



## Samenvatting

### Advies Disciplinair straffen en afzonderen in detentie

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft op eigen initiatief een advies uitgebracht waarin wordt gereflecteerd op het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie. Dit advies laat zien wat volgens de RSJ nodig is voor een evenwichtige en zorgvuldige uitvoering van het sanctie- en afzonderingsbeleid.

#### Aanleiding

In 2016 werden de sanctiekaart en het beleidskader 'Afzondering in detentie' in gebruik genomen voor het disciplinaire straffen en afzonderen binnen detentie. De sanctiekaart bestond uit een tabel met richtinggevend maximumstraffen per situatie binnen de reikwijdte van artikel 51 Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Het beleidskader was gericht op het afzonderingsbeleid binnen detentie, zowel voor de disciplinaire straf als de ordemaatregel. Hierin stond aangegeven dat werd ingezet op het terugdringen van het aantal (langdurige) afzonderingen.

In 2019 werd de landelijke sanctiekaart herijkt waardoor ten aanzien van een drietal situaties de versmalling uit de sanctiekaart weer werd verruimd tot de wettelijke mogelijkheden uit artikel 51 Pbw. Daarnaast werd de sanctiekaart voorzien van een informatieblad met uitgangspunten en rechtsbeginselen voor het disciplinaire straffen in detentie. Ten tijde van deze herijking van de sanctiekaart is het beleidskader 'Afzondering in detentie' ingetrokken. In juli 2021 is tevens de sanctiekaart ingetrokken. Het informatieblad, behorend bij de herijkte sanctiekaart uit 2019, werd op twee punten aangepast en is ten tijde van de afschaffing van de sanctiekaart aan de directies van de penitentiaire inrichtingen (PI's) verstrekt. Deze versie van het informatieblad is niet openbaar te raadplegen.

De sanctiekaart en het beleidskader 'Afzondering in detentie' hadden tot doel het sanctie- en afzonderingsbeleid binnen de verschillende PI's te uniformeren. Het feit dat beide stukken in een paar jaar tijd zijn ingetrokken vraagt naar mening van de RSJ om een herbezinning op het sanctie- en afzonderingsbeleid binnen detentie. Om die reden is op eigen initiatief van de RSJ dit advies tot stand gebracht.

#### Conclusies

##### *Aanvullend sanctie- en afzonderingsbeleid noodzakelijk*

In dit advies heeft de RSJ geconstateerd dat het opstellen van beleid met betrekking tot het disciplinaire straffen in detentie, in aanvulling op het bestaande sanctiebeleid, noodzakelijk is. Zowel de persoonsgerichte aanpak als het kader van de Pbw laten veel ruimte voor interpretatie. Het is de RSJ niet duidelijk in hoeverre onderliggende rechtsbeginselen hierbij doorwerking vinden, nu dit niet expliciet is gemaakt. Het

informatieblad bij het sanctiebeleid (2021) noemt verschillende rechtsbeginselen, maar deze opsomming is volgens de RSJ niet uitputtend, aangezien het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen niet worden genoemd (artikel 2 Pbw). Bij de ontwikkeling van aanvullend beleid omtrent het disciplinaire straffen en afzonderen in detentie, dienen deze beginselen volgens de RSJ als uitgangspunten te dienen. Bovendien acht de RSJ de kenbaarheid van het informatieblad onvoldoende, aangezien het niet openbaar is gepubliceerd.

Een plaatsing in afzondering kan verschillende schadelijke effecten voor de gedetineerde tot gevolg hebben, waaronder psychotische symptomen, symptomen behorend bij een posttraumatische stressstoornis en depressie. Met betrekking tot afzonderen is op dit moment geen specifiek beleid, buiten de persoonsgerichte aanpak, voorhanden. De RSJ adviseert dan ook een afzonderingsbeleid te ontwikkelen, op basis waarvan het terugdringen van afzonderen weer een concreet beleidsdoel wordt. Daarbij dient te worden toegewerkt naar een situatie waarbij afzondering niet langer wordt ingezet als disciplinaire straf, maar enkel als ordemaatregel.

