



**Raad** voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

A horizontal line of alternating black dots and yellow squares, spanning across the middle of the page.

# Spanning in detentie

25 NOVEMBER 2019

# Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	14
2 Beleid versus praktijk	18
2.1. Beleid	19
2.2. Praktijk	21
2.2.1. Taken van piw-ers	21
2.2.2. Knelpunten in de praktijk	24
2.2.3. Regionale plaatsing in de praktijk	27
2.2.4. Rechtsongelijkheid	28
2.3. Conclusies	29
2.4. Aanbevelingen bij hoofdstuk 2	31
3 Veiligheid in het gevangeniswezen	32
3.1. Veiligheid van gedetineerden	33
3.2. Veiligheid van personeel	36
3.3. Conclusies	39
3.4. Aanbevelingen bij hoofdstuk 3	40

4	Beklag- en beroepsrecht binnen detentie	42
4.1.	Beklag- en beroepsrecht – de theorie	43
4.2.	Beklag- en beroepsrecht – de praktijk	45
4.2.1.	Beklag- en beroep in cijfers	45
4.2.2.	Verschillende categorieën klachten	48
4.3.	Knelpunten in de detentiepraktijk met mogelijke invloed op het formele klachtensysteem	52
4.4.	Recente wetsontwikkelingen en alternatieve mogelijkheden	59
4.5.	Conclusies	64
4.6.	Aanbevelingen bij hoofdstuk 4	65

SPANNING IN DETENTIE  
SAMENVATTING

# Samenvatting

## INLEIDING

Het gevangeniswezen heeft te maken met allerlei ontwikkelingen in beleid, regels, praktijk en maatschappij. Zo krijgen gedetineerden een steeds grotere rol in het verloop van hun detentie en re-integratie. Als de kabinetsplannen rondom de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) in werking treden, moeten gedetineerden ook hun VI gaan 'verdienen'. Tegelijkertijd blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat gedetineerden steeds meer anti-sociaal gedrag laten zien en in toenemende mate met verslavingsproblematiek, psychische problematiek en verstandelijke beperkingen te maken hebben. Daarnaast worden in penitentiair beklag en beroep in toenemende mate regels uit het strafprocesrecht toegepast en roepen gedetineerden daarbij vaker dan vroeger de hulp van een advocaat in: er is sprake van juridisering.

Deze ontwikkelingen kunnen op zichzelf of in combinatie met elkaar leiden tot allerlei vormen van spanning in de tenuitvoerlegging van sancties: daar waar praktijk, regels, beleid en maatschappelijke opvattingen elkaar in de weg zitten of elkaar tegenwerken, kan spanning ontstaan. Deze spanning kan erin resulteren dat rechten en strafdoelen in het gedrag komen.

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft zich voor dit advies uitgebreid geïnformeerd: naast de bestudering van literatuur zijn diverse (rondetafel)gesprekken gevoerd, op het departement van Justitie en Veiligheid en in het veld met onder meer (plv.) vestigingsdirecteuren van penitentiaire inrichtingen (PI's), afdelingshoofden, penitentiair inrichtingswerkers (piw-ers), leden van commissies van toezicht, advocaten, leden van de RSJ-beroepscommissie en gedetineerden. Tijdens deze gesprekken is spanning in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen aan de orde gesteld aan de hand van de thema's 'veiligheid binnen detentie', 'promoveren/degraderen en verlof', 'persoonsgerichte aanpak en maat-

werk', 'selectie en plaatsing', 're-integratie, resocialisatie en slachtoffers' en 'beklag en beroep'.

## BELEID VERSUS PRAKTIJK

Er blijkt een spanning te bestaan tussen het beleid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en de realisatie daarvan in de praktijk. De tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wordt dienstbaar gemaakt aan de re-integratie van gedetineerden. Om de re-integratie zoveel mogelijk te doen slagen, helpt de overheid gedetineerden daarbij. De tenuitvoerlegging van sancties alsmede de aangeboden interventies, ondersteuning en verlopen worden daartoe toegesneden op de persoon van de gedetineerde. In de detentiepraktijk heeft de gedetineerde hier zelf invloed op door middel van zijn gedrag. Gewenst gedrag leidt tot toekenning van privileges via een systeem van promoveren en degraderen ('stoplichtmodel') en – naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst – tot het verdienen van verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Piw-ers vervullen een spilfunctie in de detentiepraktijk. Zij verrichten diverse en gevarieerde taken in de inrichting, onder andere praktische werkzaamheden zoals het in- en uitsluiten van gedetineerden en het begeleiden van gedetineerden (bijvoorbeeld naar bezoek- of arbeidszaal). Daarnaast voeren zij toezichttaken uit zoals celinspecties en visitaties in verband met de invoer van contrabande (o.a. telefoons en drugs). Een belangrijk deel van het werk van de piw-er omvat het opstellen van rapportages. Het gaat dan om het opstellen van gedragsrapportages in verband met het promoveren en degraderen van gedetineerden, en om verslagen over allerlei voorvallen, incidenten en omstandigheden in de inrichting die om uiteenlopende redenen vastgelegd dienen te worden. Een belangrijke andere taak van de piw-er ligt in de relationele sfeer. Van de piw-er wordt verwacht dat hij een zekere relatie met de gedetineerden onderhoudt, teneinde hen bij te staan en te motiveren bij het

re-integratieproces. Verder draagt een goede relatie bij aan de veiligheid in de inrichting.

Tijdens vrijwel alle gesprekken die voor dit advies zijn gevoerd is naar voren gebracht dat met name de piw-ers een zeer hoge werklast hebben.

De werklast van piw-ers is al jaren hoog en is de laatste jaren toegenomen doordat er extra taken voor hen bij zijn gekomen, onder meer in verband met de gedragsbeoordeling in het kader van het promoveren en degraderen. Bovendien is de doelgroep complexer geworden en is met de sluiting van een aantal inrichtingen een 'leegloop' van piw-ers op gang gekomen. Alhoewel DJI veel investeert in de werving van nieuw personeel, is de personele bezetting (nog) niet voldoende aangepast aan deze veranderde situatie.

Een knelpunt is bovendien dat de vaardigheden van de piw-er voor sommige van zijn taken niet altijd toereikend zijn. Dit geldt onder meer voor de gedragsbeoordeling in het kader van promoveren en degraderen, voor rapportagetaken en voor de omgang met de complexere doelgroep, die aan zware, psychische problematiek lijdt. Ook dit knelpunt heeft de aandacht van DJI. DJI investeert fors in de scholing van het personeel, hoewel het personeel dan soms weer geen tijd kan vrijmaken om aan opleidingen deel te nemen.

Ten tijde van het opstellen van dit advies is in het kader van de implementatie van de 'Visie op het gevangeniswezen' een aantal maatregelen genomen/voorbereid die mogelijk tot een verlichting van de knelpunten kunnen gaan leiden. Zo hebben PI's extra budget gekregen voor het aanstellen van extra casemanagers met het oog op extra hulp en begeleiding van gedetineerden in het kader van de persoonsgerichte aanpak.

Door de toegenomen werklast van de piw-ers en het feit dat de competenties van piw-ers niet altijd toereikend zijn, dreigen de beleidsdoelstellingen van het kabinet in gevaar te komen; hier wordt

gedoeld op de doelstellingen betreffende de re-integratie van gedetineerden en het daarbij betrekken van de consequenties van het gedrag van gedetineerden. Realisatie van deze doelstellingen vraagt immers om begeleiding en bejegening door voldoende piw-ers, die hiervoor adequaat zijn opgeleid. Vooralsnog doet zich hier een knelpunt voor; DJI is drukdoende om dit op te lossen.

Daarnaast heeft de beschreven situatie consequenties voor de veiligheid in de PI's, aangezien piw-ers minder tijd hebben voor reguliere veiligheidsmaatregelen zoals toezicht en controles. Bovendien wordt afbreuk aan de 'relationele veiligheid' gedaan doordat piw-ers minder gelegenheid hebben de relatie met gedetineerden te onderhouden. Het feit dat de relationele taak en daarmee de bejegening in de verdrukking komt kan ertoe leiden dat onenigheid eerder formeel wordt beslecht (via beklag en beroep) dan langs informele weg (contacten, gesprekken).

### **Regionale plaatsing**

Re-integratie is één van de doelen die het kabinet heeft met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. In dat proces is regionale plaatsing een van de instrumenten. Achterliggend idee is dat plaatsing in de eigen regio helpt bij het op de rails zetten van het leven na detentie (werk, huisvesting, gemeentelijke instanties, nabijheid van familie en andere sociale contacten, enzovoort).

Hoewel het uitgangspunt is om gedetineerden in principe regionaal te plaatsen, is het in de praktijk niet altijd mogelijk dit te realiseren. Daarvoor zijn diverse redenen. Sommige gedetineerden dienen te worden geplaatst in een 'landelijke voorziening', zoals een penitentiair psychiatrisch centrum, die op slechts enkele locaties in het land beschikbaar zijn. Daarnaast is de detentiecapaciteit niet evenredig over de verschillende regio's verspreid, mede als gevolg van sluiting van PI's.

### **Rechtsongelijkheid bij maatwerk en pilots**

De persoonsgerichte benadering in de sanctietoepassing betekent dat vaak maatwerk wordt geleverd: meer differentiatie in beveiliging, interventies en zorg. Dit kan echter ook leiden tot rechtsongelijkheid.

Rechtsongelijkheid kan ook op grotere schaal plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer in een regio of PI pilots worden gestart (denk aan pilots met zelfredzaamheid of arbeidstoeleiding). Dit leidt vanzelfsprekend tot rechtsongelijkheid tussen de gedetineerden die deelnemen aan de pilot en degenen die dat niet doen.

De RSJ stelt zich op het standpunt dat de - op het individu toegespitste - beslissingen worden genomen binnen de kaders van wettelijke regelingen en geldend beleid. Of dit op correcte wijze gebeurt, en of enige rechtsongelijkheid hierbij gerechtvaardigd is, wordt getoetst in beklag en beroep. Uit jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ blijkt dat het afwijken van geldende normen in het kader van de persoonsgerichte benadering gerechtvaardigd is, mits hieraan een duidelijke motivering ten grondslag ligt.

Wat betreft de rechtsongelijkheid tussen gedetineerden die deelnemen aan bepaalde pilots en degenen die dat niet doen: deze rechtsongelijkheid is conform uitspraken van de beroepscommissie te rechtvaardigen, wanneer goed wordt gemotiveerd wat de reden is om af te wijken en mits de pilot in tijd begrensd is, dat wil zeggen een vaste einddatum heeft.

### **VEILIGHEID IN DETENTIE**

Met enige regelmaat zijn er in PI's geweldsincidenten tussen gedetineerden. Er is geen goed beeld van de aard en omvang van geweldsincidenten. Dit is het gevolg van het ontbreken van eenduidige en algemeen gehanteerde definities en werkomschrijvingen waardoor een eenduidige en adequate registratie van geweld ontbreekt. Bovendien is de onveiligheid deels van verborgen aard. Een indicatie over de omvang hiervan heeft de RSJ niet kunnen verkrijgen.

Een aanleiding voor geweld in de PI's vormt de invoer van contrabande zoals drugs en telefoons. Deze komen op verschillende wijzen de inrichting binnen. Drugs en telefoons komen met bezoek of met personeel mee naar binnen, worden met drones ingevlogen of verpakt in tennisballen over de muren van de luchtplaats gegooid. Ook gedetineerden brengen drugs en telefoons de inrichting in.

Met de contrabande komen ook onrust en onveiligheid de inrichting binnen. Dit heeft onder andere te maken met verhandeling van de verboden spullen door gedetineerden en daaraan verbonden fricties rondom betaling, schulden en niet bij de juiste persoon terecht gekomen pakjes. Sommige gedetineerden zouden worden bedreigd, mishandeld, afgeperst, of anderszins onder druk gezet om contrabande binnen te brengen. Uit angst voor represailles durven zij hierover niets tegen het personeel te zeggen.

Ook het personeel wordt slachtoffer van geweldpleging door gedetineerden. Ten aanzien van deze onveiligheid ontbreekt eveneens een eenduidige en adequate registratie.

Geweld in de PI's hangt samen met 1) de hoge werklast van piw-ers waardoor de relationele veiligheid in het gedrang komt en er bovendien onvoldoende tijd is voor reguliere veiligheidsmaatregelen en 2) het feit dat – zoals is gebleken

uit wetenschappelijk onderzoek – in de PI's een agressievere doelgroep verblijft dan voorheen, en 3) er meer sprake is van multiproblematiek (psychische stoornissen, verslaving). Naar het oordeel van de RSJ zou het aan te bevelen zijn het personeel te scholen in het omgaan met agressie van de zwaardere, moeilijker doelgroep, zodat escalatie en/of schade zoveel mogelijk kan worden beperkt of voorkomen.

Hoewel bij ernstige geweldsincidenten in PI's in principe aangifte bij de politie wordt gedaan tegen de gedetineerde, blijkt strafrechtelijke vervolging in de praktijk weinig prioriteit te hebben. De RSJ stelt zich op het standpunt dat de vervolging van gedetineerden die geweld tegen personeel in de inrichtingen plegen, zou moeten worden geïntensiveerd.

In de afgelopen tijd is veel maatschappelijke verontwaardiging ontstaan naar aanleiding van toenemende incidenten waarbij politie of ambulancepersoneel het slachtoffer werd van gewelddadig handelen van publiek. Inmiddels is het overheidsbeleid geworden om overheidsdienaren met een publieke taak beter te beschermen. Dit blijkt ook uit het feit dat het OM hier strenger tegen optreedt. Ten aanzien van personeel dat in een PI bij de uitoefening van het werk wordt geconfronteerd met geweld van gedetineerden, zou naar het oordeel van de RSJ hetzelfde beleid moeten gelden. Per arrondissement zouden afspraken gemaakt moeten worden tussen de PI-directeur(en), de hoofdofficier van justitie en de chef(s) van de betrokken politie-eenheden. Deze afspraken dienen onder meer de melding, behandeling en afwikkeling van geweldsincidenten te betreffen.

## BEKLAG EN BEROEP

Sinds de invoering van het formele beklag- en beroepsrecht binnen detentie groeit het aantal beklag- en beroepszaken gestaag. Dit leidt ertoe dat klachten veelal niet binnen de wettelijke termijnen (commissies van toezicht) en streef-normen (beroepscommissie RSJ) kunnen worden afgedaan. Gedetineerden moeten hierdoor vaak lang op een uitspraak wachten waardoor deze effect verliest. De toename van het aantal klachten lijkt voort te komen uit een verharding van de verhoudingen binnen detentie. De RSJ concludeert dat er een vicieuze cirkel lijkt te bestaan tussen de werkdruk van het personeel en de grote hoeveelheid klachten. Doordat het personeel minder tijd heeft om aandacht te besteden aan (de relatie met) gedetineerden, zoeken gedetineerden een uitweg in het beklag- en beroepsrecht. Dat laatste vraagt ook weer tijd van het personeel die niet aan bejegening besteed kan worden.

Daarnaast zijn er signalen, ook uit onderzoek,<sup>1</sup> dat gedetineerden doelbewust 'klagen om te klagen'. Dergelijke klachten zijn gemakkelijk futiel van aard. Hoewel deze klachten in veel gevallen niet beklagwaardig zijn, worden deze in eerste instantie wel in behandeling genomen, waarna ze alsnog niet-ontvankelijk worden verklaard. De 'klagen-om-te-klagen-cultuur' verhoogt de werklast en daarmee de termijn van afdoening voor de commissies van toezicht (CvT's) en de beroepscommissie van de RSJ. De gedetineerde die te goeder trouw zijn recht komt halen via het formele beklag- en beroepsrecht, is hiervan de dupe. In de loop der jaren zijn verschillende voorstellen ontwikkeld om de druk op het beklag- en beroepsrecht te verminderen. In april 2019 is de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) op enkele punten gewijzigd waardoor onder andere de toepassing

---

1 P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, 'De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Belemmerend voor of juist in dienst van de voorbereiding van de strafzaak?', *Strafblad* 2019/12, p. 13.



van bemiddeling een sterkere wettelijke basis heeft gekregen. In navolging van ontwikkelingen in het medisch tuchtrecht, wijst de RSJ op de mogelijkheid in het gevangeniswezen een griffierecht in te stellen ter voorkoming van het indienen van futiele klachten. Ook wijst de RSJ, in navolging van een advies van het CPT,<sup>2</sup> op de mogelijkheid van een interne, informele procedure om geschillen op te lossen, alvorens het beklagrecht in te zetten. De RSJ adviseert pilots uit te voeren met zowel het griffierecht als de interne, informele procedure, die uiteindelijk – bij positieve resultaten – een plaats kunnen krijgen in wetgeving.

---

2 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *27<sup>th</sup> General Report of the CPT*, 1 januari – 31 december 2017, p. 25.

## AANBEVELINGEN

### 1. Versterking van de piw-functie

---

**DJI is al enige jaren intensief bezig met de werving van personeel en zet dit ook de komende tijd voort. Daarbij maakt DJI creatief gebruik van nieuwe methodes via social media. Dat is toe te juichen. Aanvullend doet de RSJ de volgende aanbevelingen.**

- Stem de inzet van piw-ers (meer) af op drukte en complexiteit van de werkzaamheden, en zorg zo nodig voor versterking in kwantitatief opzicht.
- Versterk de piw-functie in kwalitatief opzicht door ervoor te zorgen dat er (extra) tijd komt voor opleiding van piw-ers; besteed daarbij aandacht aan scholing en professionalisering in de omgang met de veranderde, meer complexe, doelgroep.
- Controleer of die opleiding daadwerkelijk wordt gevolgd.

### 2. De-bureaucratisering en heroriëntatie op de taken van de piw-er

---

**De piw-er wordt zwaar belast en dreigt daardoor niet voldoende op de werkvloer aanwezig te zijn. Voor het relationele aspect van het werk van de piw-er, de bejegening van gedetineerden, blijft onvoldoende tijd over.**

- Maak werk van een heroriëntatie op de taken van de piw-er en houdt hierbij rekening met de beleidsdoelstellingen van het kabinet.
- Neem hierbij tevens de complexer wordende doelgroep en het toegenomen takenpakket van de piw-er in aanmerking.
- Versterk de bejegeningssrol van de piw-er door administratieve taken zoveel mogelijk bij de piw-er weg te nemen.

### 3. Regionale plaatsing

---

**Regionale plaatsing van gedetineerden wordt in de praktijk vaak niet gerealiseerd.**

- Faciliteer en stimuleer regionale plaatsing met het oog op re-integratie.
- Verken hierbij de mogelijkheden voor regionale kleinschalige voorzieningen.

### 4. Vermindering rechtsongelijkheid

---

**De persoonsgerichte aanpak in het gevangeniswezen impliceert het toepassen van maatwerk. Maatwerk staat in principe op gespannen voet met rechtsgelijkheid en kan bij gedetineerden leiden tot onbegrip. Pilots en experimenten die niet voor alle gedetineerden toegankelijk zijn, leiden per definitie tot rechtsongelijkheid.**

- Realiseer, in het kader van de persoonsgerichte benadering in het gevangeniswezen, goed gemotiveerde beslissingen en voorzie gedetineerden van uitleg daarbij (over o.a. sanctionering, promotie, degradatie, verlof en interventies); dit om onbegrip onder gedetineerden over deze beslissingen te vermijden.
- Geef experimenten en pilots binnen het gevangeniswezen een vaste einddatum. Leg duidelijk aan gedetineerden uit waar de pilot voor dient, hoe lang deze duurt en of - en hoe - zij voor deelname in aanmerking kunnen komen.

