



Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN)

Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN)

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Februari 2014

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	5
Samenvatting en aanbevelingen	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel	11
1.2 Reikwijdte onderzoek	11
1.3 Toetsingskaders	11
1.4 Opzet onderzoek	12
1.5 Objectbeschrijving	12
1.6 Leeswijzer	13
2 Rechtspositie	15
2.1 Rechtmatige insluiting	15
2.2 Huisregels	15
2.3 Activiteitenprogramma	16
2.4 Accommodatie en hygiëne	17
2.5 Voeding en winkel	18
2.6 Maatschappelijk contact	18
2.7 Toegang zorg	19
2.8 Sancties en maatregelen	20
2.9 Klachtafhandeling en toezicht	20
2.10 Conclusie Rechtspositie	21
3 Omgang met gedetineerden	23
3.1 Screening	23
3.2 Bejegening	23
3.3 Rapportage en documentatie	24
3.4 Conclusie omgang met gedetineerden	24
4 Interne veiligheid	27
4.1 Preventie en beheersing van veiligheidsrisico's	27
4.2 Agressiebeheersing	27
4.3 Drugsontmoediging	28
4.4 Conclusie Interne veiligheid	29
5 Maatschappijbeveiliging	31
5.1 Beveiligingsvoorzieningen en toezicht	31
5.2 Vrijhedenbeleid, inclusief de toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI)	31
5.3 Conclusie Maatschappijbeveiliging	31
6 Maatschappelijke reïntegratie	35
6.1 Conclusie maatschappelijke reïntegratie	35
7 Organisatieaspecten	37
7.1 Personele zorg	37
7.2 Communicatie	38
7.3 Integriteit	38
7.4 Evaluatie	38
7.5 Conclusie organisatieaspecten	39

8	Uitwisseling detentiecapaciteit	41
8.1	Inleiding	41
8.2	Uitwisseling detentiecapaciteit in BES-verband	41
8.3	Uitwisseling detentiecapaciteit BES met Curaçao en St. Maarten	41
8.4	Conclusies en aanbevelingen uitwisseling detentiecapaciteit	42
Bijlage		
	Bronnen	45

Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
BBO	Basis beroepsopleiding
BES	Bonaire, St. Eustatius, Saba
BHV	Bedrijfshulpverlening
BSD	Bureau selectie- en detentiebegeleiding
BVA	Bevolkingsadministratie
CN	Caribisch Nederland
CP	Centraalpost
CPT	Committee for the prevention of torture
Cvt	Commissie van toezicht
DIS-BES	Detentie-informatiesysteem BES
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ET	Electronisch toezicht
fte	full time equivalent
Gedeco	Gedetineerdencommissie
GM-BES	Gevangenismaatregel BES
HR-BES	Huishoudelijk reglement BES
ID	Identiteitsbewijs
ILO	Instructeur lichamelijke opvoeding
IWA	Integrale wijkaanpak
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
MDO	Multidisciplinair overleg
MTO	Medewerkerstevredenheidsonderzoek
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire inrichting
Piw'ers	Penitentiair inrichtingswerkers
PPO	Praktisch penitentiair optreden
RC	Rechter-commissaris
SV&P	Stichting verslavingszorg en psychiatrie
SSH	Security, saving en housing
VI	Voorwaardelijke invrijheidstelling

Samenvatting en aanbevelingen

Introductie

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft eind augustus 2013 de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) doorgelicht om zicht te krijgen op het functioneren van deze organisatie als onderdeel van de justitieketen in Caribisch Nederland.

Algemene conclusie

De Raad is positief over de gang van zaken in de JICN. Een hecht team medewerkers zet op betrokken wijze een verantwoord 'detentieproduct' neer.

De omstandigheden waarbinnen dit alles plaatsvindt zijn niet altijd optimaal, maar met een flinke dosis creativiteit en improvisatievermogen draait er thans een professionele organisatie. De gedetineerden komen daarbij, gezien vanuit het toepasselijke normenkader, betrekkelijk weinig tekort. Het belangrijkste dat de Raad vaststelt is dat gedetineerden door alle functionarissen op een humane wijze benaderd worden. Er is sprake van wederzijds respect. Dat is een belangrijke, zo niet de belangrijkste basis, om binnen een penitentiaire setting met elkaar samen te werken.

Een organisatie waarbinnen deze basis goed is verdient een toekomstperspectief waarbinnen zij zich verder kan ontplooien. Feit is dat binnen de huidige locatie van de JICN de ruimtelijke mogelijkheden voor verdere ontplooiing zijn uitgeput. Iedere vierkante meter van het complex is benut. Het is daarom zaak dat de beoogde nieuwbouw, zoals aangekondigd, medio 2015 gereed is en dat kennis en ervaring vanuit de huidige organisatie bij dit nieuwbouwproces worden betrokken.

Rechtspositie

In het algemeen is de rechtspositie van gedetineerden in de JICN voldoende gewaarborgd. Er zijn nog wel verbeterpunten die aandacht behoeven. Zo kan de directie de werkzaamheden van de bevolkingsadministratie meer stelselmatig controleren en moet er meer aandacht komen voor een bibliotheek met een ruimere collectie boeken en relevante wet- en regelgeving. Qua accommodatie acht de Raad het aanbrengen van warmtewering bij -een deel- van de containercellen geen overbodige luxe en kunnen de aankleding van, en de voorzieningen bij, de bezoekenruimten beter.

Aanvulling van het huidige aanbod geestelijke zorg met professionals moet worden overwogen zodat deze niet meer uitsluitend afhankelijk is van de inzet van vrijwilligers. Ook de instemming van DJI met betrekking tot vergoeding van kosten van door de inrichting verzochte specialistische medische zorg, zou sneller tot stand kunnen komen. De relatie tussen de directie en commissie van toezicht en, in het verlengde daarvan, de zittingsduur van leden van die commissie, vereisen de nodige aandacht. Gegeven de waargenomen voortschrijdende ontwikkeling van de organisatie heeft de Raad er vertrouwen in dat deze zaken kunnen -en zullen- worden aangepakt.

Aanbevelingen voor de directie van de JICN

- Check wekelijks ten minste 5% van de mutaties die de bevolkingsadministratie (BVA) uitvoert.
- Realiseer binnen afzienbare termijn een bibliotheek die ten minste is voorzien van actuele juridische informatie, een redelijke collectie boeken en eventueel andere uitleenbare media.
- Bezie de mogelijkheden om de faciliteiten rond bezoek te verbeteren.

Aanbevelingen voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)¹

- Stel middelen beschikbaar om alle containercellen in gelijke mate te voorzien van warmtewerende voorzieningen.
- Betrek kennis en ervaring vanuit de JICN actief bij de totstandkoming van de beoogde nieuwbouw.
- Bezie de mogelijkheid om naast de huidige vrijwilligers ook een aanbod van geprofessionaliseerde (individuele) geestelijke zorg te realiseren en tracht sneller te reageren op verzoeken tot instemming met de vergoeding voor specialistische medische zorg.

¹ DJI is een agentschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Aanbevelingen voor DJI, JICN en de commissie van toezicht

- Beleg, onder leiding van een extern procesbegeleider, een themabijeenkomst rond het thema maatschappelijk toezicht in een zich veranderende context. Zoek daarbij aansluiting bij ontwikkelingen rond dit thema in Nederland.²
- Overweeg een begrenzing van de zittingsduur van leden van de commissie van toezicht.

Omgang met gedetineerden

De Raad constateert dat in de JICN een respectvolle benadering van gedetineerden in belangrijke mate bijdraagt aan een effectieve en op resultaat gerichte omgang met hen. Het is echter wel zaak dat deze lijn nog verder wordt uitgewerkt en bestendigd. De voorgenomen inrichtingsbrede implementatie van het mentoraat biedt daarvoor in ieder geval perspectief.

Interne veiligheid

De Raad vindt de interne veiligheid van de JICN van voldoende niveau. Ondanks de beperkingen van het complex is en wordt er veel geïnvesteerd om de veiligheid te borgen. Een welkome aanvulling op het veiligheidsniveau zou, gelijk het positieve effect van het aangebrachte net over de luchtplaats van de nieuwbouw, het aanbrengen van een net over de luchtplaats van de oudbouw zijn.

Aandachtspunt is voorts het trainen van de fysieke vaardigheid van medewerkers om hun persoonlijke veiligheid op voldoende niveau te houden.

Aanbeveling voor de JICN en DJI

- Voorzie (ook) de luchtplaats van de oudbouw van een net om het van buitenaf naar binnen gooien van contrabande te voorkomen.

Aanbeveling voor de JICN

- Bewerkstellig dat p.w.'ers en beveiligers in voldoende mate zijn toegerust om fysieke agressie tegemoet te treden en toets deze vaardigheid jaarlijks.

Maatschappijbeveiliging

De JICN gaat, binnen haar mogelijkheden, op een verantwoorde wijze om met het aspect maatschappijbeveiliging. Qua toepassing, herstel en gebruik van veiligheidsvoorzieningen zijn nog wel enige verbeteringen mogelijk.

Aanbevelingen voor de JICN en DJI

- Realiseer een detectiepoort voor gedetineertransport via de remise en wijzig de camerapositie van de camera's die gericht zijn op de verdieping van afdelingen D en E.
- Plaats de detectiepoort van de werkplaats op zodanige wijze dat hij functioneert en gebruikt wordt.

Reïntegratie

De maatschappelijk werkers en de medewerkers van BVA/BSD hebben goed zicht op de achtergrond(problematiek) van de populatie die in de JICN verblijft. Zij delen deze kennis met relevante interne functionarissen en externe professionals met het oogmerk om gedetineerden na hun detentie zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de op de BES-eilanden beschikbare maatschappelijke voorzieningen.

Organisatieaspecten

De JICN is een organisatie die nog volop in ontwikkeling is. Op velerlei gebied liggen er nog uitdagingen. Naar de door de Raad in ogenschouw genomen organisatie-thema's gaat in ieder geval voldoende aandacht uit. De Raad geeft de JICN wel in overweging om de organisatieontwikkeling meer systematisch en met gebruik van gevalideerde meetinstrumenten te volgen.

Aanbeveling voor de JICN

- Maak gebruik van gevalideerde meetinstrumenten om de organisatieontwikkeling te volgen.

² Hierbij kan worden gedacht aan inbreng van expertise vanuit de raad voor de strafrechtstoepassing (RSJ) of raadpleging van het kenniscentrum commissies van toezicht; zie hiervoor de website: www.commissievantoezicht.nl.

Uitwisseling detentiecapaciteit

De Raad vindt het transport van gedetineerden binnen de BES-eilanden ondoelmatig, risicovol en kostbaar en stelt tevens vast dat de tussen Nederland, Curaçao en St. Maarten overeengekomen onderlinge detentieregeling in de uitvoering veel knelpunten oplevert die een doelmatige (en vaak urgente) overplaatsing van gedetineerden tussen de landen onnodig frustrereert. Op grond van deze bevindingen en conclusies doet de Raad daarom de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling voor DJI

- Realiseer binnen een redelijke termijn detentiecapaciteit op de Bovenwinden om daarmee kostbare, complexe en risicovolle transporten van zowel autoriteiten als relaties van gedetineerden te voorkomen.

