een daartoe strekkende aanbeveling van de Raad, een controle plaats op de mutaties en wordt er gewerkt met een registratiesysteem waaruit die controles plaatsvinden.

In zowel dit onderzoek als in het door de Raad in november 2018 uitgevoerde vervolgonderzoek bij de SRCN is naar voren gekomen dat er nog steeds problemen bestaan rond de toezending door het Gerecht in Curaçao van strafvonnissen. Daarnaast is naar voren gekomen dat ministeriële beschikkingen voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) soms pas worden afgegeven op een datum ná de beoogde v.i.-datum. In paragraaf 2.4.2 (vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling) wordt daar nader op ingegaan.

Beoordeling

De BVA van de JICN heeft de administratie goed op orde en er vindt een controle plaats op mutaties. Voor de beoordeling van de problematiek rond de toezending van strafvonnissen en de behandelingsduur van adviesrapporten v.i. wordt verwezen naar paragraaf 2.4.2 van dit rapport.

2.1.2 Huisregels

Criterion

De p.i. informeert de gedetineerden op een begrijpelijke wijze over hun rechten en plichten in de inrichting. Actuele en toegankelijke huisregels zijn daarvoor het uitgangspunt.

Bevindingen

De JICN beschikt over 'Huisregels voor ingeslotenen' voor de nieuwbouw, die vanaf 1 september 2018 gelden. De huisregels tellen, inclusief bijlage, 65 pagina's.

In de Introductie van de huisregels staat dat deze in vier talen (Nederlands, Papiaments, Spaans en Engels) zijn te verkrijgen en dat zij op de afdelingen en in de bibliotheek ter inzage worden aangeboden.

Onder het kopje 2.6. Dagindeling staat over het plus-regime het volgende¹⁶:

'Indien u in het plus-programma bent geplaatst heeft u recht op een extra sport- en bezoekmoment, eventueel extra arbeid en uitbreiding van de recreatietijd.'

De huisregels wijken soms af van de regelgeving. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 2.6 maatschappelijk contact. In de tekst over visiteren of fouilleren na een bezoekmoment wordt de indruk gewekt dat sprake is van maatwerkinvulling. In de praktijk blijkt echter dat het standaard om visiteren gaat. In paragraaf 4.15 drugsontmoediging wordt daar nader op ingegaan.

De (volledige) huisregels liggen niet bij de gedetineerden op cel. Ook zijn ze – anders dan in de huisregels zelf vermeld staat – niet in de bibliotheek van de penitentiaire inrichting te vinden. Tijdens de verhuizing zijn volgens het personeel de geüpdatete huisregels aan de gedetineerden verstrekt, maar die liggen niet standaard op de cellen of op de afdelingen.

In de huisregels staat onder meer:

'Versnaperingen die door bezoekers uit de snoepautomaat zijn gehaald mogen in de bezoekszaal genuttigd worden door bezoekers en gedetineerden. Per bezoekmoment mogen maximaal 2 stuks snoepgoed en 2 blikjes fris worden overgegeven. Dit kan worden overhandigd na controle door personeel.'

In de nieuwbouw is geen snoepautomaat aanwezig.

Beoordeling

De huisregels moeten toegankelijk zijn voor alle gedetineerden. Dat betekent dat een gedetineerde die huisregels moet kunnen raadplegen. De Raad en het College raden daarom aan om de huisregels, in de vier talen die daarin staan genoemd, beschikbaar te stellen op een logische plaats, zoals de bibliotheek.

¹⁶ Gedetineerden starten bij binnenkomst in de inrichting in het basisprogramma. Bij goed gedrag kunnen zij 'promoveren' naar het plus-programma. Zij krijgen dan extra privileges zoals meer bezoektijd en arbeid met meer vrijheden. Als zij daarna ongewenst gedrag vertonen, kunnen zij 'degraderen' naar het basisprogramma. Dit systeem van promoveren en degraderen staat los van het programma Ban pa Kambio (zie paragraaf 2.1.3).

Bovendien moeten de huisregels actueel zijn. Op bijvoorbeeld het punt van de snoepautomaat is dat niet het geval.

Ten slotte moeten de huisregels voldoende informatie bevatten. De Raad en het College vinden de informatie over het plus-programma erg beperkt. Informatie over bijvoorbeeld de voorwaarden om aan dat programma te kunnen deelnemen, ontbreekt.

Aanbevelingen JICN:

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

2.1.3 Activiteitenprogramma

Criterium

De regimes van de p.i. bieden een gevarieerd en evenwichtig activiteitenprogramma dat aansluit bij de wettelijke eisen.

Bevindingen

In samenwerking met onder meer Forma, een opleidingscentrum voor beroepsopleiding en volwasseneneducatie, ontwikkelde de JICN het programma 'Ban pa Kambio' ('We gaan voor verandering'). Binnen dit programma is het de bedoeling dat gedetineerden een gevarieerd aanbod aan opleidingen, leer- en werktrajecten en arbeid krijgen. Zo worden cursussen aangeboden om alfabetisering te stimuleren. Het programma zal ook drie opleidingen op het niveau MBO 1 omvatten in de vakgebieden bouw, horeca en groenvoorziening. Werk in die sectoren vereist meestal geen Verklaring Omtrent Gedrag en op Bonaire is in die sectoren relatief veel werk beschikbaar. In de nieuwbouw zijn onder meer verschillende leslokalen en werkruimtes beschikbaar om het programma in uit te voeren.

Het programma Ban pa Kambio is bij de ingebruikneming van de nieuwbouw nog niet compleet ingevoerd omdat de faciliteiten deels nog ontbreken. Zo zal in een van de twee werkplaatsen een keuken worden geïnstalleerd, maar die is nog niet geplaatst. Zolang de keuken er nog niet is, kan de betreffende opleiding niet van start gaan. Er worden voorlopig vervangende activiteiten aangeboden, zoals yoga. De verwachting is dat de volledige MBO 1-opleidingen vanaf de zomer van 2019 aangeboden kunnen worden.

Een medewerker is verantwoordelijk voor de coördinatie van het activiteitenprogramma. Omdat het een relatief nieuw programma is, doet zij de indeling ervan nog met de hand.

Als de detentiebezetting het toelaat, houdt zij zoveel mogelijk rekening met de voorkeuren van de gedetineerden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gedetineerden van buiten Caribisch Nederland niet hetzelfde onderwijs kunnen volgen als gedetineerden van Caribisch Nederland. Een geïnterviewde gedetineerde van buiten CN vertelde dat hij graag een taal zou willen leren maar dat hij geen volledig onderwijsprogramma mag volgen omdat hij buitenlander is en niet op het eiland zal re-integreren. De lessen die hij volgt, zijn creatieve lessen: muziek en schilderen. Gezien zijn lange straf zou hij zijn tijd nuttiger willen invullen.

Minderjarige gedetineerden volgen zoveel mogelijk onderwijs. Een geïnterviewde medewerker van de JICN gaf wel aan dat het in de praktijk ingewikkeld blijkt te zijn om, mede in verband met gevoelens van onveiligheid, docenten te vinden die naar de JICN willen komen om dat onderwijs te verzorgen.

Gedetineerden die niet willen deelnemen aan het activiteitenprogramma, worden in hun cel opgesloten. Dat is anders dan in de oudbouw, waar gedetineerden op de afdeling mochten blijven met open celdeur. De gedetineerden zijn ontevreden dat zij opgesloten worden als zij niet deelnemen aan het programma.

Arrestanten hebben niet de mogelijkheid om deel te nemen aan het activiteitenprogramma, ook niet als zij gedurende meerdere dagen in de inrichting verblijven.

In de JICN is een bibliotheek. De boeken in de bibliotheek zijn veelal in het Nederlands of het Engels en sterk verouderd. Er zijn weinig relevante juridische boeken beschikbaar. In de bibliotheek zijn documenten als de huisregels en de sanctiekaart van de JICN niet aanwezig.

Beoordeling

De Raad en het College zien de positieve weg die de JICN is ingeslagen met het programma Ban pa Kambio. De focus op sectoren bouw, horeca en groenvoorzieningen is sterk gericht op re-integratie van ex-gedetineerden in de maatschappij. De Raad en het College onderstrepen het belang daarvan. Het activiteitenprogramma is nog niet helemaal van de grond gekomen vanwege ontbrekende faciliteiten. De Raad en het College dringen aan op volledige implementatie van het activiteitenprogramma op zo kort mogelijke termijn (zie aanbeveling in paragraaf 2.5).

De Raad en het College zien onvoldoende rechtvaardiging voor het onderscheid tussen gedetineerden van Caribisch Nederland en daarbuiten voor wat betreft deelname aan het activiteitenprogramma.

Arrestanten kunnen niet deelnemen aan het activiteitenprogramma. Nu arrestanten soms langer dan enkele dagen in de inrichting verblijven, zien de Raad en het College voldoende reden om hun toch een dagprogramma aan te bieden.

De boeken in de bibliotheek zijn verouderd en slechts beperkt beschikbaar in de talen die veel gesproken worden door gedetineerden: Papiaments en Spaans. De Raad en het College zijn van mening dat de bibliotheekcollectie moet worden aangevuld met meer recente en relevante boeken. Ook leesmateriaal in zeker het Papiaments en Spaans zou een goede aanvulling zijn op de huidige collectie.

Aanbevelingen JICN:

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

2.1.4 Accommodatie

Criterium

De accommodatie waar gedetineerden verblijven, voldoet aan de daarvoor geldende standaarden en de leefomstandigheden in de p.i. zijn hygiënisch.

Bevindingen

De nieuwbouw van de JICN is licht en ruim opgezet. Anders dan in de oudbouw zijn de reguliere cellen niet meer in verblijfscontainers gehuisvest. Er zijn zes afdelingen, het merendeel met tweepersoonscellen. De zorg- en behandelafdeling (afdeling K) bevat zes eenpersoonscellen en twee tweepersoonscellen.

Een van de afdelingen heeft twee verdiepingen cellen boven elkaar. Alle cellen staan in direct contact met de buitenlucht. In de cellen staan een stapelbed, een tafel, twee stoelen, twee afzonderlijk af te sluiten kasten en twee tv's. Iedere cel heeft bovendien een douche en een toilet. De cellen omringen een luchtplaats, waar ook de telefoons zich bevinden. Bij iedere luchtplaats bevindt zich een recreatieruimte met een keuken en tv. Hier mogen gedetineerden binnen bepaalde tijdvakken zelf eten koken. De zon schijnt een aantal uren van de dag vol in een deel van de cellen, waardoor het daar erg heet wordt. De directie erkent dit probleem en heeft zonwerende gordijnen voor de cellen besteld. Ten tijde van het bezoek van de Raad en het College waren die nog niet

geleverd maar in mei 2019 hingen de gordijnen.

Een vergelijkbaar probleem bestaat bij de telefoons: op de helft van de afdelingen hangen zij een deel van de dag in de volle zon.

De arrestanten verbleven ten tijde van het bezoek op een reguliere afdeling omdat er nog geen speciale afdeling voor arrestanten gereed was. De containers uit de oudbouw zijn verplaatst naar het terrein van de nieuwbouw en werden gereedgemaakt voor ingebruikname door de arrestanten. In iedere container staat een bed, een stoel, een tv en een ventilator.

Op het terrein van de JICN is geen sportveld aangelegd. De oorspronkelijke plannen voor de nieuwbouw voorzagen wel in een sportveld maar om financiële redenen is dat er niet gekomen. De directie van de JICN erkent het belang van een sportveld voor gedetineerden en heeft daarom alsnog opdracht gegeven tot de aanleg. De verwachting is dat het sportveld in de eerste helft van 2019 gereed is.

De isoleercellen zijn zeer sober ingericht en het raam biedt geen mogelijkheid om naar buiten te kijken. De luchtventilatie is beperkt. De directie zal hier op korte termijn metingen naar laten doen. De luchtruimte voor gedetineerden in de isoleercel heeft wel verticaal vrij zicht op de open lucht. De luchtruimte zelf is echter niet schoon.

In de ruimte waarin in het kader van geestelijke verzorging diensten kunnen worden gehouden, kan het erg warm worden. De directie van de JICN heeft aangekondigd dat in deze ruimte klimaatbeheersing (airco) zal komen.

Beoordeling

Vergeleken met de oudbouw betekent de in augustus 2018 in gebruik genomen nieuwbouw een grote stap voorwaarts. Toch zijn er nog diverse verbeterpunten. Die hebben deels het karakter van 'kinderziekte'. De directie heeft daar aandacht voor en werkt aan oplossingen. De Raad en het College verwachten dat de verblijfsomstandigheden van de gedetineerden verder zullen verbeteren als de beoogde aanpassingen zijn doorgevoerd.

