

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

34 843

Seksuele intimidatie en geweld

Nr. 931

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2024

In mijn beleidsreactie op het Inspectierapport PI Nieuwersluis¹ van 31 mei 2023 heb ik aangekondigd de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (hierna RCGOG) advies te vragen over het pakket van maatregelen dat ik naar aanleiding van het Inspectierapport heb genomen.

De RCGOG heeft mij 29 februari jl. haar advies aangeboden. Ik ben haar erkentelijk voor de inzichten en aanbevelingen die zij daarin deelt. Ik vind het belangrijk dat gedetineerden in een veilige omgeving verblijven en dat medewerkers in een veilige omgeving werken. De aanbevelingen van de RCGOG zijn belangrijk bij het verder versterken van de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Met deze brief bied ik u het advies aan en licht ik toe hoe ik opvolging geef aan het advies.

Vraagstelling advies

De RCGOG is gevraagd in haar advies expliciet aandacht te besteden aan de volgende vragen:

1. Hoe kijkt u aan tegen het pakket van maatregelen, zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het Inspectierapport, en ontbreken daarbij nog belangrijke elementen?
2. Welke aandachtspunten ziet u bij de implementatie van deze maatregelen?
3. Kunt u daarbij specifiek ingaan op het wegnemen van de drempel om te melden en de toegankelijkheid en deskundigheid van de aandachtsfunctionaris voor de gedetineerden?

Conclusies

De RCGOG constateert dat seksueel grensoverschrijdend gedrag overal voorkomt in de maatschappij. Er zijn echter risicofactoren die de kans op

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 24 587, nr. 898

grensoverschrijdend gedrag vergroten, zoals machtsafhankelijkheid en één-op-één werksituaties. Verschillende factoren in een penitentiaire inrichting (PI) maken dat de PI een zeer risicovolle omgeving voor seksueel grensoverschrijdend gedrag kan zijn, en dus een omgeving waarin een goed doordacht stelsel van beheersmaatregelen noodzakelijk is. Een cultuur binnen een organisatie duurzaam veranderen zodat seksueel grensoverschrijdend gedrag er niet meer voorkomt, dient volgens de RCGOG op drie niveaus te geschieden: de omgangscultuur (normen, waarden en gedragspatronen), de organisatiestructuur (georganiseerde kenmerken van de setting die beïnvloeden welk gedrag mogelijk of toegestaan is binnen die setting) en het systeem van specifieke maatregelen voor de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag (meldingsmogelijkheden en ondersteuning daarbij). Geconcludeerd wordt dat DJI op al deze drie niveaus acties heeft ondernomen, maar dat aanvullende actie nodig is.

De RCGOG doet in totaal vijftien aanbevelingen gericht op de omgangscultuur, op de Commissies van Toezicht (CvT) ten behoeve van gedetineerden, en meer algemeen ten aanzien van het meldproces. Aan het einde van deze brief treft u de aanbevelingen als bijlage aan.

Algemene reactie

Seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen gedetineerden en medewerkers is onacceptabel. Gedetineerden moeten kunnen rekenen op een veilige detentie, medewerkers moeten kunnen rekenen op een veilige werkplek. Er moet een aanspreekcultuur zijn, er mogen geen drempels zijn voor het bespreken en melden van ongewenste situaties of – wanneer de gedraging is begaan door een medewerker – het melden van (vermoedens van) integriteitsschendingen of aangifte doen van een strafbaar feit. Ik heb dit centraal gezet in de beleidsreactie op het inspectierapport. Het advies van de RCGOG onderstreept dit en laat zien dat dit niet aflatende aandacht vraagt. De aanbevelingen die de RCGOG doet zijn waardevol en sluiten aan bij de aanbevelingen van het Inspectierapport en de maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn genomen. De RCGOG acht daarbij nog aanvullende stappen en maatregelen nodig. De aanbevelingen van de RCGOG zijn waardevol, omdat het DJI en mij helpt de aanpak van grensoverschrijdend gedrag te versterken en daarmee de detentie voor gedetineerden en de werkplek voor medewerkers van DJI nog veiliger te maken.