Aanbeveling voor de minister van Veiligheid en Justitie

- Bezie de mogelijkheden om (handelings-)ruimte te bieden aan directieleden van detentievoorzieningen in de onderscheiden landen om zoveel mogelijk zelfstandig te handelen indien zich, naar hun gezamenlijke, professionele oordeel, de noodzaak voordoet tot urgente uitplaatsing en uitwisseling van gedetineerden. Bedoelde handelingen kunnen vervolgens -ex post- door de daarvoor (in formele zin) verantwoordelijke autoriteiten getoetst en geautoriseerd worden.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: Raad) is onder meer toezichthouder op de politie en instellingen waar justitiële sancties en maatregelen ten uitvoer worden gelegd in de landen Curaçao, Sint Maarten en het landsdeel Caribisch Nederland (CN).³ Om die reden onderzoekt de Raad onder meer de justitiële instellingen in deze landen op hun functioneren en samenhang. In dit rapport doet de Raad vooral verslag van zijn onderzoek naar het functioneren van de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire. In het laatste hoofdstuk gaat Raad in op de uitwisseling van detentiecapaciteit binnen de BES en tussen de BES en de landen Curaçao en St. Maarten.

Doel

Het doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de JICN voldoet aan (internationale) wet- en regelgeving op de aspecten rechtspositie, omgang met justitiabelen, veiligheid, reïntegratie en organisatie.

1.2 Reikwijdte onderzoek

Dit onderzoeksrapport richt zich op het functioneren van de JICN als organisatie en als onderdeel van de justitieketen binnen CN.

1.3 Toetsingskaders

Voor dit onderzoek is een toetsingskader gebruikt dat is afgeleid van het toetsingskader dat de Nederlandse Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) hanteert bij haar onderzoek naar het functioneren van penitentiaire inrichtingen.⁴

Dit toetsingskader is gebaseerd op (inter)nationale normen en wet- en regelgeving met betrekking tot de insluiting van personen en beleidsuitgangspunten die de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie hanteert bij de besturing van penitentiaire organisaties.

Het kader is afgestemd met de in CN geldende wet- en regelgeving.

De volgende aspecten zijn getoetst:

- rechtspositie gedetineerden
- omgang met gedetineerden
- interne veiligheid
- maatschappijbeveiliging
- reïntegratie
- organisatie

Deze aspecten geven in samenhang een goed beeld van de stand (en gang) van zaken in een inrichting.

De aspecten zijn opgedeeld in criteria. De Raad beoordeelt deze criteria allereerst op de (wijze van) uitvoering en gaat daarbij na in hoeverre de uitvoering aansluit bij het beoogde beleid. Dat betekent dat ook (vastgelegd) beleid bij de beoordeling wordt betrokken. Een beoordelingsfactor is vervolgens of een correcte uitvoering wordt gecontroleerd. Aan het uiteindelijke oordeel over een criterium ligt een weging ten grondslag die is gebaseerd op het uitgangspunt in welke mate de uitvoering, het beleid of controle van de uitvoering het zwaarste weegt voor de effectiviteit van dat criterium. Zo zal bij het criterium huisregels het zwaarste wegen dat zij volledig en correct op schrift staan, toegankelijk zijn en aansluiten bij actuele wet- en regelgeving. Bij het criterium drugsontmoediging weegt daarentegen de daadwerkelijke uitvoering van cel- en urinecontroles het zwaarst. De inspecteurs verbinden aan hun bevindingen een oordeel dat is gefundeerd op hun professionele ervaring en benchmarking met eerder uitgevoerde inspecties van vergelijkbare instellingen.

³ Zie voor een volledige taakomschrijving art. 3 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving 2010.

⁴ Zie voor dit toetsingskader: www.ivenj.nl.

De beoordeling in hoeverre een instelling als geheel het gevoerde beleid periodiek evalueert is, als paragraaf evaluatie, onderdeel van het hoofdstuk organisatie.

Het resultaat van de beoordeling van een criterium vormt de conclusie ten aanzien van dat criterium.

De conclusies van alle criteria bijeen vormen de hoofdconclusie van een beoordeeld aspect. De hoofdconclusies van de aspecten zijn de opmaat voor de algemene conclusie over het functioneren van de instelling.

1.4 Opzet onderzoek

Methode

Voor het onderzoek verzamelt de Raad feitelijke gegevens door documentonderzoek vooraf, observaties in de inrichting en interviews met functionarissen en gedetineerden. De Raad hanteert daarbij vooraf opgestelde vragen- en checklijsten. De op deze wijze verzamelde gegevens worden afgezet tegen het toetsingskader en dat leidt tot oordelen en conclusies.

Dit onderzoek is uitgevoerd door twee inspecteurs in een periode van drie dagen.

Tijdpad

Het onderzoek is aangekondigd in het jaarplan 2013 van de Raad en uitgevoerd in de periode 19-21 augustus 2013.

Het rapport is op 18 november 2013 voorgelegd aan de directie van de JICN voor wederhoor op de feitelijke bevindingen. De wederhoorreactie is ontvangen op 5 december 2013. Op 12 februari 2014 heeft de Raad het rapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.5 Objectbeschrijving

De betrokkenheid van de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij de inrichting op Bonaire start in 2008. Na een bezoek aan het toenmalige huis van bewaring op Bonaire in 2007⁵ stelde het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (kortweg: CPT) in een rapport vast dat deze voorziening in vele opzichten niet voldeed aan de eisen.

Naar aanleiding van dit kritische rapport en vooruitlopend op de in gang gezette staatkundige hervormingen van de Nederlandse Antillen kwam DJI in actie. De bestaande voorziening werd gerenoveerd en uitgebreid. Het aantal medewerkers werd daar op aangepast en opgeleid. Dit leidde tot de organisatie die de Raad voor dit onderzoek ter beoordeling aantrof.

De JICN is gesitueerd nabij het centrum van Kralendijk annex aan het politiebureau dat momenteel gerenoveerd wordt. De locatie is volledig ommuurd door een hoge betonnen muur die is voorzien van 'tout-wire detectie'. Binnen de muren zijn op de begane grond van de oorspronkelijke oudbouw: een entreehal, de centraalpost, de badafdeling, de bezoekszaal en spreekkamers, de facilitaire dienst, de inkomst- en beheersafdeling, de vrouwenafdeling en isoleercellen. De eerste verdieping van diezelfde oudbouw biedt ruimte voor: de structuurafdeling, ruimten voor geestelijke zorg (kerkdienst), bibliotheek en onderwijs. Daar zijn eveneens (krappe) kantoren voor directie en staf en een vergaderzaal. Al deze functies zijn ondergebracht in het oorspronkelijke huis van bewaring dat eerder een geringe omvang en geen ommuring kende. Buiten dit oude complex is met behulp van gestapelde en gekoppelde zeecontainers onder meer kantoor-, opslag-, ijsproductie- en celruimte gecreëerd met voor die laatste de bestemmingen huis van bewaring, gevangenis en arrestantencellen. Met totaal 68 cellen bedraagt de totale capaciteit van de JICN 122 plaatsen onderverdeeld in 48 plaatsen reguliere capaciteit, 4 plaatsen voor vrouwen, 6 plaatsen voor inkomsten⁶, 6 plaatsen beheersafdeling, 12 plaatsen structuurafdeling, 18 plaatsen voor Extra Zorg, 18 plaatsen voor Jong Volwassenen en 10 plaatsen in (10) politiecellen ten behoeve van politiearrestanten. Ook aanwezig op het binnenterrein is een remise, een fitnessruimte en een bescheiden werkplaats. Sinds kort is er een zeer groot vangnet gespannen tussen de buitenmuur en de luchtplaatsen van de containercellen om het naar binnen gooien van contrabande (o.a. telefoons, drugs) tegen te gaan; bij de luchtplaats van de oudbouw ontbreekt deze voorziening. De JICN is tijdelijk gevestigd op deze locatie omdat het voornemen bestaat om in 2015 nieuwbouw in gebruik te nemen op een open terrein buiten Kralendijk.

⁵ Bonaire was toen nog onderdeel van de Nederlandse Antillen.

⁶ Nieuw in de inrichting geplaatste gedetineerden worden ook wel 'inkomsten' genoemd.

1.6 Leeswijzer

Navolgend worden per hoofdstuk de in par. 1.3 genoemde aspecten behandeld. Ieder hoofdstuk is ingedeeld in criteria⁷. Elk criterium start met een korte toelichting op de uitgangspunten van de beoordeling daarvan. Hierna volgen de bevindingen, de conclusie en zo nodig aanbevelingen. Ieder hoofdstuk sluit af met een meer algemene conclusie ten aanzien van het beoordeelde aspect.

⁷ M.u.v. het hoofdstuk maatschappelijke reïntegratie.

2

Rechtspositie

Dit hoofdstuk beoordeelt op basis van negen criteria uit het toetsingskader hoe het is gesteld met de rechtspositie van gedetineerden in de JICN. Elke paragraaf opent met een korte toelichting op het criterium dat de Raad hanteert. De paragraaf sluit af met een conclusie over de rechtspositie.

2.1 Rechtmatige insluiting

Criterium

Gedetineerden dienen op basis van een rechtmatige titel te worden ingesloten. Het is daarom zaak dat een inrichting alle documenten rondom insluiting en identiteit goed controleert en vastlegt in het gedetineerdendossier.

Bevindingen

Inspecteurs spraken met de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de administratieve insluiting van gedetineerden. Zij meldden dat identiteitsvaststelling vrijwel nooit een probleem is omdat vele ingeslotenen bij hen bekend zijn. Informatie over identiteit komt ook van de politie omdat het detentietraject vaak aanvangt met verblijf in de arrestantencellen gedurende de periode van in verzekeringstelling. Als een rechter-commissaris (RC) besluit tot voortgezette bewaring dan volgt een administratieve intake door de medewerkers van de bevolkingsadministratie (BVA). Zij gebruiken daarvoor het systeem DIS-BES dat overzichtelijk inzicht geeft in de administratieve gegevens rond een gedetineerde.

Dit systeem draait op servers in Nederland. Het komt regelmatig voor dat deze niet benaderbaar zijn vanwege onderhoud. Er zou volgens de medewerkers om die reden meer rekening moeten worden gehouden met het tijdsverschil tussen Nederland en de Cariben. Gegevensuitwisseling vindt ook vaak plaats met het Parket van het Openbaar Ministerie (OM), dat op een steenworp afstand van de JICN zijn domicilie heeft; er is -letterlijk- sprake van korte lijnen.

Het werkproces van het bureau selectie- en detentiebegeleiding en de bevolkingsadministratie (BSD/BVA) is vastgelegd in een handboek dat bij de medewerkers bekend is.

De medewerkers controleren elkaars werkzaamheden. De directie voert geen wekelijkse check uit op tenminste 5% van de administratieve mutaties door de BVA. Zij is wel altijd betrokken bij de autorisatie van verlof of ontslag van gedetineerden.