Aanbeveling JICN:

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

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

2.1.5 Voeding en winkel

Criterion

De voeding die de p.i. verstrekt, is afgestemd op de noodzakelijke behoeften van de gedetineerden en de inrichtingswinkel biedt een redelijk aanbod tegen een aanvaardbare prijs.

Bevindingen

De gedetineerden krijgen rond 8 uur in de morgen en rond 4 uur in de middag een broodmaaltijd. De warme maaltijd wordt midden op de dag rond 12 uur aangeboden.

Gedetineerden geven aan dat bij de broodmaaltijd altijd hetzelfde beleg wordt aangeboden: ham en kaas. Zij hebben daarover hun ongenoegen geuit bij de directie. Dat heeft tijdelijk tot een wat grotere variatie in het beleg geleid. Inmiddels wordt weer alleen ham en kaas verstrekt. Gedetineerden zijn om deze reden niet tevreden over de broodmaaltijden.

De warme maaltijd wordt sinds de verhuizing naar de nieuwbouw verzorgd door het restaurant Eddy's. Tijdens het onderzoek van de Raad en het College uitten de gedetineerden hun tevredenheid over de warme maaltijden. Zij noemen die een stuk beter dan de maaltijden die zij in de oudbouw kregen.

De gedetineerden hebben de mogelijkheid om aankopen te doen via de winkel. JICN heeft daarvoor een contract met een supermarkt op Bonaire. Zowel gedetineerden als medewerkers van de JICN merken op dat deze winkel relatief hoge prijzen rekent en dat de prijzen sterk fluctueren. Uit consumentenonderzoek blijkt dat de prijzen op Bonaire erg uiteenlopen.¹⁷

Beoordeling

Het beleg dat bij de broodmaaltijd wordt aangeboden, is weinig divers. De Raad en het College menen dat de JICN hierin de gedetineerden tegemoet zou kunnen komen door meer variatie in het beleg aan te bieden.

De hoge en fluctuerende prijzen van de winkel zijn voor verschillende gedetineerden problematisch. Prijzen op Bonaire zijn – in vergelijking met Europees Nederland – relatief hoog, maar variëren ook sterk van aanbieder tot aanbieder. Omdat de JICN met één winkel een contract heeft, hebben de gedetineerden geen keuze waar zij producten willen

¹⁷ Zie de maandelijkse overzichten op Bonaire.nu.

aanschaffen en tegen welke prijs. Volgens de Raad en het College zou het goed zijn als de JICN bij het aflopen van het huidige contract nagaat wat de mogelijkheden zijn om met een andere of met verschillende winkels een samenwerking aan te gaan.

Aanbevelingen JICN:

- zorg voor meer variatie in het broodbeleg;
- heroverweeg het contract met de supermarkt die nu levert zodra dat contract afloopt.

2.1.6 Maatschappelijk contact

Criterion

De p.i. biedt gedetineerden in voldoende mate mogelijkheden tot het onderhouden van maatschappelijke contacten door middel van relatiebezoek, telefoon, correspondentie en toegang tot andere media.

Bevindingen

Gedetineerden mogen in de JICN bezoek ontvangen op vrijdag of zondag, volgens een vast schema dat samenhangt met de afdeling waar de gedetineerde verblijft. Volgens artikel 24, eerste lid, van de Gevangenismaatregel BES hebben gedetineerden recht op eens in de twee weken een uur bezoek. In de huisregels van JICN staat dat gedetineerden recht hebben op 45 minuten bezoek per twee weken. De wetgeving voor Caribisch Nederland wijkt op dit punt af van de Europees-Nederlandse wetgeving, waar gedetineerden iedere week bezoek mogen ontvangen.¹⁸

Het CPT heeft geadviseerd om de gedetineerden iedere week bezoek toe te staan.¹⁹

Gedetineerden in het plus-programma²⁰ mogen iedere week bezoek ontvangen. Gedetineerden tot en met 18 jaar mogen iedere dag bezoek van ouders, voogd of verzorgers krijgen.

In de bezoekruimte staat een lange tafel met daarop over de gehele lengte een lage transparante afscheiding. Aan de twee uiteinden van de tafel houden medewerkers van de JICN toezicht. Daarnaast houdt een beveiliging via camera's toezicht vanuit een aparte

¹⁸ Artikel 38, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

¹⁹ CPT, Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Strasbourg, 25 August 2015, CPT/Inf (2015) 27, p. 28.

²⁰ Net als de p.i.'s in Europees Nederland werkt de JICN met een systeem waarbij 'goed gedrag' wordt beloond. Een gedetineerde die zich gedurende een bepaalde tijd aan de regels houdt, wordt bevorderd naar het plus-programma en krijgt daarmee extra privileges, zoals meer bezoektijd. Zie in dit verband ook paragraaf 2.1.2.

ruimte. Gedetineerden en bezoekers mogen kort fysiek contact hebben bij het begroeten en bij het afscheid. Tijdens het onderzoek van de Raad en het College bleek dat langer fysiek contact tussen bezoeker en gedetineerden, bijvoorbeeld het vasthouden van elkaars hand, soms ook wordt toegestaan.

Volgens de huisregels wordt de gedetineerden zowel voor als na het bezoek altijd aan de kleding en/of het lichaam onderzocht (fouilleren en/of visiteren).²¹ Tijdens het onderzoek van de Raad en het College bleek dat in de praktijk alle gedetineerden standaard worden gevisiteerd na ieder bezoekmoment (zie ook paragraaf 2.3.3).

In de nieuwbouw is een familiekamer, waar gedetineerden zonder toezicht bezoek mogen ontvangen. Die kamer was tijdens het onderzoek van de Raad en het College nog niet gereed en dus ook nog niet in gebruik. Zowel gedetineerden als geestelijk verzorgers benadrukken het belang van ingebruikname van die kamer, omdat het in stand houden van relaties met partner en kinderen een belangrijke factor is bij een goede terugkeer in de maatschappij na afloop van de detentie. De mogelijkheid van intiem contact met de naasten kan daaraan bijdragen.

In de JICN zitten ook niet-Bonairiaanse gedetineerden met familie buiten Bonaire. Voor hen is bezoek tijdens de beperkte bezoektijden niet altijd haalbaar. De JICN hanteert voor hen een flexibeler beleid, in de vorm van 'ticketbezoek'. Op vertoon van het vliegticket kan een familielid op een ander moment op bezoek komen.

In de oudbouw was het voor gedetineerden mogelijk om via videoverbinding contact te hebben met familie buiten Bonaire. In de nieuwbouw is deze mogelijkheid er (nog) niet. Gedetineerden uit Sint Eustatius en Saba krijgen gratis telefoonkaarten van de JICN om telefonisch contact te onderhouden met hun familie. Gedetineerden die afkomstig zijn uit andere landen krijgen die telefoonkaarten niet.

Beoordeling

De rechtspositie van gedetineerden op Bonaire verschilt van gedetineerden in Europees Nederland als het gaat om de toegestane frequentie van bezoek, namelijk eens in de twee weken in de JICN tegenover iedere week in Europees Nederland. De Raad en het College zien geen rechtvaardiging voor dit verschil. Zij adviseren dan ook, in lijn met het advies van het CPT, om dit verschil weg te nemen door de Gevangenismaatregel BES op dit punt in overeenstemming te brengen met de Penitentiaire beginselenwet. Dat wil concreet

²¹ Artikel 3.7.12 van de Huisregels JICN, locatie Bonaire (geldig vanaf 1 september 2018).

zeggen dat alle gedetineerden het recht krijgen om iedere week een uur bezoek te ontvangen.²²

In de huisregels van de JICN wordt gesproken over bezoektijden van 45 minuten. Dat is niet in overeenstemming met de geldende regelgeving waarin de bezoektijd is bepaald op een uur. De huisregels dienen op dit punt te worden aangepast.

Het onderhouden van contact met familie en kennissen is voor alle gedetineerden belangrijk, ook als zij niet afkomstig zijn van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De Raad en het College zijn daarom tevreden over de flexibiliteit die wordt getoond bij ticketbezoeken en over de verstrekking van telefoonkaarten aan gedetineerden die afkomstig zijn van Sint Eustatius en van Saba. Het is de Raad en het College echter niet duidelijk waarom onderscheid in afkomst wordt gemaakt bij het verstrekken van gratis telefoonkaarten aan gedetineerden van buiten Bonaire. Dat onderscheid moet volgens de Raad en het College worden weggenomen door alle gedetineerden in gelijke mate de mogelijkheid te bieden contact te hebben familie en kennissen. Dat kan bijvoorbeeld via het verstrekken van gratis telefoonkaarten, of het faciliteren van een videoverbinding via internet.

In paragraaf 2.3.3 van dit rapport gaan de Raad en het College in op het beleid om na ieder bezoekomment de gedetineerden standaard te visiteren.

Aanbevelingen JICN:

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

Aanbeveling minister:

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

²² In het rapport van zijn quick-scan-onderzoek van 2016 heeft de Raad volstaan met de vaststelling dat de JICN overeenkomstig de Gevangenismaatregel BES handelde door eens in de twee weken bezoek toe te staan.

2.1.7 Toegang zorg

Criterion

De p.i. biedt toegang tot gekwalificeerde medische zorg, inclusief psychosociale en tandheelkundige zorg. Daarnaast is er geestelijke verzorging beschikbaar die aansluit bij de godsdienst en/of levensovertuiging van de gedetineerden.

Bevindingen

Medische verzorging

Volgens de huisregels kunnen gedetineerden gedurende hun detentie in contact komen met de medische dienst door een briefje in een brievenbus te doen op de eigen afdeling. Alleen de medische dienst zou de sleutel van die brievenbussen moeten hebben. Tijdens het onderzoek bleek dat de brievenbussen op een deel van de afdelingen ontbraken en dat de medische dienst niet over sleutels van de andere brievenbussen beschikte. Om contact te leggen met de medische dienst, waarvan een arts deel uitmaakt, moesten gedetineerden hun briefjes daarom meegeven aan een medewerker van de JICN. Tijdens het bezoek van het College en de Raad zijn alle brievenbussen vervangen en kunnen gedetineerden sindsdien zonder tussenkomst van een medewerker communiceren met de medische dienst.

De JICN werkt met een piketregeling met de huisartsen en de aan de inrichting verbonden arts houdt, evenals de medische dienst, spreekuur. Het duurt volgens de directeur van de JICN hoogstens twee dagen voordat een gedetineerde - indien nodig - een arts kan spreken.

De JICN beschikt verder over een tandarts (buiten de instelling), psycholoog (elke dinsdag aanwezig in de JICN) en psychiater (na doorverwijzing). De tandarts voert alleen de noodzakelijke behandelingen uit. De psycholoog kan de gedetineerde op eigen initiatief bezoeken dan wel oproepen of de gedetineerde kan door tussenkomst van de medische dienst een verzoek doen om de psycholoog te zien. De gedetineerde komt alleen na doorverwijzing of op verzoek van de directeur in contact met de psychiater. De psychiater ziet patiënten in het weekend. Hij kan dan alle patiënten zien.

Tijdens het interview met de zorgfunctionarissen wordt aangegeven dat gedetineerden zelf nauwelijks verzoeken indienen om de psycholoog te zien. Voorts geeft de psycholoog aan dat het wekelijks voorkomt dat hij een patiënt niet kan zien als gevolg van een tekort aan gevangenispersoneel.

De verpleegkundigen hebben in december 2019 de post-HBO-opleiding tot penitentiair verpleegkundige afgerond. Een van hen heeft als afstudeeropdracht in samenwerking met de apotheker de opslag van medicatie op orde gebracht. De medicijnkast en de koelkast

waar gekoelde medicijnen in worden bewaard, zijn nu goed georganiseerd. Wel geeft een van de geïnterviewden aan dat het daarvoor bestemde lijst nog niet altijd wordt afgetekend als piw'ers medicatie uitdelen. Er is een kwaliteitsvoorstel geschreven om dit aan te pakken. De directie heeft daar positief op gereageerd.

Geestelijke verzorging

In 2014 deed de Raad een aanbeveling over het aanstellen van een aparte coördinator geestelijke verzorging. Er is geestelijke verzorging voor de gedetineerden. Verschillende denominaties zijn vertegenwoordigd. In de nieuwbouw is een ruimte beschikbaar om diensten te organiseren, maar daar is geen klimaatbeheersing, waardoor het er te warm wordt. Om die reden wordt tijdelijk gebruik gemaakt van een andere ruimte. Tijdens een gesprek met de Raad en het College lieten vertegenwoordigers van verschillende denominaties weten dat zij goed samenwerken met de JICN.²³

De geestelijke verzorging wordt al geruime tijd gecoördineerd door een medewerker van de JICN die dat naast zijn reguliere werk doet. De geestelijke verzorgers spraken hun waardering uit voor de wijze waarop deze medewerker de coördinatie verzorgt, maar zij zouden graag zien dat er een aparte coördinator komt. Dat er geen aparte coördinator is aangesteld heeft onder meer te maken met discussie over de omvang van de functie en over het profiel van de aan te trekken coördinator.

