

Meer op een cel?

Advies 15 mei 2008

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

Inhoudsopgave

Vooraf	3
Kern van eerdere adviezen	3
Aanleiding en kern van het voorliggende advies	3
Uitbreiding van het aantal meerpersoonscellen in het kader van het programma 'Modernisering Gevangeniswezen'	4
De European Prison Rules	5
Plaatsing in een meerpersoonscel in de praktijk	6
<i>Contra-indicaties en de toepassing ervan</i>	6
<i>Behuizing</i>	8
<i>Sanctiebeleid</i>	10

Vooraf

Meerpersoonscelgebruik is in de reguliere penitentiaire inrichtingen ingevoerd in 2004. In verband met de invoering van meerpersoonscelgebruik werd destijds tevens de regelgeving aangepast. De basis voor plaatsing op een meerpersoonscel is te vinden in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

Artikel 11a Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden

1. De directeur kan een gedetineerde die in een regime van algehele of beperkte gemeenschap is geplaatst, een voor de gemeenschappelijke onderbrenging van gedetineerden bestemde verblijfsruimte toewijzen, tenzij de gedetineerde daarvoor ongeschikt wordt geacht.
2. Ongeschiktheid van een gedetineerde als bedoeld in het eerste lid kan samenhangen met:
 - a. diens psychische gestoordheid;
 - b. diens verslavingsproblematiek;
 - c. diens gezondheidstoestand;
 - d. diens gedragsproblematiek;
 - e. de achtergrond van het door hem gepleegde delict;
 - f. de aan hem opgelegde beperkingen.

Kern van eerdere adviezen

De Raad bracht over de invoering van het meerpersoonscelgebruik adviezen uit in 2003 en 2004. Daarin wees de Raad het meerpersoonscelgebruik als standaard voor detentie af. Hij achtte meerpersoonscelgebruik alleen acceptabel als noodmaatregel en was voorts van mening dat meerpersoonscelgebruik uitsluitend in daarvoor geschikte cellen met voldoende ruimte en privacy voor de gedetineerden mocht worden toegepast. Als gevolg van de versoering van het dagprogramma, waardoor gedetineerden lange tijd per dag op cel verblijven, achtte de Raad het meerpersoonscelgebruik risicovol. Meerpersoonscelgebruik zou daarom beperkt moeten blijven tot regimes van algehele gemeenschap, omdat de gedetineerden daar meer gelegenheid hebben om de cel te verlaten. De criteria op grond waarvan een gedetineerde van een meerpersoonscel kan worden uitgesloten achtte de Raad in zijn advies van 2004 te beperkt en te weinig specifiek, waardoor de kans bestond dat gedetineerden die er niet geschikt voor zijn, toch in een meerpersoonscel werden geplaatst.

Aanleiding en kern van het voorliggende advies

Aanleiding voor dit nieuwe advies is in de eerste plaats het kabinetsbeleid om het aantal meerpersoonscellen fors uit te breiden, zonder dat de praktijk terzake terdege is geëvalueerd. In de tweede plaats verschenen in 2006 de vernieuwde European Prison Rules (EPR) welke -evenals in de vorige versie- uitgaan van één gedetineerde per cel. De Nederlandse regering heeft deze Europese gevangenisregels, evenals de vorige versie van de EPR, ondertekend, maar wijkt hier in de praktijk structureel van af.

Voor zover meerpersoonscelgebruik structureel blijft, vraagt de Raad aandacht voor de wijze van uitvoering. Deze voldoet naar hij meent niet aan de daaraan te stellen eisen. In de praktijk constateert de Raad diverse problemen, onder meer aan de hand van een door hem gehouden enquête onder gedetineerden en uit de jurisprudentie.

Aanbevolen wordt de uitsluitingscriteria en de toepassing ervan aan te scherpen en de accommodatie te verbeteren. Met betrekking tot de accommodatie wordt ingegaan op het laatste CPT rapport. Daaruit

¹ Onder meer in de vreemdelingenbewaring vond eerder meerpersoonscelgebruik plaats, zij het in grotere celruimtes.

valt af te leiden dat het CPT ervan uitgaat dat een cel die door meerdere gedetineerden wordt gebruikt, daarvoor is vergroot.

Verder wordt aanbevolen de weigering om in een meerpersoonscel te worden geplaatst uit de strafsfeer te halen, incidentenregistratie bij te houden en dit jaar nog het meerpersoonscelgebruik deugdelijk te evalueren.