De inspecteurs hadden inzage in een aantal dossiers en zagen deze werkwijze bevestigd.

Conclusie

De werkwijze van de BVA voldoet aan de maatstaven. De directie dient echter wel wekelijks een aantal dossiers op juistheid van de uitgevoerde mutaties aantoonbaar te controleren.

Aanbeveling voor de directie van de JICN

- Check wekelijks ten minste 5% van de mutaties die de BVA uitvoert.

2.2 Huisregels

Criterium

Een gedetineerde moet bij binnenkomst in een inrichting zo veel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal op de hoogte worden gesteld van zijn rechten en plichten. Daarbij moet ook duidelijk zijn hoe hij zich kan beklagen. Om die reden is de directeur van een inrichting verplicht om huisregels vast te stellen. Het is eveneens van belang dat medewerkers van de inrichting met iedere nieuw binnengekomen gedetineerde een intakegesprek houden, waarin onder andere uitleg wordt gegeven over de interne gang van zaken en geldende regels.

Bevindingen

De JICN beschikt over actuele en overzichtelijke huisregels die inzicht geven in de gang van zaken binnen de organisatie. De huisregels in het huis van bewaring/gevangenis liggen niet op de cellen, maar zijn via de penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers) beschikbaar op de afdeling. De gedetineerdencommissie (gedeco) beschikt eveneens over een set huisregels. De huisregels zijn in vier talen beschikbaar: Nederlands, Papiaments, Engels en

Spaans. Gedetineerden geven aan dat de regels niet door personeel worden toegelicht, maar piw'ers, beveiligers en afdelingshoofden weerleggen dit in de interviews met stelligheid. De afdelingshoofden melden daarbij dat zij altijd checken of een nieuwe gedetineerde een intakegesprek heeft gehad.

Conclusie

De beschikbare huisregels en de aandacht voor nieuwe inkomsten voldoen aan de normen en verwachtingen.

2.3 Activiteitenprogramma

criterium

Gedetineerden hebben recht op een aantal activiteiten, zoals dagelijks een uur luchten, minimaal tweemaal per week drie kwartier sport, wekelijks bibliotheek-bezoek, onderwijs en recreatie (minimaal zes uur per week waarvan ten minste twee blokken van twee uur aaneengesloten).

Bevindingen

Luchten en recreatie

Door het klimaat op Bonaire is er voor een deel van de gedetineerden feitelijk sprake van een continu verblijf in de buitenlucht. Dit geldt niet voor hen die verblijven op de inkomsten-, isoleer-, beheers-, vrouwen- en structuurafdeling in de oudbouw. Zij kunnen uitsluitend tijdens het luchten of het sporten naar buiten waarbij de lucht- en sporttijden overigens wel voldoen aan de normen. De gedetineerden in de containercellen kunnen zich gedurende het dagprogramma vrijwel altijd vrij bewegen op de afdelingsruimte die gesitueerd is in een omheind gebied voor de cellen. Voor recreatie maken zij gebruik van de huiskamer, die onderdeel is van de afdeling. De recreatieruimte biedt mogelijkheden om te koken. De gedetineerden in de oudbouw - die niet zijn geplaatst in de inkomsten of isoleerafdeling - kunnen zich ook wel vrij bewegen op de afdeling, maar de ruimte en het klimaat zijn respectievelijk beperkter en veel benauwder. Wel zijn daar ook mogelijkheden om tijdens de recreatie te koken, maar de voorzieningen daarvoor houden niet over.

Persoonlijke verzorging

Gedetineerden kunnen voor hun persoonlijke verzorging terecht op hun cel die is voorzien van douche, wastafel en toilet.

Sporten

Tussen de cellenblokken en naast de cellen van de oudbouw zijn kleine sportplaatsen waar, onder leiding van sportinstructeurs, gesport wordt. Tevens is een kleine fitnessruimte beschikbaar die, ondanks de beperkte oppervlakte, ruim is voorzien van moderne fitnessapparatuur.

Bibliotheek

De inspecteurs treffen binnen het complex weliswaar een bibliotheekruimte aan, maar er is nauwelijks een collectie boeken beschikbaar en ook geen bibliotheekbeheerder. Er zijn wel enige wetboeken beschikbaar, maar die waren op het moment van inspectie uitgeleend. In de bibliotheek staat ook een aantal computers. Deze zijn voornamelijk in gebruik voor onderwijsdoeleinden.

Arbeid

Binnen het complex van de JICN is een werkplaats waar maximaal 15 gedetineerden per dagdeel terecht kunnen. In de praktijk is het aantal deelnemers echter lager, o.a. wegens gebrek aan animo bij de gedetineerden zelf. Naast deze werkplekken zijn er binnen de muren ook nog mogelijkheden in de huisdienst, bijvoorbeeld als afdelingsreiniger, washboy, iceboy, autowasser. Ook is er een buitenwerk-object. Dit is op het terrein van de ideële stichting Krusada die op Bonaire opvang en activiteiten biedt aan problematische dak- en thuislozen. Dagelijks gaat hier een aantal gedetineerden naartoe, inclusief een begeleidende werkmeester en een (gewapende) beveiligers. Er zijn ten behoeve van de arbeid geen vaste opdrachtgevers, maar er worden allerlei nuttige klussen gedaan. Ten tijde van het onderzoek was men in de werkplaats bezig met het opknappen van houten meubels en het maken van decoratiepanelen om de inrichting mee op te sieren. Op Krusada wordt metaal- en schilderwerk verricht en kan men een lasdiploma behalen.

Conclusie

De wijze waarop met beperkte middelen toch relatief veel gedetineerden de mogelijkheid hebben om binnen en zelfs buiten de inrichting activiteiten te ondernemen is positief. Uitval van activiteiten komt weinig voor. Het is echter wel zaak dat er op korte termijn ook een redelijk van (wet)boeken voorziene bibliotheek beschikbaar komt, inclusief verantwoord beheer daarvan.

Aanbeveling voor de JICN

- Realiseer binnen afzienbare termijn een bibliotheek die ten minste is voorzien van actuele juridische informatie, een redelijke collectie boeken en eventueel andere uitleenbare media.

2.4 Accommodatie en hygiëne

Criterion

De accommodatie waar gedetineerden verblijven moet voldoen aan de daarvoor geldende standaarden en de leefomstandigheden in de inrichting zijn hygiënisch. Gedetineerden moeten zichzelf en hun kleding schoon kunnen houden en zo mogelijk ten minste kunnen douchen na de sport en voorafgaande aan het bezoek van hun relaties. Beddengoed moet regelmatig verschoond kunnen worden.

Tweepersoonscellen hebben ten minste twee stoelen en twee slaapgelegenheden, plus twee afsluitbare opberg ruimten. Het sanitaire gedeelte van de tweepersoonscellen is voldoende afgeschermd en gedetineerden kunnen individueel de beschikking krijgen over een televisie. De luchtplaatsen van de afzonderingscellen hebben voldoende verticaal vrij zicht op de open lucht.

Bevindingen

De JICN bestaat, zoals in par. 1.5 beschreven, bouwkundig uit twee delen. De oudbouw van het oorspronkelijke huis van bewaring en de nieuwbouw. De nieuwbouw neemt het grootste deel van de oppervlakte van het complex in beslag en bestaat hoofdzakelijk uit kantoorcontainers voor staf en verblijfscontainers voor gedetineerden. De cellen in zowel oud- als nieuwbouw beschikken over een stapelbed, een tafel en twee stoelen, ventilatoren, televisie en een rookmelder. In de recreatieruimten van de verschillende afdelingen kan gekookt worden of een spelletje worden gedaan. Ook staan daar een wasmachine en droger waar de gedetineerden hun lakens en kleding kunnen wassen. De gedetineerden die in de oudbouw verblijven vinden de accommodatie bedompt. Het is er krap en er komt weinig daglicht binnen. Ook de toevoer van frisse lucht laat te wensen over. Medewerkers bevestigen deze ervaring met de oudbouw. De nieuwbouw biedt -letterlijk- veel meer lucht, licht en ruimte, maar een nadeel is volgens alle respondenten het veelal felle zonlicht waardoor de temperatuur in de (metalen) cellen volgens zeggen kan oplopen tot zo'n 50 graden Celsius. Het oudste deel van de nieuwbouw heeft hiertegen enige bescherming door aangebrachte zonwerende gordijnen, aangevuld met provisorisch aangebrachte doeken door de gedetineerden zelf.⁸ Het nieuwste deel heeft deze (aangebrachte) voorziening niet. Zowel gedetineerden als medewerkers pleiten voor het aanbrengen van beter zonwering om het verblijf in de cellen nog enigszins dragelijk te houden. Een grief van de gedetineerden is tevens de aanwezigheid van ratten op het binnenterrein van de containercellen. Dit is mede een gevolg van hun eigen gewoonte om etensresten vanuit hun cel op de luchtplaatsen te gooien. De ratten worden overigens actief bestreden, waardoor de overlast afneemt.

Nieuwbouwplan 2015

De inspecteurs van de Raad bezochten de locatie waar de nieuwbouw van de JICN is voorzien. De Rijksgebouwendienst zette er enige tijd geleden een groot bord aan de weg waarop de nieuwbouw wordt aangekondigd. Inmiddels is dit bord in verval en namen de inspecteurs van de Raad eind augustus 2013 nog geen (voorbereidende) bouwactiviteiten waar. Op het bord is nog wel te lezen dat de nieuwbouw medio 2015 gereed is. Dat moet ook wel omdat de JICN tot uiterlijk eind 2015 op de huidige locatie operationeel kan blijven. De directie geeft aan tot nu toe weinig betrokken te zijn bij de nieuwbouwplannen. De meest actuele gebeurtenis rond dit thema was de presentatie van het voorlopig ontwerp van het gebouw door een architect in december 2012. De directie heeft inmiddels aan DJI kenbaar gemaakt meer betrokken te willen worden bij ontwerp en uitvoering van de nieuwe inrichting. Zij beschikt immers over veel kennis en ervaring met de praktische uitvoering van detentie binnen de context van de BES-eilanden.

⁸ Dit wordt gedoogd, maar kan uit oogpunt van brandveiligheid een risico zijn.

Conclusie

De oudbouw voldoet als accommodatie beperkt. De afdelingen aldaar zijn krap en erg bedompt qua toevoer van lucht en licht en beperkt qua (technische) voorzieningen om langdurig verblijf dragelijk te houden.

Met inachtneming van de klimatologische omstandigheden, voldoet de nieuwbouw overwegend. Aandachtspunt voor de cellen is dat er voor alle cellen in gelijke mate warmtewerende voorzieningen zouden moeten zijn om de binnentemperatuur, voor zover dat mogelijk is, op een enigszins dragelijk niveau te houden.

De Raad is tenslotte van mening dat operationele expertise van de directie nadrukkelijker bij de ontwikkeling van de nieuwbouwplannen betrokken zou moeten zijn ⁹.

Aanbevelingen voor DJI

- Stel middelen beschikbaar om alle containercellen in gelijke mate te voorzien van warmtewerende voorzieningen.
- Betrek de directie van PI Bonaire actief bij alle fases rond de totstandkoming van de beoogde nieuwbouw¹⁰.