Beoordeling

De Raad en het College constateren dat het probleem met de brievenbussen van de medische dienst is opgelost tijdens het onderzoek. Ook is de opslag van medicijnen goed op orde. De Raad en het College benadrukken het belang van implementatie van het kwaliteitsvoorstel om de uitgifte van medicatie te verbeteren.

De Raad en het College maken zich zorgen over gebreken in de primaire processen rondom de medische dienst, waardoor de psycholoog regelmatig niet in staat is alle patiënten te zien. Dat zou niet mogen voorkomen.

De eerdere aanbeveling van de Raad om geprofessionaliseerde geestelijke zorg te realiseren, die zich met name met de coördinatie van de geestelijke zorg zou bezighouden, is nog niet opgevolgd. De Raad en het College benadrukken de wenselijkheid van professionele coördinatie van de geestelijke zorg, zodat die niet afhankelijk is van een medewerker die dat op vrijwillige basis naast zijn reguliere werk doet.

²³ Zie ook onder 2.1.4.

Aanbevelingen JICN:

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

2.1.8 Sancties en maatregelen

Criterion

De handhaving van de orde en veiligheid in de p.i. is proportioneel en gebaseerd op vastgelegde uitgangspunten.

Bevindingen

Het vastgestelde sanctiebeleid vormt de basis voor sanctionering binnen de JICN. Dit beleid moet bijdragen aan de orde en veiligheid in de inrichting. In zijn rapport van 2014 stelde de Raad vast dat het sanctiebeleid op een juiste en proportionele wijze toepassing vond.

Het sanctiebeleid van de JICN is neergelegd in een bijlage bij de huisregels van de JICN. In die bijlage staat vermeld dat het om een richtlijn gaat waarvan kan worden afgeweken indien daartoe aanleiding bestaat. Gedetineerden weten dat er sancties staan op bepaalde gedragingen, maar kennen het sanctiebeleid niet. Tijdens het onderzoek van de Raad en het College bleek dat zij inzage willen hebben in dat sanctiebeleid, zodat voor hen duidelijk is welke sanctie bij een ongewenste gedraging hoort. De directie van de JICN heeft daar bezwaar tegen omdat zij de discretionaire bevoegdheid heeft om een lagere sanctie op te leggen dan in het sanctiebeleid is genoemd, of om te besluiten geen sanctie op te leggen. Een sanctie die afwijkt van het sanctiebeleid kan volgens de directie leiden tot onbegrip en onrust.

DJI hanteert in Europees Nederland een landelijke sanctiekaart, die voor iedereen toegankelijk is.²⁴

Op grond van artikel 38, derde lid, van de Gevangenismaatregel BES 1999 brengt de directeur van de inrichting uit eigen beweging alle voor de uitoefening van de taken van de Commissie van Toezicht (CvT) belangrijke feiten en omstandigheden onverwijld ter

²⁴ Dienst Justitiële Inrichtingen, Landelijke Sanctiekaart 2016, te vinden via de website: www.commissievantoezicht.nl.

kennis van de voorzitter van de CvT. In Europees Nederland is wettelijk bepaald dat de directeur, ingeval de afzondering langer dan 24 uren duurt en ten uitvoer wordt gelegd in een afzonderingscel, onder meer de CvT terstond in kennis dient te stellen.²⁵

Indien de directie van de JICN besluit een gedetineerde tijdelijk in een isoleercel te plaatsen, wordt de medische dienst van de JICN daarvan op de hoogte gesteld. De CvT wordt daarover niet standaard geïnformeerd. Elke week bezoeken twee maandcommissarissen van de CvT de inrichting. Wanneer zij langskomen, krijgen zij informatie over de gedetineerden die op dat moment in de isoleercel zitten.

Beoordeling

Anders dan in Europees Nederland hebben gedetineerden in Caribisch Nederland niet de mogelijkheid om kennis te nemen van het sanctiebeleid. De Raad en het College achten de onderbouwing van de directie van de JICN onvoldoende. Transparantie over het sanctiebeleid kan juist bijdragen aan het begrip voor opgelegde sancties. Daarbij is het aan de JICN om duidelijk te maken dat afwijken mogelijk is én om eventuele afwijkingen goed te onderbouwen. De directie zou het sanctiebeleid toegankelijk kunnen maken door het bijvoorbeeld ter inzage te leggen in de bibliotheek.

Hoewel niet specifiek in de wet bepaald, vinden de Raad en het College plaatsing van een gedetineerde in een isoleercel een zware sanctie en daarmee een feit waarover de CvT direct moet worden geïnformeerd, in ieder geval indien die plaatsing langer dan 24 uren duurt. De CvT moet tijdig de mogelijkheid krijgen om zo'n plaatsing te monitoren en om te bepalen of zij eventueel een extra bezoek aan betrokkene wil afleggen.

Aanbevelingen JICN:

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

2.1.9 *Beklag*

Criterium

De beklagregeling functioneert naar behoren.

Bevindingen

²⁵ Artikel 24, zesde lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

Eerdere aanbevelingen

De Raad heeft in 2016, in samenwerking met de Nationale ombudsman, onderzoek gedaan naar klachtbehandeling in de justitiële keten van CN. In zijn rapport naar aanleiding van dat onderzoek²⁶ deed de Raad onder meer de volgende aanbevelingen:

- 1 Bezie, vanuit de overweging dat de beslistermijn van twee weken zoals die is opgenomen in de Wet beginselen gevangeniswezen BES in de praktijk nauwelijks realistisch is, de wenselijkheid van aanpassing van die termijn.
- 2 Neem het initiatief tot verruiming van het beklagrecht voor gedetineerden door openstelling van de mogelijkheid van beklag tegen alle soorten beslissingen van de directie.
- 3 Creëer een beroepsmogelijkheid ten aanzien van uitspraken van de Beklagcommissie.²⁷
- 4 Richt een ambtelijk secretariaat op voor de Commissie van Toezicht.
- 5 Noem in het beklagformulier alle gedragingen waarover beklag kan worden gedaan en neem in dat formulier informatie op over de mogelijkheid te vragen om een hoorzitting.
- 6 Leid het ertoe dat de Commissie van Toezicht invulling geeft aan haar verplichting tweemaal per jaar te rapporteren over onder meer de bevindingen van de Beklagcommissie.

In zijn reactie op dat rapport liet de minister weten dat hij, tegen de achtergrond van een nieuwe werkwijze binnen de JICN, zou bezien of aanpassing van de wettelijke beslistermijn nodig was. Voor verruiming van het beklagrecht of voor het creëren van een beroepsmogelijkheid werd geen noodzaak gezien omdat er volgens de minister geen signalen waren dat klachten worden gemist of dat er zaken niet goed gaan als gevolg van het huidige beklagrecht en het ontbreken van een beroepsmogelijkheid.

De minister gaf voorts aan dat hij de aanbeveling over de instelling van een ambtelijk secretariaat, zoals wettelijk voorgeschreven²⁸, nader zou bezien in het licht van de financiële en capacitaire mogelijkheden en dat de aanbeveling over de tweejaarlijkse rapportages werd onderschreven. De minister noemde het in dat verband wel van belang dat er een ambtelijk secretariaat zou worden ingesteld om de CvT te ontlasten.²⁹

Naar aanleiding van de aanbeveling over de aanpassing van het beklagformulier zou de JICN worden gevraagd dat formulier aan te passen.

In zijn 'Staat van de rechtshandhaving 2017' besteedde de Raad andermaal aandacht aan de beklagprocedure.³⁰ De minister deelde in reactie daarop het volgende mee:³¹

²⁶ Rapport 'Klachtbehandeling justitiële keten Bonaire, Sint Eustatius en Saba', september 2016.

²⁷ Het College voor de Rechten van de Mens had in april 2016 een aanbeveling met dezelfde strekking gedaan.

²⁸ In artikel 35, vierde lid, van de Gevangenismaatregel 1999 BES staat dat de minister een ambtelijk secretariaat toevoegt aan de CvT.

²⁹ Brief van de minister van VenJ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 januari 2017.

³⁰ De Raad brengt jaarlijks voor zowel Curaçao, Sint Maarten als Caribisch Nederland een 'Staat van de rechtshandhaving' uit; zie www.raadrechtshandhaving.com.

³¹ Brief van de minister van JenV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2018.

‘Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad heeft DJI de procedure van klachtbehandeling in de JICN gewijzigd. Bij klachten spreekt de gedetineerde nu allereerst met het afdelingshoofd over zijn klacht. Veel problemen worden in een dergelijk gesprek reeds opgelost, waardoor het zelden nodig blijkt om te escaleren naar de Commissie van Toezicht. (...) Tot nu toe zijn er geen klachten ingediend die niet door het afdelingshoofd of de Commissie van Toezicht opgelost konden worden. Uit de praktijk blijkt dus dat er vooralsnog geen behoefte is aan een beroepsmogelijkheid. DJI blijft de komende periode de ingediende klachten en de afhandeling daarvan monitoren.’

Stand van zaken 2018

Eind 2018 was van de zes aanbevelingen uit 2016 alleen die over de aanpassing van het beklagformulier overgenomen.

In het kader van dit vervolgonderzoek gaven de leden van de CvT opnieuw aan dat zij graag zien dat er secretariële ondersteuning komt.

De CvT stelt, ondanks de wettelijke verplichting daartoe³², nog altijd geen halfjaarlijkse rapportages over onder meer de bevindingen van de Beklagcommissie op. Verder vinden (ook) deze leden van de CvT het wenselijk dat er beroep mogelijk is tegen uitspraken van de Beklagcommissie.

De leden van de CvT wezen er voorts op dat de afhandeling van beklagzaken sinds de verhuizing naar de nieuwbouw grote vertraging oploopt omdat verweerschriften van de directie uitblijven. De CvT heeft dit punt opgenomen met de directie van de JICN. De directie heeft daarop toegezegd dat zij gaat werken aan een protocol voor de afhandeling van klaagschriften, inclusief termijnen.

Het aantal klachten dat gedetineerden bij de Beklagcommissie indienen, ligt al jaren op hetzelfde niveau: ongeveer vijftig per jaar.³³

Het door de CvT verstrekte overzicht over 2017 bevat 55 beklagzaken. Daarvan heeft de Beklagcommissie er acht gegrond verklaard, steeds met toekenning van een vergoeding. Het gros van de beklagzaken (41 van de 55) betrof een opgelegde straf. De Beklagcommissie verklaarde negen zaken niet-ontvankelijk. Deze negen klachten zijn alle gerubriceerd in de categorie ‘diversen’. Intrekking van de klacht vond plaats in vier gevallen.

In 2018 ging het om vijftig beklagzaken. Daarvan werden er 22 niet-ontvankelijk verklaard

³² Artikel 47 van de gevangenismaatregel BES.

³³ Ter vergelijking: in 2014 en 2015 ging het om 57 respectievelijk 56 klachten.

en twee gegrond met toekenning van een vergoeding. Medio februari 2019 wachtten twaalf zaken nog op afdoening.

Van de 55 zaken die in 2017 werden ingediend, handelde de Beklagcommissie er tien binnen de wettelijke termijn van twee weken af. Daar zaten twee niet-ontvankelijkverklaringen bij.

Van de vijftig in 2018 ingediende zaken werden er twaalf binnen de wettelijke termijn afgedaan. Dat betrof één intrekking van een klacht en elf niet-ontvankelijkverklaringen.

De leden van de CvT wezen tijdens hun gesprek met de Raad en het College op het praktische probleem dat zij niet beschikken over een sleutel voor de brievenbussen waarin gedetineerden beklagformulieren kunnen deponeren. Dit probleem is nog in de week van het bezoek van de Raad en het College opgelost door de plaatsing van nieuwe brievenbussen bij de afdelingen.

Arrestanten

Het mandaat van de CvT is voor zowel het maandcommissariaat als het beklagrecht beperkt tot gedetineerden die in de JICN een gevangenisstraf uitzitten. Arrestanten die in de JICN verblijven, vallen daar niet onder. En anders dan in Europees Nederland, is er in Caribisch Nederland geen aparte CvT arrestantenzorg.

Leden van de CvT merkten op dat er wordt nagedacht over uitbreiding van het mandaat van de CvT waardoor zij ook zou kunnen gaan toezien op de behandeling van arrestanten en van vreemdelingen.