De aanbevelingen van de RCGOG zien op het verbeteren van de omgangscultuur, het verlagen van drempels om te melden bij de CvT's en het vergroten van de deskundigheid van de CvT's en aanbevelingen ten aanzien van het meldproces. Ik ga hieronder per thema in op de aanbevelingen en hoe ik daar opvolging aan geef.

Aanbevelingen omgangscultuur – normen, waarden en gedragspatronen

De aanbevelingen zijn gericht op het veranderen van de toerusting van medewerkers en leidinggevenden en het vergroten van het vakmanschap. Bijvoorbeeld het aanpassen van gedragscodes, investeren in opleidingen met aandacht voor specifiek het werken met vrouwen en intervisies.

Ik deel met de RCGOG dat er een heldere norm moet zijn. Deze norm is binnen DJI ook geformuleerd. Iedere vorm van seksueel gedrag tussen gedetineerden en personeel of machtsmisbruik is per definitie grensoverschrijdend en absoluut ontoelaatbaar. Op situaties waar grensoverschrijdend gedrag duidelijk is moet altijd adequaat worden gereageerd. Er zijn echter ook situaties waarbij veel minder evident is of van grensover-

schrijdend gedrag sprake is. In detentie zijn gedetineerden voor veel zaken afhankelijk van penitentiaire inrichting werkers (PIW'ers). Van PIW'ers wordt verwacht dat zij maatwerk weten te leveren bij de vele keuzes die zij op een dagelijkse basis moeten maken. Denk hierbij aan het wel of niet verstrekken van paracetamol, maar ook het wel of niet toestaan van een extra telefoonmoment of het wel of niet aangaan van het gesprek op een moment dat de gedetineerde dit even nodig heeft. Juist omdat niet alles in regels gevangen kan worden en maatwerk een noodzakelijk onderdeel van het werk is, kan er een verschil zijn tussen de intentie van de medewerker en hoe het door de gedetineerde wordt ervaren – of andersom. Omdat er altijd een dergelijk grijs gebied bestaat, is het van belang dat er een cultuur bestaat waar medewerkers met elkaar in gesprek gaan over en elkaar aanspreken op wat binnen deze bandbreedte wel of niet professioneel gedrag is. Waar de regels te veel ruimte laten zullen deze worden aangescherpt.

Om aan deze cultuur te werken, heeft de PI Nieuwersluis de eigen gedragscode geactualiseerd, met specifiek aandacht voor de norm en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Zo is informatie toegevoegd over de relationele veiligheid, hoe mensen bij zichzelf kunnen toetsen of ze integer gedrag vertonen en tips waarmee medewerkers kunnen oefenen op het aanspreken van collega's over hun gedrag. De gedragscode is overgenomen door de twee andere vrouweninrichtingen en wordt meegenomen in de op handen zijnde actualisatie van de DJI-brede gedragscode, die een DJI-specifieke aanvulling is op de Gedragscode Integriteit Rijk.

DJI brengt op verschillende manieren de onderwerpen integriteit, sociale veiligheid en grensoverschrijdend gedrag onder de aandacht, waarbij macht en afhankelijkheid, afstand nabijheid, racisme en discriminatie en een veilig team terugkerende thema's zijn. Hierbij ziet onder andere het Programma sociale veiligheid² en het Bureau Veiligheid en Integriteit erop toe om continue aandacht voor deze thema's in de organisatie te borgen. Er zijn meerdere trajecten ingezet om leidinggevenden goed in stelling te brengen om onder andere signalen op te pikken, meldingen effectief op te pakken, en om het gesprek over waarden en normen in teams te bevorderen. Voor deze thema's dient structurele aandacht te zijn binnen de teambesprekingen en in de individuele functioneringsgesprekken.