2.5 Voeding en winkel

Criterion

De voeding die de inrichting verstrekt dient toereikend te zijn, verantwoord samengesteld, van voldoende kwaliteit en voldoende gevarieerd. Bij de voedselverstrekking moet rekening worden gehouden met medisch voorgeschreven diëten en met uit de godsdienst of levensovertuiging van gedetineerden voortkomende wensen. De inrichtingswinkel biedt een redelijk aanbod tegen prijzen die niet substantieel hoger zijn dan in de vrije samenleving.

Bevindingen

Dagelijks wordt aan de gedetineerden brood en een (dagverse) warme maaltijd verstrekt. De maaltijd komt uit de keuken van het lokale ziekenhuis en omvat drie componenten. De inspecteurs proefden een maaltijd en die voldeed qua smaak en hoeveelheid. Eén van de gedetineerden waarmee de inspecteurs spraken, klaagde over het gebrek aan cq. onjuiste dieetvoeding. De inspecteurs trokken dit na bij de commissie van toezicht, de arts en de verpleegkundigen. Alle betrokkenen kenden de casus en waren unaniem in hun opvatting dat aan betrokkene de juiste voeding werd aangeboden. Zij gaven aan dat betrokkene persisteerde in zijn eis om uitsluitend een bepaalde soort dieetvoeding verstrekt te willen krijgen.

Desgevraagd zou de directie nogmaals aandacht aan het probleem besteden.

Gedetineerden kunnen in de afdelingskeukens ook zelf voeding bereiden en zij doen dit graag. Boodschappen doen zij vanaf een winkellijst die is samengesteld op basis van het assortiment van een lokale supermarkt. Volgens de directie hanteert deze winkelier -relatief- schappelijke prijzen, maar de gedetineerden vinden de winkel te duur en de kwaliteit beneden de maat. Een gegeven is echter dat primaire levensmiddelen op Bonaire relatief prijzig zijn. Klachten over leveranties worden naar hun mening niet goed afgehandeld. Over de samenstelling van de winkellijst overlegt de gedetineerdencommissie geregeld met de leiding; de inspecteurs namen op dit punt recente assortimentswijzigingen waar.

Conclusie

De verstrekking van voeding en mogelijkheden tot aanschaf van levensmiddelen voldoen. De inspecteurs adviseren de directie wel om een vinger aan de pols te houden met betrekking tot de prijsontwikkeling en klachtafhandeling door de winkelier.

2.6 Maatschappelijk contact

Criterion

Nationale en internationale regelgeving bepaalt dat gedetineerden contact kunnen hebben met verwanten, relaties en vertegenwoordigers van externe instanties. Dit kan door middel van bezoek, telecommunicatie en correspondentie. Op grond van art. 24 van de Gevangenismaatregel-BES (GM-BES) kunnen gedetineerden een uur

⁹ De Raad heeft bij de vaststelling van dit rapport begrepen dat de directie inmiddels intensiever bij de voorbereiding van de nieuwbouw is betrokken.

¹⁰ Zie noot 9.

per twee weken bezoek ontvangen. Artikel 25 van het huishoudelijk reglement BES (HR-BES) biedt hiervoor een nadere uitwerking.

Bevindingen

Wekelijks biedt de JICN aan iedere gedetineerde 45 minuten relatiebezoek aan. Het bezoek gaat per afdeling en is op vaste momenten, inclusief het weekeinde. Jeugdige gedetineerden (jonger dan 18 jaar) kunnen dagelijks 45 minuten bezoek ontvangen van ouders, verzorgers of voogd. De bezoekszaal is niet al te groot en tamelijk sfeerloos. De mogelijkheden tot fysiek contact tussen gedetineerde en zijn bezoek zijn beperkt. Vanwege het tegengaan van de overdracht van contrabande is dit begrijpelijk, maar een knuffel voor/van een kind is zo bijna niet mogelijk. Ook zijn er geen speelvoorzieningen voor kinderen. In de bezoekszaal zijn camera's aanwezig. Naast regulier bezoek kan er ook persoonlijk extra bezoek geboden worden. Dit loopt via het afdelingshoofd. Voor het persoonlijk bezoek worden twee kleine (advocaten)spreekkamers gebruikt. De inspecteurs namen zo'n bezoek waar en zagen dat de gedetineerde en zijn drie bezoekers, vanwege de beperkte ruimte, bijna buiten de kamer zaten. Twee toezichthouders observeerden en er liepen vaak medewerkers langs, waardoor er nauwelijks sprake was van privacy.

De bezoekfaciliteiten staan goed uitgelegd in de huisregels en de gedetineerden vinden dat hun bezoekers door medewerkers correct worden behandeld.

Voor buitenlandse gedetineerden is duidelijk dat zij, mits zij dat zelf aangeven, de mogelijkheid hebben om contact te hebben met een vertegenwoordiger van hun land. Aan deze doelgroep wordt de mogelijkheid geboden om via een internetverbinding contact te hebben met relaties. Deze faciliteit sluit aan bij art. 28 van het HR-BES. Vanwege de beschikbaarheid van televisie op de cellen en kranten op de afdelingen van het huis van bewaring en de gevangenis, zijn gedetineerden goed in staat om het lokale- en wereldnieuws te volgen.

Conclusie

Op zichzelf voldoen de geboden bezoek- en contactfaciliteiten aan de eisen, maar de inspecteurs menen dat bij de uitvoering nog wel verbeteringen mogelijk zijn. Zo zou een speeltafel voor (jonge) kinderen in of buiten de bezoekszaal niet misstaan en kan de privacy van het persoonlijk bezoek worden vergroot.

Aanbeveling voor de JICN

- Bezie de mogelijkheden om de faciliteiten rond bezoek te verbeteren.

2.7 Toegang zorg

Criterium

De inrichting biedt gekwalificeerde medische zorg, waaronder psychosociale en tandheelkundige zorg. Tevens is geestelijke verzorging beschikbaar die aansluit bij de godsdienst/levensovertuiging van de gedetineerden.

Bevindingen

Psycho-medische zorg

Aan de JICN zijn een huisarts, twee verpleegkundigen, een psycholoog, een psychiater en een tandarts verbonden. De huisarts heeft een praktijk op het eiland en houdt één keer per week (woensdag) spreekuur in de JICN. Op andere dagen en tijdens de avond, nacht en weekenden is hij op afroep snel beschikbaar. Hij heeft een vaste waarnemer die goed is ingevoerd.

Hij werkt nauw samen met de twee vaste verpleegkundigen van de JICN; zij zijn gekwalificeerd en ervaren en kunnen, volgens zeggen, goed zelfstandig werken onder supervisie van de huisarts.

De psycholoog is wekelijks in de inrichting op dinsdag en tweewekelijks op vrijdag. Op dinsdag is er multidisciplinair overleg (MDO) waar de psycholoog en een verpleegkundige aan deelnemen. Maandelijks is er op (de laatste) vrijdag een psycho-medisch-overleg waaraan huisarts, psychiater, een verpleegkundige en psycholoog aan deelnemen; de laatste is voorzitter.

Zorginformatie wordt vastgelegd in een elektronisch patiëntendossier dat de psycholoog zelf heeft ontwikkeld. Vanwege de schaal van de inrichting zijn de lijnen kort en weet de psycho-medische staf elkaar goed en gemakkelijk te vinden.

Ook de samenwerking met het lokale ziekenhuis is goed. Doorverwijzing voor specialistische hulp loopt (voor instemming) via DJI in Nederland; dat is soms een moeizaam en tijdrovend traject dat volgens de respondenten, zeker bij spoedgevallen, sneller zou moeten verlopen.

Verpleegkundigen bezoeken, indien bezet, dagelijks de afzonderingscellen.

De gang van zaken rond psycho-medische zorg staat helder omschreven in de huisregels.

Geestelijke zorg

Het aanbod van geestelijke zorg is geheel afhankelijk van vrijwilligers. Leden van de lokale Pinkstergemeente en de Protestantse kerk verzorgen bezinningsbijeenkomsten. De Pinkstergemeente doet dat wekelijks op zondag tussen 08.30 en 09.30 uur. De Protestantse kerk begeleidt tweewekelijks een bijeenkomst onder leiding van een pastor. De, overigens kleine, groep gedetineerden die deelneemt doet gemotiveerd mee. Gedetineerden hebben geen mogelijkheid tot individuele gesprekken met een geestelijk verzorger.

De gang van zaken rond geestelijke zorg staat beknopt omschreven in de huisregels.

Conclusie

Het aanbod van psycho-medische zorg binnen de JICN voldoet grotendeels aan de normen en verwachtingen. DJI dient echter wel sneller te reageren op verzoeken van de JICN tot instemming met specialistische medische zorg. Het aanbod van geestelijke zorg zou meer geprofessionaliseerd kunnen worden om minder afhankelijk te zijn van de inzet van uitsluitend vrijwilligers.

Aanbeveling voor DJI

- Bezie de mogelijkheid om een aanbod van geprofessionaliseerde individuele geestelijke zorg te realiseren en tracht sneller te reageren op verzoeken tot instemming met specialistische medische zorg.

2.8 Sancties en maatregelen

Criterion

De handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting dient proportioneel te zijn en in overeenstemming met (inter)nationale regelgeving en normen. Gedetineerden dienen vóór sanctionering te worden gehoord. Een op te leggen sanctie dient voor de gedetineerde begrijpelijk te zijn en opgelegd te worden door een daartoe bevoegde functionaris.

Bevindingen

Een directielid handelt altijd de (straf)rapporten af en wordt met betrekking tot de afdoening geadviseerd door een afdelingshoofd. Gedetineerden vinden dat er streng wordt gestraft, terwijl medewerkers de sancties soms te soft vinden. Het aantal sancties bedroeg in 2012 in totaal 268 en tot en met juli 2013 124. Ten opzichte van de gerealiseerde bezetting is dit relatief gezien een stijging en een gevolg van de behoefte bij zowel leiding als medewerkers om de afgesproken regels beter te handhaven. Gedetineerden hebben hier moeite mee, maar medewerkers menen dat het op deze wijze voor iedereen in de JICN duidelijker is hoe de regels zijn. De geïnterviewde medewerkers meldden de inspecteurs dan ook dat binnen de organisatie sprake is van vooruitgang in de eenduidigheid van regeltoepassing.

Sanctionering vindt plaats op basis van een vastgelegd sanctiebeleid. Gedetineerden ervaren daarbij verschil in sanctionering tussen volgens hen gelijke feiten. Dat beeld zagen de inspecteurs niet bevestigd in de interviews met medewerkers en de commissie van toezicht.

De huisregels zijn duidelijk over de toe te passen sancties.

Conclusie

Het sanctiebeleid vindt op een juiste en proportionele wijze toepassing.