Beoordeling

Sinds het onderzoek van de Raad naar klachtbehandeling in de justitiële keten is er wat betreft de behandeling van beklagzaken niet veel veranderd. Van de zes aanbevelingen die de Raad in zijn rapport van 2016 deed, is er slechts één overgenomen. De opvolging van de betreffende aanbevelingen ligt overigens primair bij de minister en niet bij de uitvoeringsorganisatie JICN.

De Raad en het College delen de argumenten die de minister heeft gebruikt om de aanbevelingen over verruiming van het beklagrecht en over de instelling van een beroepsinstantie niet over te nemen, niet. Het aantal beklagzaken dat de beklagcommissie ontvangt, ligt al jarenlang op hetzelfde niveau en de commissie doet in vrijwel elke zaak formeel uitspraak. Het is dus niet zo dat het – zoals de minister in zijn reactie op de Staat van de rechtshandhaving 2017 heeft gesuggereerd – door een gewijzigde procedure van klachtbehandeling in de JICN nog maar zelden tot een formele beklagprocedure komt.

Nog steeds vormt de behandelingsduur van beklagzaken een probleem. In slechts een

beperkt aantal zaken slaagt de beklagcommissie er in om binnen de wettelijke beslistermijn uitspraak te doen. Daarbij gaat het bovendien relatief vaak om niet-ontvankelijkverklaringen. In 2018 werd geen enkele ontvankelijke zaak binnen de termijn afgedaan. Afgezien van de vraag of de wettelijke termijn van twee weken realistisch is, lukt het de directie van de JICN vaak niet om tijdig een verweerschrift in te dienen bij de beklagcommissie.

De Raad en het College hebben er waardering voor dat het probleem van de brievenbussen nog tijdens hun bezoek is opgelost en dat de directie van de JICN een protocol opstelt voor de behandeling van beklagzaken.

De JICN kent geen aparte CvT arrestantenzorg. Het is volgens de Raad en het College van belang dat ook de arrestanten die in de JICN verblijven, kunnen rekenen op het wakend oog van een CvT. Daarvoor is uitbreiding van het mandaat van de CvT nodig.

Aanbevelingen minister:

- breid het mandaat van de CvT uit naar arrestanten die in de JICN verblijven;
- heroverweeg het standpunt ten aanzien van de volgende niet-overgenomen aanbevelingen van de Raad uit 2016:

- * aanpassing van de beslistermijn voor beklagzaken
- * verruiming van het beklagrecht
- * beroepsmogelijkheid tegen uitspraak beklagcommissie
- * ambtelijk secretariaat CvT
- * tweejaarlijkse rapportage CvT

Aanbeveling JICN:

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

2.2 Omgang met gedetineerden

2.2.1 Screening

Criterium

De p.i. screent de gedetineerden bij binnenkomst op zorgbehoeften, veiligheids- en beheersrisico's en de geschiktheid voor meerpersoonscelgebruik.

Bevindingen

Als een nieuwe gedetineerde binnenkomt in de JICN, komt het regelmatig voor dat er weinig officiële achtergrondinformatie over hem beschikbaar is. Vanwege de kleinschaligheid van het eiland is de gedetineerde in veel gevallen een bekende van een of meerdere medewerkers van de JICN. In die gevallen is wel informele informatie over de gedetineerde bekend. Voor personen die eerder hebben vastgezeten, geldt dat de JICN doorgaans over officiële achtergrondinformatie beschikt.

Nieuwe gedetineerden worden bij binnenkomst standaard gevisiteerd. Er zijn voorzieningen om de nieuwe gedetineerde te laten douchen als dat nodig is. Ook vindt er altijd een urinecontrole plaats. Gedetineerden mogen maar een beperkte hoeveelheid spullen meenemen op cel. Alle spullen die zij meebrengen en die niet op cel bewaard (mogen) worden, slaat de JICN op in een daarvoor ingerichte opslagruimte. De gedetineerde moet tekenen voor de registratie van waardevolle goederen (preciosa). Bederfelijke waar wordt vernietigd. Overige spullen die niet op cel mogen worden bewaard, worden opgeslagen onder vermelding van de naam en waar mogelijk opgeborgen in afgesloten plastic bakken. Tijdens het onderzoek werd een deel van de bakken waarin spullen worden bewaard nog voorzien van verzegeling.

Een nieuwe gedetineerde krijgt een oproep voor een intake door de medische dienst. Volgens geïnterviewde personeelsleden zullen de huisregels worden aangepast zodat die intake altijd binnen 24 uur plaatsvindt.

Gedetineerden worden in principe in een tweepersoonscel geplaatst. In de huisregels staan redenen genoemd waarom de directeur kan beslissen om een gedetineerden niet in een meerpersoonscel te plaatsen, zoals zijn psychische gesteldheid, gezondheidsproblematiek of de achtergrond van het gepleegde delict.³⁴ Volgens de gedetineerden gaat de directie flexibel om

³⁴ Artikel 2.2 Huisregels.

met (her)plaatsing als celgenoten duidelijk niet met elkaar overweg kunnen, of als bijvoorbeeld een van de twee rookt en de ander niet.

Gedetineerden met een psychische stoornis of verslavingsproblematiek kunnen op afdeling K, de zorg- en behandelafdeling, worden geplaatst. Die afdeling heeft plaats voor tien gedetineerden en beschikt voornamelijk over eenpersoonscellen. Tijdens het psycho-medisch overleg bespreken de psycholoog, arts, verpleegkundigen en medewerkers van Mental Health Caribbean (MHC) de gedetineerden op deze afdeling. MHC stelt voor iedere gedetineerde op deze afdeling een behandelplan op. Dat behandelplan baseert MHC op de zorgvraag en op de mogelijkheden van de patiënt om aan activiteiten deel te nemen.

Beoordeling

De binnenkomstprocedure in de JICN is op orde. De registratie van preciosa is goed georganiseerd. De JICN bestaat grotendeels uit tweepersoonscellen, maar bij de plaatsing van gedetineerden is ruimte voor maatwerk.

De officiële screening van gedetineerden bij het begin van de detentieperiode is beperkt vanwege beperkte officiële achtergrondinformatie over de persoon. De Raad en het College vinden het noodzakelijk om over alle gedetineerden informatie uit een officiële screening beschikbaar te hebben, om de objectiviteit, volledigheid en continuïteit van informatie te waarborgen. Omdat het van belang is dat de informatie actueel is, is zo'n screening ook nodig bij gedetineerden die eerder hebben vastgezet.

Aanbeveling JICN:

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

2.2.2 Bejegening

Criterium

De p.i. bejegt de gedetineerden respectvol en humaan en motiveert hen zich voor te bereiden op een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan.

Bevindingen

Volgens zowel gedetineerden als personeelsleden bejegt een deel van de medewerkers de gedetineerden respectvol, maar een ander deel van de medewerkers zou dat niet doen. Voorbeelden van zulk gedrag die werden genoemd, zijn: vloeken tegen gedetineerden, gedetineerden uitdagen en vervelende opmerkingen maken over familie en kennissen die op

bezoek zijn, of die de medewerker kent. De directie erkent dat enkele medewerkers de gedetineerden soms niet respectvol bejegenen. Zij liet in het kader van het onderzoek weten dat zij aandacht heeft voor dit thema en dat zij door middel van opleidingen haar personeel verder wil professionaliseren.

De JICN werkt sinds 2013 met een mentorprogramma, waarbinnen iedere gedetineerde een piw'er krijgt aangewezen als mentor. In beginsel heeft elke piw'er als mentor een of enkele gedetineerden onder zijn hoede. De mentor zou regelmatig persoonlijk met hen moeten spreken over hun voortgang en verblijf in de inrichting, en over alles wat hen bezighoudt. Verschillende gedetineerden gaven aan dat zij niet weten wie hun mentor is. De directie erkent dat het mentorprogramma door een deel van de afdelingshoofden is ingevoerd en door de piw'ers wordt uitgevoerd, maar door een ander deel nog niet.

De geïnterviewde gedetineerden geven aan dat na gebruikmaking van de intercom de wachttijd tot komst van een medewerker onevenredig kan oplopen, zeker na 17.00 uur 's avonds. Zij maken in dat verband gewag van twee medische incidenten waarbij volgens hen niet binnen een redelijke termijn was gereageerd op een melding via de intercom.

De gedetineerdencommissie (gedeco) bestaat uit door gedetineerden gekozen vertegenwoordigers. De gedeco spreekt met de directie over wat er gaande is in de JICN. Geïnterviewde gedetineerden, waaronder leden van de gedeco, vinden dat zij niet altijd de mogelijkheid krijgen om hun eigen punten in te brengen. De vergaderingen vinden volgens hen niet vaak genoeg plaats en er zou vooral sprake zijn van eenzijdige informatieoverdracht van de directie richting gedetineerden.

Beoordeling

De Raad en het College maken zich zorgen over signalen van zowel gedetineerden als medewerkers dat een deel van het personeel zich niet respectvol gedraagt jegens gedetineerden. Dit probleem wordt erkend door de directie, maar een duidelijke aanpak ontbreekt. De Raad en het College zijn van oordeel dat indien het aanspreken van de betreffende medewerkers niet tot het gewenste resultaat leidt, vervolgactie nodig is.

Het College en de Raad zijn voorts van oordeel dat, in verband met mogelijke calamiteiten, altijd binnen een redelijke termijn op de intercom dient te worden gereageerd.

Het mentorprogramma biedt volgens de Raad en het College goede mogelijkheden om de ontwikkeling van de gedetineerden te volgen. Bovendien geeft het zicht op wat er speelt op een afdeling. Tijdens het onderzoek was het programma echter nog niet bij alle afdelingen ingevoerd en hing de actieve deelname grotendeels af van het betreffende afdelingshoofd. De

directie heeft een verantwoordelijkheid om de afdelingshoofden hierop aan te sturen. De Raad en het College sporen de leiding van de JICN aan om het mentorprogramma in de gehele inrichting structureel in te voeren.

De gedeco, die de gedetineerden vertegenwoordigt, vormt de schakel tussen de directie en de gedetineerden. Het is van belang dat de gedeco die rol kan waarmaken. De Raad en het College stellen vast dat daarover onvrede bestaat bij gedeco-leden.

Aanbevelingen JICN:

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

2.3 Interne veiligheid

2.3.1 Preventie en beheersing van veiligheidsrisico's

Criterium

De p.i. is goed voorbereid op de beheersing van calamiteiten.

Bevindingen

Volgens geïnterviewde JICN-medewerkers vindt er in ieder geval twee keer per jaar een onaangekondigde algemene calamiteitenoefening plaats. In de nieuwbouw is er al twee keer geoefend, eenmaal zonder en eenmaal met gedetineerden, aldus geïnterviewd personeel. Dit laatste wordt echter tegengesproken door een aantal geïnterviewde gedetineerden. Volgens hen is dat nog niet gebeurd.

Voorafgaand aan de ingebruikneming van de nieuwbouw heeft het personeel een weekend geoefend in de nieuwbouw met 'proefboeven'.

Afhankelijk van de functie van de medewerkers vinden er ook meer gerichte oefeningen plaats. Zo hebben alle beveiligers in de maanden voorafgaand aan de verhuizing verschillende calamiteiten-scenario's geoefend in de nieuwbouw. Op de centrale post moest onder meer ervaring worden opgedaan met de nieuwe werkwijzen, waarbij de ontgrendeling van alle elektrische deuren vanuit de centrale post wordt aangestuurd. Ook moesten de medewerkers leren omgaan met piekmomenten. Dit gaat volgens een geïnterviewde teamleider steeds beter. In zijn algemeenheid geven medewerkers aan voor wat betreft calamiteitenoefeningen graag minimaal vier keer per jaar te willen oefenen, maar de mogelijkheid daartoe is volgens hen afhankelijk van voldoende personeel.

Een van de teamleiders beveiliging geeft aan dat in de afgelopen maanden kinderziektes zijn geïdentificeerd, knelpuntvergaderingen hebben plaatsgevonden en waar nodig instructies zijn aangepast. Tijdens vergaderingen hebben leidinggevendenden de aangepaste instructies doorgenomen met het personeel.