De aanbevelingen van de RCGOG omtrent de omgangscultuur laten een belangrijk dilemma zien, dat specifiek is voor de context van DJI. De medewerkers van DJI balanceren tussen enerzijds de opdracht tot afstand (onafhankelijk van individuele voorkeuren en behoeften) en anderzijds nabijheid (rekening houden met persoonlijke omstandigheden). Hierbij worden continue afwegingen gemaakt en beslissingen genomen. Die nabijheid is belangrijk om maatwerk te kunnen leveren. Dat maatwerk is een belangrijk onderdeel van het vakmanschap van de Penitentiair Inrichtingswerker (PIW'er), maar vergroot de afhankelijkheidsrelatie. Het is echter ook de kern van het werk en daarmee het vakmanschap van een PIW'er.

DJI gaat met medewerkers, en zo mogelijk ook met gedetineerden, verkennen en vastleggen hoe op een goede manier recht kan worden gedaan aan enerzijds de aanbeveling van de RCGOG omtrent de discretionaire bevoegdheden en het vastleggen in regels, anderzijds de uitvoeringspraktijk. Juist de persoonlijke benadering met gedetineerden is

² Het Programma sociale veiligheid is gericht op het opzetten, inrichten en implementeren van een dragende structuur binnen de gehele organisatie om sociale veiligheid te borgen voor eenieder.

belangrijk, in het kader van samenwerken aan de re-integratie en het humane detentiebeleid waar ik voor sta. Gedetineerden strikt volgens regels en kaders bejegenen komt wellicht de duidelijkheid ten goede komt, maar niet de leefbaarheid en kan dus ook leiden tot meer onvrede onder gedetineerden en derhalve minder (sociale) veiligheid. Het is daarbij onmogelijk en niet werkbaar om alle denkbare situaties vast te leggen in regels. DJI wil daarom de aanbevelingen over de discretionaire bevoegdheden en het meer vastleggen in regels en kaders uitgebreider doordenken. DJI bekijkt wat een effectieve manier is om dit te realiseren.

«Melden» klinkt groot en kan daardoor een drempel vormen. DJI zet daarom ook actief in op het faciliteren van een open aanspreekcultuur, met ruimte voor zelfcorrectie, maar ook «als je iets opvalt, zeg het me even». Juist het signaleren en benoemen heeft de expliciete aandacht bij eerdergenoemde trainingen.

Medewerkers kunnen in eerste instantie met hun signaal, zorg of observatie naar de collega of hun leidinggevende alvorens eventueel te escaleren.

Verder is er periodiek aandacht voor grensoverschrijdend gedrag in het medewerkersonderzoek, de gedetineerdensurvey en tijdens de vergaderingen met de CvT's en de Gedetineerdencommissie (Gedeco).

Specifiek voor de vrouweninrichtingen heeft het Opleidingsinstituut (OI) van DJI de opleidingsmodule «Werken met vrouwelijke gedetineerden» ontwikkeld en worden intervisie sessies gefaciliteerd.

Tenslotte heeft DJI de Universiteit Leiden gevraagd cultuuronderzoek te doen in de drie vrouweninrichtingen. De resultaten kunnen de besprekingen verder voeden. De resultaten van het onafhankelijk onderzoek zal ik bespreken met de Inspectie.

Aanbevelingen voor de Commissies van Toezicht

De aanbevelingen van de RCGOG zijn gericht op het verlagen van drempels om te melden bij de CvT's en het vergroten van de deskundigheid van de CvT's. Denk hierbij aan telefonisch melden, anderen machtigen om voor gedetineerden te melden of de samenstelling van de CvT's aanpassen zodat er meer herkenbaarheid is bij gedetineerden.