## 5. Onderzoek naar onveiligheid in detentie

---

**Er is geen volledig en systematisch beeld van onveiligheid in detentie. Daarom is onderzoek en registratie van belang. Er zijn duidelijke signalen dat er onder gedetineerden sprake is van verborgen onveiligheid.**

- Voorzie personeel van een duidelijke werkomomschrijving zodat geweldsincidenten herkend, gemeld en geteld kunnen worden.
- Zorg voor een adequate registratie van geweld ten aanzien van zowel gedetineerden als personeel.
- Maak van geweldsincidenten een zorgvuldige analyse (wat is de toedracht, welke omstandigheden speelden hierbij) zodat hier lering uit kan worden getrokken en deze incidenten beter voorkomen kunnen worden.
- Laat onderzoek uitvoeren naar de veiligheid van gedetineerden en gevoelens van (on)veiligheid. Voer dit onderzoek zodanig uit dat een goed beeld wordt verkregen van de verborgen onveiligheid.

## 6. Preventie

---

- Zorg dat het inrichtingspersoneel voldoende tijd en gelegenheid heeft om reguliere veiligheidscontroles uit te voeren
- Zorg dat het inrichtingspersoneel voldoende tijd en gelegenheid heeft voor contacten met gedetineerden zodat er ook van 'relationele veiligheid' sprake is.
- Draag zorg voor opleiding van personeel in het omgaan met agressie van gedetineerden, zodat escalatie en/of schade zoveel mogelijk kan worden beperkt of voorkomen.

## 7. Strafrechtelijke vervolging

---

**Versterk de aandacht voor strafrechtelijke vervolging van geweldpleging.**

- Zorg dat op geweld tegen PI-personeel een uniforme, eenduidige en passende reactie volgt.
- Organiseer een arrondissementaal overleg tussen PI-directeur(en), hoofdofficier van justitie en eenheidschefs van de betrokken politie-eenheden waarin afspraken worden gemaakt over melding, behandeling en afwikkeling van geweldsincidenten in de PI's.
- Biedt de betrokken PI-medewerkers actief bijstand vanuit slachtofferzorg, mede gericht op gebruikmaking van spreekrecht en schadeloosstelling.
- Pas de richtlijnen voor de vervolging van plegers van geweld tegen overheidsdienaren met een publieke taak ook toe op personeel van PI's dat met geweld wordt geconfronteerd; verhoog derhalve de strafeis met 200%.

## 8. Minder beklag en beroep door betere relatie tussen personeel en gedetineerden

---

**Wanneer het personeel meer aandacht en tijd aan - de relatie met - gedetineerden kan besteden, zullen gedetineerden waarschijnlijk minder snel hun toevlucht zoeken in beklag en beroep.**

- Teneinde de druk op beklag- en beroepsprocedures te verminderen verdient het aanbeveling er voor te zorgen dat het personeel meer tijd en aandacht kan besteden aan - de relatie met - gedetineerden.

## 9. Pilot: intern en informeel klachtensysteem

**Via een informeel en intern klachtensysteem kunnen problemen direct bij de kern worden aangepakt en opgelost. Daarnaast kan dit de relatie tussen personeel en gedetineerden in positieve zin verbeteren.**

- Start binnen één PI een pilot met een intern klachtensysteem.
  - a. Geef dit interne klachtensysteem bijvoorbeeld als volgt vorm:
    - a) Geef gedetineerden de mogelijkheid om klachten te uiten aan een daartoe aangevozen functionaris. Laat gedetineerden in de tweede plaats klagen bij het betreffende afdelingshoofd en in de derde plaats bij de directeur.
    - a. b) Meer gevoelige en serieuze klachten dienen direct gedeeld te worden met de directeur.
- Evalueer de pilot na zes maanden.
- Overweeg na een positieve evaluatie een wetswijziging waarmee de interne klachtenprocedure (al dan niet in gewijzigde vorm) een verplicht voorportaal wordt van de formele klachtprocedure.

## 10. Pilot: griffierechten

**Om de 'klagen-om-te-klagen-cultuur' terug te dringen kan het heffen van griffierechten wellicht uitkomst bieden. Het doel van het griffierecht is om de gedetineerde te laten nagaan of de klacht fundamenteel genoeg is voor de formele klachtprocedure.**

- Start binnen één PI een pilot met het heffen van griffierechten.
- Hanteer tijdens deze pilot een griffierecht van bijvoorbeeld €1,50 per zaak, gelet op de beperkte inkomsten van gedetineerden.

Maak uitzonderingen mogelijk wanneer de draagkracht van gedetineerden daartoe aanleiding geeft.

- Laat de beklagrecht van de betreffende CvT aangeven of de klacht – ook in geval deze ongegrond is verklaard – terecht is ingediend. In dat geval zou bepaald kunnen worden dat de griffiekosten worden kwijtgescholden.
- Evalueer de pilot na zes maanden.
- Overweeg na een positieve evaluatie een wetswijziging waarmee het griffierecht een positie in de Pbw krijgt.

## 11. Duidelijkheid omtrent bemiddeling

**De precieze uitvoering van de wijzigingen in de Pbw met betrekking tot bemiddeling is – mede vanuit capaciteitsoogpunt – nog onduidelijk.**

- Voorzie de praktijk van een duidelijke regeling over de wijze waarop bemiddeling ingezet moet worden (door wie, maandcommissaris of een andere instantie?) en over de handelwijze wanneer een gedetineerde afziet van de mogelijkheid tot bemiddeling (niet-ontvankelijkheid?).
- Bezie of de capaciteit van de CvT's (maandcommissarissen) toereikend is om uitvoering te geven aan de bemiddelingsverzoeken die in navolging van het nieuwe artikel 59a Pbw door gedetineerden zullen worden ingediend. Neem indien nodig passende (budgettaire) maatregelen hieromtrent.

## **12. Kritische reflectie op de werkwijze van CvT's en beroepscommissie RSJ**

---

**Ruimere en consequent toegepaste criteria voor de selectie van zaken die schriftelijk worden afgedaan lijkt wenselijk. Dit kan ruimte bieden om meer aandacht te besteden aan betekenisvolle zaken.**

**Ten aanzien van de CvT's en de beroepscommissie van de RSJ wordt aanbevolen:**

- Houd de criteria voor schriftelijke afdoening dan wel afdoening op zitting kritisch tegen het licht en doe waar mogelijk meer zaken schriftelijk af.
- Onderzoek de mogelijkheden voor een efficiëntere werkwijze en vermindering van de administratieve last voorafgaand aan behandeling.

SPANNING IN DETENTIE  
INLEIDING

# 1

## Inleiding

## ONTWIKKELINGEN

Het gevangeniswezen heeft te maken met diverse ontwikkelingen in de praktijk, regels, beleid en maatschappij. In het uitvoeringsbeleid is in de loop der jaren een steeds belangrijker rol toegedicht aan de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van gedetineerden. Gedetineerden krijgen een grotere rol in het verloop van hun detentie en re-integratie. Door middel van een systeem van promoveren en degraderen kunnen gedetineerden de deelname aan een plus-programma met de daarbij behorende privileges 'verdienen'. Als de kabinetsplannen rondom de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) in werking treden, moeten gedetineerden ook hun VI gaan 'verdienen'.<sup>3</sup> Tegelijkertijd blijkt uit wetenschappelijk onderzoek<sup>4</sup> dat gedetineerden steeds meer antisociaal gedrag laten zien en in toenemende mate met verslavingsproblematiek te maken te hebben; daarnaast is circa 30 à 40% van de gedetineerdenpopulatie licht verstandelijk beperkt.<sup>5</sup> Ook zijn er ontwikkelingen merkbaar ten aanzien van de regels. Zo worden in toenemende mate regels uit het strafprocesrecht toegepast in penitentiaire beklag- en beroepszaken en roepen gedetineerden in dergelijke zaken vaker dan voorheen de hulp van een advocaat in. Er lijkt sprake van een zekere juridisering. Tot slot heeft de maatschappij in toenemende mate aandacht voor hetgeen in detentie gebeurt: het publiek heeft een mening over de strafmaat en reageert met verontwaardiging op mediaberichten over incidenten (invoer van contrabande en 'feestjes' in penitentiaire inrichtingen). Dit klinkt door in de kabinetsvisie op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen waarin het strafdoel vergelding

de boventoon lijkt te voeren boven het strafdoel resocialisatie.

## SPANNING

De ontwikkelingen zoals hierboven geschetst kunnen op zichzelf of in combinatie met elkaar leiden tot allerlei vormen van spanning in de tenuitvoerlegging van sancties. Wat wordt in dit advies verstaan onder spanning? Spanning in detentie ontstaat daar waar praktijk, regels, beleid en maatschappelijke opvattingen niet (voldoende) op elkaar aansluiten, elkaar in de weg zitten of elkaar tegenwerken. Deze spanning kan ertoe leiden dat rechten in het gedrang komen en het bereiken van strafdoelen in gevaar komt.

## AANLEIDING TOT DIT ADVIES

Dit advies is opgesteld door de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ). De aanleiding om dit advies op te stellen ligt deels bij het departement van Justitie en Veiligheid (JenV), deels bij de RSJ zelf. De hierboven globaal geschetste ontwikkelingen vormen voor de RSJ de aanleiding aandacht te besteden aan spanning in de detentiepraktijk in relatie tot de rechtspositie van gedetineerden. Vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van JenV werd aangegeven dat in de sanctietoepassing vaker maatwerk wordt geleverd: meer differentiatie in beveiliging, interventies en zorg. Differentiatie kan echter ook leiden tot rechtsongelijkheid. Dit kan ook op grotere schaal plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer in een regio of in een penitentiaire inrichting (PI) experimenten of pilots worden gestart (denk aan pilots met zelfredzaamheid of

3 *Kamerstukken II 2018/2019, 35122, nr. 2 (Wet Straffen en Beschermen).*

4 R.R. den Bak, A. Popma, L. Nauta-Jansen, P. Nieuwbeerta en M. Jansen, *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC 2018.

5 *Idem.*

arbeidstoeleiding). Dit leidt vanzelfsprekend tot rechtsongelijkheid tussen de gedetineerden die deelnemen aan de pilot en degenen die dat niet doen. Aan de RSJ werd gevraagd in een advies nader in te gaan op deze vorm van rechtsongelijkheid in het gevangeniswezen.<sup>6</sup>

## METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

### Bronnen:

Ten behoeve van dit advies heeft een uitgebreide materiaalverzameling plaatsgevonden waarbij de volgende bronnen zijn geraadpleegd.

- a. er is literatuur bestudeerd (onder andere wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten, wetsteksten);
- b. er zijn diverse gesprekken gevoerd met personen die vanuit hun professie te maken hebben met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, en met gedetineerden; dit betreft:
  - rondetafelbijeenkomsten in twee PI's waar gespreksdeelnemers uit respectievelijk zes en vijf PI's aanwezig waren. Hier vonden per (functie-)groep afzonderlijke gesprekken plaats waarin is gesproken met in totaal:<sup>7</sup>
    - 10 (plv.) PI-directeuren en 1 directie-secretaris/juridisch medewerker,
    - 7 penitentiair inrichtingswerkers (piw-ers),
    - 9 afdelingshoofden,
    - 15 gedetineerden;

- een gesprek met de (voormalig) plv. Directeur-Generaal Straffen en Beschermen (DGS&B) van het ministerie van JenV, de (voormalig) plv. directeur van de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSenJ), tezamen met enkele medewerkers van DJI en DSenJ;
- een rondetafelbijeenkomst met 8 raadsleden van de Afdeling rechtspraak van de RSJ;
- een individueel gesprek met de voorzitter van de centrale ondernemingsraad (COR) van DJI;
- een rondetafelbijeenkomst met 7 advocaten die ervaring hebben met beklag- en beroepszaken bij de beroepscommissie van de RSJ;
- een rondetafelbijeenkomst met 11 leden van commissies van toezicht (CvT's) van het gevangeniswezen;
- een rondetafelbijeenkomst met 3 selectie-functionarissen van de Directie Individuele Zaken (DIZ) van de DJI.

De gesprekken hadden het karakter van open interviews. Tijdens die interviews is gesproken over spanning in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen aan de hand van de volgende thema's:

- Veiligheid binnen detentie;
- Promoveren/degraderen en verlof;
- Persoonsgerichte aanpak en maatwerk;
- Selectie en plaatsing;
- Re-integratie, resocialisatie en slachtoffers;
- Beklag en beroep.

6 Zie paragraaf 2.2.4. van dit advies.

7 De (plv.) vestigingsdirecteuren, afdelingshoofden en piw-ers met wie is gesproken waren afkomstig uit zowel de twee PI's waar de rondetafelbijeenkomsten plaatsvonden (PI Zwolle en PI Alphen), als uit andere PI's uit de (wijde) omtrek (PI Leeuwarden, PI Veenhuizen, PI Almelo, PI Vught, PI Utrecht (Nieuwersluis), PI Rotterdam (De Schie), PI Dordrecht, PI Heerhugowaard, PI Grave). De gedetineerden waarmee is gesproken, waren uitsluitend afkomstig uit de PI's in Zwolle en Alphen, waar de bijeenkomsten waren georganiseerd.



- c. er zijn uitspraken uit de jurisprudentie-databank van de RSJ geselecteerd op basis van zoektermen; de databank bevat uitspraken van de beroepscommissie van de RSJ. De uitspraken zijn uitgezocht met het oog op illustratie en/of verduidelijking van onderdelen van het advies. Uiteindelijk zijn fragmenten van geselecteerde uitspraken in de tekst van het advies opgenomen.

**Analyse:**

Na uitwerking van het verzamelde materiaal was een omvangrijke hoeveelheid informatie over spanning in het gevangeniswezen beschikbaar. Deze informatie is gecompriemd door na te gaan welke spanningen in de gesprekken steeds opnieuw naar voren werden gebracht. Dit leidde tot een overzicht van hoofdlijnen: 'rode draden' die in het materiaal zichtbaar zijn. Deze vormden de basis voor het voorliggende advies.

Bij de weergave van informatie uit de gevoerde gesprekken is erop gelet vooral die informatie weer te geven die relatief vaak in de gesprekken naar voren werd gebracht. Dit om te voorkomen dat een uitspraak van een enkele gespreksdeelnemer te veel gewicht zou krijgen. Voor zover mogelijk is ook nagegaan, en in de tekst aangegeven, in hoeverre de aangedragen informatie door (onderzoeks-)literatuur wordt bevestigd.

De spanning die de RSJ in het gevangeniswezen heeft geconstateerd, laat zich vangen in drie overkoepelende thema's. Het eerste thema betreft de spanning tussen de beleidsdoelstellingen van de regering met de vrijheidsstraffen versus de uitwerking daarvan in de praktijk. Het tweede thema omvat veiligheid in detentie. De rechtspositie van gedetineerden inclusief de praktijk van beklag en beroep, vormt het derde thema.

**Leeswijzer**

Het eerste thema, beleid versus praktijk, komt in hoofdstuk 2 aan de orde, het thema veiligheid wordt toegelicht in hoofdstuk 3 en de rechtspositie van gedetineerden wordt besproken in hoofdstuk 4. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen van het desbetreffende hoofdstuk.

# 2

## Beleid versus praktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de spanning tussen het beleid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en de realisatie daarvan in de praktijk.

## 2.1. BELEID

In de afgelopen decennia zijn diverse beleidsplannen gepubliceerd over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Uit deze plannen spreekt een zekere ambitie ten aanzien van de tenuitvoerlegging van sancties. Re-integratie neemt al jaren een centrale plaats in deze plannen in. Het gevangeniswezen geeft hieraan invulling door middel van een 'persoonsgerichte benadering'. Die benadering was aanvankelijk onderdeel van het beleidsprogramma Modernisering Gevangeniswezen (MGW) en is vervolgens verder uitgewerkt in onder meer het 'Masterplan DJI 2013-2018'. In maart 2014 is in het kader van de persoonsgerichte benadering het systeem van promoveren en degraderen ingevoerd.<sup>8</sup> Dit zogeheten DBT-beleid (Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat) biedt de gedetineerde de mogelijkheid om tijdens detentie te promoveren naar een plusprogramma met privileges, afhankelijk van zijn gedrag. Verder wordt sinds 2015 binnen het ministerie van JenV gewerkt aan het project 'Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering'.<sup>9</sup> Dat project is gericht op regionale plaatsing, het beter opleiden van het inrichtingspersoneel en de persoonsgerichte aanpak.

Dit advies beperkt zich verder tot de beleidsplannen en -doelstellingen van de *huidige* regering. In het (recente) verleden heeft de RSJ zich hierover in meer en mindere mate kritisch uitgelaten.<sup>10</sup> In de context van dit advies ligt de focus echter niet op die beleidsplannen en -doelstellingen als zodanig, maar wel op de spanning tussen die plannen en de realisatie daarvan in de praktijk.

De plannen en doelstellingen van de huidige regering zijn uiteengezet in de *Visie op de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen* uit 2018, getiteld '*Recht doen, kansen bieden*'.<sup>11</sup> Drie thema's staan hierin centraal: re-integratie, consequenties van gedrag en vergelding. Deze worden hieronder besproken.

### Re-integratie

De tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wordt dienstbaar gemaakt aan de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij.<sup>12</sup> Teneinde de re-integratie zo veel mogelijk te doen slagen, helpt de overheid gedetineerden bij hun terugkeer. De ondersteuning van de overheid daarbij is, zoals reeds eerder aangegeven, toegesneden op de

---

8 [www.commissievantoezicht.nl](http://www.commissievantoezicht.nl), zie dossier DBT.

9 *Koers & kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid mei 2017.

10 Zie met name: RSJ, *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag 2013; RSJ, *Advies detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2018; RSJ, *Advies uitvoering gevangenisstraffen; Reactie op de kabinetsvisie "Recht doen, kansen bieden"*, Den Haag 2018.

11 *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29279*, nr. 439.