Alle actuele documenten, instructies, formulieren et cetera zijn centraal toegankelijk via het intranet van de JICN. Op het intranet kan worden gelezen dat de site is ingericht om altijd de geldende instructies en protocollen inzichtelijk te hebben. Daarom mogen alleen de up-to-date formulieren op deze site worden gebruikt. Verder kan al het personeel op het intranet alle benodigde informatie vinden over het werk. Elk document heeft een 'eigenaar' die daarvoor verantwoordelijk is, en er wordt gebruik gemaakt van een borgingskalender om de documenten up to date te houden. Op de startpagina kan het personeel een keuze maken uit verschillende opties waaronder de calamiteitenmappen en actiekaarten crisis en incidenten. De

calamiteitenmappen zijn onderverdeeld in vijf onderdelen genaamd: calamiteitenplan, plannen en instructies, externe plannen, regels en procedures en specifiek JICN. De actiekaarten zijn ingedeeld naar incident/crisis, bijvoorbeeld algemeen alarm, brand of evacuatie. Van alle medewerkers wordt verwacht dat zij hun kennis op peil houden door regelmatig het intranet te bezoeken en de actuele documenten door te nemen. Dit laatste is volgens geïnterviewden nog niet vanzelfsprekend, mede doordat het intranet nog niet zo lang in gebruik is. De instructies zijn alleen in de Nederlandse taal opgesteld. Het zou volgens een van de geïnterviewde medewerkers een goede zaak zijn als de instructies ook in andere talen beschikbaar zouden zijn, in ieder geval in het Papiaments en het Spaans.

De Bedrijfshulpverlening (BHV) van de JICN is thans anders ingericht dan voorheen, omdat de aanrijroute van de brandweer ten opzichte van de oudbouw in Kralendijk is vergroot. De BHV-coördinator verzorgt zijn eigen (trainings)programma en is actief betrokken bij het bespreken en oplossen van knelpunten. Vluchtroutes zijn gemarkeerd en het gebouw oogt opgeruimd en is daarmee vrij van obstakels. In de nieuwbouw hangen ook brandblussers.

Op de centrale post zijn heldere camerabeelden waar te nemen van zowel binnen als rondom het gebouw. Volgens geïnterviewden werkt het intercomsysteem, op een enkele storing na, naar behoren.

Risicovolle incidenten worden volgens geïnterviewde medewerkers afhankelijk van de situatie en/of de urgentie per email of in persoon bij de leidinggevende gemeld. Door wisselende diensten gebeurt het volgens hen wel eens dat belangrijke informatie niet goed wordt gedeeld. Er wordt veel tijd gestoken in controles op contrabande. In paragraaf 2.3.3 wordt daar nader op ingegaan.

Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor het onderhoud van de gevangenis. De systemen kunnen uitvallen en het is belangrijk dat als dat gebeurt alles snel weer draait. De directie uit daarover haar zorgen omdat zij nog niet de zekerheid heeft dat dit in de praktijk zal gebeuren.

Beoordeling

De JICN beschikt over een operationele calamiteitenorganisatie, bestaande uit een BHV-coördinator, actuele calamiteitenplannen, werkinstructies en oefenmomenten.

Het is van groot belang dat er regelmatig een calamiteitenoefening met deelname van de gedetineerden wordt gehouden. Krappe personele bezetting mag geen reden zijn dergelijke oefeningen niet regelmatig te houden.

Voorts zijn de Raad en het College van oordeel dat het goed zou zijn als de instructies niet alleen in het Nederlands maar ook in andere binnen de JICN veel gebruikte talen beschikbaar

zijn.

Zoals de directie van de JICN terecht heeft opgemerkt, is het van groot belang dat alle (technische) systemen na eventuele uitval weer snel functioneren. Het is daarom zaak dat daarover heldere afspraken worden gemaakt met het Rijksvastgoedbedrijf.

Aanbevelingen JICN:

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

Aanbeveling minister:

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

2.3.2 Agressiebeheersing

Criterium

De p.i. voert een actief beleid om geweld, bedreiging en intimidatie te voorkomen en te beheersen.

Bevindingen

Fysieke agressie komt in de nieuwbouw relatief weinig voor. Dit komt volgens geïnterviewden mede door de open sfeer en inrichting van het nieuwe gebouw, waardoor gedetineerden op verschillende afdelingen zijn geplaatst, zij minder vaak interactie (kunnen) hebben en er daardoor minder onderlinge spanningen zijn. De directie noemt de overgang naar de nieuwbouw een forse verbetering die zich vertaalt in minder geweld en daardoor minder opgelegde sancties.

Via het intranet van de JICN is het beleid met betrekking tot geweldstoepassing bekend gemaakt en voor alle medewerkers toegankelijk.

In zijn eerste rapport over de JICN (2014) deed de Raad de volgende aanbeveling:

‘Bewerkstellig dat PIW’ers en beveiligers in voldoende mate zijn toegerust om fysieke agressie tegemoet te treden en toets deze vaardigheid jaarlijks’.

Tijdens het reviewonderzoek naar de JICN (2017) nam de JICN het standpunt in dat aan de uitslagen van het testen van vaardigheden pas gevolgen kunnen worden verbonden wanneer

het personeel voldoende in de gelegenheid is gesteld te trainen. Die situatie zou na de ingebruikname van de nieuwe inrichting ontstaan. De Raad noemde het in zijn review-rapport van belang dat de JICN op dit punt na het betrekken van de nieuwbouw concrete stappen zou zetten.

Uit het huidige onderzoek komt naar voren dat er in de nieuwbouw geen oefenruimte is om de vaardigheden ten aanzien van praktisch penitentiair optreden te onderhouden. Structurele opfriscursussen worden gemist. In het rooster is tijd ingeruimd voor communicatie en sport voor het personeel, maar dat laatste vindt momenteel niet plaats. Het voornemen is dit in 2019 te realiseren. Wel kunnen personeelsleden nog steeds - in hun eigen tijd - gratis en onbeperkt trainen bij een lokale sportschool. Dit is geheel op vrijwillige basis. Er zou mogelijk een trainingsfaciliteit in de buurt van het terrein van de JICN komen maar daarvoor bestaan nog geen concrete plannen.

De JICN beschikt over een intern bijstandsteam (IBT). Er heeft een wijziging plaatsgevonden met betrekking tot de samenstelling van het interne bijstandsteam, tot voor kort bestaande uit piw'ers en beveiligers. Thans zijn de taken strikt(er) gescheiden en heeft alleen beveiligingspersoneel nog de mogelijkheid als nieuw lid deel te nemen aan het team. Het IBT is met 28 leden op de beoogde sterkte.

Elke keer als het IBT wordt ingezet, dient het formulier 'inzet IBT' te worden ingevuld. Voor de periode vanaf ingebruikname van de nieuwbouw tot eind november 2018 (drie maanden) zijn er vier formulieren ingevuld. Indien nodig wordt er voor een georganiseerde spitactie een 'actieplan zoekacties' opgesteld, bevattende onder meer een procedurebeschrijving, bijzonderheden en een draaiboek voor de spitactie.

Volgens geïnterviewden is het IBT doorgaans binnen vijftien minuten inzetbaar. De leden van het IBT en de wapendragende collega's krijgen maandelijks training, aldus geïnterviewden. Voorts moeten zij ook jaarlijks (IBT'ers) of twee keer per jaar (wapendragenden) slagen voor een test.

Zowel geïnterviewde gedetineerden als personeelsleden stellen zich veilig te voelen in de inrichting en op de afdelingen. Dit komt mede door de ligging van het nieuwe complex, op een afgelegen locatie buiten de drukte van Kralendijk.

Beoordeling

Binnen de JICN is er aandacht voor agressiebeheersing. Er is een operationeel IBT. De Raad en het College zijn van oordeel dat er nog immer concrete stappen moeten worden gezet om de vaardigheden van het personeel te onderhouden en te (kunnen) toetsen. Zij benadrukken dat

het daadwerkelijk doorgang laten vinden van de ingeroosterde sport een goede stap in die richting zal zijn.

Aanbeveling JICN:

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

2.3.3 Drugsontmoediging

Criterium

De p.i. bestrijdt actief de invoer, handel en het gebruik van drugs.

Bevindingen

Het drugsontmoedigingsbeleid van de JICN vloeit voort uit de Regeling urinecontrole gestichten BES en is opgenomen in de huisregels. Gedurende het transport van de oudbouw naar de nieuwbouw hebben alle gedetineerden een kopie ontvangen van de geüpdatete huisregels,³⁵ aldus het personeel. Gedetineerden stellen op de hoogte te zijn van de consequenties van het bezit van drugs. Zoals al in par. 2.1.8. is beschreven, wensen zij wel een sanctielijst op cel. Actueel beleid en instructies op het terrein van drugsontmoediging is voor al het personeel toegankelijk via het eerder genoemde intranet.

Aan weerszijden van de centrale post bevindt zich respectievelijk een entree voor het personeel en een entree voor bezoekers. Al het bezoek en personeel dient 'piepvrij' door de detectiepoort te gaan en al hun bagage wordt gecontroleerd. Daarnaast wordt het personeel steekproefsgewijs aan een grondigere controle onderworpen. Dit geldt voor alle medewerkers, inclusief de leden van het MT.

Geïnterviewde bezoekers stellen op de hoogte te zijn van de regels met bijbehorende consequenties in verband met contrabande. Een brochure met regels is in verschillende talen beschikbaar bij de entree. Ook stellen zij goed gecontroleerd te zijn voor het bezoek. De inzet van een drugshond behoort tot de mogelijkheden. In de periode van de ingebruikneming van de nieuwbouw tot het bezoek van de Raad en het College aan de JICN werden vóór en na elk bezoekomment alle gedetineerden - ook minderjarigen - die bezoek ontvingen standaard gevisiteerd. Verschillende geïnterviewde gedetineerden geven aan dat deze gang van zaken afwijkt van die in de oudbouw en van de huisregels. In de huisregels staat dat de gedetineerde

³⁵ Huisregels, versie geldend vanaf 1 september 2018.

zowel voor als na het bezoek altijd aan de kleding en/of lichaam onderzocht wordt (fouilleren en/of visiteren).

Al gedurende de inspectie van de Raad en het College is afgezien van het standaard visiteren van minderjarigen en is door de directie aangegeven dat het beleid met betrekking tot het standaard visiteren van de meerderjarige gedetineerden nogmaals zal worden gezien. In zijn formele reactie in het kader van wederhoor deelde de directeur van de JICN het volgende mee:

‘Besloten is dat wij nu ad-random visiteren. Wij maken gebruik van een zgn. ‘randomizer’ waarbij de gedetineerde op een knop drukt en het apparaat vervolgens aangeeft of het visitatie wordt of fouilleren. Het apparaat is nu ingesteld op 50%. Deze instelling wordt geëvalueerd. Bij gericht vermoeden wordt uiteraard altijd overgegaan tot visitatie’³⁶

In Europees Nederland kan ook worden gevisiteerd maar is standaard visiteren niet het uitgangspunt.

Boven de luchtplaatsen van de afdelingen is traliewerk aangebracht. Er worden daarnaast zowel routinematige celinspecties als gerichte spitacties gehouden. Daarbij worden ook drugs gevonden.

Op het intranet van de JICN staan onder meer de dienstinstructies voor celinspecties en voor fouilleren.

Urinecontroles vinden volgens geïnterviewde gedetineerden niet regelmatig plaats. Wel vinden in het kader van v.i. urinecontroles en registratie van de resultaten plaats. Ook bij binnenkomst van nieuwe gedetineerden wordt standaard een urinecontrole uitgevoerd. De JICN evalueert niet jaarlijks het drugsontmoedigingsbeleid op grond van de resultaten van de urinecontroles.

Beoordeling

De JICN levert tal van inspanningen om drugs buiten de inrichting te houden. Het geheel drugsvrij krijgen van de inrichting is echter een illusie. Een deel van de maatregelen kan bij onterechte toepassing een inbreuk vormen op de grondrechten van gedetineerden. Daarom dient altijd een afweging te worden gemaakt of de inbreuk proportioneel is en of een minder ingrijpende maatregel volstaat. De Raad en het College zijn van oordeel dat visiteren een ernstige inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer. Volgens hen zou, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, telkens per individueel geval moeten worden beoordeeld of visiteren nodig is. Visiteren zou dus, net als in Europees Nederland, niet standaard het uitgangspunt moeten zijn.

Het stemt de Raad en het College tevreden dat de JICN al tijdens de uitvoering van dit gezamenlijke onderzoek heeft besloten minderjarigen niet langer standaard te visiteren en zich

³⁶ E-mailbericht d.d. 14 mei 2019.

bereid heeft verklaard het beleid met betrekking tot het (standaard) visiteren van meerderjarige gedetineerden te heroverwegen. De ingebruikneming van de *randomizer* is een stap in de goede richting. De Raad en het College gaan ervan uit dat de uitkomst van de voorgenomen evaluatie van de instelling kan leiden tot aanpassing daarvan.