Uitbreiding van meerpersoonscellen in het kader van 'Modernisering Gevangeniswezen'

De Raad heeft kennisgenomen van de beleidsvoornemens van het ministerie van Justitie in het kader van het programma Modernisering Gevangeniswezen. Onderdeel van dit programma is een forse uitbreiding van het aantal meerpersoonscellen in deze kabinetsperiode teneinde hiermee opnieuw te bezuinigen. Deze uitbreiding dient zowel door middel van nieuwbouw als binnen de bestaande penitentiaire inrichtingen te worden gerealiseerd.

In de eerste plaats vindt de Raad dat bezuinigingsmaatregelen niet de aanleiding zouden moeten zijn voor uitbreiding van het aantal meerpersoonscellen.

Het besluit tot uitbreiding wekt de indruk dat het meerpersoonscelgebruik tot de normale varianten van het gevangenisregime zou behoren. De Raad wijst erop dat het meerpersoonscelgebruik in 2004 als noodmaatregel werd ingevoerd om een snelle oplossing te bieden voor een fors tekort aan celcapaciteit. Daarvan is nu geen sprake meer, er is zelfs leegstand. Niettemin wordt dit beleid voortgezet en zelfs uitgebreid, thans om een bezuiniging te realiseren. Daarmee worden de financiën een bepalende factor voor het gevangenisregime, waarvan de Raad vindt dat dat niet zo behoort te zijn.

De Raad wijst erop dat ook de Inspectie voor de Sanctietoepassing aanbeveelt om in tijden van leegstand en overcapaciteit het meerpersoonscelgebruik niet door te zetten.

De Raad mist in het programma Modernisering Gevangeniswezen een visie waarin uitgangspunten staan geformuleerd voor een humaan penitentiair regime en waarin de resocialisatiedoelinden van detentie worden onderschreven en uitgewerkt. Zonder een dergelijke visie blijft het gevangeniswezen voortdurend kwetsbaar voor nieuwe bezuinigingsmaatregelen.

In de tweede plaats zou een besluit over voortzetting of uitbreiding van het meerpersoonscelgebruik gebaseerd moeten zijn op gedegen onderzoek en evaluatie. Echter thans is slechts 'op basis van de ervaringen', aldus de genoemde stukken, besloten tot voortzetting en uitbreiding van het meerpersoonscelgebruik. De Raad meent dat hiermee op onvoldoende gronden aangenomen wordt dat het meerpersoonscelgebruik tot op heden zonder grote problemen verloopt en dat meer gedetineerden geschikt zouden zijn om een cel te delen dan er thans in een meerpersoonscel verblijven.

Om bij het laatste aan te sluiten: het is algemeen bekend dat het aantal gedetineerden met een psychische stoornis groeit. Daar de aanwezigheid van een psychische stoornis een contra-indicatie vormt voor plaatsing op een meerpersoonscel zou deze tendens tot terughoudendheid ten aanzien van het voortzetten of uitbreiden van het meerpersoonscelgebruik moeten nopen.

De Raad wijst erop dat de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van hen van wie zij de vrijheid heeft benomen.

Er zijn weliswaar tot nu toe weinig ernstige incidenten bekend, maar nu een registratie hiervan ontbreekt mogen hieraan geen stellige conclusies worden verbonden. Uit het onderzoek naar de proef met (vrijwillig) meerpersoonscelgebruik begin 2004 en uit een in 2007 door de Raad uitgevoerde enquête onder gedetineerden en personeel blijkt dat een niet verwaarloosbaar aantal gedetineerden zich

¹ Nota 'Veranderopgaven DGPJS' d.d. 17 oktober 2007 en brief aan de TK d.d. 12 november 2007 nr 5512425/07/DSP

² Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede kamer van 3 april 2008, nr. 5539319/08/DSP

³ Motie Van Velzen Kamerstukken 24 587 nr. 266

⁴ bevestigd door het EHRM in de zaak van de gedetineerde Edwards in het UK die in 1995 door een psychisch gestoorde celgenoot werd gedood.

⁵ J.A. Moors e.a. 'Kiezen voor delen?' Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik. WODC Den Haag 2004.

onveilig voelt in een meerpersoonscelgebruik. Ook worden gevallen van agressie en seksuele intimidatie genoemd. Uit veld- en toezichtbezoeken is de Raad gebleken dat agressie op cel inderdaad voorkomt. Hij noemt tenslotte hier nog het incident in 2007 in het Detentiecentrum te Alphen a/d Rijn waarbij een gedetineerde door zijn celgenoot met kokend water werd overgoten. De Raad meent dan ook dat, al zou het aantal incidenten beperkt zijn, de situatie als zodanig risicovol blijft, met name omdat toezicht vaak langdurig ontbreekt.