2.9 Klachtafhandeling en toezicht

Criterion

Gedetineerden kunnen zich bij de beklagcommissie uit de commissie van toezicht (cvt) beklagen over hen opgelegde sancties en of maatregelen en over hun psycho-medische verzorging. De klachten worden in beginsel binnen twee weken afgedaan. De cvt kan daarbij gebruik maken van bemiddeling door de maandcommissaris die

bezieet in hoeverre, buiten een formele klachtprocedure om, aan de klacht tegemoet kan worden gekomen.

Bevindingen

De huisregels geven duidelijk aan dat gedetineerden met hun klachten terecht kunnen bij de cvt en/of de maandcommissaris daarvan.

De laatste tijd wordt er, zoals hiervoor gemeld, door de directie straffer opgetreden jegens regelovertreding hetgeen ook tot uitdrukking komt in het aantal klachten. Vorig jaar waren er in totaal 58 klachten en dit jaar, tot en met juli, 70. Maandelijks overlegt de cvt eerst met elkaar en vervolgens met de directie.

De maandcommissaris heeft altijd vrij toegang tot de inrichting. De maandcommissaris is wekelijks aanwezig en volgens de afdelingshoofden kost hen dat geregeld veel tijd omdat zij de omstandigheden rond (de aanleiding tot) een klacht dan aan de maandcommissaris direct moeten toelichten.

De cvt is van mening dat de afdelingshoofden niet altijd behoorlijk reageren op verzoeken van de maandcommissaris om nadere toelichting. Regelmatig geven de afdelingshoofden aan geen tijd te hebben om dit per omgaande te doen en verzoeken dan om een aparte afspraak. De inspecteurs van de Raad constateren in dit verband verschillende verwachtingen van elkaars rol. Niet alleen tussen maandcommissaris en afdelingshoofden, maar ook tussen cvt en directie.

De maandcommissaris bemiddelt wel eens. De toepasselijke regelgeving vereist geen beklagzitting, dus klachten worden vaak afgedaan zonder zitting. Een enkele keer verzoekt een klager of de directie om (de omstandigheden rond) de klacht nader toe te lichten. Meestal reageert de directie binnen een week op de klacht. Het lukt de cvt niet altijd om een klacht binnen twee weken af te doen. Gedetineerden melden de inspecteurs dat de finale afhandeling van een klacht lang duurt.

Sinds begin 2013 is het gebruikelijk dat de dienstdoende maandcommissaris gedetineerden die in afzondering verblijven bezoekt.

Afgezet tegen het recente verleden vindt de cvt dat de detentieomstandigheden aanzienlijk verbeterd zijn. Ook organisatorisch gaat het nu beter in de inrichting; er is meer stabiliteit en continuïteit.

De inspecteurs spraken met drie cvt-leden die 27, 14 en 2½ jaar deel uitmaken van de cvt.

Conclusie

Met de ontwikkeling van de organisatie verandert ook de rol van de cvt. Het lijkt er op dat deze ontwikkelingen niet parallel lopen. De inspecteurs van de Raad constateren in de verhouding tussen de cvt en inrichtingsleiding verschillende verwachtingen ten aanzien van elkaars taak en rol. De Raad stelt tevens vast dat sommige leden van de cvt relatief lang aan de commissie verbonden zijn.

Aanbevelingen voor DJI, JICN en de commissie van toezicht

- Beleg, onder leiding van een extern procesbegeleider, een themabijeenkomst rond het thema maatschappelijk toezicht in een zich veranderende context. Zoek daarbij aansluiting bij ontwikkelingen rond dit thema in Nederland.¹¹
- Overweeg een begrenzing van de zittingsduur van leden van de commissie van toezicht.

2.10 Conclusie Rechtspositie

In het algemeen is de rechtspositie van gedetineerden in de JICN voldoende gewaarborgd. Er zijn nog wel verbeterpunten die aandacht behoeven. Zo moet er meer aandacht komen voor een bibliotheek met een ruimere collectie boeken en relevante wet- en regelgeving en zou, omwille van gelijkwaardigheid van de accommodatie, het aanbrengen van warmtewering bij -een deel- van de containercellen geen overbodige luxe zijn. De voorzieningen bij de bezoekruimten kunnen beter. Professionalisering van de geestelijke zorg moet worden overwogen zodat deze niet meer uitsluitend afhankelijk is van de inzet van vrijwilligers. Ook besluitvorming door DJI met betrekking tot de uitvoering van specialistische medische zorg moet sneller tot stand komen.

De relatie tussen de directie en commissie van toezicht en, in het verlengde daarvan, de zittingsduur van leden van die commissie, vereisen de nodige aandacht. Gegeven de waargenomen voortschrijdende ontwikkeling van de organisatie heeft de Raad er vertrouwen in dat deze zaken kunnen en zullen worden aangepakt.

¹¹ Hierbij kan worden gedacht aan inbreng van expertise vanuit de raad voor de strafrechtstoepassing (RSJ) of raadpleging van het kenniscentrum commissies van toezicht; zie hiervoor de website: www.commissievantoezicht.nl.

3

Omgang met gedetineerden

Aan de hand van de criteria screening, bejegening en rapportage gaat dit hoofdstuk in op de vraag hoe de JICN omgaat met gedetineerden.

3.1 Screening

Criterion

Bij eerste binnenkomst van een gedetineerde in een inrichting dient goed te worden gekeken naar zijn persoonlijke en justitiële achtergrond en eventuele zorgbehoeften. Ook moet worden nagegaan of betrokkene geschikt is om geplaatst te worden op een meerpersoonscel.

Bevindingen

Al eerder (par. 2.1) is aangegeven dat veel gedetineerden die ingesloten worden in de JICN al bekend zijn. Dat geldt dus ook voor hun antecedenten en gedrag.

De JICN hanteert een standaard inkomstenproces. Na verblijf in verzekering in de politiecellen is van veel gedetineerden al het nodige bekend over hun achtergrond. Als een verdachte door een inbewaringstelling geplaatst wordt in het huis van bewaring vindt er een korte observatie plaats op de kleine inkomstenafdeling (3 cellen); hier wordt ook nagegaan of betrokkene op een meerpersoonscel geplaatst kan worden. Door de kleinschaligheid is het contact tussen gedetineerde en piw'ers hier tamelijk intensief. Onderdeel van het inkomstenproces is een intake door een piw'er. Het inkomstenverslag gaat in het informatiesysteem en is inrichtingsbreed toegankelijk. Een medische screening van de gedetineerde vindt eveneens kort na binnenkomst plaats door de verpleegkundigen. Op grond van hun bevindingen verwijzen zij zo nodig door naar de huisarts. Het afdelingshoofd van (o.a.) de inkomstafdeling ziet toe op een goed verloop van het inkomstenproces en stuurt als dat nodig is bij.

Conclusie

De screening in de JICN voldoet.

3.2 Bejegening

Criterion

Uitgangspunt is dat medewerkers van de inrichting de gedetineerden respectvol en humaan bejegenen en daarbij aandacht hebben voor hun maatschappelijke toekomst. Om die reden dienen medewerkers actief in contact te staan met gedetineerden, bijvoorbeeld als mentor. Ook dient er geregeld gestructureerd contact te zijn tussen een vertegenwoordiging van gedetineerden en de leiding van de inrichting.

Bevindingen

De inspecteurs nemen een tamelijk ontspannen horizontale relatie tussen medewerkers en gedetineerden waar. Zowel op de verblijfsafdelingen als op de arbeid is er onderling goed contact mogelijk. Natuurlijk verschilt de intensiteit van dit contact van persoon tot persoon, maar als het nodig is, is er op een respectvolle basis effectief contact tussen piw'ers en gedetineerden. De directie geeft aan dat de relatie tussen medewerkers en gedetineerden zich nog steeds ontwikkelt. Oorspronkelijk was die relatie nagenoeg geheel gefundeerd op macht en aanmerkelijk minder op de relatie met, en het gesprek tot, elkaar. Daar is de afgelopen jaren in geïnvesteerd wat recent leidde tot de introductie van het mentorschap op afdelingen met extra aandacht voor zorg.

Gedetineerden bevestigen deze ontwikkeling, maar geven wel aan dat er nog wel aanmerkelijke verschillen zijn in de wijze waarop zij door medewerkers benaderd worden. Overigens is daarbij volgens respondenten geen sprake van discriminatie.

Afdelingshoofden zijn een belangrijke spil in de contacten met gedetineerden. Hun kantoor is nabij de afdelingen en de inspecteurs van de Raad namen waar dat gedetineerden hen bij aanwezigheid intensief bevragen. Zij geven aan dit ad hoc contact in de nabije toekomst meer via de mentoren willen laten lopen.

Er is een gedetineerdencommissie waarmee de leiding geregeld overleg voert.

Conclusie

Aan de ene kant is de grondhouding van medewerkers naar gedetineerden in het algemeen relatiegericht en met het oogmerk om het gesprek met elkaar aan te gaan. Aan de andere kant lopen er ook nog veel contacten met gedetineerden via het afdelingshoofd. Deze waarneming impliceert dat de JICN nog verder moet investeren in een uitbouw van het mentoraat.

3.3 Rapportage en documentatie

Criterium

Bijzonderheden over gedetineerden dienen functionarissen van de inrichting met elkaar uit te wisselen en relevante informatie daaromtrent dient systematisch te worden vastgelegd.

Bevindingen

Hiervoor is vastgesteld dat inkomsteninformatie over de gedetineerde wordt vastgelegd in het inkomstendossier dat de basis is voor de verdere vastlegging van informatie over en rond de gedetineerde gedurende zijn/haar verblijf in de inrichting.

De JICN maakt daarbij gebruik van het informatiesysteem DIS-BES dat gedurende de detentie wordt aangevuld met rapportages vanuit verschillende disciplines en overlevormen.

Maandelijks is er een multidisciplinair overleg (MDO) waarin de stand van zaken van o.a. strafzaak, gedrag en toekomst voor telkens een deel van de populatie door verschillende functionarissen met elkaar besproken wordt. Ook vertegenwoordigers van ketenpartners, zoals de reclassering, nemen aan dit overleg deel. Het eerder genoemde PMO levert input voor dit MDO. Verslaglegging van het MDO en overige rapportages worden verzorgd door de medewerkers van BSD/BVA die tevens de portefeuille detentie- en selectiebegeleiding verzorgen.

De afdelingshoofden zien er op toe dat piw'ers regelmatig bijdragen leveren aan rapportages. Zij zijn van mening dat er op dit aspect nog wel een weg te gaan is. Niet iedereen is in staat om zijn waarneming en mening vast te leggen. De inspecteurs zagen een aantal dossiers in bij de BSD/BVA en constateerden een regelmatige update van relevante gegevens.

Conclusie

Medewerkers onderkennen het belang van een goede informatie-uitwisseling en verslaglegging rond het verblijf van gedetineerden in de JICN. Vanwege de korte lijnen vindt dit vaak mondeling plaats. De schriftelijke vastlegging van relevante informatie, alsmede de vaardigheid en bereidheid daartoe onder executieve functionarissen, is nog beperkt en dient zich nog verder te ontwikkelen.