2.4 Maatschappijbeveiliging

2.4.1 Beveiligingsvoorzieningen en toezicht

Criterium

De bouwkundige, technische en overige systemen en procedures om ontvluchtingen uit de inrichting tegen te gaan, voldoen aan de geldende eisen en er is voldoende toezicht op situaties met een verhoogd veiligheidsrisico.

Bevindingen

Het intranet van de JICN kent een gedeelte met 'actiekaarten crisis'. 'Ontvluchting' is daarbij één van de opties. Op de betreffende pagina wordt de medewerker aangespoord de kaarten af en toe door te lezen en na te gaan wat de rollen en posten zijn bij een incident of crisis. Zo kunnen de kaarten gebruikt worden om te leren wat er van de medewerker wordt verwacht en welke taken anderen bij een incident hebben. Een omschrijving van kritische processen op het terrein van beveiliging, zoals celinspectie en toezicht bezoek, staat ook op het intranet. Dat geldt eveneens voor specifieke dienstinstructies voor de bewaarders, zoals externe transporten van gedetineerden, toezicht arbeid en toezicht 'Kaya Grandi'. Zoals al eerder aangegeven worden de werkinstructies met behulp van een borgingskalender up-to-date gehouden. Het raadplegen van intranet door medewerkers van de JICN is nog geen vanzelfsprekendheid.

Het personeel van de JICN geeft aan dat vanuit beveiligingsoogpunt het nieuwe gebouw een verbetering is ten opzichte van de voormalige locatie. Het gehele complex bevat beveiligingscamera's en de meeste deuren worden vanuit centrale post elektronisch aangestuurd. Het cameratoezicht zou wel beter kunnen: er zijn nog dode hoeken, aldus een geïnterviewde.

Het gedetineertransport verloopt via de BAD-afdeling³⁷ en wordt uitgevoerd door de afdeling beveiliging. De gedetineerden gaan geboeid op transport. Zowel bij vertrek als bij terugkomst moeten zij door de detectiepoort en worden zij gefouilleerd. Bij terugkomst worden

³⁷ BAD-afdeling: Binnenkomstafdeling delinquenten. Dit is de afdeling waar gedetineerden de inrichting binnenkomen en verlaten.

alleen de gedetineerden die terugkeren van werk bij Krusada gevisiteerd. De beveiligers die meegaan op transport zijn altijd bewapend.

In de nieuwbouw zijn de afdelingen waar de gedetineerden zijn gehuisvest zodanig ingericht dat de groepen gedetineerden beter beheersbaar zijn dan in de oudbouw. Vanuit het kantoor op de afdeling kan aan beide zijden bovendien beter toezicht worden gehouden.

Ruimten met een relatief groot veiligheidsrisico, zoals de bezoekersruimte en de werkplaats, worden met camera's bewaakt. In de bezoekersruimte zijn tijdens bezoeken tevens altijd twee toezichthouders aanwezig. Alle bezoekers worden gecontroleerd door middel van bagagedoorlichting en metaaldetectie.

Bij de werkplaats staat in het midden van de ruimte een detectiepoort. Deze is nog niet in gebruik. Al de gereedschappen zijn geteld en worden door het personeel uitgedeeld en bij het innemen opnieuw geteld. De gedetineerden worden bij het verlaten van de werkplaats gefouilleerd.

Invoer van goederen voor gedetineerden is mogelijk en staat ook beschreven in de huisregels. Dit proces verloopt via de BAD-afdeling. De beveiligingsmedewerkers van de BAD-afdeling controleren de goederen op contrabande. Doorgaans ontvangt de gedetineerde de goederen binnen een aantal dagen. Uit interviews kan worden opgemaakt dat dit soms langer duurt, hetgeen kan leiden tot frustratie bij gedetineerden.

De invoer van elektronische apparatuur is tijdelijk stopgezet omdat in een apparaat van een gedetineerde contrabande is gevonden.

Beoordeling

De beveiligingsvoorzieningen werken in het algemeen naar behoren. De bouwkundige, technische en overige systemen en procedures om ontvluchtingen uit de inrichting tegen te gaan, voldoen aan de geldende eisen en er is voldoende toezicht op situaties met een verhoogd veiligheidsrisico. Ten opzichte van de oudbouw betekent de nieuwbouw een verbetering uit oogpunt van veiligheid. Wel is er blijvend aandacht nodig voor het kennen en toepassen van alle instructies, waaronder die betreffende de veiligheid. Hier ligt volgens de Raad en het College ook een taak voor de leidinggevenden.

2.4.2 Vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling

Criteria

Bij het toekennen van vrijheden aan gedetineerden weegt de p.i. de maatschappelijke risico's mee. De p.i. voert de geldende wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende procedures rond de toekenning van v.i. op een correcte wijze uit.

Bevindingen

In de huisregels van de JICN is een paragraaf opgenomen over het ‘al dan niet tijdelijk verlaten van de inrichting’. In het geval de gedetineerde tot een gevangenisstraf is veroordeeld, kan hij afhankelijk van de specifieke situatie de inrichting al dan niet tijdelijk zonder bewaking verlaten. In de huisregels worden de daarvoor in aanmerking komende gevallen genoemd, waaronder v.i., elektronisch toezicht en strafonderbreking. Om voor één van de beschreven situaties in aanmerking te komen, wordt vooral gekeken naar het gedrag van de gedetineerde tijdens het verblijf in de JICN. Gedetineerden zijn op de hoogte van de consequenties van hun gedragingen in relatie tot het vrijhedenbeleid. In het geval de gedetineerde informatie wil over het vrijhedenbeleid, kan die worden verkregen bij de mentor van de gedetineerde, aldus de huisregels. Zoals eerder vermeld, verloopt het mentorschap nog niet zoals beoogd. Veel gedetineerden weten niet wie hun mentor is.³⁸

De medewerker bureau selectie & detentie is onder meer belast met de coördinatie met betrekking tot de verloven.

In zijn recente rapport over onder andere de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) is de Raad ingegaan op de problemen rond de toezending van strafvonnissen en rond de behandelingsduur van adviesrapporten in het kader van v.i.³⁹ Beide onderwerpen werden ook tijdens de huidige inspectie genoemd als knelpunten, zij het gezien vanuit het perspectief van de JICN.

De medewerkers van de BVA moeten regelmatig zelf berekenen wanneer een gedetineerde in vrijheid moet worden gesteld, en alle daarmee samenhangende termijnen rondom voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) en de voorbereidende fase daarvoor. Dat komt omdat strafvonnissen niet altijd snel genoeg beschikbaar zijn. Dit heeft er in het verleden enkele keren toe geleid dat een gedetineerde te laat in vrijheid werd gesteld. De JICN is afhankelijk van het openbaar ministerie voor de aanlevering van het vonnis. Het openbaar ministerie krijgt het vonnis toegezonden door de griffie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Curaçao. Het OM BES heeft inmiddels laten weten dat hernieuwde afspraken zijn gemaakt voor het tijdig aanleveren van vonnissen door de griffie ten behoeve van de executie.

Voor wat betreft v.i. dient de minister, na ontvangst van adviesrapporten van JICN en SRCN, een v.i.-beschikking te tekenen. De Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI bereidt de v.i.-beschikkingen voor. Volgens de JICN gebeurt het met enige regelmaat dat v.i.-beschikkingen ná de beoogde v.i.-datum worden afgegeven waardoor de betrokken gedetineerde langer vastzit

³⁸ Zie verder over het mentorprogramma ook paragraaf 2.2.2.

³⁹ Rapport ‘Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland’ van de Raad voor de rechtshandhaving, maart 2019.

dan nodig is.

Uit het onderzoek van de Raad naar de reclassering in Caribisch Nederland (zie hiervoor) is naar voren gekomen dat de JICN uitgaat van een behandelingsduur van twintig werkdagen door de DIZ na toezending van de adviesrapporten. De DIZ zelf gaat uit van de in artikel 27, eerste lid, van het Reclasseringsbesluit BES 1953 genoemde termijn van uiterlijk twee maanden vóór de beoogde v.i.-datum voor indiening van de adviesrapporten, en stelt die twee maanden ook nodig te hebben. Deze termijn van twee maanden is vermeld in de betreffende werkinstructie van de DIZ. Volgens de DIZ lukt het in de gevallen waarin zij de adviesrapporten tijdig – dat wil zeggen uiterlijk twee maanden voor de v.i.-datum – ontvangt doorgaans om tijdig een v.i.-beschikking af te geven.

In januari 2019 zijn de DIZ en de JICN/SRCN met elkaar in gesprek gegaan om de procedure door te spreken en om werkinstructies af te stemmen. De DIZ wees er nog op dat er wordt gewerkt aan een wijziging van artikel 19 van het Wetboek van Strafrecht BES waardoor de bevoegdheden inzake v.i.-beslissingen kunnen worden gemandateerd aan het hoofd van de DJI. Het is volgens de DIZ de bedoeling dat hangende de parlementaire behandeling van bedoelde wetwijziging door middel van een mandaatbesluit wordt geregeld dat de Directeur-Generaal Straffen en Beschermen in mandaat beslissingen inzake v.i. kan nemen.

Beoordeling

De JICN beschikt over een vrijhedenbeleid waaraan invulling wordt gegeven. De rol van de mentor, die blijkens de huisregels een taak heeft bij de informatieverstrekking aan gedetineerden over het vrijhedenbeleid, moet echter nog worden ontwikkeld. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.

Uit het onderzoek is gebleken dat de datum van toezending van strafvonnissen door de griffe van het Gemeenschappelijk Hof en de datum van afgifte van ministeriële beschikkingen v.i. soms tot problemen leiden.

Het al in 2014 geconstateerde knelpunt dat het (te) lang duurt voordat de vonnissen via het OM BES worden ontvangen, was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet opgelost. De vertraging bij aanlevering van strafvonnissen heeft volgens JICN in enkele gevallen geleid tot te lange detentie van betrokkenen. Dit probleem heeft de actuele aandacht van de betrokken ketenpartners en volgens het OM zijn er eind 2018 hernieuwde werkafspraken gemaakt. De Raad en het College volgen de ontwikkelingen op dit punt.

Ministeriële beschikkingen v.i. worden niet altijd op tijd – vóór de v.i.-datum – afgegeven. Daardoor komt het voor dat een gedetineerde langer dan zijn opgelegde straf in de JICN verblijft. Het hoeft geen betoog dat dit uiterst ongewenst is.

Het moment van afgifte van de beschikking is grotendeels afhankelijk van het moment van

indiening van de adviesrapporten. De JICN gaat uit van een behandelingsduur van adviesrapporten v.i. van twintig werkdagen terwijl DIZ de wettelijke termijn van twee maanden als uitgangspunt hanteert.

Zoals de Raad in zijn rapport over de SRCN al heeft opgemerkt, is het een goede zaak dat de DIZ en de JICN/SRCN over deze kwestie met elkaar in gesprek zijn gegaan. Uitgangspunt moet zijn dat de betrokken gedetineerden erop kunnen vertrouwen dat de v.i.-beschikkingen worden afgegeven vóór de v.i.-datum. Dat vraagt om goede afstemming tussen JICN/SRCN en DIZ-DJI. Daarnaast menen de Raad en het College dat het beoogde mandaatbesluit kan bijdragen aan versnelling van de procedure.

Aanbevelingen minister:

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

2.5 Maatschappelijke re-integratie

Vorbereiding nazorg en re-integratietrajecten

Criteria

De p.i. beschikt over werkende systemen en procedures om voor gedetineerden de aansluiting op maatschappelijke vervolgvorbzieningen te bewerkstelligen. De p.i. biedt aan daarvoor in aanmerking komende gedetineerden op re-integratie gerichte activiteiten en trajecten aan en werkt daarbij effectief samen met relevante externe partners.

Bevindingen

De JICN kent per 1 december 2018 een detentie- en re-integratieteam, dat zal bestaan uit drie casemanagers en een coördinator. Tijdens het bezoek van de Raad en het College aan de JICN waren twee casemanagers al in dienst en de derde is per 1 januari 2019 in dienst getreden. Voor de coördinator liep het wervingstraject nog.

Het is de bedoeling dat de drie casemanagers samen alle gedetineerden in hun bestand zullen hebben om hen vanaf binnenkomst tot aan vertrek uit de inrichting te begeleiden. Iedere casemanager heeft een eigen workload, dat wil zeggen een vaste groep gedetineerden die de casemanager volgt. Uitgangspunt is dat er maatwerk wordt geleverd. Het is de bedoeling dat het functioneren van het detentie- en re-integratieteam in juni 2019 wordt geëvalueerd.⁴⁰

Waar het gaat om re-integratieactiviteiten, zullen de leden van bedoeld team nauw samenwerken met de coördinator van het programma Ban pa Kambio.⁴¹ De JICN heeft dit programma in samenwerking met onder meer Forma, een op Bonaire gevestigd opleidingscentrum voor beroepsopleidingen en volwasseneneducatie, ontwikkeld. Tot het programma behoren een alfabetiseringscursus en cursussen gericht op sociale vaardigheden. Tevens kent het programma beroepsopleidingen op niveau MBO1 op de terreinen horeca, groenvorbziening en bouw. Deze opleidingen zijn sterk gericht op het kunnen vinden van werk na detentie. Mogelijkheden van een geleidelijke overgang van detentie naar maatschappij vormen ook onderdeel van het programma.