Niet alleen incidenten zouden moeten worden geregistreerd, ook de signalen van onveiligheid en de momenten waarop preventief is ingegrepen.

De European Prison Rules

De Raad moet constateren dat het plaatsen van meer personen in een cel in ons land inmiddels politiek en maatschappelijk onomstreden is. De Raad plaatst hiernaast de in 2006 vernieuwde European Prison Rules (EPR) waarin het uitgangspunt van één persoon op een cel wordt herbevestigd.

Artikel 18.5, 18.6 en 18.7 EPR

Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation. Accommodation shall only be shared if it is suitable for this purpose and shall be occupied by prisoners suitable to associate with each other. As far as possible, prisoners shall be given a choice before being required to share sleeping accommodation.

Gedetineerden behoren dus in beginsel te beschikken over een eigen cel. Het delen van een cel met een medegedetineerde zou alleen moeten worden toegepast als de gedetineerde hierbij een belang heeft.

Gedetineerden zouden in de gelegenheid moeten zijn hun voorkeur voor uit te spreken. De Raad merkt hier wel bij op dat het EPR hierbij aangepaste en vergrote cellen op het oog heeft.

De EPR is weliswaar geen bindende regeling, maar Nederland heeft deze wel onderschreven, zoals het dat ook deed met de vorige versie. Het mag dan ook bevreesdheid wekken en het vraagt in elk geval nadere verantwoording wanneer Nederland in de praktijk afwijkt van een vrijwillig onderschreven Europees standpunt. Nu kan een tijdelijke afwijking in noodsituaties gerechtvaardigd zijn, zoals destijds bij een celtekort. Daarvan is in de huidige praktijk echter geen sprake, waarop hierboven al is gewezen. Met het huidige plan om het aantal meerpersoonscellen uit te breiden wordt principieel een andere keuze gemaakt en raakt de Nederlandse praktijk verder van dit Europese uitgangspunt verwijderd.

Plaatsing in een meerpersoonscel in de praktijk

Contra- indicaties en de toepassing ervan

De Raad acht het noodzakelijk om zowel de contra-indicaties zelf als de toepassing ervan te verbeteren. De contra-indicaties zijn behalve beperkt ook ruim interpretabel en het zorgvuldig toepassen daarvan komt vaak in het gedrang. Hierdoor is het risico op het plaatsen in een meerpersoonscel van gedetineerden die hier niet geschikt voor zijn betrekkelijk groot.

Uit de praktijk verneemt de Raad dat gedetineerden vaak al binnen twee weken na binnenkomst in de inrichting een meerpersoonscel moeten betrekken. Als gevolg daarvan is, met de beperkte aandacht die het personeel aan de gedetineerde kan geven, de tijd te kort om te kunnen beoordelen of een gedetineerde geschikt dan wel ongeschikt is voor een verblijf in een meerpersoonscel. Ook uit de jurisprudentie zijn gevallen bekend waarin het afwegen van eventuele contra-indicaties is overgeslagen.

¹ Rules 18.5, 18.6, 18.7 van de Recommendation 2006.2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules

² Beroepsrechtspraak RSJ o.a. d.d. 03/08/2006 zaaknr. 06/1272/GA en d.d. 21/12/2007 zaaknrs. 07/2182/GA en 07/2308/GA,

Voorts is de Raad van mening dat de criteria ruim interpreteerbaar zijn en hij verwijst in dezen naar zijn advies van 2004. Dat er problemen kunnen zijn met de uitleg van de contra-indicaties blijkt tevens uit de jurisprudentie.

De Raad pleit daarom voor een zorgvuldiger toepassen van de contra-indicaties. Dit kan in de eerste plaats door het in de regeling opnemen van een minimale observatieperiode (van bijvoorbeeld twee weken) gevolgd door een rapportage welke voorafgaat aan de beslissing tot plaatsing.

Ten tweede zouden de contra-indicaties kunnen worden aangescherpt en aangevuld, bijvoorbeeld in de vorm van een landelijke richtlijn.

De Raad geeft daarbij in overweging om langgestraften alleen in een meerpersoonscel te plaatsen indien zij zelf hier de voorkeur aan geven. Bij de plaatsing in een meerpersoonscel van zwakbegaafden en andere gedetineerden die in relatie met mede gedetineerden kwetsbaar zijn, zou nadrukkelijk moeten worden stilgestaan. Verder pleit de Raad ervoor bij de afweging een gedetineerde in een meerpersoonscel te plaatsen meer rekening te houden met bijzondere omstandigheden en risico's.