12 Idem; zie ook artikel 2 Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

persoon. De persoonsgerichte benadering van gedetineerden wordt in principe ingezet vanaf het begin van de detentie. Dit betekent concreet dat alle relevante informatie over de gedetineerde wordt verzameld en opgenomen in het detentie & re-integratieplan (D&R-plan) dat voor iedere gedetineerde wordt opgesteld. Het plan is gericht op ondersteuning bij vijf basisvoorwaarden, te weten: onderdak aansluitend op de detentie, inkomen (via werk of uitkering), zorg (zowel lichamelijk als geestelijk), schuldhulpverlening en het bezit van een geldig identiteitsbewijs. Naarmate er minder problemen zijn ten aanzien van de basisvoorwaarden, is de kans op recidive kleiner, zo is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken.<sup>13</sup> De bedoeling is om al tijdens de detentie te starten met het aanpakken van tekorten of problemen met betrekking tot deze basisvoorwaarden. Ook is het de bedoeling dat gedetineerden in het kader van de persoonsgerichte benadering tijdens detentie worden gemotiveerd te werken aan een toekomst zonder criminaliteit. Alle medewerkers zijn daartoe getraind in “motiverende bejegening”. Motiverende bejegening is gebaseerd op het concreet toepassen van vijf waarden: respect, menswaardigheid, vertrouwen, ondersteuning en interactie.<sup>14</sup>

Binnen het huidige re-integratiebeleid is ‘regionale plaatsing’ leidend. Dat wil zeggen dat een gedetineerde na aanvankelijke plaatsing in het ‘arrondissement van vervolging’, in principe en bij voorkeur wordt geplaatst in het ‘arrondissement

van terugkeer’. Dit komt ten goede aan resocialisatie, re-integratie en continuïteit van eventuele zorgtrajecten en is bovendien bevorderlijk voor relaties met vrienden en familie.

### Consequenties van gedrag

Met het oog op resocialisatie vindt de huidige regering het van belang dat gedetineerden hun tijd in detentie benutten om hun leven op orde te brengen. Van gedetineerden wordt verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen waar dat mogelijk is en ongewenst geacht gedrag veranderen om de kans op een geslaagde terugkeer in de maatschappij te vergroten. Om gedetineerden hierin te stimuleren moeten zij, aldus het kabinet, meer dan tot nu toe het geval was, worden aangesproken op hun gedrag. De regering is van plan het in 2014 ingevoerde beleid van promoveren en degraderen<sup>15</sup> uit te breiden. Het gedrag van gedetineerden gaat sterker dan voorheen meewegen bij de invulling van detentie. De minister voor Rechtsbescherming heeft een wetsvoorstel<sup>16</sup> bij de Tweede Kamer ingediend om dit instrumentarium van een wettelijke grondslag te voorzien en het te gebruiken bij de besluitvorming over het toekennen van re-integratieverlof en de voorwaardelijke invrijheidstelling. De Tweede Kamer heeft het voorstel op 25 juni 2019 aangenomen.

### Vergelding

Verder is het kabinet van mening dat de geloofwaardigheid en legitimiteit van ons hele strafrechtstelsel staat of valt met de daadwerkelijke

13 D. Andrews & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct*, Cincinnati: Anderson Publishing Company 1998.

14 [www.dji.nl](http://www.dji.nl), zie onder: justitiabelen, volwassenen in detentie, persoonsgerichte benadering.

15 Dit zogeheten DBT-beleid (Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat) biedt gedetineerden de mogelijkheid om vanuit het basisprogramma te promoveren naar een plusprogramma, dat wil zeggen een programma met meer vrijheden. De beslissing over een eventuele promotie of degradatie wordt genomen op basis van een gedragsbeoordeling door onder andere de piw-er. Dit gebeurt via het “stoplichtmodel”: gedrag van gedetineerden wordt in drie categorieën ingedeeld: groen gedrag (gewenst), oranje gedrag (dit-kan-beter) en rood gedrag (ongewenst) gedrag.

16 *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 2 (Wet Straffen en Beschermen)*.

uitvoering van opgelegde straffen. De samenleving zou vergelding van aangericht kwaad, genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving als geheel verlangen. Het motto bij dit thema luidt: "Straf is straf".<sup>17</sup>

De manier waarop de gevangenisstraf nu wordt uitgevoerd, waarbij gedetineerden geruime tijd voordat hun straf is uitgezeten "vergaande vrijheden" krijgen, zou volgens de kabinetsvisie afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de straf en een aantasting van het vrijheidsbenemende aspect van de gevangenisstraf betekenen. Het kabinet is voornemens om hiertoe de VI-regeling aan te scherpen. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- maximering van de VI-termijn op twee jaar;
- de verlening van de VI op basis van een individuele afweging en beoordeling in plaats van een verlening van rechtswege;
- de invoering van toetsingscriteria voor de verlening van de VI.

Het wetsvoorstel hieromtrent is op 25 juni 2019 door de Tweede Kamer aangenomen.

## 2.2. PRAKTIJK

De tenuitvoerlegging van sancties vraagt in de praktijk de inzet van veel verschillende functionarissen, onder andere bewakers, casemanagers, geestelijk verzorgers, sportinstructeurs, verpleegkundigen, artsen, psychologen, medewerkers arbeid en piw-ers. Van deze personen vervullen de piw-ers een cruciale rol omdat zij het meest van alle functiegroepen in direct contact met de gedetineerden staan en voor hen het eerste aanspreekpunt zijn. Tijdens de rondetafelgesprekken die in het land zijn gevoerd met het oog op dit advies, kwam naar voren dat met name piw-ers een gevarieerd en omvangrijk takenpakket hebben. Hierdoor is bij hen sprake van een hoge werklast.

Deze omstandigheden bijeengenomen, vormen voor de RSJ aanleiding in dit advies wat uitgebreider stil te staan bij de piw-functie.

De hoge werklast werd niet alleen door piw-ers zelf genoemd, maar ook door onder meer (plv.) directeuren, afdelingshoofden en gedetineerden. Illustratief is daarbij dat gedetineerden het tijdens de rondetafelgesprekken spontaan opnamen voor piw-ers op en zeiden: "*piw-ers zijn goede mensen, die hebben het zwaar*". Andere gedetineerden lieten zich in soortgelijke bewoordingen uit en zeiden dat piw-ers te veel werk hebben.

Alhoewel in de rondetafelgesprekken in het land de hoge werklast van met piw-ers veelvuldig en nadrukkelijk is benoemd, kan de RSJ zich voorstellen dat een vergelijkbare werklast door andere functiegroepen wordt ervaren, bijvoorbeeld de medewerkers arbeid. Dergelijke signalen hebben de RSJ echter niet bereikt.

### 2.2.1. TAKEN VAN PIW-ERS

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de taken van de piw-ers.

- Om te beginnen voeren piw-ers allerlei praktische werkzaamheden uit in de inrichting: het in- en uitsluiten van gedetineerden, het begeleiden van gedetineerden van en naar arbeidszaal, bezoekzaal, luchtplaats, sportruimte enzovoort. Tot deze taken behoort ook de distributie van door gedetineerden in de winkel bestelde goederen.
- De piw-ers hebben daarnaast een taak die meer in de relationele sfeer ligt. Van hen wordt verwacht een goed contact met gedetineerden te onderhouden en van daaruit door middel van 'motiverend bejegenen', zoals eerder

---

<sup>17</sup> *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen)*, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 439, p. 3.

- besproken, bij te dragen aan hun re-integratie en resocialisatie. Tevens kunnen piw-ers een rol als mentor van een of meer gedetineerden vervullen. Een goede relatie tussen gedetineerden en piw-ers bevordert de rust en veiligheid in de inrichting. In de literatuur is dit bekend als dynamische of relationele veiligheid.<sup>18</sup> Door geregeld contact tussen piw-ers en gedetineerden ontstaan vertrouwensrelaties. Hoe beter de contacten, hoe beter het personeel op de hoogte is van hetgeen er onder de gedetineerden speelt.
- Met het oog op de veiligheid hebben piw-ers ook het uitvoeren van toezicht en celinspecties tot taak, alsmede het visiteren van gedetineerden in verband met de invoer van contrabande in de PI, denk aan mobiele telefoons en drugs.
  - Tevens wordt van piw-ers die een rol als mentor vervullen voor een of meer gedetineerden, verwacht dat zij bijdragen aan het Detentie & Re-integratieplan (D&R-plan) van de desbetreffende gedetineerden.
  - Een andere taak van piw-ers is het opstellen van gedragsbeoordelingsrapportages. Beslissingen over het promoveren of degraderen van gedetineerden worden immers genomen op basis van (onder andere) de observaties van piw-ers. Van hen wordt verlangd dat zij op scoringslijsten het gedrag van gedetineerden beoordelen als 'gewenst' (groen), 'ongewenst' (rood) of 'dit kan beter' (oranje). Zoals eerder aangegeven worden in de nabije toekomst meer beslissingen genomen op basis van dergelijke gedragsbeoordelingen van (onder meer) de piw-er: het betreft beslissingen over re-integratieverlof en over verlening van de VI.
  - Daarnaast hebben piw-ers tot taak verslagen op te stellen ten aanzien van allerlei voorvallen, incidenten en omstandigheden die zich in de inrichting voordoen (zie de opsomming in onderstaand kader). Zo kan de directeur bijvoorbeeld alleen een disciplinaire straf opleggen voor een feit dat onverenigbaar is met de orde of veiligheid van de inrichting, dat door hemzelf of een van zijn medewerkers is geconstateerd. Als het feit niet door de directeur zelf is geconstateerd, vormt het verslag van de piw-er vaak het bewijs. Het is van belang dat de feitelijke gang van zaken daarin nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw is opgeschreven.

---

18 Zie o.a. M. Boone, M. Althoff & F. Koenraadt, *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, Den Haag: Boom criminologie 2016, p. 53.

### **Situaties waarin een schriftelijk verslag of opgemaakt stuk wettelijk is vereist:**

- Aan klager is een schriftelijk verslag aangezegd;<sup>19</sup>
- Aan klager is een disciplinaire straf of maatregel opgelegd;<sup>20</sup>
- Klager is gehoord voordat hem een disciplinaire straf of ordemaatregel is opgelegd;<sup>21</sup>
- Klager heeft bezoek zonder toezicht (BZT) genoten;<sup>22</sup>
- Tijdens het transport met DV&O heeft klager zich agressief en provocerend gedragen;<sup>23</sup>
- Klager heeft afstand gedaan van zijn recht om bij de rechtbank gehoord te worden;<sup>24</sup>
- De veiligheidsvoorschriften zijn aan klager bekendgemaakt bij het intakegesprek;<sup>25</sup>
- Klager is gewezen op de mogelijkheid van een herhalingsonderzoek (bij urinecontroles);<sup>26</sup>
- Klagers boodschappen zijn bij hem afgeleverd;<sup>27</sup>
- Klager [klaagster] heeft toestemming gegeven voor inzage in haar penitentiair dossier.<sup>28</sup>

### **Ook moet uit een schriftelijk verslag blijken:**

- Welke voorwerpen op welke plaats en onder welke eventuele nadere omstandigheden zijn aangetroffen, zodat bijvoorbeeld blijkt dat het voorwerp ook voor de celbewoner zichtbaar was of zich op een eenvoudig toegankelijke plaats bevond;<sup>29</sup>
- Welke goederen de gedetineerde meeneemt bij zijn overplaatsing.<sup>30</sup>

### **Het schriftelijk verslag moet bovendien voldoen aan de formele eisen.**

Zo oordeelde de beroepscommissie dat niet-geparafeerde handgeschreven toevoegingen ervoor zorgen dat het rapport “niet als deugdelijk bewijsmateriaal” kan dienen.<sup>31</sup>

---

19 RSJ 6 juli 2016, 16/1066/GA.

20 RSJ 7 mei 2012, 11/4067/GA (i.c. stelde de klager dit).

21 RSJ 30 november 2015, 15/2084/GA; RSJ 6 februari 2004, 03/2498/GA.

22 RSJ 9 mei 2016, 16/0155/GA. I.c. stond in de rapportage dat klagers bezoek zonder toezicht niet door zou gaan (als straf). De directeur stelde dat dit desondanks wel door is gegaan, maar dat bleek nergens uit, terwijl klager zulks betwistte.

23 RSJ 28 april 2017, 16/4280/GA.

24 RSJ 27 oktober 2011, 11/0795/GA.

25 RSJ 25 april 2013, 12/4023/GA.

26 RSJ 4 juli 2016, 15/4430/GA.

27 RSJ 23 januari 2019, 18/452/GA.

28 RSJ 18 januari 2018, 17/1915/GA.

29 RSJ 18 maart 2019, R-18/892/GA. Vgl. o.m. RSJ 10 juni 2015, 15/374/GA; RSJ 25 juli 2008, 08/1016/GA; RSJ 4 juni 2014, 14/0352/GA. Van een gedetineerde wordt echter wel verwacht dat hij een voorwerp dat hij meeneemt naar, of aantreft in zijn cel, controleert op de aanwezigheid van contrabande (RSJ 27 november 2013, 13/2368/GA).

30 RSJ 3 november 2016, 16/2759/GA; RSJ 30 mei 2013, 12/3878/GA; RSJ 27 november 2008, 08/1633/GA; RSJ 18 augustus 2006, 06/1379/GA.

31 RSJ 18 juli 2007, 07/0661/GA.

### 2.2.2. KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK

In de praktijk blijkt de doelgroep waar het personeel in de PI's dagelijks mee te maken heeft, in vergelijking met enkele jaren geleden, flink te zijn veranderd. Volgens onderzoek is in de PI's de laatste jaren sprake van een toename van (verbale) agressie binnen de doelgroep; daarnaast verblijven er in de PI's steeds meer gedetineerden met een licht verstandelijke beperking en multiproblematiek (psychische stoornissen, verslaving).<sup>32</sup> De piw-ers beschikken in veel gevallen echter niet over juiste vaardigheden en competenties om met deze groep om te gaan.

- Het gevangeniswezen heeft maken met een tekort aan piw-ers. De sluiting van inrichtingen van de afgelopen jaren heeft een 'leegloop' op gang gebracht met als uiteindelijk gevolg een tekort aan piw-ers.<sup>33</sup> Dit wordt bevestigd door de Algemene Rekenkamer in een recente publicatie.<sup>34</sup>

- Een hieraan gerelateerd knelpunt is dat de leeftijd van piw-ers relatief hoog is, de gemiddelde leeftijd van piw-ers varieert tussen inrichtingen van 47 tot 53 jaar. Dit heeft onder meer consequenties voor het werkrooster (55-plussers hoeven geen nachtdiensten meer te draaien).<sup>35</sup> De RSJ constateert dat de relatief hoge leeftijd van de piw-ers maakt dat er in de komende jaren blijvende aandacht voor werving van piw-ers nodig is.
- Hierbij moet vermeld worden dat DJI al enige jaren intensief bezig is met de werving van personeel. Eind april 2019 zijn ongeveer 1.200 nieuwe medewerkers<sup>36</sup> aangenomen, blijkens een recente voortgangsrapportage van minister Dekker aan de Tweede Kamer. Volgens dezelfde bron zet DJI "de werving met kracht voort om de externe inhuur af te bouwen en de natuurlijke uitstroom op te vangen".

---

32 R.R. den Bak e.a., *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC 2018; Zie ook: *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

33 Dit is gebleken tijdens de rondetafelgesprekken.

34 De Algemene Rekenkamer constateert dat bijna alle PI's minder personeel in dienst hadden dan de formatie toelaat. Bezien over alle PI's blijkt er in 2018 op de werkvloer een bezettingstekort van 403 fte te zijn. Daar staat een 'inhuur' van 409 fte tegenover. De inhuur betrof echter uitsluitend beveiligers. Aangezien het tekort zowel bewakers als piw-ers betreft (een uitsplitsing in cijfers is niet gegeven), lijkt het zo te zijn dat acute tekorten bij piw-ers deels met de inzet van beveiligers opgelost worden. Dat betekent een zekere beperking van de piw-functie wat betreft opleiding; zie Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag 2019, p. 44-45.

35 Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag 2019, p. 47.

36 Dat is een fors aantal, gegeven het feit dat de formatie voor uitvoerend personeel in het gevangeniswezen bijna 4.500 fte bedraagt; zie Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag, 2019, p. 44.



- Als gevolg van de capaciteitsproblemen is er voor de relationele taak van de piw-ers, inclusief de bejegening, weinig gelegenheid meer.<sup>37</sup> Tijdens de gesprekken in het veld, in het kader van dit advies, is in dit verband diverse keren het ideaaltypische beeld opgeroepen van de vroegere piw-er die tijd had voor een persoonlijk gesprek op cel of een spelletje klaverjassen met gedetineerden.
- De piw-er wordt geacht over veel competenties te beschikken. Naast de al genoemde taken op het gebied van gedragsbeoordeling en verslaglegging moet de piw-er in staat zijn gesprekken te voeren in het kader van motiverende bejegening en het onderhouden van de relatie met gedetineerden in het algemeen. Niet alle piw-ers beschikken in voldoende mate over deze competenties, zo werd in de rondetafelgesprekken aangegeven. Bovendien vraagt de veranderde, meer complexe, doelgroep om andere competenties.
- Hierbij moet vermeld worden dat DJI al enkele jaren fors investeert in het vakmanschap van de medewerkers. Daarvoor is 100 miljoen euro vrijgemaakt in het convenant 'Werken aan een solide personeelsbeleid', zo blijkt uit de voortgangsrapportage inzake de visie op het gevangeniswezen, van minister Dekker aan de Tweede Kamer.<sup>38</sup> In de praktijk blijkt er door capaciteitsproblemen en werkdruk echter niet altijd tijd en gelegenheid te zijn om aan opleidingen deel te nemen. Een PI kan rekenen op vervangingskosten voor personeel dat is uitgeroosterd om aan een opleiding deel te nemen. In de praktijk lukt het regelmatig niet om die vervanging te realiseren, waardoor de opleiding alsnog niet doorgaat. Dit wordt bevestigd door het al eerder aangehaalde onderzoek van de Algemene Rekenkamer.<sup>39</sup>
- De rapportagetaak van piw-ers over het gedrag van gedetineerden (stoplichtmodel) staat onder druk. In de eerste plaats door het relatief grote aantal uren dat gedetineerden op cel verblijven; piw-ers hebben hierdoor onvoldoende gelegenheid zich een goed beeld van de gedetineerden te vormen. In de tweede plaats omdat piw-ers niet (voldoende) zijn opgeleid<sup>40</sup> om aan gedragsbeoordeling te doen (zie ook het volgende gedachtestreepje). In de derde plaats, zo bleek tijdens de rondetafelgesprekken, omdat het voor piw-ers bedreigend kan zijn (angst voor represailles) om het gedrag van een gedetineerde als 'rood' te beoordelen; de desbetreffende gedetineerde kan van mening zijn dat hij de negatieve beoordeling heeft te danken aan een specifieke piw-er.

37 Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek van De Groot uit 2019; zie: T.M. de Groot, *Straffen en belonen in de gevangenis. Promoveren en degraderen in detentie in het licht van het resocialisatiebeginsel*, Weert: Celsus 2019, p. 65.

38 *Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 532.*

39 In 2018 startte het programma Vakmanschap. Voor het volgen van opleidingen stelde DJI €7,1 miljoen beschikbaar aan de PI's. Hiervan is ongeveer de helft (€ 3,8 miljoen) uitgegeven. Volgens de Algemene Rekenkamer geldt voor bijna alle inrichtingen dat het volgen van opleidingen in het gedrang is gekomen door een krappe bezetting. Bron: Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag 2019, p. 47.

40 T.M. de Groot, *Straffen en belonen in de gevangenis. Promoveren en degraderen in detentie in het licht van het resocialisatiebeginsel*, Weert: Celsus 2019, p. 65.