In zijn review-rapport van maart 2017 stelde de Raad het volgende:

‘Voor de uitvoering van het programma Ban pa Kambio is het betrekken van de nieuwe huisvesting een conditio sine qua non. Voordat het programma operationeel kan zijn, dienen voorbereidingen te worden getroffen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de inkoop van meubilair en apparatuur voor onderwijsdoeleinden, maar ook om het aantrekken van krachten die binnen dat programma werkzaam zullen zijn. Die voorbereidingen kunnen niet ter hand worden genomen zolang onduidelijkheid bestaat over de termijn waarop de nieuwe huisvesting kan worden betrokken.’

⁴⁰ E-mail van DJI d.d. 9 april 2019.

⁴¹ Zie paragraaf 2.1.3 voor meer informatie over het programma Ban pa Kambio.

Zoals in paragraaf 2.1.3 is beschreven, is de JICN direct na de ingebruikneming van de nieuwbouw begonnen met de uitvoering van dit programma. Omdat een aantal faciliteiten in de nieuwbouw nog ontbreekt, gaat het voorlopig om een 'light versie' van het programma. Naar verwachting van het MT van de JICN zal het programma vanaf september 2019 volledig worden uitgevoerd, inclusief de drie opleidingen die tot een MBO-diploma kunnen leiden.

De JICN neemt samen met andere ketenpartners deel aan het Veiligheidshuis Bonaire en werkt onder meer samen met de SRCN, Krusada, Voogdijraad, Jeugdzorg en Gezinsvoogdij, en Mental Health Caribbean (MHC). Medewerkers van de JICN, SRCN en het MHC spreken van een goede samenwerking tussen deze organisaties.

Begin 2019 is de samenwerking met de SRCN geïntensiveerd door binnen de JICN een werkplek voor een reclasseringswerker van de SRCN te creëren.

Waar het gaat om nazorg aan gedetineerden is het openbaar lichaam Bonaire (OLB) in beginsel de eerst aangewezen partner. Medewerkers van de JICN wijzen erop dat het OLB onvoldoende geld beschikbaar heeft voor zaken die met re-integratie van ex-gedetineerden hebben te maken. Op Bonaire is geen algemeen maatschappelijk werk waarbij een ex-gedetineerde terecht kan. Men gaf het voorbeeld van een arbeidsongeschikte ex-gedetineerde. Zo iemand wordt in de praktijk na ontslag uit de inrichting aan zijn lot overgelaten met alle risico's op recidive.

Medewerkers van het OLB noemen het tekort aan betaalbare huisvesting een belangrijk knelpunt. Als gedetineerden na hun vrijlating noodgedwongen weer terug moeten naar het gezin waar zij uit komen, is de kans op problemen groot. Voorts wijzen zij erop dat bij het OLB nog te weinig mensen werken die capabel zijn om ex-gedetineerden langdurig te begeleiden en te coachen.

Een ander belangrijk knelpunt is volgens medewerkers van de JICN dat er in Caribisch Nederland geen adequate zorg is voor zedendelinquenten. Na detentie kan er geen behandeling worden aangeboden. Bovendien staat de regelgeving rond v.i. niet toe dat re-integratie na detentie buiten Caribisch Nederland plaatsvindt. Als er geen passende behandeling kan worden geboden, dient betrokkene zijn gehele straf uit te zitten, zonder v.i. Hij komt dan uiteindelijk zonder toezicht onbehandeld vrij, met risico op recidive.

Beoordeling

Bij de JICN zijn sinds het eerste onderzoek van de Raad naar de JICN (2014) wat betreft de voorbereiding op maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden twee belangrijke ontwikkelingen te zien.

In de eerste plaats is dat de totstandkoming van het programma Ban pa Kambio. Met onder

meer de alfabetiseringscursus en de opleidingen in de sectoren groen, bouw en horeca kan dit programma een belangrijke bijdrage leveren aan vergroting van de kansen op werk na detentie en daarmee op re-integratie. De Raad en het College hebben er begrip voor dat het programma direct na de ingebruikneming van de nieuwbouw nog niet geheel kon worden uitgevoerd, maar zij gaan ervan uit dat dit vanaf het derde kwartaal van 2019, na de zomervakantie, wel het geval zal zijn.

Een andere positieve ontwikkeling is de opzet van het detentie- en re-integratieteam. Door te gaan werken met casemanagers die gedetineerden gedurende hun gehele verblijf in de inrichting volgen, zal het mogelijk worden hen beter te begeleiden met het oog op re-integratie. De Raad en het College vinden het een goed voornemen van DJI om het functioneren van dit team te evalueren. Maar om te kunnen beoordelen of het team aan de verwachtingen voldoet, lijkt een evaluatie in juni 2019 wel aan de vroege kant.

Vergeleken met Europees Nederland beschikt Caribisch Nederland over beperkte mogelijkheden waar het gaat om bijvoorbeeld behandeling van (ex-)gedetineerden en nazorgvoorzieningen na detentie. De Raad heeft in zijn recente rapport over de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland aandacht besteed aan aspecten van resocialisatie en re-integratie in Caribisch Nederland en aan de samenwerking daarbij tussen onder meer JICN, SRCN, Krusada en OLB. Korthedshalve wordt naar dat rapport verwezen.⁴²

Aanbevelingen JICN:

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

⁴² Eerdergenoemd rapport 'Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland' van maart 2019. Zie www.raadrechtshandhaving.com.

2.6 Personeel en organisatie

2.6.1 Personele zorg en inzet

criterium

De p.i. heeft de personele inzet van de inrichting kwalitatief en kwantitatief op orde en stimuleert de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie.

Bevindingen

In het jaarplan 2018 van de JICN staat dat de JICN de komende jaren een lerende organisatie zal blijven die zich op solide wijze ontwikkelt en zo de ontwikkelingen bij DJI kan volgen. Daar is aan toegevoegd dat continuïteit in directie en middenkader daarbij essentieel is. Medewerkers zijn volgens het jaarplan trots op hun werk, zijn goed op weg naar zelfredzaamheid en voelen zich verbonden aan de JICN. De zorg voor medewerkers staat hoog op de agenda van de nieuwe directeur, zo kan worden gelezen. De wens om zelf het personeelsmandaat te hebben past daarbij. Tijdens de inspectie deelde de directeur van de JICN mee dat hij geen mandaat heeft om arbeidsvoorwaarden van zijn medewerkers te wijzigen. Hij is daarvoor afhankelijk van de Rijksdienst Caribisch Nederland. In de praktijk is dat soms lastig bij het behouden of werven van personeel, aldus de directeur.

De bezetting van de JICN bestond begin december 2018 uit 125,7 fte's op een formatie van 123 fte's. Er is een 'voorstel tot herziening Organisatie- en Formatierapport JICN' geschreven, gedateerd 31 mei 2018. Hierin staat dat het huidige O&F-rapport niet meer kloppend en relevant is ten opzichte van de huidige en toekomstige situatie. De verhuizing naar het nieuwe pand, de professionalisering van de JICN en de vernieuwde missie & visie van de JICN maken dat een herijking van het O&F rapport van belang is, zo staat in het voorstel. Voorgesteld wordt om een formatie van 134,3 fte's aan te houden. Tijdens de uitvoering van het onderzoek had het voorstel nog de status van concept.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het vinden van nieuw personeel een uitdaging is. Een relatief groot aantal personeelsleden heeft ontslag genomen wegens de werksfeer en de beloning, zo vertellen geïnterviewden. Op het moment van de inspectie was reeds een werving van nieuwe piw'ers gaande. De focus ligt voornamelijk op mensen met wat meer levenservaring (vanwege de relatief jonge samenstelling van het team) en op personen van buiten Bonaire (met name Curaçao). De vijver waaruit kan worden gevist, wordt steeds kleiner en er is concurrentie van andere overheidsinstanties, maar volgens geïnterviewden lukt het nog steeds om geschikte medewerkers aan te trekken.

Voorts wordt gemeld dat het personeel moet wennen aan de ‘Makki- looplijnen’⁴³ en onder meer een logboek dient bij te houden. Aan de hand daarvan zal een adviescommissie bepalen of er aanpassing nodig is, wat zou kunnen resulteren in meer capaciteit.

De JICN beschikt over zowel een meerjarig opleidingsbeleid JICN (2015) als het vakmanschapsplan JICN (2016). De ambitie in het opleidingsbeleid en het vakmanschapsplan is om de medewerkers voldoende toe te rusten om hun functie volgens de norm te kunnen bekleden en hun taken volgens de norm te kunnen uitvoeren. In het opleidingsbeleid is per functie weergegeven welke opleidingen verplicht worden gesteld, welke functie-ondersteunend zijn en welke locatie-specifiek. Voor de functie-verplichte opleidingen geldt dat deze in principe binnen een bepaalde termijn moeten worden behaald. Het vakmanschapsplan is een weergave van de opleidingsbehoefte van de JICN om het scholingsniveau en daarmee het vakmanschap van de medewerkers te verbeteren. Het vakmanschapsplan beschrijft de scholingsbehoefte van het personeel. Complicerende factoren zijn beperkte scholingsmogelijkheden op Bonaire, budget, beschikbaarheid van personeel en beheersing van de Nederlandse taal.

Uit het onderzoek blijkt dat nog niet alle personeelsleden zich op het gewenste opleidingsniveau bevinden en dat er onder meer op leidinggevend niveau op verschillende manieren wordt gewerkt, maar daar is wel aandacht voor. Afhankelijk van de functie zal worden gestart met opleidingen (bijvoorbeeld HBO-modules met betrekking tot maatschappelijk werk en opleiding zorg penitentiare inrichtingswerkers (zpiw’ers) in 2019) of is de opleiding reeds aangevangen of afgerond (post-HBO justitieel verpleegkundige). Daarnaast is er de mogelijkheid om opleidingen volgend uit het Persoonlijk opleidingsplan (POP) te volgen. Uit de interviews volgt dat leidinggevend betrokken zijn en openstaan voor nieuwe ideeën (bijvoorbeeld deelname aan conferenties), dat er draagvlak is binnen de organisatie voor de ontwikkelingen ten aanzien van opleidingen binnen de JICN en dat er voor bepaalde functies afspraken zijn met DJI om te ‘twinnen’.

Verpleegkundigen gaven aan dat zij behoefte hebben aan geaccrediteerde scholing, oefening in de praktijk en intervisie. Dat is op Bonaire bijna onmogelijk, omdat er maar één penitentiare inrichting op het eiland is. In het verleden was er een *twinning* project met de penitentiare inrichtingen in Vught en Rotterdam. De verpleegkundigen zouden graag meedoen aan een dergelijk project.

Binnen de JICN worden tweemaal per jaar plangesprekken gevoerd met het personeel. Alle leidinggevend zijn in samenwerking met de RCN hierin getraind. Als een personeelslid niet goed functioneert, vindt er een functioneringsgesprek plaats.

⁴³ Zoals in paragraaf 2.1.7 al is vermeld, wordt ‘Makki’ (Model voor Analyse van de Kwaliteiten en Kwantiteiten van Inzet) gebruikt voor de bepaling van de personele inzet.

Het verzuimprotocol wordt op de eerste introductiedag van een nieuwe medewerker besproken en de medewerker tekent ook hiervoor. Vanaf dan kan de medewerker op zijn gedrag worden aangesproken en kunnen er indien nodig aan de hand van een standaardformulier normgesprekken plaatsvinden, waarbij bij niet-nakoming van de gemaakte afspraken er escalatiemogelijkheden zijn richting de directie. Normgesprekken vinden regelmatig plaats, aldus een geïnterviewde. Het verzuim op jaarbasis bedroeg in 2017 en 2018 respectievelijk 4,5 en 4,3 procent.