Daarbij denkt de Raad aan een voor de resocialisatie van de gedetineerde noodzakelijke studie, met het gegeven dat één van de gedetineerden rookt en alert te zijn op de mogelijkheid van seksuele intimidatie. Bekend is voorts dat in een aantal inrichtingen het activiteitenrooster zo is opgesteld dat gedetineerden die een cel delen om beurten uit de cel zijn. Daarmee wordt de privacy van de gedetineerde binnen de bestaande mogelijkheden zoveel mogelijk bevorderd. De Raad pleit ervoor dit beleid te bevorderen zodat dit in alle inrichtingen met meerpersoonscellen wordt toegepast.

De Raad hield in 2007 een enquête onder de gedetineerdencommissies (gedeco's) over hun ervaringen met meer persoonscelgebruik. Daar kwam o.a. het volgende uit naar voren:

Gedeco's

Zestien gedeco's geven aan dat het delen van de cel tot spanningen of problemen leidt. Eén gedeco ervaart op dit punt geen problemen. Voorkomende problemen zijn: roken (6), hygiëne (8) en privacy (15). De problemen zijn te bespreken met het personeel (13), doch enkele gedeco's hebben deze ervaring niet (2) en soms wordt bespreekbaarheid verschillend beoordeeld (3). De reactie op problemen vanuit de inrichting wordt vaak beoordeeld als verschillend (9), maar het uit elkaar plaatsen is bijna altijd mogelijk (18). Slechts één gedeco geeft aan dat dit niet mogelijk is.

Gevraagd naar positieve kanten van de meerpersoonscel, zeggen dertien gedeco's dat er ook positieve kanten zijn. Vijf gedeco's zien echter geen positieve aspecten en drie gedeco's zijn van oordeel dat er maar soms positieve aspecten zijn.

Een ander probleem als gevolg van meerpersoonscelgebruik ontstaat bij de constatering van contrabande in de cel, waarvan de verantwoordelijke niet kan worden aangewezen. In de rechtspraak hebben zich in dezen verschillende zaken voorgedaan.

Behuizing

De wettelijke eisen die aan een celruimte voor twee gedetineerden worden gesteld zijn naar de Raad meent nogal magere:

Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen

Artikel 3 Ruimtelijk eisen

Met een afwijkingmarge van 10% heeft de verblijfsruimte minimaal een vloeroppervlak van 10 vierkante meter, een breedte van 2 meter en een vrije hoogte van 2,5 meter.

Artikel 10 Inrichting

· Beroepsrechtspraak RSJ o.a. d.d. 28/03/2006, zaaknr. 05/3066/GA en d.d. 21/03/2005, zaaknr. 04/3088/GA

· Beroepsrechtspraak RSJ zaaknr. 05/2197/GA 2 jan. 2006; 06/0414/GA en 06/0623/GA, beiden van 27 april 2006

1. De verblijfsruimte is ingericht met tenminste:
 - a. een spiegel;
 - b. een open hang-legkast;
 - c. een schrijf-werktafel;
 - d. een stoel;
 - e. een aan de wand bevestigd prikbord;
 - f. een bed;
 - g. twee wandcontactdozen.
2. De verblijfsruimte waarin twee gedetineerden worden ondergebracht is, in afwijking van de in het eerste lid genoemde onderdelen d en f, ingericht met ten minste twee stoelen respectievelijk een persoonlijke slaapgelegenheid voor de individuele gedetineerde. Daarnaast is deze verblijfsruimte ingericht met ten minste een af te sluiten opbergruimte voor de individuele gedetineerde.

De Raad acht de oorspronkelijk voor één gedetineerde gebouwde cellen alleen ter overbrugging van een noodsituatie aanvaardbaar voor het plaatsnemen van twee personen. De EPR gaan ervan uit dat bij plaatsing van meerdere gedetineerden in een cel, deze daarvoor geschikt moet zijn. Naar de Raad meent is daarvan geen sprake bij deze eenpersoonscellen. De gedetineerden delen de luttele vierkante meters, ze delen een douche en een toilet en vaak een televisie, ze slapen dicht bij elkaar en hebben geen enkele privacy. Dit voor het grootste deel van de dag.

Het CPT staat in zijn laatste rapport stil bij het meerpersoonscelgebruik. Terecht beschrijft het CPT de invoering van het meerpersoonscelgebruik als een belangrijke verandering sinds het vorige bezoek. Opmerkelijk is bovenal dat het CPT uitgaat van onvolledige of zelfs onjuiste informatie:

One of the most visible alterations is the introduction of double-occupancy cells in an number of remand prisons; although the CPT's delegation did not visit any of these cells, it was told that these cells had been refurbished and enlarged to meet the needs of double occupancy (§ 25).