3.4 Conclusie omgang met gedetineerden

De Raad constateert dat in de JICN een respectvolle benadering van gedetineerden in belangrijke mate bijdraagt aan een effectieve en op resultaat gerichte omgang met hen. Het is echter wel zaak dat deze lijn nog verder wordt uitgewerkt en bestendig. De voorgenomen inrichtingsbrede implementatie van het mentoraat biedt daarvoor in ieder geval perspectief.

4

Interne veiligheid

Aan de hand van de criteria preventie en beheersing van incidenten, agressiebeheersing en drugsontmoediging gaat deze paragraaf in op de vraag hoe het is gesteld met de interne veiligheid van de JICN.

4.1 Preventie en beheersing van veiligheidsrisico's

Criterion

Een inrichting moet goed zijn toegerust op het voorkomen van calamiteiten of de beheersing daarvan en daarom beschikken over een calamiteitenplan, oefenscenario's met externe hulpverleningsdiensten en een BHV-organisatie. Daarnaast moeten er duidelijke vluchtroutes zijn waarvan de gedetineerden ook op de hoogte zijn.

Bevindingen

De JICN en DJI hebben vanaf 2012 met behulp van een 'task-force veiligheid' veel geïnvesteerd in upgradings van de beveiliging van de inrichting zowel materieel als immaterieel. Alle beveiligingsapparatuur is vanaf 2012 getest op integraal functioneren. Waar nodig is voor vervanging of verbetering gezorgd. Zo zagen de inspecteurs op de centraalpost (CP) heldere camerabeelden van zowel binnen als rondom de inrichting. De beveiligers zijn minder tevreden over de inzoommogelijkheden van de camera's en de nachtelijke beelden, omdat een infrarood-optie ontbreekt.

Op het gebied van de brandveiligheid is een goed werkend systeem geïnstalleerd dat regelmatig op werking wordt getoetst. Het resultaat van de test wordt geregistreerd.

Met de nodige inspanning is een helder en compact calamiteitenplan tot stand gekomen dat eveneens regelmatig op effectiviteit wordt getoetst. Daarbij wordt samengewerkt met de lokale brandweer die door oefensessies in de inrichting kennis maakt met de indeling van het complex en de interne gang van zaken. Ook met de politie is onlangs geoefend op basis van een gijzelingsscenario. Naast deze oefeningen met hulpdiensten oefent de lokale BHV ook regelmatig. Er is een BHV-coördinator en alle piw'ers en beveiligers hebben BHV-scholing gehad. De BHV-coördinator scant samen met de teamleiders beveiliging dagelijks of vluchtroutes vrij zijn van obstakels. Ook gedetineerden zijn incidenteel betrokken bij oefeningen.

Voor de borging van dit alles is recent een periodiek inspectieplan (PIP) opgezet dat wordt gemonitord door daartoe aangewezen (senior) beveiligers en piw'ers onder supervisie van een teamleider beveiliging. De systematiek van het PIP begint volgens het hoofd veiligheid momenteel goed te lopen.

Conclusie

De recente extra investeringen in veiligheidsvoorzieningen zijn niet voor niets geweest. Hoewel het technisch altijd beter kan troffen de inspecteurs in de JICN een welbewuste omgang met de preventie en beheersing van veiligheidsrisico's aan.

4.2 Agressiebeheersing

Criterion

De inrichting dient een actief beleid te voeren om geweld, bedreiging en intimidatie te voorkomen en te beheersen. Er dient een operationeel intern bijstandsteam (IBT) te zijn dat snel (<30 min.) inzetbaar is. Medewerkers van de inrichting dienen vaardig te zijn in het praktisch penitentiair optreden (PPO). Deze vaardigheid wordt geregeld onderhouden en getoetst.

Bevindingen

Volgens de geïnterviewde medewerkers komt fysieke agressie relatief weinig voor in de JICN; vaker is er sprake van verbale agressie. Indien er moet worden opgetreden tegen fysieke agressie dan is er altijd wel een aantal voldoende getrainde IBT'ers beschikbaar. Gedetineerden laten weten dit optreden dan als machtsmisbruik te zien. Het aantal IBT-leden is momenteel wel kritiek; er zijn drie teams die in totaal zes mensen tekort komen. Het beroep op de inzet van het IBT is vrij groot. Dit is niet zozeer een gevolg van het aantal incidenten, maar vooral vanwege het beroep dat op het IBT wordt gedaan voor de bewaking en het (interinsulaire) transport van gedetineerden. De JICN is namelijk ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het gedetineerdenvervoer binnen de BES-eilanden. Piw'ers en beveiligers zijn in hun basis beroepsopleiding (BBO) getraind in PPO. De faciliteiten om PPO-

vaardigheid te onderhouden zijn in de JICN gering; er is daarvoor geen oefenruimte of andere geschikte ruimte beschikbaar. Om die reden is er onlangs door een instructeur lichamelijke opvoeding (ILO) buiten de inrichting accommodatie geregeld om (op vrijwillige basis) te trainen. De animo daarvoor moest tijdens de inspectie nog op gang komen.

Conclusie

Binnen de JICN is er aandacht voor agressiebeheersing. In de praktijk is dit vooral een verantwoordelijkheid voor het IBT, dat zijn taak voldoende getraind kan uitvoeren. Piw'ers en beveiligers leunen nogal op de continue beschikbaarheid van het IBT. De inspecteurs van de Raad vinden dit kwetsbaar omdat agressieve situaties zich ook spontaan kunnen voordoen en verbale agressie kan escaleren. Bovendien is het aantal beschikbare IBT'ers momenteel kritisch.

Om die redenen is het noodzakelijk dat alle piw'ers en beveiligers zich verplicht weten om hun fysieke vaardigheid op het terrein van agressiebeheersing voldoende op peil te houden.

Aanbeveling voor de JICN

- Bewerkstellig dat piw'ers en beveiligers in voldoende mate zijn toegerust om fysieke agressie tegemoet te treden en toets deze vaardigheid jaarlijks.

4.3 Drugsontmoediging

Criterium

De inrichting dient de invoer, handel en het gebruik van drugs actief te bestrijden waarbij de medewerkers, gedetineerden en hun bezoekers bekend zijn met de aanpak daarvan. Urinecontroles zijn een belangrijk instrument om het drugsgebruik te monitoren. Het resultaat van deze controles wordt geregistreerd en leidt zo nodig tot sancties.

Bevindingen

De JICN kent een actief drugsontmoedigingsbeleid dat is gebaseerd op de regeling urinecontroles BES. Bezoekers van gedetineerden worden bij de entree goed gecontroleerd, soms met een drugshond. Er zijn dagelijks celinspecties op de afdelingen en zeer frequent worden urinecontroles afgenomen; zeker bij het uitzicht op vrijheden als verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) e.d. Zowel gedetineerden als medewerkers bevestigen de stevige aanpak van drugs in de inrichting.

Sinds kort heeft deze aanpak een extra impuls gekregen door de constructie van een groot net over de binnenplaats van de containercellen heen. Er werden namelijk veel drugs en mobiele telefoons over de muur geworpen; volgens zeggen was het onder die omstandigheden 'dweilen met de kraan open'. Na lang te hebben gewacht op mogelijke externe financiering van deze voorziening, heeft de directie van de JICN zélf het initiatief genomen om het net aan te brengen. Dit blijkt al na korte tijd zeer effectief omdat het aantal vondsten van drugs en andere contrabande aanmerkelijk is teruggelopen. De luchtplaats van de oudbouw is nog niet voorzien van zo'n net.

Conclusie

De JICN heeft aanhoudend aandacht voor de bestrijding van drugs(gebruik) en ontplooi initiatieven om dit nog meer te verbeteren.

Aanbeveling voor de JICN en DJI

- Voorzie (ook) de luchtplaats van de oudbouw van een net om het van buitenaf naar binnen gooien van contrabande te voorkomen.

4.4 Conclusie Interne veiligheid

De Raad vindt de interne veiligheid van de JICN van voldoende niveau. Ondanks de beperkingen van het complex is en wordt er veel geïnvesteerd om de veiligheid te borgen. Een welkome aanvulling op het veiligheidsniveau zou, gelijk het positieve effect van het aangebrachte net over de luchtplaats van de nieuwbouw, het aanbrengen van een net over de luchtplaats van de oudbouw zijn. Aandachtspunt is voorts het trainen van de fysieke vaardigheid van medewerkers om hun persoonlijke veiligheid aanhoudend op voldoende niveau te houden.

5

Maatschappijbeveiliging

Dit hoofdstuk gaat aan de hand van drie criteria in op de vraag hoe het in de JICN staat met de aandacht voor maatschappijbeveiliging. De criteria zijn: beveiligingsvoorzieningen- en toezicht, vrijhedenbeleid en voorwaardelijke invrijheidstelling.

5.1 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

In par. 4.1. is al aangegeven dat er het afgelopen jaar fors is geïnvesteerd in verbetering van de beveiligingsvoorzieningen van de JICN. Ook voor de veiligheidsaltherheid van medewerkers is continu aandacht. In het werkoverleg worden (veiligheids)incidenten en het toepassen van de veiligheidsinstructies geëvalueerd. Op cruciale locaties binnen het complex staan camera's gericht. Zo ook op de verdieping van de verblijfsafdelingen D en E. De positie van de camera's daar is binnen handbereik van de gedetineerden, waardoor zij deze kunnen manipuleren.

Als gedetineerden op transport gaan of terugkomen, worden zij altijd gefouilleerd. De transporten vinden geboeid plaats en de begeleiders dragen een vuurwapen. Bij transporten via de remise wordt geen gebruik gemaakt van een detectiepoort. Deze is wel in gebruik bij de toegang van bezoekers, evenals bagagedoorlichtings-apparatuur. Bij de werkplaats arbeid staat eveneens een detectiepoort. Deze werd tijdens de inspectie niet gebruikt omdat hij eerder op een plek stond waar hij niet goed functioneerde.

Als beveiligingsapparatuur defect is, reageert de facilitaire dienst snel in verband met noodzakelijk herstel. Soms is daarbij afhankelijkheid van derden of reserveonderdelen vanuit Nederland. Herstel kan dan veel tijd in beslag nemen.

Invoer van goederen voor gedetineerden is, mits deze zijn toegestaan, mogelijk. De badmeesters controleren de in te voeren goederen op contrabande. Na één, hooguit twee dagen zijn deze dan beschikbaar voor de gedetineerde. De werkinstructies zijn in bewerking en worden afgestemd op het beoogde werkproces. De directie benadrukt dat er continu het risico is dat afgesproken strakke werkwijzen weer verwateren en eigen interpretaties van medewerkers daarvoor in de plaats komen. Voor dat laatste is vooral sturen op gedrag noodzakelijk; het gaat daarbij om een goede balans tussen vertrouwen en controleren. Binnen het team beveiliging is de afspraak dat leidinggevend ten minste een uur per dagdeel participeren in het primaire proces om te letten op de uitvoering daarvan.

Conclusie

Al eerder is geoordeeld dat er in de JICN een gerichtheid is op veiligheid, daarmee samenhangende apparatuur en een goede werking daarvan. Gezien de beperkte omvang van de organisatie en daardoor de nauwe relatie van medewerkers tot elkaar, onderkent de directie terecht dat een strakke regie op de toepassing van veiligheidsinstructies noodzakelijk is.