- Bij de verslagen over voorvallen, incidenten en omstandigheden in de inrichting (zie de opsomming in bovenstaand kader) doet zich eveneens een knelpunt voor. Deze verslagen worden onder andere gebruikt als bewijs bij het opleggen van een disciplinaire straf en in beklag- en beroepszaken en dienen om die reden nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw te zijn. De rapportages voldoen in de praktijk echter lang niet altijd aan die kenmerken.<sup>41</sup>
- Diverse omstandigheden hebben het werk van de piw-er in de loop der tijd veranderd. Denk aan taken die te maken hebben met gedragsbeoordeling (promoveren en degraderen), re-integratie (meewerken aan D&R-plannen) rapportage en administratieve taken; verder is de doelgroep steeds complexer geworden (o.a. agressiever, meer psychische stoornissen, meer verslaafden). Ondanks deze veranderingen is het aantal piw-ers op de (reguliere) afdelingen in de PI's niet wezenlijk veranderd.<sup>42</sup>

De bovenvermelde knelpunten zijn opgetekend in de praktijk. Ten tijde van het opstellen van dit advies zijn in het kader van de implementatie van de Visie op het gevangeniswezen echter projecten gestart en maatregelen genomen of voorbereid

die mogelijk tot een verlichting van de knelpunten kunnen leiden.<sup>43</sup> Zo hebben de PI's voor de jaren 2019 en 2020 extra budget gekregen voor het aanstellen van meer casemanagers, met het oog op extra hulp en begeleiding van gedetineerden in het kader van de persoonsgerichte aanpak. Verder wordt in samenwerking met de Hogeschool Utrecht een onderzoek verricht naar verbetering van de invulling van de functie van de casemanager. Daarnaast is in de afgelopen maanden een "integrale intake" van gedetineerden getest in een aantal inrichtingen; naast een team van PI-medewerkers zijn hierbij de reclassering en (zo mogelijk) de gemeenten betrokken.

### **Gevolgen voor gedetineerden**

Voor gedetineerden hebben de hierboven beschreven knelpunten naar het oordeel van de RSJ een aantal ernstige gevolgen. Gedetineerden hebben recht op een adequate beoordeling van hun gedrag, in verband met het promoveren en degraderen. Het gevangeniswezen kan daar slechts ten dele in voorzien doordat piw-ers in veel gevallen niet voldoende zijn geschoold om gedrag te beoordelen.<sup>44</sup> Tevens hebben gedetineerden recht op een goede begeleiding en bejegening bij hun voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij. Door de hoge werklast en het tekort aan piw-ers is daar onvoldoende gelegenheid voor. Verder kan de werklast van piw-ers

---

41 Dit bleek uit de rondetafelgesprekken; Zie hierover ook: RSJ 16 oktober 2012, 12/1567/GA, en T. de Groot & P. Jacobs, 'Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019: de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd', *Sancties* 2019/74, p. 341.

42 Het beeld van de werklast wordt bevestigd in een publicatie van Schmidt en Van Kleef. Zij stellen dat de werkdruk in de PI's de laatste jaren sterk is toegenomen; zie: J.E.T. Schmidt & D.D. van Kleef, 'All about the money? De gevolgen van het Masterplan DJI voor het gevangeniswezen', *Sancties* 2017/36, p. 277-289.

43 *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 532 (brief van 11 juli 2019); het programma *Koers en Kansen* vormt een aanvulling op de maatregelen die vanuit de Visie op het gevangeniswezen worden genomen; een overzicht hiervan is opgenomen in de bijlage bij de Kamerbrief: de rapportage *Samenbouwen aan een toekomstbestendige sanctie-uitvoering*, ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019.

44 T. de Groot & P. Jacobs, 'Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019: de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd', *Sancties* 2019/74, p. 341.

gevolgen hebben voor de (relationele) veiligheid (dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3) en kan het feit dat piw-ers onvoldoende tijd overhouden voor het relationele aspect ertoe leiden dat onenigheid eerder formeel wordt beslecht, via beklag en beroep, dan langs informele weg via contacten en gesprekken (dit wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt).

### 2.2.3. REGIONALE PLAATSING IN DE PRAKTIJK

Zoals aangegeven is re-integratie een van de doelen die het kabinet heeft met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Regionale plaatsing is een van de instrumenten in het proces van re-integratie, naast het opstellen en uitvoeren van een D&R-plan. Achterliggend idee is dat plaatsing in de eigen regio helpt bij het op de rails zetten van het leven na detentie (werk, huisvesting, nabijheid van familie en andere sociale contacten, gemeentelijke instanties, enzovoort).

Hoewel het uitgangspunt is om gedetineerden in principe<sup>45</sup> zoveel mogelijk regionaal te plaatsen, is het in de praktijk lang niet altijd mogelijk dit te realiseren. Daarvoor zijn diverse redenen.<sup>46</sup> Sommige gedetineerden dienen te worden geplaatst in een 'landelijke voorziening'. Deze zijn op slechts enkele locaties in het land beschikbaar. Denk aan arrestanteninrichtingen, penitentiair psychiatrische centra (PPC), afdelingen voor beheersproblematische gedetineerden (BPG) of vrouweninrichtingen. Daarnaast is de detentiecapaciteit niet evenredig over de verschillende regio's verspreid.<sup>47</sup> Sluitingen van PI's bemoeilijken dit verder.

Niet-regionale plaatsing kan belemmerend werken op re-integratie van de gedetineerde, denk aan arbeidstoeleiding bijvoorbeeld. Verder kan niet-regionale plaatsing ertoe leiden dat het voor familie en vrienden niet haalbaar is om (regelmatig) op bezoek te komen. Dit kan gevolgen hebben voor het mentale welbevinden van gedetineerden. Bovendien zijn die contacten ook van belang voor de terugkeer in de maatschappij. Het personeel probeert in dergelijke gevallen overplaatsing te regelen, hetgeen weer voor extra werk zorgt. Verder kan een flinke afstand tussen een voorlopig gehechte gedetineerde en zijn advocaat nadelig zijn bij het voorbereiden van een strafzaak.<sup>48</sup>

Klager wilde na zijn veroordeling geplaatst worden PI Krimpen aan den IJssel, maar het werd PI Lelystad vanwege 'optimale capaciteitsbenutting'.

BRON: RSJ 24 augustus 2017, 17/1278/GB

Tot slot kan het niet-regionaal plaatsen van gedetineerden met zich meebrengen dat plaatsing van gedetineerden uit verschillende regio's tot onderlinge botsingen leidt. Zo is de ervaring in de praktijk dat gedetineerden uit de Randstad brutaler en assertiever zijn dan gedetineerden uit overige regio's. Deze botsingen hebben hun weerslag op het detentieklimaat.<sup>49</sup>

45 Behoudens uitzonderingen, bijvoorbeeld wanneer slachtofferbelangen zich tegen regionale plaatsing verzetten.

46 Blijkens de rondetafelgesprekken die voor dit advies zijn gevoerd in de detentiepraktijk.

47 *Kamerstukken II* 2017/18, 24587/29279, nr. 725, p. 6 (Brief van de minister voor rechtsbescherming, d.d. 22 juni 2018).

48 P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, 'De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Belemmerend voor of juist in dienst van de voorbereiding van de strafzaak?', *Strafblad* 2019/12, p. 6-14.

49 Dit punt werd tijdens de rondetafelbijeenkomsten door zowel piw-ers als gedetineerden naar voren gebracht.

## 2.2.4. RECHTSONGELIJKHEID

### Rechtsongelijkheid bij de persoonsgerichte benadering

Zoals eerder uiteengezet, worden gedetineerden door de overheid ondersteund bij hun re-integratie en wordt daarbij een persoonsgerichte benadering gevolgd. Deze benadering impliceert maatwerk: per individuele gedetineerde wordt besloten over promoveren en degraderen, disciplinaire straffen, het inzetten van interventies en – in de toekomst – over het toekennen van re-integratieverlof en VI. Dit betekent ook dat de beoordeling van (gedrag van) gedetineerden afhankelijk is van een individuele afweging. Bij maatwerk moet het personeel de ruimte opzoeken om per gedetineerde een op het individu afgestemde beslissing te nemen.

Deelnemers aan de rondetafelgesprekken gaven aan dat maatwerk soms problemen met zich meebrengt. Zo kan maatwerk leiden tot frustratie en onbegrip onder gedetineerden. Bij de ene gedetineerde gaat iets op een andere manier dan bij een ander. Waarom wordt de ene gedetineerde wel gerapporteerd en de ander niet, in een soortgelijke situatie? Het woord rechtsongelijkheid wordt dan al gauw in de mond genomen. Sommige gedetineerden gaven aan dat zij maatwerk 'krom' vinden. *“De een loopt de hele dag te dreigen en er gebeurt niets en de ander zegt één keer iets en wordt direct gestraft. Het voelt als willekeur.”* Een en ander leidt er in de praktijk toe dat waar het personeel de ruimte neemt om maatwerk te leveren, het risico op rechtsongelijkheid bestaat.

Door personeel en de directeur van de PI wordt met deze - op het individu toegespitste - beslissingen uitvoering gegeven aan wettelijke regelingen en geldend beleid.<sup>50</sup> Of dit op correcte wijze gebeurt, en of enige rechtsongelijkheid hierbij gerechtvaardigd is, wordt getoetst door de CvT's en de beroepscommissie van de RSJ. Uit de jurisprudentie van de beroepscommissie blijkt dat het afwijken van geldende normen, in het kader van maatwerk mogelijk is mits hieraan een duidelijke motivering ten grondslag ligt.<sup>51</sup> Het kan de directeur zelfs worden aangerekend wanneer hij *niet* afwijkt van een standaardnorm, in geval de bijzondere situatie van de gedetineerde daartoe aanleiding geeft.<sup>52</sup>

### Rechtsongelijkheid bij de pilots en experimenten

Rechtsongelijkheid kan ook optreden wanneer in een regio of PI experimenten of pilots worden gestart, bijvoorbeeld re-integratietrajecten, arbeidstoeleidingsprojecten of pilots met zelfredzaamheid. Binnen deze pilots wordt geëxperimenteerd met (extra) vrijheden en privileges voor gedetineerden, zoals het bezit van een sleutel van de eigen cel of beperkte insluiting. In de meeste gevallen worden dergelijke pilots beperkt tot een of meer afdelingen van een PI, of tot een bepaalde regio. Deze pilots leiden vanzelfsprekend tot rechtsongelijkheid tussen gedetineerden die deelnemen aan de pilot en degenen die dat niet doen.

Deze rechtsongelijkheid is conform uitspraken van de beroepscommissie van de RSJ te rechtvaardigen, wanneer goed wordt gemotiveerd wat de reden is om gedetineerden ongelijk te behandelen en mits

50 Zoals bijvoorbeeld de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in kader van het promoveren en degraderen van gedetineerden tussen het basisprogramma en het plusprogramma.

51 RSJ 14 februari 2019, R-18/1273/GA (over een degradatiebesluit); RSJ 27 september 2018, R-1030 (over verlofintrekking); RSJ 3 juni 2019, R-18/1710/GA (over een disciplinaire straf).

52 RSJ 27 maart 2017, 16/3745/GA (over bezoek zonder toezicht).

die situatie in tijd begrensd is (zie uitspraak-fragment in het kader). De termijn speelt ook mee in de afweging van klachten hierover bij de CvT's en de beroepscommissie van de RSJ.

Ten aanzien van de pilot heeft de beklagcommissie geoordeeld dat deze weliswaar leidt tot een ongelijke behandeling van gedetineerden, maar dat deze **ongelijke behandeling wordt gerechtvaardigd** doordat sprake is van een pilot, die nog **niet dusdanig lang duurt** dat sprake is van rechtsongelijkheid. Daarbij heeft de beklagcommissie laten meewegen dat haar is gebleken dat **binnen een jaar beslist zal worden** over een (bredere) doorvoering van het pilotregime binnen de desbetreffende PI.

De beroepscommissie heeft vervolgens geoordeeld dat hetgeen in beroep is aangevoerd niet tot een andere beslissing kan leiden.

BRON: Rechtbank Den Haag 7 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:9862.

## 2.3. CONCLUSIES

- De werklast van piw-ers is in de loop der jaren toegenomen door extra taken, capaciteitsproblemen en de toenemende complexiteit van de doelgroep in de PI's. De personele bezetting lijkt hier niet voldoende in meegegroeid te zijn.

- De piw-er wordt geacht over veel competenties te beschikken. Naast de al genoemde taken op het gebied van gedragsbeoordeling en verslaglegging moet de piw-er in staat zijn gesprekken te voeren in het kader van motiverende bejegening en het onderhouden van de relatie met gedetineerden in het algemeen. Niet alle piw-ers beschikken in voldoende mate over deze competenties, zo werd in de rondetafelgesprekken aangegeven. Bovendien vraagt de veranderde, meer complexe, doelgroep om andere competenties.

- Door de toegenomen werklast van de piw-ers en het feit dat de competenties van de piw-ers niet altijd toereikend (meer) zijn, dreigen de beleidsdoelstellingen van het kabinet betreffende de re-integratie van gedetineerden en het daarbij betrekken van de consequenties van het gedrag van gedetineerden, in gevaar te komen. Realisatie van deze doelstellingen vraagt immers om begeleiding en bejegening door voldoende piw-ers, die hiervoor adequaat zijn opgeleid. Vooralsnog doet zich hier een knelpunt voor; de DJI is drukdoende is om dit op te lossen.

- De werklast van de piw-ers heeft consequenties voor de veiligheid in de PI's doordat piw-ers minder tijd hebben voor reguliere veiligheidsmaatregelen zoals toezicht en controles. Daarnaast doet het feit dat piw-ers minder

gelegenheid hebben om de relatie met gedetineerden te onderhouden afbreuk aan de 'relationele veiligheid'.

---

- Het feit dat de relationele taak in de verdrukking komt is nadelig voor de bejegening van gedetineerden. Dit kan ertoe leiden dat onenigheid eerder formeel wordt beslecht (via beklag en beroep) dan langs informele weg (contacten, gesprekken).
- 

- De RSJ betwijfelt of de mogelijkheden in de huidige praktijk toereikend zijn om de plannen van het kabinet te realiseren. De eerste voortgangsbrief (d.d. 11 juli 2019) van de minister voor Rechtsbescherming over de kabinetsvisie "Recht doen, kansen bieden"<sup>53</sup> wijst in dezelfde richting. Minister Dekker stelt in deze brief dat om de ambities met de gevangenisstraffen waar te maken "de basis op orde dient te zijn". Daaronder verstaat de minister "een veilige omgeving voor personeel en gedetineerden, een solide personeelsbeleid en een flexibel, wendbaar apparaat".
- 

- Het uitgangspunt om gedetineerden regionaal te plaatsen is om verschillende redenen in de praktijk soms moeilijk te realiseren. Niet-regionale plaatsing kan nadelig zijn voor re-integratie en voor het welbevinden van gedetineerden tijdens het verblijf in de inrichting (i.v.m. bezoek van familie en vrienden).
- 

- De persoonsgerichte aanpak, waarin op individuele gedetineerden toegesneden beslissingen worden genomen, kan tot rechtsongelijkheid leiden. Dit maatwerk is ingekaderd in regelgeving en geldend beleid.<sup>54</sup> Of enige rechtsongelijkheid hierbij gerechtvaardigd is, wordt getoetst door de CvT's en de beroepscommissie van de RSJ. Uit jurisprudentie van de beroepscommissie blijkt dat afwijken van geldende normen in het kader van maatwerk mogelijk is, mits hieraan een duidelijke motivering ten grondslag ligt.
- 

- Ook kan er sprake zijn van rechtsongelijkheid tussen gedetineerden die deelnemen aan een pilot (bijvoorbeeld over zelfredzaamheid of een arbeidstoeleidingsexperiment) en degenen die dat niet doen. Deze rechtsongelijkheid is te rechtvaardigen, conform uitspraken van de beroepscommissie van de RSJ, wanneer goed wordt gemotiveerd wat de reden is om af te wijken en mits die situatie in tijd begrensd is.
- 

---

53 *Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 532.*

54 Zoals bijvoorbeeld de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in kader van het promoveren en degraderen van gedetineerden tussen het basisprogramma en het plusprogramma.

## 2.4. AANBEVELINGEN BIJ HOOFDSTUK 2

### • Versterking van de piw-functie

---

**DJI is al enige jaren intensief bezig met de werving van personeel en zet dit ook de komende tijd voort. Daarbij maakt DJI creatief gebruik van nieuwe methodes via social media. Dat is toe te juichen. Aanvullend doet de RSJ nog de volgende aanbeveling.**

- Stem de inzet van piw-ers (meer) af op drukte en complexiteit van de werkzaamheden, en zorg zo nodig voor versterking in kwantitatief opzicht.
- Versterk de piw-functie in kwalitatief opzicht door ervoor te zorgen dat er (extra) tijd komt voor opleiding van piw-ers; besteed daarbij aandacht aan scholing en professionalisering in de omgang met de veranderde, meer complexe, doelgroep.
- Controleer of die opleiding daadwerkelijk wordt gevolgd.

### • De-bureaucratisering en heroriëntatie op de taken van de piw-er

---

**De piw-er wordt zwaar belast en dreigt daardoor niet voldoende op de werkvloer aanwezig te zijn. Voor het relationele aspect van het werk van de piw-er, de bejegening van gedetineerden, blijft onvoldoende tijd over.**

- Maak werk van een heroriëntatie op de taken van de piw-er en houdt hierbij rekening met de beleidsdoelstellingen van het kabinet.
- Neem hierbij tevens de complexer wordende doelgroep en het toegenomen takenpakket van de piw-er in aanmerking.
- Versterk de bejegeningssrol van de piw-er door administratieve taken zoveel mogelijk bij de piw-er weg te nemen.

### • Regionale plaatsing

---

**Regionale plaatsing van gedetineerden wordt in de praktijk vaak niet gerealiseerd.**

- Faciliteer en stimuleer regionale plaatsing met het oog op re-integratie.
- Verken hierbij de mogelijkheden voor regionale kleinschalige voorzieningen.

### • Vermindering rechtsongelijkheid

---

**De persoonsgerichte aanpak in het gevangeniswezen impliceert het toepassen van maatwerk. Maatwerk staat in principe op gespannen voet met rechtsgelijkheid en kan bij gedetineerden leiden tot onbegrip. Pilots en experimenten die niet voor alle gedetineerden toegankelijk zijn, leiden per definitie tot rechtsongelijkheid.**

- Realiseer, in het kader van de persoonsgerichte benadering in het gevangeniswezen, goed gemotiveerde beslissingen en voorzie gedetineerden van uitleg daarbij (over o.a. sanctionering, promotie, degradatie, verlof en interventies); dit om onbegrip onder gedetineerden over deze beslissingen te vermijden.
- Geef experimenten en pilots binnen het gevangeniswezen een vaste einddatum. Leg duidelijk aan gedetineerden uit waar de pilot voor dient, hoe lang deze duurt en of - en hoe - zij voor deelname in aanmerking kunnen komen.