Het CPT gaat kennelijk van de onjuiste veronderstelling uit dat alleen in enkele huizen van bewaring meerpersoonscellen in gebruik zijn en dat voor dubbel gebruik de eenpersoonscellen zijn vergroot. In de brief van de minister van 29 januari aan de Tweede Kamer, waarin deze reageert op het CPT-rapport, wordt deze onjuiste veronderstelling niet weersproken. Wel wordt gemeld dat het CPT de regering verzoekt om aanvullende informatie over het gebruik van meerpersoonscellen, de criteria voor de accommodatie van meerpersoonscellen, of extra personeel is aangesteld in inrichtingen waar meerpersoonscelgebruik is ingevoerd, en over de oppervlakte van meerpersoonscellen.

Requests for information:
the criteria for accommodation in double-occupancy cells (paragraph 25);
- whether additional staff have been deployed in prisons where double cell occupancy has been introduced (paragraph 25);
- confirmation that double-occupancy cells have indeed been enlarged before entering into service and, if so, information about the cell space per prisoner in a double-occupancy cell (paragraph 25);

Uiteindelijk zal de regering aan het CPT naar waarheid moeten melden dat eenpersoonscellen die door twee gedetineerden worden gebruikt, voor dit doel niet zijn vergroot. Belangrijker nog is dat uit de vraagstelling van het CPT kan worden afgeleid dat deze ervan uitgaat dat deze cellen zijn vergroot, omdat dit zo behoort te zijn.

¹ Report to the authorities of de Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, to Aruba and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and inhuman or degrading treatment or punishment. Strasbourg, 3 december 2007. Het CPT bezocht Nederland en de Antillen in de periode 4-14 juni 2007.

De Raad constateert dan ook dat zijn eerder gegeven advies om, indien niet principieel (anders dan in noodgevallen) van meerpersoonscelgebruik wordt afgezien, dit uitsluitend toe te passen in cellen die voor meerdere gedetineerden zijn gebouwd en ingericht, steun vindt bij het CPT. Het Detentie Concept Lelystad kan hiervan als voorbeeld dienen.

Sanctiebeleid

Op basis van de Penitentiaire beginselenwet wordt een gedetineerde die weigert om plaats te nemen in een meerpersoonscel gestraft wegens het verstoren van de orde in de inrichting en opgesloten in een strafcel.

Penitentiaire beginselenwet

Artikel 50 lid 1

Indien een ambtenaar of medewerker constateert dat een gedetineerde betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en hij voornemens is daarover aan de directeur schriftelijk verslag te doen, deelt hij dit de gedetineerde mede.

Artikel 51 lid 1

De directeur kan wegens het begaan van feiten als bedoeld in artikel 50 lid 1, de navolgende disciplinaire straffen opleggen:

- a. Opsluiting in een strafcel dan wel andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken.

Gedetineerden die een meerpersoonscel weigeren, worden gestraft met een soms maanden durend verblijf in een strafcel. De Raad vraagt zich af of het gedrag terzake van de gedetineerde deze sanctie wel rechtvaardigt. Dit gedrag, in casu de weigering van de gedetineerde om met een ander een cel te delen, wordt vooral ingegeven door zijn sterke behoefte aan privacy en kan moeilijk worden gezien als bedoeld om de orde of veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in gevaar te brengen. Het feit dat een soms langdurig verblijf in een strafcel de gedetineerde vaak niet van zijn streven afbrengt, kan als bevestiging van deze visie worden gezien. De facto ontardt dit sanctiebeleid veelal in een prestigestrijd met de gedetineerde, waarbij de laatste uiteindelijk soms als aanhouder wint. Na weken van afzondering krijgt de weigeraar toch zijn eigen cel. Door in die gevallen uiteindelijk toe te geven aan de wens van de gedetineerde wordt bevestigd dat het in wezen niet ging om strafbaar gedrag.

Het ligt daarom in de rede het beleid om gedetineerden in een meerpersoonscel te plaatsen uit de strafsfeer te halen. In plaats van een straffende reactie achteraf zou de keuze voor een meerpersoonscel in positieve zin bevorderd kunnen worden. Daarbij denkt de Raad aan het stimuleren van gedetineerden om een meerpersoonscel te accepteren, door bijvoorbeeld hiervoor een beloning in het vooruitzicht te stellen in de vorm van extra tijd voor recreatie of luchten en dergelijke. Hiervoor zou een landelijk geldende richtlijn kunnen worden opgesteld.

Indien uitgegaan wordt van de voorkeur van de gedetineerde voor plaatsing in een meerpersoonscel wordt tevens tegemoetgekomen aan de EPR, die uitgaat van het belang van de gedetineerde.