Het aanbrengen van een net over de luchtplaats oudbouw, beschikbaarheid cq. een goede werking van een detectiepoort bij respectievelijk het gedetineerdentransport via de remise en bij de werkplaats, alsmede een betere -voor gedetineerden niet bereikbare- camerapositie van de camera's bij de afdelingen D en E hebben onmiskenbaar toegevoegde waarde voor de veiligheid binnen de JICN.

Aanbevelingen voor de JICN en DJI

- Realiseer een detectiepoort voor gedetineerdentransport via de remise en wijzig de camerapositie van de camera's die gericht zijn op de verdieping van afdelingen D en E.
- Herstel de detectiepoort van de werkplaats en maak er ook gebruik van.

5.2 Vrijhedenbeleid, inclusief de toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI)

criterium

Bij de toekenning van vrijheden aan gedetineerden dient de inrichting maatschappelijke risico's mee te wegen. Relevante functionarissen informeren de gedetineerden over hun mogelijkheden om gefaseerd reïntegratieverlof te genieten. Besluitvorming met betrekking tot vrijheden vindt multidisciplinair plaats en een directielid is daadwerkelijk betrokken bij de besluitvorming rond de toekenning van vrijheden.

Bevindingen

Gedetineerden zijn goed op de hoogte van de consequenties die hun gedrag in de inrichting kan hebben op de toekenning van vrijheden. Een positieve score op het gebruik van drugs vertraagt hun mogelijkheden tot verlof. Besluitvorming rond vrijheden vindt altijd plaats via het maandelijkse multidisciplinaire overleg dat door BVA/BSD wordt voorbereid. Bij dit overleg is de reclassering ook betrokken. Zodoende zijn potentiële reïntegratieklanten tijdig in beeld en levert de reclassering input voor de aansluiting op de volgende fase die bijvoorbeeld kan bestaan uit een schorsing onder voorwaarden, voorwaardelijke invrijheidstelling of elektronisch toezicht met begeleiding door de reclassering. Verlofbesluiten worden altijd geautoriseerd door een directielid. Inzage in dossiers bij BVA/BSD bevestigen deze werkwijze.

Conclusie

Binnen de toepasselijke wet- en regelgeving gaat de JICN op een verantwoorde wijze om met de toekenning van vrijheden.

5.3 Conclusie Maatschappijbeveiliging

De JICN gaat, binnen haar mogelijkheden, op een verantwoorde wijze om met het aspect maatschappijbeveiliging. Qua toepassing, herstel en gebruik van veiligheidsvoorzieningen zijn nog wel enige verbeteringen mogelijk.

6

Maatschappelijke reïntegratie

Criterion

De inrichting dient aandacht te hebben voor de aansluiting van gedetineerden op maatschappelijke vervolgvormingen. Daarvoor dient zij nauw contact te onderhouden met haar maatschappelijke omgeving zoals lokale overheid, reclassering, maatschappelijk werk en zorgverleners. De inrichting moet daarbij, gekoppeld aan de gedetineerde, binnen een redelijke termijn inzicht hebben in zijn of haar achtergrond met betrekking tot identiteit, inkomen, huisvesting, zorg en schulden. Dit leidt, in samenhang met het gerechtelijk vonnis, tot een detentie- en reïntegratieplan.

Bevindingen

De JICN beschikt over twee maatschappelijk werkers met veel kennis van de lokale sociale kaart. Zij werken nauw samen met de medewerkers BVA/BSD en gaan, als de einddatum van een straf in zicht is aan de slag met het verwerven van inzicht in iemands dagbesteding, ID-kaart, woonomstandigheden, eventuele schuldenlast en zorgbehoefte. Zo nodig betrekken zij familie en relaties van de gedetineerde bij dit traject.

De maatschappelijk werkers werken daarbij sinds kort ook nauw samen met het openbaar lichaam¹² dat onder meer de integrale wijkaanpak (IWA) onder zijn vleugels heeft. Zij geven aan dat de huidige ontwikkellijn is dat instanties op Bonaire steeds meer integraal samenwerken in de hulpverlening aan, cq. aanpak van (ex)-gedetineerden. In het recente verleden waren (ex)-gedetineerden na afloop van hun straf nauwelijks tot niet aangesloten op het netwerk van maatschappelijk hulpverleners. Na einde straf was het dan met een vuilniszak met persoonlijke spullen weer de straat op. Nu is er veel meer aansluiting met een mogelijk vangnet.

Een voorbeeld hiervan is dat onder de paraplu van de IWA (notoire) jonge recidivisten aan het werk zijn gezet en die doen het goed.

De maatschappelijk werkers en BVA/BSD werken hierbij ook nauw samen met de reclassering. Veel informatie wordt uitgewisseld tijdens het maandelijks MDO waar, zoals eerder gemeld, ook reclasseringswerkers aanzitten.

De rol van de reclassering is met name gekoppeld aan het eventuele toezicht dat is opgenomen in het vonnis.

Tussendoor is er ook frequent contact tussen maatschappelijk werkers en reclassering.

Ten behoeve van VI en elektronisch toezicht (ET) brengt de reclassering een advies uit. De termijn hiervoor is drie maanden. Ze hebben veel tijd nodig vanwege hun caseload. Als het advies binnen is legt de JICN dit, via de DJI, voor aan de minister van Justitie die een besluit neemt.

De maatschappelijk werkers hebben onlangs het initiatief genomen om samen met ketenpartners een project te starten dat specifiek is gericht op verslaafden. Eén van de ketenpartners is de stichting verslavingszorg en psychiatrie (SV&P) die overigens ook vertegenwoordigd is bij het MDO. De maatschappelijk werkers zorgen er voor dat gedetineerden minimaal twee keer individueel contact hebben gehad met deze zorgverlener alvorens zij weer de straat op gaan. Een andere partner waarmee in dit verband wordt samengewerkt is Novadic-Kentron die een 'kamer met kansen' aanbiedt in een huis voor verslaafden.

6.1 Conclusie maatschappelijke reïntegratie

De maatschappelijk werkers en de medewerkers van BVA/BSD hebben goed zicht op de achtergrond(problematiek) van de populatie die in de JICN verblijft. Zij delen deze kennis met relevante interne functionarissen en externe professionals met het oogmerk om gedetineerden na hun detentie zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de op de BES-eilanden beschikbare maatschappelijke voorzieningen.

¹² Het openbaar lichaam is te beschouwen als de lokale overheid; vgl. gemeente.



Organisatieaspecten

Het is niet de taak van de Raad om de bedrijfsvoering van inrichtingen als zodanig door te lichten. Toch zijn er binnen iedere inrichting thema's aan de orde die een effect kunnen hebben op de kwaliteit van het primaire proces die niet buiten beschouwing kunnen blijven. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of de personeelsbezetting kwalitatief en kwantitatief op orde is, of er effectief wordt gecommuniceerd, of er integer gewerkt wordt en of er betrokkenheid is bij de organisatiedoelstellingen. Ook gaat de Raad na in hoeverre de organisatie reflecteert op haar eigen functioneren.

7.1 Personele zorg

Criterion

De inrichting dient de personele inzet kwalitatief en kwantitatief op orde te hebben en de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie te stimuleren. De bezetting van functies dient in overeenstemming te zijn met de formatie. Medewerkers moeten functiegeschoold zijn en in staat zijn om hun functie optimaal te vervullen. Leidinggevenden laten zich bij medewerkers zien en tonen betrokkenheid bij het primaire proces. Het verzuim is op jaarbasis gemiddeld niet hoger dan 5%.

Bevindingen

De bezetting van functies in de JICN sluit met 106 fte grotendeels aan bij de formatie van 112 fte. De directie geeft wel aan dat de wijze waarop de formatie is bepaald niet goed aansluit bij de benodigde behoefte. Dat heeft alles te maken met de extra taken die de JICN naast de detentie moet uitvoeren, zoals de bewaking van gedetineerden die buiten de inrichting tewerk zijn gesteld, transporten van en naar de rechtbank, rechtbankbeveiliging of het begeleiden van transporten van en naar locaties binnen het Caribische deel van het Koninkrijk op grond van de onderlinge regeling uitwisseling detentiecapaciteit. Deze taken worden binnen Nederland verzorgd door de Dienst Vervoer en Ondersteuning.

Vrijwel alle medewerkers van de JICN hebben passende functiescholing gehad zoals de basis beroepsopleiding, seniorenopleiding en bedrijfshulpverlening. De directie signaleert wel dat zij veel energie moet steken in de borging en herhaling van professionele handelingspatronen. Ook is het van belang dat processen goed vastliggen om te voorkomen dat medewerkers hun eigen werkwijzen creëren. Dat risico is volgens de directie namelijk vrij groot. Dit kan voorkomen worden door een combinatie van sturen op (vastgelegde) processen en sturen op het daarbij behorende gedrag. De directie gebruikt hierbij het uitgangspunt dat het vertrouwen van collega's in elkaar goed is, maar controle -van elkaar- nog beter.

De inspecteurs namen zelf waar dat aanwezigheid van de afdelingshoofden bij de uitvoering van het primaire proces nog essentieel is. Bij een rondgang door de inrichting werd er door gedetineerden frequent een beroep gedaan op hun bemiddeling of besluit. Bij de inspecteurs ontstond de indruk dat de voorgelegde problematiek ook door de piw'ers zélf zou kunnen worden aangepakt.

Er is het afgelopen jaar intensief aandacht besteed aan verzuim wat er toe heeft geleid dat het verzuim op het moment van de inspectie zo'n 5% bedraagt. Het is wel zaak dat leidinggevenden alert zijn en blijven op de achtergronden van verzuim en het daar met de medewerkers over hebben. Medewerkers geven aan zij door hun leidinggevenden worden gebeld als zij verzuimen.

De inspecteurs van de Raad begrepen dat de redenen voor verzuim vaak gekoppeld zijn aan privé-omstandigheden van de medewerkers. Leidinggevenden gaan daar sneller het gesprek over aan en zoeken, samen met de medewerkers, naar oplossingen.

Conclusie

De JICN besteedt voldoende aandacht aan (de ontwikkeling van) haar medewerkers. Leidinggevenden zijn toegankelijk en hebben goed zicht op het functioneren van hun medewerkers. Een volgende stap is het vergroten van het zelfstandig functioneren van medewerkers, zonder afhankelijkheid van besluitvorming door leidinggevenden.

7.2 Communicatie

Criterium

De inrichting dient actief met haar medewerkers en omgeving te communiceren. Medewerkers nemen om die reden deel aan werkoverleg. Het resultaat van dit overleg wordt vastgelegd en gedeeld. Zowel binnen als buiten de organisatie dient bekend te zijn welke koers de inrichting wil varen. De leiding communiceert om die reden actief met de medewerkers en ketenpartners.