De JICN beschikt over een participatieraad. De participatieraad is een medezeggenschapsorgaan waarin medewerkers zitting hebben. De Raad en het College hebben van een aantal geïnterviewde medewerkers van de JICN kritische geluiden ontvangen over het functioneren van de participatieraad. De kritiek betrof met name de gebrekkige communicatie vanuit de participatieraad richting achterban.⁴⁴

Beoordeling

Binnen de JICN wordt eraan gewerkt om de personele inzet kwalitatief en kwantitatief op orde te krijgen, door enerzijds te streven naar meer capaciteit en anderzijds het hebben van een vakmanschapsplan. Dat plan is gericht op verdere scholing van medewerkers. De Raad en het College vinden het van groot belang dat alle medewerkers van de JICN voldoen aan de minimumeisen die voor hun functies zijn vastgesteld. Het is zaak dat medewerkers die niet over de vereiste kwalificaties beschikken zo spoedig mogelijk worden bijgeschoold.

Voorts vinden de Raad en het College het van belang dat het thema ‘bejegening van gedetineerden’ structureel aandacht krijgt door dit in de reguliere overleggen als vast agendapunt op te nemen. En in de periodieke gesprekken met de medewerkers zou correcte bejegening van gedetineerden specifiek de aandacht moeten krijgen, als belangrijk onderdeel van het functioneren van betrokkene.⁴⁵

De participatieraad kan een belangrijke schakel vormen tussen de medewerkers en de directie. De Raad en het College sporen de leden van de participatieraad aan om hun werkzaamheden voort te zetten en verder te ontwikkelen, en daarbij met name oog te hebben voor de informatieverstrekking aan de medewerkers die zij vertegenwoordigen.

Aanbevelingen JICN:

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

⁴⁴ De Raad en het College hebben de directie van de JICN verzocht om toezending van verslagen van vergaderingen met de participatieraad, maar die niet ontvangen.

⁴⁵ Zie in dit verband ook paragraaf 2.2.2.

2.6.2 Communicatie

Criterium

De in- en externe communicatie van de p.i. functioneert effectief en naar behoren.

Bevindingen

Er is een formele communicatiestructuur vastgelegd voor interne communicatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat in het algemeen de formele interne communicatie, dat wil zeggen overlegstructuren en het 'halen', 'brengen' en 'doorzetten' van informatie in alle lagen, als knelpunt wordt ervaren. Hetzelfde geldt voor de informele interne (onderlinge) communicatie. Zowel het personeel als de directie is zich hiervan bewust. Communicatie was ook een aandachtspunt dat naar voren kwam uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek (zie hierna in paragraaf 2.6.4).

De bewaarders hebben twee keer per week werkoverleg en ook de piw'ers hebben vaste overlegmomenten. Voor de piw'ers was het ten tijde van het onderzoek echter lastig om de overleggen consequent doorgang te laten vinden wegens capaciteitsproblemen, aldus een geïnterviewde. Wel is er in ieder geval tweemaal per maand een werkoverleg. Zodra er meer personeel beschikbaar is, zal er meer structuur aangebracht kunnen worden in het werkoverleg. De directie vergadert ook regelmatig. Door middel van het intranet kan het personeel op de hoogte blijven van hetgeen binnen de inrichting speelt.

Recent is een aantal punten van kritiek gebundeld en via de teamleiders en de participatieraad aan de directie aangeboden. Daarbij gaat het onder meer om communicatie, maar ook om zaken als roosters, beloning, personeelstekort, overwerk, de algehele sfeer en de omgang met elkaar.

Externe ketenpartners als de SRCN, het KPCN, MHC en het OM BES zijn positief over de communicatie met de JICN. De Raad en het College spraken met enkele familieleden van gedetineerden. Een van hen gaf expliciet aan tevreden te zijn over de communicatie vanuit de JICN.

Tijdens het afsluitend gesprek dat de medewerkers van de Raad en van het College voerden met een lid van het MT van de JICN werd meegedeeld dat de directie aandacht heeft voor zowel de formele als de informele interne communicatie binnen de inrichting.

Beoordeling

De interne communicatie, zowel horizontaal als verticaal, is een punt van zorg. Transparantie en duidelijkheid is gewenst. Het is goed dat de directie heeft laten weten dat dit onderwerp

haar aandacht heeft. De kleinschaligheid van de inrichting biedt volgens de Raad en het College bij uitstek voordelen op dit punt. De Raad en het College sporen de JICN aan te werken aan verbetering van de interne communicatie, onder meer door daar in de structurele werkoverleggen specifiek aandacht aan te besteden. Dit geldt voor alle geledingen binnen de JICN.

Aanbevelingen JICN:

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

2.6.3 Integriteit

Criterium

De medewerkers van de p.i. oefenen hun functies integer uit.

Bevindingen

Volgens het jaarplan 2018 is ook het bewustwordingsproces integriteit en veiligheid onder de medewerkers een constante rode draad in de communicatie en omgang. Er is volgens dit plan geen taboe in de communicatie over dit onderwerp.

Tijdens het onderzoek bleek dat leidinggevendenden beseffen dat dit een onderwerp is dat blijvend de aandacht moet krijgen en dat bespreekbaar moet blijven. Er zijn momenteel drie gedragscodes waaraan het personeel van de JICN zich moet houden, die van de JICN, RCN en DJI. De gedragscodes zijn voor alle medewerkers van de JICN terug te vinden op het intranet. In het kader van het vakmanschapsplan heeft al het personeel in 2018 een training integriteit gevolgd, waarvan de gedragscodes onderdeel uitmaken. Tevens hebben alle medewerkers een integriteitsverklaring getekend.

Een geïnterviewde teamleider deelde mee dat er in de afgelopen tijd relatief weinig personeelsleden zijn aangesproken op ongewenst gedrag (zie ook paragraaf 2.2.2).

Beoordeling

De JICN besteedt aandacht aan de integriteit. Het personeel van de JICN is op de hoogte van (het bestaan van) de gedragscodes en daarmee wat van een ieder wordt verwacht. De Raad en het College vinden het van belang dat de leiding van de JICN de aandacht voor dit thema vasthoudt.

2.6.4 Evaluatie

Criterium

De p.i. evalueert periodiek de verschillende aspecten van haar functioneren en stelt op basis daarvan beleid en uitvoering bij.

Bevindingen

In 2017 is er voor de tweede keer een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) en voor de eerste keer een gedetineerdensurvey uitgevoerd. Op basis van het MTO en het bijbehorende eindrapport is een plan van aanpak opgesteld daterend van augustus 2018. Per thema, bijvoorbeeld werkrooster en beloning, zijn daarin afzonderlijk de problemen en de te nemen acties weergegeven. Er is een verbeterteam aangesteld dat in januari 2019 voor het eerst bijeen is gekomen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de gedetineerdensurvey zal het MT nog een plan van aanpak laten opstellen.

In het jaarplan 2018 van de JICN is vermeld dat het 'huis op orde' voor de JICN betekent dat de inrichting auditwaardig is op wet- en regelgeving, de security, safety en housing-checks (SSH-checks) en dat de audits geen noemenswaardige aandachtspunten opleveren.⁴⁶ In september 2018 voerde de Directie Audit & Concern control van de DJI een SSH-audit uit voor de nieuwbouw van de JICN. De directeur van de Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring van de DJI informeerde de directeur van de JICN bij brief van 21 december 2018 over de uitkomsten van de audit. Volgens deze brief was uit de audit gebleken dat de inrichting een goede en verzorgde indruk heeft gemaakt op de betreffende SSH-gebieden en dat de directie van de JICN aandacht heeft voor de relevante onderwerpen. De betrokken auditoren waren volgens de divisiedirecteur onder de indruk van datgene wat in korte tijd was bereikt. In deze brief werd aandacht gevraagd voor een zestal punten, waaronder gebrekkig toezicht door het personeel op de luchtplaatsen en de wijze waarop de medicijnverstrekking is ingericht.

In 2019 zal de Directie Audit & Concern control opnieuw een SSH-audit uitvoeren bij de JICN.

Om overzicht te krijgen en ook te borgen dat een aantal belangrijke controles wordt uitgevoerd volgens een standaard werkwijze hanteert de JICN het periodiek inspectieprogramma (PIP). Daarnaast draait de JICN mee in de viermaandelijke rapportage-cyclus van de DJI.

⁴⁶ Jaarplan JICN 2018, gedateerd 5 september 2017.

Beoordeling

De JICN heeft aandacht voor de verbetering van de interne gang van zaken. Er is een start gemaakt met het systematisch volgen van de organisatieontwikkeling. Daarnaast wordt vanuit DJI door middel van SSH-audits gecontroleerd of de JICN haar zaken op de diverse SSH-gebieden op orde heeft. De uitkomsten van de eerste SSH-audit bij de nieuwbouw zijn positief. Net als de betrokken auditoren hebben de Raad en het College waardering voor hetgeen al is bereikt.

3 De balans

De Raad en het College zien de nieuwbouw van de JICN als een enorme vooruitgang. Als de aanbevelingen in dit rapport worden opgevolgd, zullen de werk- en de verblijfsomstandigheden voor medewerkers en gedetineerden nog verder verbeteren.

De JICN is een 'lerende' organisatie die beoogt om zich blijvend te ontwikkelen. Tijdens het onderzoek gaf de JICN blijk van deze grondhouding door in reactie op het concept-rapport al met een plan van aanpak te komen voor het oplossen van een aantal van de door de Raad en het College gesignaleerde knelpunten. De Raad en het College concluderen dat de JICN op de goede weg is.

In Caribisch Nederland ontstaat meer aandacht voor de preventie van criminaliteit en meer ruimte om kritisch te kijken naar de sanctietoepassing.⁴⁷ De Raad en het College vinden dat goede ontwikkelingen.

Het geheel overziend zijn zij positief over wat er is bereikt en wat er gaande is, en optimistisch over de toekomst van de JICN. Daaraan doet niet af dat er momenteel nog tal van uitdagingen liggen en er ongetwijfeld nog vele nieuwe zullen volgen. Een actieve rol van 'Den Haag' is nodig voor zowel het opvolgen van een aantal eerdere aanbevelingen als voor het met succes aangaan van die uitdagingen.

⁴⁷ Zie het rapport 'Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland' van de Raad voor de rechtshandhaving (maart 2019) en het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire 2018-2021 van het openbaar lichaam Bonaire (augustus 2018).

Bijlage 1

Overzicht geïnterviewde personen⁴⁸

- JICN
 - directeur, plv. directeur en hoofd beveiliging
 - penitentiair inrichtingswerkers
 - beveiligers
 - leidinggevenden/leden middenkader
 - zorgfunctionarissen
 - casemanagers
 - leden Commissie van Toezicht
 - geestelijk verzorgers
 - gedetineerden
 - familieleden van gedetineerden
- SRCN
 - directeur
- Overige
 - korpschef, hoofd BPZ en hulpofficier van justitie KPCN
 - rechter Bonaire
 - officier van justitie OM BES
 - advocaat Bonaire
 - procesmanager Veiligheidshuis Bonaire
 - liaison ministerie van JenV
 - medewerkers Mental Health Caribbean
 - medewerkers DJI-DIZ
 - twee medewerkers OLB (Directie Samenleving en Zorg)

⁴⁸ Een aantal interviews betrof zowel dit onderzoek naar de JICN als het in dezelfde periode uitgevoerde onderzoek van de Raad naar de SRCN.

Bijlage 2: stand van zaken eerdere aanbevelingen die in 2017 niet waren opgevolgd⁴⁹

aanbevelingen	stand van zaken eind 2018
<ul style="list-style-type: none"> professionaliseer de geestelijke zorg (Raad) 	niet opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> zorg voor een aanbod van zinvolle activiteiten voor alle gedetineerden (CPT) 	deels opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> zorg voor een adequaat programma met onder meer opleidingsmogelijkheden, persoonlijke en sociale ontwikkeling en beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden (CPT) 	deels opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> zorg ervoor dat jeugdige gedetineerden niet samen met (jong)volwassenen worden gedetineerd (CPT) 	niet opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> zorg voor een passend aanbod van (bij)scholing en relevant werk voor vrouwelijke gedetineerden, gericht op re-integratie in de maatschappij (CPT) 	deels opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> kom tot beleid dat bevordert dat de detentieratio afneemt (CPT) 	deels opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> zorg voor een inrichting waarin uitsluitend jeugdigen worden gedetineerd (CPT) 	niet-opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> sta gedetineerden minimaal één bezoek gedurende één uur per week toe (CPT) 	niet-opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> sta bezoek van familieleden toe zonder fysieke scheiding tussen de gedetineerde en dat bezoek (CPT) 	niet-opgevolgd
<ul style="list-style-type: none"> realiseer detentiecapaciteit op de bovenwinden (Raad) 	niet-opgevolgd

⁴⁹ Het gaat hier om aanbevelingen van de Raad (2014) en het CPT (2015) die blijkens het review-onderzoek van de Raad begin 2017 nog niet waren opgevolgd.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

College voor de Rechten van de Mens
info@mensenrechten.nl

www.mensenrechten.nl

Juli 2019