SPANNING IN DETENTIE  
VEILIGHEID IN HET GEVANGENISWEZEN

# 3

## Veiligheid in het gevangeniswezen



De in het vorige hoofdstuk beschreven situatie aangaande de werklast en capaciteitsproblemen van piw-ers heeft consequenties voor de veiligheid in de inrichtingen. De belasting van de piw-ers maakt immers dat er minder gelegenheid is voor contact tussen piw-ers en gedetineerden. De 'relationele veiligheid'<sup>55</sup> komt hiermee in het geding aangezien minder contact ertoe leidt dat het personeel minder goed op de hoogte is van hetgeen er speelt in de inrichting en van eventuele spanningen tussen gedetineerden. Het personeel vangt hierdoor minder signalen op die zouden kunnen wijzen op mogelijke escalatie en is daardoor minder staat is preventief in te grijpen om incidenten te voorkomen.<sup>56</sup> Daarnaast heeft de piw-er door de hoge werkbelasting minder tijd beschikbaar voor reguliere veiligheidsmaatregelen zoals toezicht, celinspecties en controle van gangen, recreatiezalen, arbeidszalen en luchtplaatsen.<sup>57</sup>

Veiligheid in het gevangeniswezen heeft betrekking op zowel gedetineerden als personeel. Beide komen achtereenvolgens aan de orde.

### 3.1. VEILIGHEID VAN GEDETINEERDEN

#### Omvang

Met enige regelmaat doen zich in PI's geweldsincidenten tussen gedetineerden voor.

Een indicatie hiervan geven de cijfers in tabel 1.<sup>58</sup> De cijfers betreffen incidenten waarbij een justitiabele fysiek geweld heeft gebruikt tegen een andere justitiabele, of daarmee heeft bedreigd, voor zover dit heeft geleid tot oplegging van een ordemaatregel en/of disciplinaire straf. In het jaar 2016 lag het aantal incidenten lager dan in de twee daarop volgende jaren; in 2018 ligt het aantal incidenten iets lager dan in 2017. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de periode vóór 2016.

**TABEL 1** Aantal incidenten waarin sprake is van fysiek geweld tegen justitiabelen, of dreiging daarmee, per 100 justitiabelen

	2016	2017	2018
Aantal fysieke geweldsincidenten tegen justitiabelen, of dreiging daarmee, per 100 justitiabelen	6,7	7,6	7,3

BRON DJI

55 Zie o.a. M. Boone, M. Althoff & F. Koenraadt, *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, Den Haag: Boom criminologie 2016 p. 53.

56 *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*; Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid februari 2018, p. 22.

57 Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018, Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag, 2019, p. 47.

58 Er zijn bij DJI diverse registraties waarin (gewelds)incidenten worden vastgelegd, elk met een eigen doel. Het valt buiten het bestek van dit advies om uitgebreid in te gaan op de verschillende registraties en daarin gehanteerde definities. De cijfers in tabel 2 zijn cijfers die de PI's periodiek aan het hoofdkantoor van DJI leveren in het kader van de planning- & controlcyclus. Deze cijfers zijn gericht op verantwoording van de inrichtingen aan het hoofdkantoor DJI, en van het hoofdkantoor DJI aan het departement van JenV.

### Geen volledig beeld

Er bestaat geen volledig beeld van de aard en omvang van geweld tussen gedetineerden onderling. Hier zijn verschillende redenen voor. In de eerste plaats is het voor personeel soms moeilijk vast te stellen wanneer sprake is van geweld of bijvoorbeeld van stoeien of een duwtje geven. Zo is niet duidelijk wanneer verbale uitingen tot verbale agressie moeten worden gerekend. Het ontbreekt – met andere woorden – aan eenduidige en algemeen gehanteerde definities en duidelijke werksomschrijvingen voor het personeel. Ten tweede kan als gevolg hiervan geen eenduidige en adequate registratie van geweldsincidenten worden bijgehouden. Een derde reden voor het onvolledige beeld van de aard en omvang van geweld tussen gedetineerden onderling is dat de onveiligheid deels van verborgen aard is. Blijkens de rondetafelgesprekken zou het geregeld voorkomen dat gedetineerden niet aan het personeel durven te melden dat zij te maken hebben (gehad) met geweld of bedreiging met geweld door medege-detineerden. Dit wordt bevestigd door onderzoek.<sup>59</sup> De RSJ heeft in de voorbereidende gesprekken voor dit advies geen indicatie kunnen verkrijgen van de omvang van deze verborgen onveiligheid.

Al met al zijn de registraties van geweld nog voor verbetering vatbaar. Uit contacten met DJI is gebleken dat hier aan wordt gewerkt.

In december 2016 heeft een schermutseling plaatsgevonden tussen klager en een medege-detineerde. Uit het schriftelijk verslag volgt dat de rapporteur heeft gezien dat klager met gebalde vuisten op een medege-detineerde insloeg. Een personeelslid (de rapporteur) heeft alarm geslagen en is tussenbeide gesprongen. Klager bleef op de medege-detineerde inslaan. Toegesneld personeel moest klager met twee personen vasthouden en klager indringend toespreken om hem enigszins te kalmeren.

BRON: RSJ 29 januari 2018, RSJ 17/1808/GA

Nadat een gedetineerde (klager) een medege-detineerde heeft geslagen, legt de medege-detineerde zijn arm om de nek van klager en begint met een verwurging. Klager slaat vervolgens de medege-detineerde twee blauwe ogen. Geconstateerd wordt dat de medege-detineerde twee dikke bloeddoorlopen ogen had.

BRON: RSJ 9 april 2019, R-18/1393/GA

---

59 *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, p. 24.

### Diverse aanleidingen voor conflict en geweld

Er zijn diverse aanleidingen voor conflict en geweld in detentie. Het uitzitten van een straf vanwege een zedendelict is een bekend voorbeeld; zedendelinquenten staan vanwege de aard van het door hen gepleegde delict laag in de informele hiërarchie van gedetineerden en worden daardoor gemakkelijk het slachtoffer van geweld. Om het risico voor deze gedetineerden te beperken worden zij in de PI vaak op een luwte-afdeling geplaatst.

Klager werd op een meerpersoonscel (mpc) geplaatst. Aangezien het een zedendelinquent betrof, had hij een contra-indicatie voor plaatsing op een mpc. De betreffende gedetineerde werd bij iemand anders met dezelfde contra-indicatie geplaatst, waardoor er op de afdeling geruchten ontstonden over zijn delict, wat potentieel bedreigend was.

BRON: RSJ 29 maart 2019, R-18/1285/GA

Een andere aanleiding voor geweld in de PI's vormt de invoer van contrabande zoals drugs en telefoons. Deze komen op verschillende wijzen de inrichting binnen. Drugs en telefoons komen met bezoek of met personeel mee naar binnen, worden met drones ingevlogen of verpakt in tennisballen over de muren van de luchtplaats gegooid. Ook gedetineerden brengen drugs en telefoons de inrichting in, bijvoorbeeld na terugkeer van verlof. De invoer van contrabande is een grote verleiding voor onder andere gedetineerden die in detentiefasering<sup>60</sup> zitten, aangezien zij dagelijks

en in het weekend buiten de inrichting komen. Verder blijken gedetineerden met een licht verstandelijke beperking geregeld te worden ingezet om drugs de PI in te krijgen. Vaak zijn zij degenen die door het personeel worden betrapt, terwijl zij zelf geen drugs gebruiken. Voor het inrichtingspersoneel is het moeilijk 'de grote jongens' te pakken, aangezien die misbruik lijken te maken van kwetsbare groepen binnen de PI.

Met de contrabande komen onrust en onveiligheid de inrichting binnen. Dit heeft onder andere te maken met verhandeling van de verboden spullen door gedetineerden en daaraan verbonden fricties rondom betaling, schulden en niet bij de juiste persoon terecht gekomen pakjes. Sommige gedetineerden zouden worden bedreigd, mishandeld, afgeperst, of anderszins onder druk gezet om contrabande binnen te brengen. Uit angst voor represailles durven zij hierover niets tegen het personeel te zeggen.

Overigens heeft de minister voor Rechtsbescherming in een brief aan de Tweede Kamer laten weten het veiligheidsbeleid verder aan te scherpen, teneinde incidenten met contrabande tegen te gaan. Het aantal speurhonden en begeleiders wordt verdubbeld, er wordt extra geïnvesteerd in hekwerk, netten en camera's.<sup>61</sup>

60 Detentiefasering houdt in dat de gedetineerde tijdens de laatste fase van de straf wordt geplaatst in een regime met minder strikte beveiliging en meer ontplooiingsmogelijkheden (bijvoorbeeld werk buiten de inrichting), althans wanneer dat uit veiligheidsoverwegingen verantwoord is.

61 Zie: *Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 532* (brief van 11 juli 2019), p. 7.

### Gezondheidsrisico

Drugs in PI's brengen naast een veiligheidsrisico een risico van heel andere orde met zich mee, zij vormen een gevaar voor de gezondheid. Veel gedetineerden zijn aan drugs verslaafd. De Nederlandse overheid vindt het belangrijk dat justitiabelen in een drugsvrije omgeving verblijven. "Drugs verstoren de orde en veiligheid en zijn slecht voor de gezondheid. Binnen DJI zijn drugs niet toegestaan", zo wordt gesteld op de website van de DJI.<sup>62</sup> Desondanks is een drugsvrije inrichting in ons land een utopie, zo werd in de voorbereidende gesprekken in de praktijk aangegeven. Gedetineerden die de wens zouden hebben om af te kicken van hun drugsverslaving, hebben het in detentie niet gemakkelijk. Doordat drugs verkrijgbaar zijn in het gevangeniswezen, zij het op illegale wijze, kan de verslaving gemakkelijk in stand blijven; drugs vormen derhalve een gezondheidsrisico voor gedetineerden.<sup>63</sup>

## 3.2. VEILIGHEID VAN PERSONEEL

### Omvang

Al enkele jaren zijn er problemen met de veiligheid van het personeel in het gevangeniswezen. Met enige regelmaat verschijnen berichten in de media over inrichtingspersoneel dat het slachtoffer is geworden van gewelddadig gedrag van gedetineerden.

In het Justitieel Complex Zaanstad (JCZ) is in mei 2019 een medewerker aangevallen door een gedetineerde. De gedetineerde viel de medewerker zomaar aan, zonder enige aanleiding, aldus een Justitie-woordvoerder. De medewerker viel vervolgens van de trap en belandde uiteindelijk zwaargewond in het ziekenhuis. Tegen de gedetineerde is aangifte gedaan.

BRON: [www.nos.nl](http://www.nos.nl), 24 mei 2019.

Een indicatie van de omvang van geweld tegen personeel geven de cijfers in tabel 2. Ook deze cijfers zijn afkomstig van het hoofdkantoor van DJI, samengesteld op basis van opgaves van de PI's.<sup>64</sup> In tabel 2 is het aantal incidenten weergegeven waarin een justitiabele fysiek geweld heeft gebruikt tegen personeel, voor zover dit heeft geleid tot oplegging van een ordemaatregel

62 [www.dji.nl](http://www.dji.nl), zie onder: justitiabelen, volwassenen in detentie, veiligheid en beveiliging.

63 Blijkens recent onderzoek, uitgevoerd door het WODC ervaart 34,1% van de gedetineerden "aanwezige tot ernstige problemen met zijn drugsgebruik". Zie: R.R. den Bak e.a., *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC 2018, p. 30.

64 De cijfers in tabel 2 zijn – evenals die in tabel 1 – cijfers die de PI's periodiek aan het hoofdkantoor van DJI leveren in het kader van de planning- & controlcyclus. Deze cijfers betreffen incidenten waarbij een straf of ordemaatregel is opgelegd. Deze cijfers zijn gericht op verantwoording van de inrichtingen aan het hoofdkantoor DJI, en van het hoofdkantoor DJI aan het departement van JenV. Een ander systeem dat licht zou kunnen werpen op geweld van gedetineerden tegen PI-personeel is het ARO (Agressie Registratie Overheid); dit is een rijksbrede monitor van geweld tegen personeel. Dit systeem verkeert echter nog in een ontwikkelingsstadium.

en/of disciplinaire straf. Het aantal incidenten ligt in zowel 2017 als 2018 hoger dan in 2016; wel laat 2018 een lichte daling zien ten opzichte van 2017. Op deze cijfers zijn dezelfde relativerende opmerkingen van toepassing als die bij de cijfers in tabel 1.

**TABEL 2** Aantal fysieke geweldsincidenten tegen personeel, per 100 justitiabelen

	2016	2017	2018
Aantal fysieke geweldsincidenten tegen personeel, per 100 justitiabelen	2,2	3,3	3,1

BRON DJI

Ook de cijfers uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken die DJI periodiek laat uitvoeren, geven een indicatie van het geweld tegen personeel. In 2017 antwoordde 27,2% van het personeel in PI's dat het "in de afgelopen twaalf maanden" te maken heeft gehad met fysieke agressie van gedetineerden, twee jaar eerder lag dat percentage op 29,1%.

### Veranderde doelgroep

Blijkens onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) huisvesten PI's de laatste jaren meer en meer een veranderde doelgroep, die het gevoel van onveiligheid onder het personeel vergroot.<sup>65</sup> Personeelsleden geven aan dat er een toename is van (verbaal) agressieve gedetineerden. Daarnaast verblijven in de PI's steeds meer gedetineerden met een licht verstandelijke beperking en gedetineerden met multi-problematiek (psychische stoornissen, verslaving). Deze resultaten komen in grote lijnen overeen met die van een WODC-onderzoek.<sup>66</sup> De Inspectie meldt dat voor deze doelgroep regelmatig geen plaats is in een van de vier penitentiair psychiatrische centra (PPC's) waardoor deze langer op reguliere afdelingen moet verblijven.<sup>67</sup> Ook komt het regelmatig voor dat piw-ers vanwege 'onvoorzien' taken hun collega alleen moeten laten op een afdeling met gedetineerden.<sup>68</sup> Dit alles komt de veiligheid niet ten goede.

65 *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*; Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid, februari 2018.

66 R.R. den Bak e.a., *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid, WODC 2018.

67 *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*; Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid februari 2018, p. 6.

68 Idem.

Een gedetineerde in de PI Lelystad heeft in juni 2019 een medewerker in een wurggreep gehouden. Aanleiding was het afpakken van een mobiele telefoon die de gedetineerde in zijn cel had. De gedetineerde viel de medewerker aan en heeft die enige tijd in een wurggreep gehouden. De gedetineerde is eerst in de isoleercel gezet en later aangehouden door de politie en meegenomen naar het bureau. Het slachtoffer is nagekeken door een arts en maakt het redelijk.

BRON: [www.nos.nl](http://www.nos.nl), 3 juni 2019.

### **Zeer ernstige incidenten**

Uit onderzoek<sup>69</sup> blijkt dat medewerkers meer dan voorheen te maken hebben met ernstige fysieke agressie van gedetineerden. Dit blijkt uit het feit dat landelijk gezien in de afgelopen jaren het aantal meldingen van zeer ernstige incidenten is gestegen, terwijl in diezelfde periode het aantal gedetineerden is afgenomen. Het gaat hier om ernstige agressie-gerelateerde incidenten waarbij een medewerker letsel oploopt waarvoor medische behandeling nodig is. In 2015 kwamen op landelijke schaal 5 van deze incidenten voor, in 2016 10 keer en in 2017 18 keer.<sup>70</sup>

Een medewerker van de gevangenis in Krimpen aan den IJssel is mishandeld door een gedetineerde. Hij werd geschopt en geslagen en was daarna korte tijd bewusteloos. Aanleiding was een ruzie tussen gedetineerden. Toen de medewerker de ruziemakers naar hun cel wilde terugsturen, ging een van hen door het lint. Hij sloeg de medewerker, die hierdoor met zijn hoofd tegen de metalen deur viel en het bewustzijn verloor. Daarna schopte de gedetineerde de medewerker nog een paar keer. Toegesnelde medegedetineerden hebben ander personeel gewaarschuwd. De agressieve gedetineerde is in de isoleercel geplaatst en nog dezelfde dag opgehaald door de politie. Tegen de man is aangifte gedaan.

BRON: [www.rijnmond.nl/nieuws](http://www.rijnmond.nl/nieuws), 15 augustus 2019.

Uit de rondetafelgesprekken die de RSJ heeft georganiseerd kwamen in dit verband soortgelijke factoren naar voren als uit het genoemde onderzoek van de Inspectie: de capaciteitsproblemen bij piw-ers, de werkdruk, de veranderde doelgroep en de meer agressieve gedetineerden. Naar het oordeel van de RSJ zou het aan te bevelen zijn het personeel te scholen in het omgaan met agressie van de zwaardere, moeilijker doelgroep, zodat escalatie en/of schade zoveel mogelijk kan worden beperkt of voorkomen.

69 Idem, p. 12.

70 Het gaat hier om "Agressie gerelateerde piketmeldingen", zie: *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, p. 12.

### Vervolg van geweldplegers

Hoewel bij ernstige geweldsincidenten in PI's in principe aangifte bij de politie wordt gedaan tegen de gedetineerde, blijkt strafrechtelijke vervolging in de praktijk weinig prioriteit te hebben. De RSJ stelt zich op het standpunt dat de opsporing en vervolging van gedetineerden, die geweld hebben gebruikt tegen PI-personeel moet worden geïntensiveerd. Het is een groep medewerkers die extra bescherming verdient vanwege de uitvoering van een publieke taak. In de afgelopen tijd is veel maatschappelijke verontwaardiging ontstaan naar aanleiding van toenemende incidenten waarbij politie of ambulancepersoneel het slachtoffer werd van gewelddadig handelen van publiek. Inmiddels is het overheidsbeleid om overheidsdienaren met een publieke taak beter te beschermen.<sup>71</sup> Het OM heeft de strafvorderingsrichtlijnen bij geweld tegen publieke dienstverleners en andere beroepsbeoefenaars verhoogd.<sup>72</sup> "Als een slachtoffer bij de uitoefening van zijn beroep te maken krijgt met agressie en geweld, wordt de ernst van het feit als 200% zwaarder beoordeeld. De officier weegt daarnaast ook de overige omstandigheden van het delict en de verdachte".<sup>73</sup>

Ten aanzien van personeel dat in een PI bij de uitoefening van het werk wordt geconfronteerd met geweld van gedetineerden, zou naar het oordeel van de RSJ hetzelfde beleid moeten gelden.

Per arrondissement zouden afspraken gemaakt moeten worden tussen de PI-directeur(en), de hoofdofficier van justitie en de chef(s) van de betrokken politie-eenheden. Deze afspraken dienen onder meer de melding, behandeling en afwikkeling van geweldsincidenten te betreffen. Daarnaast zal de betrokken PI-medewerkers actief bijstand

moeten worden aangeboden vanuit slachtofferzorg, mede gericht op gebruikmaking van spreekrecht en schadeloosstelling. Ingeval het PI-slachtoffer bevreesd is voor bedreiging of actie tegen hem of haar kan ervoor gekozen worden domicilie te kiezen in een PI.

### 3.3. CONCLUSIES

- Er is geen goed beeld van de aard en omvang van verborgen en niet-verborgen geweldsincidenten in detentie doordat er geen eenduidige en adequate registratie wordt bijgehouden.
- De veiligheid in de PI's laat nog te wensen over; zowel gedetineerden als personeelsleden zien zich met enige regelmaat geconfronteerd met geweld.
- Geweld in de PI's lijkt samen te hangen met 1) de hoge werklast van de piw-ers waardoor de relationele veiligheid in het gedrang is gekomen en er bovendien onvoldoende tijd is voor reguliere veiligheidsmaatregelen en 2) een wijziging in de aard van de doelgroep (multiproblematiek, agressiever).
- Er zijn signalen die wijzen op verborgen geweldsincidenten en/of dreiging met geweld.