Ik onderschrijf de noodzaak dat melden zo laagdrempelig mogelijk moet zijn. Naar aanleiding van het Inspectierapport is reeds een aantal maatregelen genomen, en is de voorlichting over de meldmogelijkheden versterkt. In de beleidsreactie op het Inspectierapport heb ik aangekondigd dat in de CvT van iedere DJI-inrichting een aandachtsfunctionaris niet-integer gedrag wordt aangesteld. In de PI's Ter Peel en Zwolle zijn deze aandachtsfunctionarissen bij de CvT ingesteld. In de PI Nieuwersluis is er, met het oog op snelle implementatie, voor gekozen een externe vertrouwenspersoon aan te trekken, onafhankelijk van de CvT. Beide vormen kennen voor- en nadelen. Na een jaar worden beide vormen van de aandachtsfunctionaris geëvalueerd en wordt de opgedane kennis ook gedeeld met de CvT's van de andere DJI-inrichtingen, zodat zij dat kunnen gebruiken bij de verdere positionering en doorontwikkeling van de functionaris.

Gelet op het grote belang van de CvT ondersteunt DJI de CvT's op meerdere punten zo goed mogelijk. Zo is DJI in contact met de CvT's om te bezien hoe DJI de commissies kan helpen bij het advies om bij het communicatiemateriaal op B1 -taalniveau aan te bieden. Ik onderschrijf samen met DJI ook het belang van een diverse en herkenbare samenstelling van de CvT. De drie vrouweninrichtingen hebben met de CvT's

afgesproken dat in hun jaarverslag expliciet aandacht komt voor het onderwerp sociale veiligheid. Hoewel het aan de CvT's zelf is om de leden te selecteren zal DJI strakker inzetten op een evenwichtige samenstelling van de CvT's, zowel in diversiteit als herkenbaarheid en zal DJI met hen in gesprek gaan hoe zij hen hierin kan ondersteunen.

Aanbevelingen ten aanzien van het meldproces

De aanbevelingen zijn erop gericht het melden van (vermoedens van) integriteitsschendingen begaan door medewerkers van DJI te vergemakkelijken en meer zicht op deze meldingen te krijgen (inclusief signalen, zorgen of onregelmatigheden). Hierbij doet de RCGOG de aanbeveling om Bureau Integriteit van DJI (BI) meldingen van eenieder te laten behandelen zonder tussenkomst van een diensthoofd (ambtshalve onderzoek).

Samen met DJI onderschrijf ik het belang dat iedere melding van een (vermoeden van een) integriteitsschending op de juiste plek terecht komt en correct wordt opgevolgd. Binnen een PI dient een melding (of vermoeden) bij de vestigingsdirecteur als eindverantwoordelijke functionaris terecht te komen. Deze kan de melding doorzetten naar het Bureau Integriteit en opdracht geven tot intern onderzoek.

Daarnaast kan een medewerker zich rechtstreeks melden bij het BI. Dit is bedoeld voor het geval de medewerker geen gehoor vindt bij de vestigingsdirecteur of een andere reden heeft om niet bij de vestigingsdirecteur te melden. Voorts kan een medewerker ook terecht bij de Integriteitscommissie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid indien de melding betrekking heeft op een schending door een leidinggevende of wanneer het een misstand betreft. Voor gedetineerden is het mogelijk de route via de CvT te volgen. Deze kan vervolgens bij de vestigingsdirecteur terecht. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de RCGOG is besloten dat ook een CvT zich rechtstreeks kan melden bij BI, ook indien de CvT geen gehoor vindt bij de vestigingsdirecteur of een andere reden heeft om zich niet aldaar te melden. Indien er sprake is van een misdrijf – zoals seksueel misbruik – is ook aangifte geëigend, een intern onderzoek loopt dan samen met een (eventueel) strafrechtelijk onderzoek.

Op dit moment ligt het opdrachtgeverschap aan Bureau Integriteit voor een intern onderzoek binnen een PI bij een (plv.) vestigingsdirecteur en via een escalatiemodel bij de divisiedirecteur of de Directeur-Generaal DJI. Het vraagt nadere bestudering wat de voor- en nadelen en de (organisatorische) consequenties zijn van rechtstreeks melden bij BI door eenieder en het ambtshalve instellen van een onderzoek door Bureau Integriteit.