Bevindingen

De inspecteurs ontvingen een communicatiematrix die in de praktijk ook toepassing vindt. Wekelijks hebben de leidinggevenden van de piw'ers en beveiligers werkoverleg met telkens de helft van hun medewerkers. Van het overleg wordt een verslag opgemaakt. De directie organiseert met regelmaat algemene personeelsbijeenkomsten voor alle medewerkers gezamenlijk. Aanwezigheid is verplicht. Op deze wijze worden algemeen beleid en nieuwe ontwikkelingen rechtstreeks toegelicht. De inspecteurs hebben tevens vastgesteld dat de directie actief communiceert met zijn omgeving waaronder, naast partners in de justitieketen, ook hulpverleningsinstellingen, brandweer en zelfs de luchthaven.

Conclusie

De JICN communiceert actief met haar medewerkers en haar omgeving.

7.3 Integriteit

Criterium

Medewerkers dienen hun functie integer uit te oefenen en binnen de inrichting is er aanhoudend aandacht voor het thema integriteit.

Bevindingen

In de JICN vereist het thema integriteit continu aandacht. De afgelopen jaren kenden veel integriteitsincidenten waar medewerkers bij betrokken waren.

Oorzaak is vooral de nauwe relatie tussen de eilandbewoners. Veel medewerkers en gedetineerden kennen elkaar 'van buiten' of zijn familie van elkaar. Dit maakt medewerkers kwetsbaar. Een aantal medewerkers is om die reden gedwongen moeten vertrekken. Langzaam groeit onder medewerkers het besef dat over integriteitsdilemma's met elkaar gesproken moet worden.

Conclusie

Integriteit is een thema dat in de JICN continu aandacht vereist en dat -noodgedwongen- ook krijgt.

7.4 Evaluatie

Criterium

De inrichting dient geregeld de verschillende aspecten van haar functioneren te evalueren door bijvoorbeeld toepassing van de regelkring plan, do, check, act.

Zij stelt op basis van het resultaat daarvan beleid en uitvoering bij.

Bevindingen

Binnen de JICN is nog geen onderzoek gedaan naar medewerkerstevredenheid door middel van een medewerkers-tevredenheidsonderzoek (MTO), gedetineerdentevredenheid (gedetineerdensurvey) of een audit SSH (security, saving en housing). Wél is door de (eigen) afdeling veiligheid een periodiek inspectieplan (PIP) opgezet dat sinds kort operationeel is. De waarneming van de inspecteurs van de Raad is dat de directie en leidinggevenden continu aandacht hebben voor verbetering van de interne gang van zaken.

Conclusie

De JICN is nog geen onderwerp van binnen DJI gebruikelijk systematisch onderzoek geweest. Gegeven de staat van de organisatieontwikkeling begrijpt de Raad dat wel. Desondanks vindt de Raad het wel van belang dat de organisatieontwikkeling meer systematisch wordt gevolgd; meten is immers weten.

Aanbeveling voor de JICN

Maak gebruik van gevalideerde meetinstrumenten om de organisatieontwikkeling te volgen.

7.5 Conclusie organisatieaspecten

De JICN is een organisatie die nog volop in ontwikkeling is. Op velerlei gebied liggen er nog uitdagingen. Naar de door de Raad in ogenschouw genomen organisatiethema's gaat in ieder geval voldoende aandacht uit. De Raad geeft de JICN wel in overweging om de organisatieontwikkeling meer systematisch en met gebruik van geobjectiverde meetinstrumenten te volgen.

8

Uitwisseling detentiecapaciteit

8.1 Inleiding

De Raad heeft tijdens de inspectie tevens aandacht besteed aan de uitwisseling van detentiecapaciteit binnen de BES-eilanden en tussen de BES-eilanden en de landen Aruba, Curaçao en St. Maarten. Daartoe is gesproken met de directie van de JICN, lokale politiechefs en vertegenwoordigers van het parket Openbaar Ministerie (OM).

8.2 Uitwisseling detentiecapaciteit in BES-verband

De JICN is binnen de BES-eilanden verantwoordelijk voor het transport van verdachten/veroordeelden, afkomstig van de Bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius, naar de JICN op Bonaire. Omdat de Bovenwinden uitsluitend beschikken over een beperkt aantal politiecellen en deze accommodaties noch het lokale politieapparaat zijn geoutilleerd voor (het toezicht op) langdurige detentie, moeten verdachten/veroordeelden van de Bovenwinden na een kort verblijf in de politiecellen worden overgeplaatst naar de JICN op Bonaire.

Dit impliceert ten eerste dat een afstand van zo'n 850 kilometer per vliegtuig overbrugd moet worden. Maar ook dat functionarissen van OM en politie, bijvoorbeeld voor het horen van een verdachte in het kader van een onderzoek, van de Bovenwinden op en neer moeten naar Bonaire en dat medewerkers van de JICN op en neer moeten naar de Bovenwinden om de gedetineerden tijdens het transport te begeleiden. In het laatste geval zijn zij dan niet beschikbaar voor werkzaamheden binnen de JICN op Bonaire, wat weer kan leiden tot onderbezetting van de beveiligingsfuncties en navenante veiligheidsrisico's binnen de JICN.

Een extra complicerende factor bij dit alles is dat vanaf de Bovenwinden altijd via de luchthaven van het land Sint Maarten -en meestal ook via de luchthaven van het land Curaçao- naar Bonaire moet worden gevlogen. Dat betekent transits van gedetineerden via twee landen waarvoor autoriteiten van die landen toestemming moeten geven. Betrokkenen ervaren dit als een tijdrovende en bureaucratische onderneming. De verplaatsing van de Bovenwinden naar Bonaire heeft tevens tot gevolg dat verdachten/veroordeelden van de Bovenwinden niet rechtstreeks kunnen worden bijgestaan door hun, meestal van Sint Maarten afkomstige, raadslieden en dat voorts hun relaties niet in staat zijn om hen in de JICN op Bonaire te bezoeken. Het OM geeft in dit verband aan dat in het kader van de opsporing, vervolging en veroordeling wel eens wordt gezocht naar een, overigens legitieme, passende oplossing om verdachten/veroordeelden niet vanaf de Bovenwinden te hoeven verplaatsen naar de JICN.

Als oplossing voor deze kostbare en tijdrovende transporten gloort het perspectief dat, met de voorziene nieuwbouw voor de JICN in 2015, containercellen beschikbaar komen die op de Bovenwinden geplaatst kunnen worden. Hierbij wordt gedacht aan een locatie op Sint Eustatius. Deze cellen zouden dan onder beheer kunnen komen van de JICN. Daarnaast ontlast dit het politiekorps op zowel Saba als Sint Eustatius, doordat deze aanmerkelijk minder verantwoordelijkheid hebben voor het toezicht op de ingesloten. Bovendien zijn gedetineerden dan in de nabijheid in verband met strafrechtelijk onderzoek en het bezoek van hun relaties.

8.3 Uitwisseling detentiecapaciteit BES met Curaçao en St. Maarten

Op grond van artikel 38, eerste lid van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is de samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit geregeld¹³.

Artikel 4 lid 1 van deze onderlinge regeling bepaalt dat de Openbare Ministeries van genoemde landen hun verzoek om beschikbaarstelling van detentiecapaciteit door tussenkomst van de procureur-generaal richten tot de minister van Justitie van het land dat mogelijkwerijs detentiecapaciteit beschikbaar kan stellen.

Dit artikel impliceert de 'bottleneck' in de praktische uitvoering van deze regeling omdat de voor de uitvoering van detentie verantwoordelijke autoriteiten in de onderscheiden landen, als zij daadwerkelijk gebruik moeten maken van de regeling, een tijdrovende bureaucratische hobbel via de procureur-generaal en de minister van het ontvangende land moeten nemen. Deze laatste kan, op heel andere gronden dan die de urgentie van de verzochte

¹³ Inwerkingtreding d.d. 23-09-2010 Staatsblad 2010, 387.

uitwisseling bepaalt, de verplaatsing aanhouden of weigeren, waardoor de directeur van een detentievoorziening -maar ook het Openbaar Ministerie van een land(sdeel)- in voorkomend geval met een aanzienlijk probleem is opgezadeld. Er kunnen zich namelijk omstandigheden voordoen van orde en veiligheid of als gevolg van een strafrechtelijk onderzoek, die maken dat het noodzakelijk is om voortvarend gedetineerde(n) te verplaatsen naar een andere locatie van detentie. Gezien de beperkte detentiecapaciteit per (ei)land moet men dan voortvarend kunnen uitwijken naar een voorziening die relatief in de nabijheid beschikbaar is.

Betrokkenen geven de Raad aan dat zonder de onderlinge regeling, ten tijde van het staatkundige verband van de Nederlandse Antillen, bedoelde uitwisseling van gedetineerden aanmerkelijk sneller tot stand kwam dan met de huidige regeling.

Collegiaal overleg tussen de verschillende directiefunctionarissen loste in die tijd de urgente plaatsingsproblematiek vaak al op voordat formele bemoeienis van overige betrokken autoriteiten noodzakelijk was. Uiteraard keurden de laatsten de gang van zaken zo mogelijk vooraf, maar zeker achteraf, wel goed. Een passende oplossing voor detentieproblematiek was immers ook in hun belang.

8.4 Conclusies en aanbevelingen uitwisseling detentiecapaciteit

De Raad vindt het transport van gedetineerden binnen de BES-eilanden ondoelmatig, risicovol en kostbaar en stelt tevens vast dat de tussen Nederland, Curaçao en St. Maarten overeengekomen onderlinge detentieregeling in de uitvoering veel knelpunten oplevert die een doelmatige (en vaak urgente) overplaatsing van gedetineerden tussen de landen onnodig frustrereert. Op grond van deze bevindingen en conclusies doet de Raad daarom de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling voor DJI

- Realiseer binnen een redelijke termijn detentiecapaciteit op de Bovenwinden om daarmee kostbare, complexe en risicovolle transporten van zowel autoriteiten als relaties van gedetineerden te voorkomen.

Aanbeveling voor de minister van Veiligheid en Justitie

- Bezie de mogelijkheden om (handelings-)ruimte te bieden aan directieleden van detentievoorzieningen in de onderscheiden landen om zoveel mogelijk zelfstandig te handelen indien zich, naar hun gezamenlijke, professionele oordeel, de noodzaak voordoet tot urgente uitplaatsing en uitwisseling van gedetineerden. Bedoelde handelingen kunnen vervolgens -ex post- door de daarvoor (in formele zin) verantwoordelijke autoriteiten getoetst en geautoriseerd worden.

Bijlage

Bronnen

- Bezettingsoverzicht formatie JICN
- Capaciteitsoverzicht JICN
- Communicatiestructuur JICN
- Dagprogramma's JICN
- Eindrapport adviesbureau Smits van Burgst
- Gevangenismaatregel BES
- Huishoudelijk reglement BES
- Jaarplan 2013
- Jaarverslag 2012
- Organogram JICN
- Plan van aanpak verbetertraject 2012
- Plattegronden JICN
- Resultaten taskforce JICN
- Sanctiebeleid JICN
- Speerpunten 2013 JICN
- Verbetertraject JICN 2012
- Wet beginselen gevangeniswezen BES

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Kaya Industria 15a | Kralendijk | Bonaire
www.raadrechtshandhaving.com
Januari 2014 | J-22713