71 Zie een brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, d.d. 2 september 2019 (*Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 903*).

72 Zie: Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003).

73 Zie bijvoorbeeld: [www.om.nl](http://www.om.nl), onder: geweld-personen.

### 3.4. AANBEVELINGEN BIJ HOOFDSTUK 3

#### • **Onderzoek naar onveiligheid in detentie**

---

Er is geen volledig en systematisch beeld van onveiligheid in detentie. Daarom is onderzoek en registratie van belang. Er zijn signalen dat er onder gedetineerden sprake is van verborgen onveiligheid.

- Voorzie personeel van een duidelijke werkomschrijving zodat geweldsincidenten herkend, gemeld en geteld kunnen worden.
- Zorg voor een adequate registratie van geweld ten aanzien van zowel gedetineerden als personeel.
- Maak van geweldsincidenten een zorgvuldige analyse (wat is de toedracht, welke omstandigheden speelden hierbij) zodat hier lering uit kan worden getrokken en deze incidenten beter voorkomen kunnen worden.
- Laat onderzoek uitvoeren naar de veiligheid van gedetineerden en gevoelens van (on)veiligheid. Voer dit onderzoek zodanig uit dat een goed beeld wordt verkregen van de verborgen onveiligheid.

#### • **Preventie**

---

- Zorg dat het inrichtingspersoneel voldoende tijd en gelegenheid heeft om reguliere veiligheidscontroles uit te voeren
- Zorg dat het inrichtingspersoneel voldoende tijd en gelegenheid heeft voor contacten met gedetineerden zodat er ook van 'relationele veiligheid' sprake is.
- Draag zorg voor opleiding van personeel in het omgaan met agressie van gedetineerden, zodat escalatie en/of schade zoveel mogelijk kan worden beperkt of voorkomen.

#### • **Strafrechtelijke vervolging**

---

**Versterk de aandacht voor strafrechtelijke vervolging van geweldpleging**

- Zorg dat op geweld tegen PI-personeel een uniforme, eenduidige en passende reactie volgt.
- Organiseer een arrondissementaal overleg tussen PI-directeur(en), hoofdofficier van justitie en eenheidschefs van de betrokken politie-eenheden waarin afspraken worden gemaakt over melding, behandeling en afwikkeling van geweldsincidenten in de PI's.
- Biedt de betrokken PI-medewerkers actief bijstand vanuit slachtofferzorg, mede gericht op gebruikmaking van spreekrecht en schadeloosstelling.
- Pas de richtlijnen voor de vervolging van plegers van geweld tegen overheidsdienaren met een publieke taak ook toe op personeel van PI's dat met geweld wordt geconfronteerd; verhoog derhalve de strafeis met 200%.





# 4

## Beklag- en beroepsrecht binnen detentie

De spanning die in de praktijk wordt ervaren in de realisatie van de (eerder genoemde) beleidsdoelstellingen heeft zijn weerslag op het beklag- en beroepsrecht. Zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, heeft (onder meer) de verminderde tijd die het personeel aan gedetineerden kan besteden volgens de RSJ tot een zekere juridisering geleid. Voor kwesties die wellicht in onderling overleg of via bemiddeling konden worden opgelost, lijkt nu eerder de weg van beklag en beroep te worden gekozen. Dit heeft er (mede) toe geleid dat het aantal beklag- en beroepszaken<sup>74</sup> door de jaren heen gestaag is toegenomen. Deze gevolgen voor het beklag- en beroepsrecht zullen in dit hoofdstuk nader worden geconcretiseerd, waarna een aantal aanbevelingen zal volgen.

#### 4.1. BEKLAG- EN BEROEPSRECHT – DE THEORIE

“Wanneer men spreekt over rechten van mensen die in gesloten instituten verblijven, wordt veelal in de eerste plaats gedacht aan de wijze waarop zij daarin terecht komen en waarop hun verblijf kan worden beëindigd. Niet minder belangrijk evenwel is de vraag wat hun rechtspositie inhoudt ten aanzien van allerlei aspecten van hun verblijf binnen de inrichtingsmuren: deze noem ik hun ‘interne’ rechtspositie (...)”

BRON: C. Kelk, Kort begrip van het detentierecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1988, p. 16.

Gedetineerden binnen een PI hebben een kwetsbare positie. Materiële rechten en vrijheden zijn hen voor een groot deel ontnomen, waar verplichtingen en beperkingen voor in de plaats zijn gekomen.<sup>75</sup> Een beperking van de materiële vrijheden van gedetineerden is echter noodzakelijk om de inrichting veilig te laten functioneren. Met het beklag- en beroepsrecht wordt beoogd een compensatie te bieden voor deze opgelegde materiële beperkingen.<sup>76</sup>

---

74 Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over beroepszaken bij de RSJ, gaat het in hoofdzaak om beroepszaken die naar aanleiding van een uitspraak van de beklagcommissie zijn ingediend. In de meeste gevallen zal het dus niet gaan om plaatsings-/overplaatsingszaken, verlofzaken en medische zaken; wanneer dit wel zo is, wordt dit expliciet aangegeven.

75 C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 38-39.

76 Idem.

### Geschiedenis van het beklag- en beroepsrecht

In 1964 noemde de toenmalige minister van Justitie de bestaande regeling met betrekking tot de rechtspositie van gedetineerden 'onbevredigend'. Volgens de Minister moest er gestreefd worden naar een verbetering hiervan.<sup>77</sup> Gedetineerden konden destijds klagen bij de inrichtingsdirectie en de CvT, en daarnaast een kort geding tegen de Staat der Nederlanden aanspannen, maar er bestond geen – met waarborgen omklede – formele procedure.<sup>78</sup> Nog in datzelfde jaar werd een commissie ingesteld om onderzoek te doen naar de rechtspositie van gedetineerden. Dit onderzoeksrapport werd in 1967 openbaar gemaakt<sup>79</sup> en diende als grondslag voor een nieuwe wettelijke regeling voor de rechtspositie van gedetineerden.<sup>80</sup> In mei 1977 werd deze regeling opgenomen in de Beginselenwet Gevangeniswezen. Hiermee kregen de CvT's formeel een rechtsprekende taak. Beroep werd daarnaast mogelijk bij de RSJ, destijds nog de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS).<sup>81</sup> In 1998 is de beklagregeling op hoofdlijnen overgenomen in de huidige Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

In de praktijk zag men, met name de PI-directeuren, de invoering van het beklag- en beroepsrecht samengaan met enkele risico's. Er werd een zekere angst gevoeld dat de directeuren (en personeel) met gedetineerden in een machtsstrijd zouden belanden, waarbij de directeur uiteindelijk aan het kortste eind zou trekken. Tegelijkertijd werd

ook de noodzaak gezien om de grenzen van open normen door middel van rechtspraak in te kleuren.<sup>82</sup> De CvT's en de beroepscommissie van de RSJ hebben nu de belangrijke taak om de rechts-eenheid te bewaken.<sup>83</sup>

### De beklaggrond

Een gedetineerde kan op basis van artikel 60 lid 1 Pbw een klacht indienen bij de beklagcommissie van de, aan de PI verbonden, CvT. Hiervoor moet het gaan om een beslissing *die door of namens de directeur is genomen en de gedetineerde zelf betreft*. In de PI wordt hiervoor een beklagformulier beschikbaar gesteld, waarmee op een laagdrempelige manier het indienen van een klacht mogelijk wordt gemaakt. Tegen de beslissing van de beklagcommissie staat vervolgens beroep open bij de beroepscommissie van de RSJ, op grond van artikel 69 lid 1 Pbw. De gedetineerde kan ook, hangende een klacht bij de beklagcommissie of hangende een beroep, schorsing aanvragen bij de voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ.

### De termijnen

Een gedetineerde dient zich binnen zeven dagen, nadat hij bekend is geworden met de (door of namens de directeur genomen) beslissing, te beklagen bij de beklagcommissie (artikel 61 lid 5 Pbw). Na de uitspraak van de beklagcommissie hebben gedetineerde en directeur zeven dagen de tijd om beroep in te dienen bij de beroepscommissie van de RSJ (artikel 69 lid 1 Pbw).

77 Gevangenisnota 1964.

78 F.W. Bleichrodt m.m.v. L.C. van Leeuwen, *Toenemend appel: Een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex art. 69 van de Penitentiaire beginselenwet*, Rotterdam: Erasmus School of Law/ Erasmus Universiteit Rotterdam 2011, p. 4.

79 Rapport commissie rechtspositie gedetineerden (commissie Mulder), Den Haag 1967.

80 C. Kelk, *Kort begrip van het detentierecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1988, p. 81.

81 Sinds 1 januari 1999 is deze wet vervangen door de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en de Penitentiaire maatregel (Pm).

82 C. Kelk, *Kort begrip van het detentierecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1988, p. 89.

83 P.M. Schuyt, 'Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst?', *Sancties* 2017/46, p. 338.

Op grond van artikel 67 lid 1 Pbw dient de beklagcommissie zo spoedig mogelijk, in ieder geval binnen een termijn van vier weken, uitspraak te doen. In bijzondere omstandigheden kan de beklagcommissie deze termijn met ten hoogste vier weken verlengen. Wanneer de gedetineerde (of de directeur) na beklag bij de beklagcommissie beroep aantekent bij de RSJ, geldt op grond van artikel 71 Pbw dat de beroepscommissie zo 'spoedig mogelijk' uitspraak doet. In dit artikel wordt geen vaste termijn genoemd waar de beroepscommissie zich aan dient te houden.

## 4.2. BEKLAG- EN BEROEPSRECHT – DE PRAKTIJK

Sinds de invoering van het beklag- en beroepsrecht in 1977 is vrijwel altijd sprake geweest van een toenemend aantal beklag- en beroepszaken. In 1977 werden 117 klaagschriften ingediend. Dit aantal was in 1998, bij de invoering van de Pbw, al gestegen naar 6.354 klachten.<sup>84</sup> In november 2011 is door Bleichrodt onderzoek gedaan naar de oorzaken voor toename van het aantal beroepszaken bij de beroepscommissie van de RSJ.<sup>85</sup> Hoewel DJI en de RSJ gezamenlijk met de bevindingen uit dit rapport aan de slag zijn gegaan,<sup>86</sup> is het aantal klachten in de jaren die volgden verder toegenomen.

### 4.2.1. BEKLAG- EN BEROEP IN CIJFERS

#### Beklag bij de CvT's: enkele cijfers

Met 30.854 gedetineerden komt de totale instroom van gedetineerden in 2018 circa 22% lager uit dan in 2013.<sup>87</sup> Deze daling van het aantal gedetineerden heeft echter niet tot een daling in het aantal klachten geleid. Het aantal beklagzaken in 2018 is ten opzichte van 2013 namelijk toegenomen (zie tabel 3; deze cijfers zijn in figuur 1 grafisch weergegeven).

In 2018 waren er 21.341 klachten bij de CvT's. Veel CvT's konden en kunnen het grote aantal klachten niet bijhouden. In verschillende jaarverslagen van CvT's wordt dan ook aangegeven dat de beslissingstermijn van vier weken in veel gevallen wordt overschreden.<sup>88</sup> Naast het feit dat deze termijnen werden overschreden heeft de grote hoeveelheid klachten ook effect op de manier van afdoening. In veel gevallen wordt de klacht niet behandeld door middel van een zitting met drie leden van de CvT, maar in plaats daarvan met slechts één lid.<sup>89</sup> In 2014 werd een recordaantal klachten ingediend, bij zowel de CvT's als bij de beroepscommissie van de RSJ (dit hing samen met de introductie van het systeem van promoveren en degraderen).<sup>90</sup>

---

84 M.D. van Goudoever-Herbschleb, *Klachten van gedetineerden. Een analyse van ingediende klachten in het kader van de beklagregeling gedetineerde*, Den Haag: ministerie van Justitie 1994, p. 5-6. Zie ook M.T.A.B. Laemers, P.C. Vegter & J.P.S. Fiselier, *Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel*, Nijmegen: ITS 2001, p. 63.

85 F.W. Bleichrodt m.m.v. L.C. van Leeuwen, *Toenemend appel: Een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex art. 69 van de Penitentiaire beginselenwet*, Rotterdam: Erasmus School of Law/Erasmus Universiteit Rotterdam 2011.

86 Zie, voor een uitwerking van hetgeen naar aanleiding van het onderzoek van Bleichrodt is gebeurd, de jaarverslagen van de RSJ (vanaf 2012) op [www.rsj.nl](http://www.rsj.nl).

87 DJI in getal 2013-2017, p. 9 & 22.

88 Jaarverslagen van de Commissies van Toezicht van o.a. Arnhem, Grave en Lelystad.

89 P. Jacobs, A. van Kalmthout & J. Lindeman, *Eupretial Rights Work Package 3 – Actors and Practices, Report on the Netherlands*, Utrecht: 21 november 2018, p. 14.

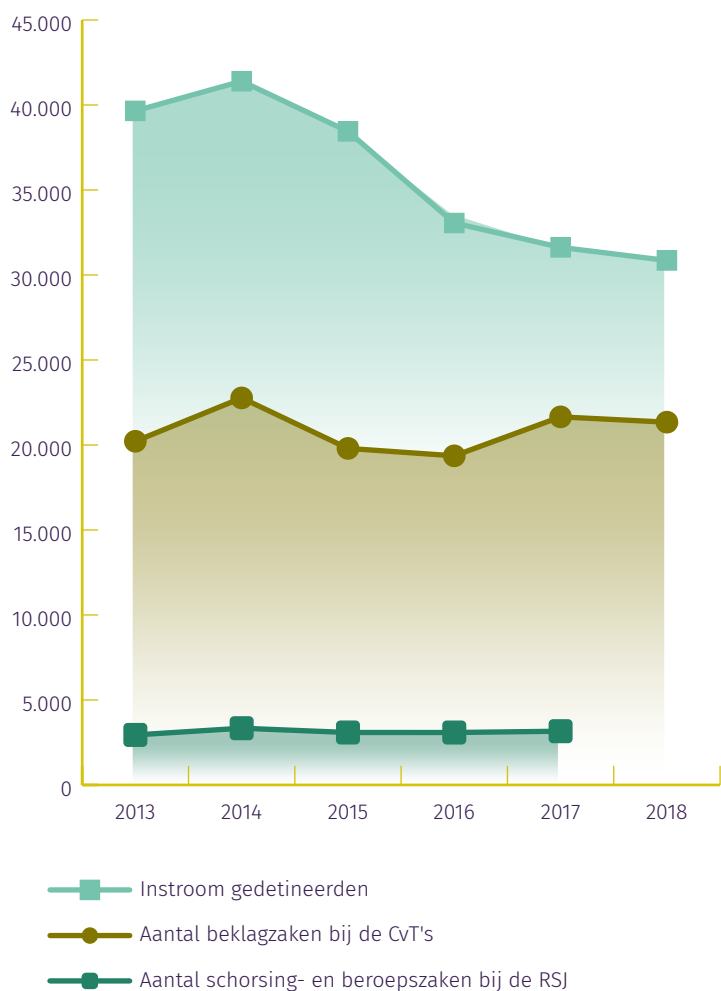
90 M.M. van der Nat & P.N.E. Plooi, 'Schets van 'Veertig jaar beklagrecht' vanuit het perspectief, de visie en de praktijk van de RSJ', *Sancties* 2017/45, p. 329.

**TABEL 3** Beklagzaken (domein gevangeniswezen) bij CvT's, afgezet tegen de totale instroom gedetineerden

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal beklagzaken	20.217	22.767	19.798	19.361	21.653	21.341
Instroom gedetineerden	39.653	41.400	38.446	33.056	31.625	30.854

**BRONNEN** Klankbordgroep Commissies van Toezicht justitiële inrichtingen (KBG) jaarverslag 2018, DJI in getal 2013-2017 en DJI Infographic Gevangeniswezen 2019.

**FIGUUR 1** Jaarlijkse instroom van gedetineerden, afgezet tegen de instroom van klachten bij de CvT's en schorsings- en beroepszaken bij de beroepscommissie van de RSJ.



**BRONNEN** KBG Jaarverslag 2018, DJI in getal 2013-2017, RSJ Jaarverslag 2017.

## Beroep en schorsingsverzoeken bij de RSJ: enkele cijfers

TABEL 4 Schorsings- en beroepszaken (domein gevangeniswezen) bij de RSJ in de afgelopen jaren

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Schorsingszaken	833	1.099	939	1.021	1.125	-
Beroepszaken	2.110	2.238	2.147	2.064	2.036	-
<b>Totaal</b>	<b>2.943</b>	<b>3.337</b>	<b>3.086</b>	<b>3.085</b>	<b>3.161</b>	-
Instroom gedetineerden	39.653	41.400	38.446	33.056	31.625	30.854

**BRONNEN** Jaarverslag RSJ 2017, DJI in getal 2013-2017 & DJI Infographic Gevangeniswezen 2019\*\*.

\* Over 2018 zijn vanwege de invoering van een nieuw automatiseringssysteem bij de afdeling rechtspraak van de RSJ geen cijfers bekend.

\*\* Zowel de aantallen schorsingszaken als de beroepszaken op het terrein van het gevangeniswezen in deze tabel omvatten naast de beklagzaken tevens de plaatsing/overplaatsingszaken, de verlofzaken en de medische zaken.

De jaarlijkse totale instroom van schorsings- en beroepszaken bij de RSJ schommelt al enkele jaren rond de 3.000 (zie tabel 4). Ongeveer tien jaar geleden, in 2008, lag de instroom van het totaal aantal beroepszaken in het domein gevangeniswezen onder de 2.300 (576 schorsingszaken en 1.705 beroepszaken).<sup>91</sup> In 2017<sup>92</sup> lag de instroom op 3.161 zaken (1.125 schorsingszaken en 2.036 beroepszaken). Dit betekent dat er door de jaren heen een stijging heeft plaatsgevonden van ongeveer 800 zaken op jaarbasis (zie figuur 1). Verder blijkt op grond van extrapolatie van de instroomcijfers over de eerste acht maanden van 2019 dat het totaal aantal beroepszaken en schorsingen op het gebied van het gevangeniswezen in heel 2019 uit zal komen op circa 3.850 tot 3.900 zaken.<sup>93</sup>

Dat betekent een forse stijging ten opzichte van 2017, ondanks een verdere daling van het aantal gedetineerden.

De beroepscommissie van de RSJ heeft, net als de CvT's, moeite om de grote aantallen beroeps- en schorsingszaken tijdig af te doen. Uit de jaarverslagen van de RSJ blijkt dat steeds minder zaken binnen de streefnormen kunnen worden afgedaan. Waar in 2013 nog 79% van de beklagzittingen binnen vier maanden kon worden afgedaan, was dit in 2017 bijvoorbeeld nog maar 37%.<sup>94</sup> Gedetineerden moeten vaak meerdere maanden wachten voor er een uitspraak in beroep ligt. In veel gevallen zal de uitspraak dan geen effect meer hebben, bijvoorbeeld doordat de gedetineerde inmiddels niet meer in detentie verblijft.<sup>95</sup>

91 RSJ jaarverslag 2008, p. 67.

92 Over 2018 zijn vanwege de invoering van een nieuw automatiseringssysteem geen cijfers bekend.

93 Cijfers gebaseerd op gegevens van de Afdeling rechtspraak van het secretariaat van de RSJ.

94 RSJ jaarverslag 2017, p. 23.

95 P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Belemmerend voor of juist in dienst van de voorbereiding van de strafzaak?, *Strafblad* 2019/12, p. 13.