#### *Het ontwikkelen van indicatiepunten voor de uitvoering*

In het kader van de rechtseenheid en rechtszekerheid vindt de RSJ het van belang dat de PI-directeuren gezamenlijk indicatiepunten gaan ontwikkelen voor de toepassing van disciplinaire straffen. Hierbij dient te worden ingezet op het teweegbrengen van een positieve gedragsverandering bij de gedetineerde en het voorkomen van detentieschade. In de uitvoering van het afzonderingsbeleid dient het terugdringen van afzondering voor PI-directeuren een constant streven te zijn, waarbij eenzame opsluiting in alle gevallen wordt voorkomen. Daarnaast adviseert de RSJ dat PI-directeuren meer gebruik maken van inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke disciplinaire straffen.

#### *Voldoen aan randvoorwaarden*

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

## **Aanbevelingen**

1. Ontwikkel op korte termijn beleid met betrekking tot disciplinair straffen en afzonderen in detentie in aanvulling op het bestaande sanctie- en afzonderingsbeleid, gebaseerd op het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen (artikel 2 Pbw).



Dit aanvullende beleid moet volgens de RSJ onder meer tot doel hebben afzondering als ordemaatregel terug te dringen en afzondering als disciplinaire straf af te schaffen.

2. Zorg ervoor dat het sanctie- en afzonderingsbeleid, inclusief het nog te ontwikkelen aanvullende beleid, kenbaar is voor alle betrokkenen in de detentiepraktijk. Zorg er tevens voor dat dit beleid online is te raadplegen door middel van officiële publicaties.
3. Maak de uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en doeltreffendheid expliciet in de Pbw, met het oog op artikel 23, 24 en 51-55.
4. Neem een verzwaarde motiveringsplicht op in hoofdstuk V en IX Pbw, voor disciplinaire straffen en ordemaatregelen die leiden tot verstrekende beperkingen van de vrijheden van gedetineerden. Dit geldt in het bijzonder voor afzondering.
5. Werk, samen met de PI-directeuren, toe naar een situatie waarin afzondering uitsluitend plaatsvindt als ordemaatregel en niet als disciplinaire straf.
6. Laat PI-directeuren gezamenlijk indicatiepunten formuleren voor de toepassing van disciplinaire straffen.
7. Laat PI-directeuren, ter voorkoming van eenzame opsluiting, voorzien in dagelijks contact tussen een gedragsdeskundige en de afgezonderde gedetineerde, waarna de PI-directeur eveneens dagelijks door de gedragsdeskundige wordt geadviseerd over de voortzetting van de afzondering.
8. Laat PI-directeuren meer gebruik maken van inventieve en herstelgerichte bijzondere voorwaarden (artikel 53 lid 2 Pbw) bij een voorwaardelijke disciplinaire straf.
9. Maak werk van een heroriëntatie op de rol en taken van de piw-er.
10. Zorg voor een kwalitatief goede (juridische) ondersteuning van de PI-directie en waarborg dat opgelegde disciplinaire straffen goed worden onderbouwd.
11. Investeer in de scholing van PI-personeel om gedrag dat voortkomt uit psychische problematiek en problematiek met betrekking tot een licht verstandelijke beperking (Ivb) te herkennen. Besteed bij deze scholing ook aandacht aan kennis over etnische en interculturele aspecten.
12. Zorg voor voldoende plekken in specialistische voorzieningen, zoals Extra Zorg Voorzieningen (EZV's) en Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's), voor gedetineerden met psychische problematiek.
13. Verbeter het managementinformatiesysteem waardoor hieraan op betrouwbare wijze cijfers kunnen worden ontleend. Deze cijfers moeten niet alleen zien op het aantal disciplinaire straffen en ordemaatregelen, maar ook op de gerealiseerde duur, het gedrag dat heeft geleid tot de disciplinaire straf of ordemaatregel en de vorm hiervan.
14. Analyseer, monitor en evalueer het aantal afzonderingen en de aanleidingen daartoe teneinde het aantal afzonderingen terug te dringen.

Het advies kunt u raadplegen op de RSJ [website](#).