De DJI heeft binnen haar organisatie een netwerk van vertrouwenspersonen voor medewerkers, die werkzaam zijn in iedere inrichting. Verder zijn er twee centrale coördinerende vertrouwenspersonen die melders ondersteunen en indien nodig namens de medewerker een melding kunnen doen indien de wens tot anonimiteit bestaat. De DJI zet vol in op de reeds Rijksbreed ingezette professionaliseringslag van de vertrouwenspersonen, waaronder verplichte (na)scholing en intervisie. Verder wordt geïnventariseerd in de organisatie wat de behoefte is ten aanzien van vertrouwenspersonen qua tijd, middelen en deskundigheid. Naar aanleiding van het advies van de RCGOG zal ik het gebruiksvriendelijk maken van het meldproces aan de kant van de melder, aan de kant van de organisatie en andere betrokken rollen nog meer onder de aandacht brengen.

Het is belangrijk dat er zorgvuldig wordt gehandeld en gecommuniceerd richting alle betrokkenen. De RCGOG concludeert dat een «zero tolerance

aanpak» een negatief effect kan hebben op de meldingsbereidheid en bij rehabilitatie van medewerkers indien geen sprake is van niet-integer gedrag. Dit komt ook terug in de Rijksbrede «Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek» (BIPO) na een integriteits- of beveiligingsincident» die wordt gehanteerd bij alle interne onderzoeken. Verder is in het kader van kwaliteitsbewaking vanuit BI een niet-inhoudelijke evaluatieaanpak in ontwikkeling gericht op respectvolle bejegening en procedurele rechtvaardigheid in het proces van opvolgen en afdoening van een integriteitsmelding. Tot slot wordt via verschillende gremia/routes extra aandacht besteed aan het versterken van de zorgvuldigheid in de aanpak en communicatie (DJI werkgroep Integriteit en Programma sociale veiligheid), ook waar geen intern onderzoek wordt ingesteld. DJI ontwikkelt daarom ten slotte ook, in het kader van het Programma sociale veiligheid een triage-aanpak die directeuren in staat stelt om met een vast team een gedegen afweging te maken in de te nemen stappen passend bij de situatie en met de juiste communicatie.

Indien een intern onderzoek niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van voldoende aanknopingspunten, of indien na een intern onderzoek geen schendingen zijn vastgesteld maar er nog wel vermoedens zijn van onregelmatigheden kan er reden zijn om een alternatieve interventie te kiezen. In het streven een integere en sociaal veilige, maar vooral ook een lerende organisatie te zijn, heeft DJI verschillende interventies die ingezet kunnen worden, en waar BI ook op kan adviseren. Naast een niet-persoonsgericht cultuuronderzoek kan het ook gaan om bijvoorbeeld (team)coaching, mediation, het goede of een corrigerend gesprek. Ook hier is het van belang dat er beoordelingsruimte is om te bepalen welke casussen zich voor een alternatieve interventie lenen.

Ten slotte

Ik ben de RCGOG erkentelijk voor haar advies. Ik vind het belangrijk dat gedetineerden in een veilige omgeving verblijven en dat medewerkers in een veilige omgeving werken. Het advies helpt DJI en mij bij de verdere verbetering van de sociale veiligheid.

Bij de jaarlijkse voortgangsbrief «Recht doen, kansen bieden» zal ik u informeren over de voortgang van de maatregelen en de opvolging van de aanbevelingen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Aanbevelingen*Aanbeveling 1*

Draag actief uit dat iedere vorm van seksueel gedrag tussen gedetineerden en medewerkers van een penitentiaire inrichting per definitie grensoverschrijdend is. Handhaaf die norm en moedig aan dat medewerkers elkaar hierop aanspreken.

Aanbeveling 2

Heroverweeg de discretionaire bevoegdheden van penitentiair inrichtingswerkers en kijk bij welke beslissingen en in welke situaties een vierogen-principe gehanteerd kan worden.