Uit het jaarverslag van 2017 blijkt tot slot dat 43% van het totaal aantal beroepen (naast de beklag-zaken ook de plaatsing/overplaatsingszaken, verlofzaken en medische zaken) op zitting is behandeld. In 2016 was dit 42%.<sup>96</sup> Het afdoen van een groot aantal zaken op zitting, in plaats van schriftelijk, vraagt veel van de capaciteit van de beroepscommissie van de RSJ, waardoor afdoening binnen de streefnormen bemoeilijkt wordt.

#### 4.2.2. VERSCHILLENDE CATEGORIEËN KLACHTEN

Naast beslissingen, door of namens de directeur genomen (artikel 60 Pbw), wordt er ook regelmatig geklaagd over onder meer de wijze van bejegening door het personeel, of bijvoorbeeld de levering van voedingswaren. In sommige gevallen kunnen klachten die niet direct (maar wel indirect) voortvloeien uit een beslissing van de directeur, ook beklagwaardig zijn. Wanneer de klacht niet beklagwaardig wordt gevonden, zal de beklagcommissie of de beroepscommissie van de RSJ de klager niet-ontvankelijk in zijn beklag of beroep verklaren.

De RSJ maakt in dit advies onderscheid tussen 1) klachten over daadwerkelijke beslissingen die door (of namens) de directeur zijn genomen, 2) klachten die niet direct voortvloeien uit een beslissing van de directeur, en 3) klachten over futiliteiten.<sup>97</sup> Het verdient hierbij opmerking dat dit onderscheid niet zwart-wit is. Bovendien vindt er geen registratie plaats van de mate waarin de verschillende categorieën klachten voorkomen.

### 1. Klachten over beslissingen van de directeur

Een gedetineerde kan zoals gezegd in beklag gaan over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing, ex artikel 60 lid 1 Pbw. Ingrijpende beslissingen die in dat kader kunnen worden genomen zijn (onder andere) het opleggen van een disciplinaire straf, het nemen van ordemaatregelen, beslissingen omtrent de toepassing van dwangmedicatie, beslissingen omtrent de toepassing van maatregelen met betrekking tot gedetineerden met een vluchtdan wel maatschappelijk risico (GVM-maatregelen) en beslissingen betreffende de re-integratie van een gedetineerde.

Een voorbeeld van een beslissing waarover veel wordt geklaagd, is de verlofbeslissing. Hierbij worden namelijk slachtofferbelangen meegewogen. Het slachtofferbelang kan leiden tot een gehele afwijzing van het verlof of tot een verlof onder voorwaarden. Dit kan voor de gedetineerde aanleiding zijn tot het indienen van een klacht.

<sup>96</sup> RSJ jaarverslag 2017, p. 23.

<sup>97</sup> Het onderscheid dat de RSJ hier maakt is afgeleid van het onderscheid dat Schuyt maakt in: P.M. Schuyt, 'Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst?', *Sancties* 2017/46, p. 338.



Onweersproken is dat het slachtoffer op 1,5 kilometer afstand van het door klager opgegeven verlofadres woont. Gelet op de afstand tussen het verlofadres en het woonadres van het slachtoffer is de beroepscommissie van oordeel dat er een reëel risico bestaat op een ongewenste confrontatie met het slachtoffer. Op basis van het aantoonbare slachtofferbelang zal een locatieverbod, naast een contactverbod, geïndiceerd zijn, maar dit is niet uitvoerbaar omdat de afstand van het opgegeven verlofadres tot de woning van het slachtoffer te klein is.

BRON: RSJ 18 november 2016, 16/3580/GV

Bij de belangenafweging dient de directeur het 'oranje-gedrag' dan wel het 'rode gedrag' van de gedetineerde af te zetten tegen het structurele gedrag, waaronder al het 'groene gedrag', van de gedetineerde. Uit die belangenafweging dient duidelijk te blijken waarom het 'oranje gedrag' dan wel 'rode gedrag' van de gedetineerde, gezien in het licht van het uitgangspunt van het DBT dat gedetineerden zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun re-integratie, dient te leiden tot degradatie. Die belangenafweging moet op schrift gesteld zijn, zodat die ook inzichtelijk is voor de betreffende gedetineerde.

BRON: RSJ 14 februari 2019, R-18/1273/GA

Een ander voorbeeld van 'een beslissing van de directeur' waarover veelvuldig geklaagd wordt, is de beslissing tot degradatie van een gedetineerde van het plusprogramma naar het basisprogramma in het kader van DBT. Deze, op de persoon toegesneden beslissingen, kunnen verstrekkingen voor gedetineerden met zich meebrengen. Hierom vereist de beroepscommissie van de RSJ dat er een kenbare en inzichtelijke belangenafweging aan de beslissing ten grondslag ligt.<sup>98</sup> De verslaglegging van piw-ers, met betrekking tot het gedrag van de gedetineerde, is hierdoor (wederom) van groot belang.

## 2. Klachten die niet direct voortvloeien uit een beslissing van de directeur:

Soms wordt een gedetineerde door een bepaalde omstandigheid benadeeld, terwijl er niet direct (vaak wel indirect) sprake is van een concrete beslissing die door (of namens) de directeur is genomen. Over dergelijke omstandigheden wordt regelmatig een klacht ingediend. De beklaggrond, een beslissing door of namens de directeur genomen, is in de jurisprudentie enigszins verruimd. Hierdoor kunnen klachten, zonder directe onderliggende beslissing van de directeur, in sommige gevallen beklagwaardig zijn.

98 T.M. de Groot, *Straffen en belonen in de gevangenis. Promoveren en degraderen in detentie in het licht van het resocialisatiebeginsel*, Weert: Celsus 2019, p. 49-50.

Hierbij zijn in principe twee situaties te onderscheiden:

**A. Feitelijk handelen van inrichtingspersoneel, vallend onder de vervulling van een opgedragen taak:**

Onderwerpen waarover binnen deze subcategorie veelvuldig wordt geklaagd zijn vermissing/ beschadiging van goederen<sup>99</sup>, het niet doorgeven van terugbelverzoeken van de advocaat<sup>100</sup> of het openen van geprivilegieerde post.<sup>101</sup>

De RSJ-beroepscommissie heeft geoordeeld dat handelen van een medewerker van de PI onder omstandigheden een beklagwaardige beslissing kan opleveren.

Daarvoor is nodig dat dit handelen voortvloeit uit de vervulling van de hem opgedragen taak. De beroepscommissie is van oordeel dat in dit geval de gedraging waarover wordt geklaagd, namelijk het uitpakken van een doos met spullen waarbij de medewerker een gat heeft geknipt in het colbert van klager, valt aan te merken als dergelijk handelen.

BRON: RSJ 25 augustus 2010, 10/0932/GA

**B. De zorgplicht van de directeur:**

De directeur heeft een wettelijke zorgplicht<sup>102</sup> jegens de gedetineerden. Wanneer deze zorgplicht niet, of niet voldoende, tot uitvoering wordt gebracht is dit in sommige gevallen beklagwaardig. Voorbeelden van omstandigheden die onder de zorgplicht van de directeur kunnen vallen zijn onder meer: voedsel van onvoldoende kwaliteit, een niet-tijdige levering van de winkel en de toepassing van disproportioneel geweld door inrichtingspersoneel.

In de rechtspraak van de beroepscommissie is aangenomen dat de directeur er zorg voor draagt dat leveringen aan gedetineerden vanuit de inrichtingswinkel op adequate wijze door het personeel worden uitgevoerd. Hieronder verstaat de beroepscommissie ook tijdig leveren.

De omstandigheid dat de PI de afhandeling van de aankoop heeft uitbesteed aan de landelijke winkel doet hier niet aan af. Over het niet, of niet goed, uitvoeren van leveringen vanuit de landelijke winkel kan daarom worden geklaagd bij de beklagcommissie. Aan die zorgplicht heeft de directeur – ondanks intensief contact met de landelijke winkel – onvoldoende invulling gegeven. Het beroep van de directeur zal daarom ongegrond worden verklaard.

BRON: RSJ 26 maart 2018, 17/2842/GA

99 Zie onder andere RSJ 7 mei 2019, R-18/1942/GA; RSJ 14 maart 2016, 15/3898/GA.

100 Zie bijvoorbeeld RSJ 18 oktober 2018, R-333.

101 Zie bijvoorbeeld RSJ 21 februari 2019, R-18/712/GA.

102 Dit volgt uit verschillende artikelen van de Pbw, zie onder meer artikel 5, artikel 43 en artikel 44 Pbw.

Op de directeur rust de zorgplicht dat een gedetineerde niet wordt blootgesteld aan nodeeloos geweld. De beroepscommissie acht aannemelijk geworden dat jegens klager meer geweld door piw-ers is toegepast dan gelet op de omstandigheden noodzakelijk was. Bij dit oordeel heeft de beroepscommissie meegewogen dat de summiere en onvolledige schriftelijke beschrijving van het toegepaste geweld de door klager geschetste gang van zaken in onvoldoende mate weerspreekt. Verder weegt de beroepscommissie mee dat klager als gevolg van het geweld het bewustzijn heeft verloren, wat ook een aanwijzing vormt dat te veel geweld is gebruikt. Het vorenstaande in onderlinge samenhang bezien leidt tot de conclusie dat de zorgplicht is geschonden. Het beroep van klager zal daarom gegrond worden verklaard.

BRON: RSJ 23 februari 2017, 16/3825/GA

### 3. Klachten over futiliteiten

Het contact tussen gedetineerden en piw-ers komt vaak tot stand bij vragen of frustraties van de gedetineerden, nu voor een meer inhoudsvolle bejegening (in de vorm van een gesprek of een spelletje) vaak geen tijd is. Dit vormt op zichzelf een bron voor beklag- en beroepszaken maar heeft daarnaast, volgens sommige deelnemers aan de rondetafelgesprekken, geleid tot een 'klagen-om-te-klagen' cultuur. Hoewel klachten over pure futiliteiten niet-ontvankelijk zullen worden verklaard, worden deze klachten toch veelvuldig ingediend. Sommige gedetineerden zouden

doelbewust klagen om piw-ers aan het werk te zetten en Justitie op kosten te jagen. Voorbeelden hiervan zijn vier gedetineerden die in één jaar samen verantwoordelijk waren voor ongeveer 250 beroepszaken en een gedetineerde die op één dag 50 beroepszaken bij de RSJ heeft ingediend. Dit betreft overigens enkel het beroep bij de RSJ, de aantallen bij de CvT's zullen nog vele malen hoger zijn. Deze klachten worden op de reguliere wijze behandeld door de CvT's en de beroepscommissie van de RSJ, waardoor deze veel tijd vergen. Deze tijd kan daardoor niet of minder aan de eerste twee – meer betekenisvolle – soorten klachten worden besteed.

De advocaten die de RSJ heeft gesproken herkennen dat er veel wordt geklaagd, zo ook over futiliteiten. Sommige afdelingshoofden gaven daarnaast aan dat bij 'het minste of geringste al wordt geklaagd'. Gedetineerden bevestigen eveneens dat er regelmatig over 'onzin' wordt geklaagd. Dit komt volgens hen door het feit dat zij nergens anders met hun gevoelens en frustraties terecht kunnen. Zo gaan er geluiden dat door personeel wordt gezegd: "Hier heb ik nu geen tijd voor, dien maar een klaagschrift in". Dit laatste signaal wordt in recent onderzoek bevestigd.<sup>103</sup>

De verharde sfeer, het grijpen naar een beklagformulier in plaats van het voeren van een gesprek, leidt er bijvoorbeeld toe dat initiatieven vanuit het personeel – ter verbetering van de sfeer – soms op voorhand al niet goed worden ontvangen bij gedetineerden. Een afdelingshoofd gaf tijdens de rondetafelgesprekken het voorbeeld dat het personeel van de PI waar hij werkt op oudejaarsavond een feestelijke maaltijd voor de gedetineerden had verzorgd. Dit initiatief van het personeel resulteerde volgens hem in ongeveer

103 P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Belemmerend voor of juist in dienst van de voorbereiding van de strafzaak?, *Strafblad* 2019/12, p. 13.

honderd klachten over de (te lage) temperatuur van het eten. Deze zaken hebben de beroepscommissie van de RSJ niet bereikt, aangezien deze klachten vermoedelijk niet-ontvankelijk zijn verklaard in eerste aanleg. Toch zijn ook in de jurisprudentiedatabank van de RSJ veel voorbeelden te vinden van beroepszaken waarbij de klager (vaak opnieuw) niet-ontvankelijk in zijn klacht wordt verklaard, aangezien de klacht ziet op relatief onbelangrijke onderwerpen, die niet thuishoren in de formele klachtprocedure.

De door de winkel geleverde sinaasappels zijn volgens klager te droog. Na beklag bij de beklagcommissie stelt klager beroep in bij de RSJ. De beroepscommissie verklaart klager niet-ontvankelijk in zijn beklag.

BRON: RSJ 30 april 2014, 14/0023/GA

Verdere mogelijke voorbeelden van futiliteiten zijn zaken waarin: klager de kwaliteit van de paprika's slecht vond<sup>104</sup> en klagers loempia's waren ontdooid.<sup>105</sup>

#### 4.3. KNELPUNTEN IN DE DETENTIEPRAKTIJK MET MOGELIJKE INVLOED OP HET FORMELE KLACHTENSYSTEEM

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de knelpunten die inrichtingspersoneel en gedetineerden in de praktijk ervaren, die invloed (kunnen) hebben op het beklag- en beroepsrecht.

##### 1. Procedurele (on)rechtvaardigheid

Van procedurele rechtvaardigheid in detentie is (onder meer) sprake in geval er rechtvaardige procedures zijn die onpartijdig en consistent worden toegepast. Daarbij is het van belang dat gedetineerden respectvol en humaan worden bejegend en dat de omgang met piw-ers constructief en positief is.<sup>106</sup> Wanneer gedetineerden de macht binnen detentie als legitiem ervaren, accepteren zij eerder de beslissingen die uit deze macht voortvloeien.<sup>107</sup>

Soms ervaren gedetineerden procedurele onrechtvaardigheid, in plaats van rechtvaardigheid. Een voorbeeld dat tijdens de rondetafelgesprekken naar voren kwam was de procedure rondom detentiefasering. De staatssecretaris van JenV heeft in 2010 aangegeven dat detentiefasering door gedetineerden vaak als een 'recht' wordt gezien, terwijl dit niet als recht in de Pbw staat genoemd.<sup>108</sup> De Staatssecretaris gaf destijds aan dat fasering geen 'vrijblijvende vanzelfsprekendheid' is, maar dat de gedetineerde dit 'moet verdienen'. Doordat detentiefasering niet als term in de wet wordt genoemd, is het moment dat de

104 RSJ 30 april 2019, R-18/1375/GA.

105 RSJ 3 maart 2014, 13/3905/GA.

106 K.A. Beijersbergen, *Procedural justice in prison: A study on determinants and consequences of a procedurally just treatment of prisoners*, diss. VU Amsterdam 2014.

107 Idem, p. 132.

108 *Kamerstukken II* 2010/11, 29270, nr. 61. (Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie).

gedetineerde hiervoor in aanmerking komt in veel gevallen onduidelijk. Daarnaast beslist de selectiefunctiefunctionaris (sinds 1 januari 2019 namens de Minister in plaats van namens het OM) over het selectievoorstel dat door de PI in het kader van de detentiefasering wordt voorbereid. In de voorbereiding van dit selectievoorstel heeft de casemanager een belangrijke rol. De indruk bestaat dat casemanagers voor (te) veel gedetineerden zaken moeten regelen waarbij onvoldoende is voorzien in vervanging bij ziekte of een te hoge werkdruk. Een en ander leidt tot veel klachten over (vermeend) traag handelen van casemanagers.

Klager was ermee bekend dat faseringsaanvragen lang kunnen duren. Hij stelt dat alle instanties adviseren om daar tijdig mee te beginnen. Dat heeft hij ook geprobeerd, maar zijn casemanager pakte dat niet op. Die vond dat klager te vroeg was en had het te druk. Nu een adequate afhandeling van een verzoek om detentiefasering ook onder de taakomschrijving van een casemanager valt, valt het beklag hierover onder artikel 60 Pbw. De manier waarop de casemanager met klagers verzoek is omgegaan, acht de beroepscommissie onder deze omstandigheden niet zorgvuldig. Het beklag is daarom gegrond.

BRON: RSJ 18 februari 2019, R-18/1573/GA

Bovendien gaven enkele advocaten, met wie de RSJ in de voorbereiding van dit advies heeft gesproken, aan de indruk te hebben dat het klaaggedrag van gedetineerden invloed heeft op faseringsbeslissingen. Gedetineerden die vaker in beklag en/of beroep zijn gegaan zouden hierbij worden achtergesteld. Dit levert volgens deze advocaten stress op bij gedetineerden, omdat zij vaak lang 'aan het lijntje worden gehouden.' In sommige gevallen adviseren enkele van deze advocaten hun cliënten zelfs om niét in beklag te gaan met het argument dat dit tegen hen gebruikt kan worden.

Ook buiten het veld van detentiefasering geven sommige gedetineerden aan dat regels onduidelijk zijn. "De ene piw-er zegt dit en de andere piw-er zegt dat". Regels worden volgens hen niet duidelijk (genoeg) gecommuniceerd.

## 2. Strak ingeroosterd personeel/ personeelsgebrek

Het personeel van de PI wordt strak ingeroosterd.<sup>109</sup> Bij een kleine tegenslag kan dit direct leiden tot uitval van activiteiten, hetgeen weer leidt tot het indienen van klachten.<sup>110</sup>

Klager kon door een personeelstekort niet naar de arbeid en is in plaats daarvan ingesloten. De lijn van de beroepscommissie is dat gedetineerden enkel ingesloten mogen worden wanneer sprake is van incidentele uitval door overmacht.

BRON: RSJ 19 juli 2018, R-194

109 M.M. van der Nat & P.N.E. Plooi, 'Schets van 'Veertig jaar beklagrecht' vanuit het perspectief, de visie en de praktijk van de RSJ', *Sancties* 2017/45, p. 328.