Aanbeveling 3

In het verlengde hiervan: zie erop toe dat personeel in de dagelijkse omgang met gedetineerden niet meer ruimte neemt dan is toegestaan om privileges toe te kennen of ontnemen, en om disciplinaire maatregelen te treffen of na te laten.

Aanbeveling 4

Maak duidelijk dat macht bepalend is in de gezagsrelatie tot de gedetineerde. Benoem dit in gedragscodes en overige regelgeving, onderwijs dit in de opleiding, maak het onderdeel van inwerkprogramma's en organiseer periodieke reflectie, bijvoorbeeld in de vorm van intervisie en trainingen.

Aanbeveling 5

Bevorder een cultuur waarin regels voorop staan en elkaar erop aanspreken normaal is. Doe dat met omstanderstrainingen, door regels regelmatig te bespreken met medewerkers en leidinggevenden, en door normstellend voorbeeldgedrag te vertonen.

Aanbeveling 6

Neem alle meldingen en signalen van gedetineerden over seksueel grensoverschrijdend gedrag serieus. Laat de beoordeling niet over aan van medewerkers of hun leidinggevenden.

Aanbevelingen specifiek voor de Commissie van Toezicht (CvT)*Aanbeveling 7*

Verlaag de drempels tot melden bij de commissie van toezicht. Zorg ervoor dat gedetineerden zonder medeweten van penitentiair inrichtingswerkers kunnen klagen bij de commissie van toezicht. Overweeg de brievenbus buiten het directe zicht van medewerkers te plaatsen. Onderzoek ook of gedetineerden de commissie van toezicht telefonisch kunnen benaderen of anderen daartoe kunnen machtigen.

Aanbeveling 8

Herzie het communicatiemateriaal van de commissie van toezicht. Hanteer het taalniveau B1 en zorg voor een onderscheidende en onafhankelijke uitstraling. De meeste gedetineerden hebben weinig scholing en op seksueel grensoverschrijdend gedrag rust een taboe. Ze hebben dus belang bij eenvoudige, maar heldere informatie.

Aanbeveling 9

Let bij de samenstelling van de commissies van toezicht op diversiteit en herkenbaarheid om de toegankelijkheid van het toezicht onder gedetineerden te vergroten. Maak dit onderdeel van het inwerkprogramma van nieuwe leden.

Aanbeveling 10

Investeer in de expertise van de commissies van toezicht om signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag goed op te vangen. Zet het onderwerp periodiek op de agenda van de overleggen met de directeur van de inrichting. Registreer en monitor de signalen in de jaarverslagen. Alleen zo krijgt het thema structureel voldoende aandacht.

Aanbeveling 11

Houdt de functie van de aandachtsfunctionaris eenduidig door de rol van vertrouwensfunctionaris richting gedetineerden daar niet te beleggen. Investeer wel in diens relatie met de (externe) vertrouwenspersoon van PI Nieuwersluis en andere vertrouwensfunctionarissen om de gedetineerde heen.

Aanbevelingen ten aanzien van het meldproces

Aanbeveling 12

Overweeg om het Bureau Integriteit alle meldingen te laten behandelen en geef het de bevoegdheid om ook zonder opdracht van een diensthoofd onderzoek te kunnen doen.

Aanbeveling 13

Overweeg binnen inrichtingen cultuuronderzoek te laten doen als het Bureau Integriteit niet onomstotelijk heeft vastgesteld dat er niet-integer gedrag heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 14

Hanteer een zerotolerance-aanpak voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, maar wees u bewust van het dilemma dat daaraan vastzit. De strenge aanpak kan de meldingsbereidheid beïnvloeden en de rehabilitatie bemoeilijken van medewerkers die zich niet schuldig hebben gemaakt aan niet-integer gedrag. Wees bij onderzoek daarom zorgvuldig in de communicatie naar betrokkenen en de omgeving.

Aanbeveling 15

Geef vertrouwenspersonen tijd, middelen en ruimte om actief achter signalen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag aan te gaan die het bespreken waard zijn. Investeer in hun deskundigheid om die signalen te herkennen.