110 Idem.

### 3. Gevoel van gezagsondermijning onder het personeel

Veroordeelde gedetineerden (dit geldt in mindere mate voor voorlopig gehechte gedetineerden) hebben de tijd om zich de regels van de PI eigen te maken. Sommigen weten hierdoor direct wanneer door het personeel de grens is opgezocht of overschreden.<sup>111</sup> Uit het onderzoeksrapport *Werkklimaat DJI* van bureau SEOR<sup>112</sup> volgt dat het inrichtingspersoneel zich hierdoor ondermijnd voelt in de uitvoering van hun taken, wat hun gevoel van veiligheid aantast. In dit rapport staat het volgende citaat:

“De gedetineerden weten feilloos wat hun rechten zijn binnen het gevangeniswezen. Ze hebben 24/7 uur de tijd om de regelgeving te bestuderen en te kijken hoe het loopt in de gevangenis (‘zo, jullie lopen vandaag met drie man minder hè?’).”<sup>113</sup>

Eenzelfde gevoel werd ervaren door piw-ers die ten behoeve van dit advies zijn gesproken. Een van de piw-ers gaf hierbij het voorbeeld: “Bij elke straf die je geeft, roepen ze: ‘ik wil een formulier.’” Een van de PI-directeuren gaf tijdens de rondetafelgesprekken aan dat het, volgens hem, een machtsstrijd is: “Het is een machtsstrijd: als je niet doet wat ik zeg, ga ik op mijn strepen staan. Dat geldt voor beide kanten, personeel en gedetineerden.”

### 4. Bewijsvoering bij het opleggen van sancties

Om een gedetineerde disciplinair te mogen straffen, moet de directeur – zoals eerder aan bod is gekomen – de overtuiging hebben dat de gedetineerde het te bestraffen feit daadwerkelijk heeft begaan. Hierbij is de directeur in veel gevallen afhankelijk van de verslagen die over de betreffende gebeurtenissen zijn opgesteld door medewerkers.<sup>114</sup> Deze verslagen zijn echter niet altijd van voldoende kwaliteit.<sup>115</sup> Verder zijn lang niet altijd verslagen gemaakt van alle voorvallen of incidenten. Het personeel van een PI maakt immers geregeld mee dat een gedetineerde brutaal of verbaal agressief op hen reageert. Het is niet realistisch dit elke keer te rapporteren. Het gevolg hiervan is dat gedrag dan soms niet meer te sanctioneren is. Het personeel kan dit wederom ervaren als een ondermijning van hun gezag.

### 5. Gebrek aan middelen om te sanctioneren

De keuze voor een sanctie, die strenger is dan de Sanctiekaart,<sup>116</sup> vormt in sommige gevallen direct aanleiding voor een klacht. Tijdens de rondetafelgesprekken, die in het kader van dit advies zijn gevoerd, kwam uit verschillende hoeken het geluid naar voren dat de Sanctiekaart, versie van 2016, in de praktijk niet uitvoerbaar is gebleken. De disciplinaire straffen zouden in de loop der jaren minder zwaar zijn geworden, hetgeen er volgens sommige directeuren bijvoorbeeld toe heeft geleid dat veel straffen voor gedetineerden niet meer de gewenste impact hadden.

111 P. Jacobs, A. van Kalmthout & J. Lindeman, *EupretialRights Work Package 3 – Actors and Practices, Report on the Netherlands*, Utrecht: 21 november 2018, p. 10.

112 SEOR is een zelfstandig onderzoeksbureau dat opereert onder de paraplu van de Erasmus Universiteit Rotterdam als onderdeel van de *Erasmus School of Economics*.

113 J. Gravesteijn e.a., *Werkklimaat DJI*, Rotterdam: SEOR Erasmus School of Economics 2018, p. 70.

114 [www.commissievantoezicht.nl](http://www.commissievantoezicht.nl), zie onder dossier disciplinaire straffen.

115 Zie hiervoor onder meer: RSJ 16 oktober 2012, 12/1567/GA.

116 De Sanctiekaart is een, door DJI ontworpen, richtlijn met een categorisering van disciplinaire straffen.

Sommige afdelingshoofden gaven aan dat het zonder meer belangrijk is om te blijven toetsen of gedetineerden rechtvaardig worden behandeld, maar het ontbrak volgens hen aan middelen om de gedetineerde te kunnen corrigeren. Het sanctioneren, in afwijking van de Sanctiekaart, werd volgens hen soms zo moeilijk gemaakt en met voorwaarden omkleed, dat de gedetineerde vervolgens 'te makkelijk weg kwam'.

Aan klager is een disciplinaire straf van vijf dagen opsluiting in de eigen cel opgelegd wegens verbale agressie jegens het personeel. Volgens de (toenmalige) Sanctiekaart is maximaal drie dagen eigen cel de norm bij verbale agressie. In beroep heeft de directeur aangevoerd dat klager herhaaldelijk zeer beledigende discriminerende en persoonlijke uitspraken heeft gedaan, maar in de beslissing zelf is niet gemotiveerd waarom gekozen is om van de Sanctiekaart af te wijken. Het beroep wordt gegrond verklaard met een tegemoetkoming van de twee dagen die klager te lang heeft gezeten.

BRON: RSJ 24 september 2018, 18/0641/GA

Uit de rechtspraak van de RSJ volgen ook voorbeelden waarin een beroep met betrekking tot een afwijking van de Sanctiekaart ongegrond wordt verklaard, in geval de specifieke afwijking voldoende wordt gemotiveerd.

De beroepscommissie is van oordeel dat de directeur in de strafoplegging voldoende heeft gemotiveerd waarom het aangewezen was ten nadele van klager af te wijken van de landelijke Sanctiekaart. In de disciplinaire straf staat dat klager – zakelijk weergegeven – meermalen positief heeft gescoord tijdens een urinecontrole. Hetgeen namens de directeur ter zitting is medegedeeld, namelijk dat dit gegeven heeft gezorgd voor een hogere straf dan dat als uitgangspunt geldt volgens de Sanctiekaart, ziet de beroepscommissie als een redelijke onderbouwing voor de strafoplegging.

BRON: RSJ 19 april 2019, R-19/2793/GA

Tijdens het schrijven van dit advies is een nieuwe Sanctiekaart in werking getreden (versie van mei 2019). De aanleiding tot de herijkte Sanctiekaart ligt in de toenemende verharding binnen detentie, de toename van geweld tegen personeel en tussen gedetineerden onderling, en de aanwezigheid van contrabande. Beoogd wordt dat de Sanctiekaart op termijn geheel zal verdwijnen, waarmee de nadruk meer op maatwerk komt te liggen. Volledige afschaffing leek op dit moment echter nog niet opportuun, waardoor vooralsnog wordt volstaan met een herijkte Sanctiekaart.<sup>117</sup>

Met de herijkte Sanctiekaart zijn de sancties, met name bij geweld van de gedetineerde richting het personeel, verzaamd. Waar verbale agressie of fysieke/mentale bedreiging van het personeel in de vorige versie (2016) leidde tot maximaal drie dagen eigen cel, leidt dat nu tot maximaal veertien

117 [www.advocatenorde.nl](http://www.advocatenorde.nl), zie onder: nieuwsberichten.

dagen strafcel.<sup>118</sup> In het informatieblad bij de herijkte Sanctiekaart staat dat op ongewenst gedrag altijd een gepaste sanctie dient te volgen. Het opleggen van een disciplinaire straf blijft daarbij wel maatwerk, waarbij moet worden gekeken naar de persoon van de gedetineerde, de situatie in de inrichting/afdeling, het regime, een eventueel slachtoffer enzovoort. De Sanctiekaart is en blijft dus een richtlijn, waardoor – mits gemotiveerd – afwijken hiervan mogelijk is.

De RSJ onthoudt zich vooralsnog van een standpunt over de ontwikkelingen omtrent de Sanctiekaart, aangezien dit buiten de strekking van dit advies valt. Overwogen wordt om hier een apart advies over uit te brengen.

## 6. Administratieve last

---

In de meeste gevallen worden klagers in klachten over futiliteiten niet-ontvankelijk verklaard of worden klachten ongegrond verklaard. Van de 1.341 bejegeningklachten die in 2018 aan de beklagcommissies zijn voorgelegd, werd er bijvoorbeeld slechts één gegrond verklaard.<sup>119</sup> Voor het personeel gaat het, volgens degenen die de RSJ gesproken heeft, echter in mindere mate om de uitkomst van de klacht of het beroep, maar met name om de werklust, de negatieve sfeer en het gevoel van gezagsonderminning die dit met zich meebrengt. Hieronder wordt schematisch het aantal stappen weergegeven dat binnen de PI nodig is vóórdat een klacht behandeld kan worden door de beklagcommissie. De hoeveelheid stappen roept de vraag op of de werkwijze binnen de PI, en tussen de CVT's en de PI, niet op een efficiëntere manier kan worden ingedeeld. De verwachting is dat de toenemende digitalisering binnen detentie de administratieve last al wat zal terugdringen.

---

118 De vorige versie (van 2016) en de herijkte Sanctiekaart (van 2019) zijn online beschikbaar op: [www.commissievantoezicht.nl](http://www.commissievantoezicht.nl), zie onder: landelijke richtlijnen.

119 KBG Jaarverslag 2018, p. 22.



### **Te onderscheiden stappen bij beklag**

1. Gedetineerde vraagt om beklagformulier;
2. Piw-er geeft beklagformulier aan gedetineerde;
3. Gedetineerde levert beklagformulier bij de piw-er in;
4. Piw-er brengt beklagformulier naar de 'brievbus';
5. De brievbus wordt geleegd door het secretariaat van de PI;
6. Het secretariaat van de PI stuurt de klacht naar het secretariaat van de CvT;
7. Het secretariaat van de CvT boekt de klacht in en stuurt deze voor reactie naar de directeur;
8. De juridisch medewerker van de PI boekt de klacht in;
9. De juridisch medewerker vraagt rapporten (penitentiair dossier) op aan de back office ten behoeve van de bewijsvoering;
10. De juridisch medewerker mailt de betreffende afdeling en vraagt aan de piw-er wat er gebeurd is;
11. De piw-er maakt een verslag op van hetgeen er gebeurd is;
12. De juridisch medewerker verzamelt alle documenten en schrijft een conceptverweer;
13. De juridisch medewerker stuurt het conceptverweer naar de directeur;
14. De directeur beoordeelt het verweer en ondertekent dit;
15. Het verweer wordt verstuurd naar het secretariaat van de CvT.

***In geval de beklagcommissie de klacht als kennelijk niet-ontvankelijk aanmerkt, doet de enkelvoudige beklagrechter de zaak zonder zitting meteen af. Stap 7 t/m 15 zullen in dat geval niet plaatsvinden.***

## 7. Juridische bijstand

Binnen detentie wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van rechtsbijstand.<sup>120</sup> Advocaten worden in detentiezaken in de meeste gevallen via zogeheten 'toevoegingen' van de Raad voor Rechtsbijstand betaald. Het aantal toevoegingen dat in het kader van een beklag of beroepsprocedure in detentie is verstrekt, is door de jaren heen fors gestegen: een vergelijking tussen 2012 en 2017 laat een stijging van 149% zien.<sup>121</sup> Per jaar ziet de stijging van het aantal verstrekte toevoegingen aan advocaten bij beklag- en beroepsprocedures er als volgt uit; in 2016 was er sprake van 5.208 toevoegingen, in 2017 van 5.390 toevoegingen en in 2018 van 5.928 toevoegingen.<sup>122</sup>

De opmerkelijke stijging van de betrokkenheid van de advocatuur bij beklag- en beroepszaken wordt ook in de praktijk gemerkt. Volgens deelnemers aan de rondetafelgesprekken zorgt dit ervoor dat het beklag- en beroepsrecht verder juridiseert en daarmee ook complexer wordt.

Hoewel er in beginsel uiteraard niets op tegen is dat gedetineerden veel gebruik maken van rechtsbijstand – hier hebben zij immers recht op<sup>123</sup> – leidt dit mogelijk ook tot een verminderd gebruik van bemiddeling onder gedetineerden. In 2017 werd namelijk ongeveer 10% van de klachten afgedaan via bemiddeling, terwijl dit de jaren hieraan voorafgaand nog 15% was.<sup>124</sup>

De toenemende rechtsbijstand wordt door sommigen in verband gebracht met het toenemend aantal beklag- en beroepszaken.<sup>125</sup>

Tijdens de rondetafelgesprekken met (plv.) directeuren werd opgemerkt dat de advocaat meestal niet adviseert de klacht in te trekken na een poging tot bemiddeling, wegens (vermoedelijk) financieel eigen belang. Hoewel het bedrag – dat in kader van een toevoeging aan de advocaat wordt uitbetaald – steeds lager wordt, lijken detentiezaken toch commercieel aantrekkelijk voor advocaten. Een advocaat legde in een van de gesprekken uit dat detentiezaken inderdaad aantrekkelijk kunnen zijn voor de opbouw van de advocatenpraktijk en de klantenbinding: als een gedetineerde tevreden is over de manier waarop de advocaat hem heeft bijgestaan, zal deze immers vaak – voor de duur van zijn detentie – bij dezelfde advocaat terugkomen.

120 P. Jacobs & J. Lindeman, 'Europese perspectieven op toegang van gedetineerden tot het recht', *Sancties* 2019/26, p. 121.

121 P. Jacobs, A. van Kalmthout & J. Lindeman, *Eupretial Rights Work Package 3 – Actors and Practices, Report on the Netherlands*, Utrecht: 21 november 2018, p. 16-17.

122 Deze cijfers zijn telefonisch door de Raad voor Rechtsbijstand aan de RSJ verstrekt, d.d. 6 september 2019.

123 Europees onderzoek naar de rechtspositie van voorlopig gehechten laat zien dat er – in de onderzochte landen – een consensus bestaat dat procedures binnen detentie moeten toekomen aan het recht van gedetineerden op gefinancierde rechtsbijstand. Zie het 'witboek' van het onderzoeksproject Eupretial Rights, p. 59.

124 P. Jacobs, A. van Kalmthout & J. Lindeman, *Eupretial Rights Work Package 3 – Actors and Practices, Report on the Netherlands*, Utrecht: 21 november 2018, p. 14.

125 M.M. van der Nat en P.N.E. Plooi, 'Schets van 'Veertig jaar beklagrecht' vanuit het perspectief, de visie en de praktijk van de RSJ', *Sancties* 2017/45, p. 328.

#### 4.4. RECENTE WETS-ONTWIKKELINGEN EN ALTERNATIEVE MOGELIJKHEDEN

“In hoeverre kan het recht een voldoende autonome, normatieve functie hebben in de omheining van zo’n totaal instituut om op redelijk bevredigende wijze aan de rechtsbehoeften van de totaal-geïnstituti-onaliseerden te voldoen?”

BRON: C. Kelk, Kort begrip van het detentie-recht, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1988, p. 41.

In de loop der jaren zijn er verschillende wetsvoorstellen ingediend om op efficiënte wijze om te kunnen gaan met het toenemend aantal klachten binnen detentie.<sup>126</sup> Zo is onder meer ‘enkelvoudige afdoening’<sup>127</sup> in beroep recentelijk mogelijk geworden,<sup>128</sup> voor beklag<sup>129</sup> bestond die mogelijkheid van meet af aan al. Daarnaast is op 3 april 2019 de Pbw op enkele andere punten gewijzigd, waardoor onder andere bemiddeling een sterkere positie in de wet heeft gekregen.<sup>130</sup> Ontwikkelingen in het klachtrecht, binnen andere rechtsterreinen, kunnen daarnaast mogelijk inspiratie bieden voor het klachtensysteem binnen detentie. Zo wordt sinds kort een griffierecht geheven in het medisch tuchtrecht, ter voorkoming van futiele klachten. Daaraan zou voor het gevangeniswezen ook gedacht kunnen worden. Tegelijkertijd zou in het gevangeniswezen meer geïnvesteerd kunnen

worden in interne, meer informele vormen van geschilbeslechting waardoor geschillen kunnen worden ‘uitgepraat’, in plaats van formeel te worden afgedaan via een beklagzitting.

##### Recente wetsontwikkelingen

###### *Bemiddeling sterker belegd in de Pbw*

Op grond van het huidige artikel 63 lid 4 kan de beklagcommissie het klaagschrift in handen stellen van de maandcommissaris, om deze te laten bemiddelen. Bemiddeling wordt hiermee wel in de wet genoemd, maar niet verplicht gesteld.

Per wet van 3 april 2019 is een aantal belangrijke wijzigingen op dit punt doorgevoerd (deze wet is nog niet in werking getreden).<sup>131</sup>

Hiermee heeft bemiddeling een sterkere positie in de Pbw gekregen.

Het nieuwe artikel 59a lid 1 Pbw regelt dat gedetineerden een verzoek tot bemiddeling aan de CvT kunnen richten met betrekking tot de *zorgplicht* of een *gedraging* van de directeur. In geval de gedetineerde over deze onderwerpen klaagt, maar géén verzoek tot bemiddeling heeft gedaan, dient hij bovendien te motiveren waarom hij hiervan heeft afgezien, grond van (het nieuwe) artikel 61 lid 3 Pbw. Tot slot mag de voorzitter van de beklagcommissie, op grond van (het nieuwe) artikel 63 lid 4 Pbw, de behandeling van het klaagschrift voor onbepaalde tijd uitstellen, indien hij van oordeel is dat het klaagschrift zich leent voor bemiddeling of de bemiddelings-procedure nog niet is afgesloten.

126 RSJ, Enkelvoudige afdoening van beroepen, Den Haag 2016.

127 Bij enkelvoudige afdoening kan een klacht of beroepschrift door de voorzitter van de commissie kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond worden geacht. De beroepscommissie van de RSJ past enkelvoudige afdoening sinds de wetswijziging, waar mogelijk, toe.

128 *Kamerstukken I* 2017/18, 34736, nr. A. Zie artikel 69 lid 3 Pbw.

129 Zie artikel 62 lid 2 Pbw.

130 *Stb.* 2019, nr. 141.

131 *Stb.* 2019, nr. 141.

Met deze wetwijzigingen wordt een mogelijke drempel opgeworpen voor gedetineerden om in beklag en beroep te gaan. Ook wordt hiermee aan gedetineerden een luisterend oor geboden bij klachten over bejegening, die in de meeste gevallen niet beklagwaardig zijn maar waarover toch veel wordt geklaagd.

Naar verwachting hebben de wijzigingen ten aanzien van bemiddeling na inwerkingtreding invloed op de instroom van het aantal beklag- en beroepszaken. Daar staat echter tegenover dat een andere – eveneens nog in werking te treden - wetwijziging het aantal beklag- en beroepszaken mogelijk juist verder laat toenemen. Zo introduceert het nieuwe artikel 18e Pbw een beklagcommissie voor klachten met betrekking tot het vervoer van gedetineerden, met een beroepsmogelijkheid bij de RSJ.

Op 15 april 2013 heeft de RSJ al een advies uitgebracht dat betrekking had op bovengenoemde wijzigingen. Destijds gaf de RSJ aan een groot voorstander te zijn van de bemiddelingsprocedure, maar werd de motiveringsplicht uit artikel 61 Pbw lid 3 te dwingend gevonden. Bemiddeling mag immers geen belemmering tot de formele procedure opleveren, aldus de RSJ in 2013.<sup>132</sup> Gelet op de verdere stijging van het aantal zaken in de afgelopen jaren, de lange doorlooptijden in afdoening en het feit dat uit de gesprekken met de praktijk met name volgt dat gedetineerden zich ‘gehoord willen voelen’ is de RSJ nu een andere mening toegedaan wat betreft deze motiveringsplicht. Bovendien heeft een sterke(re)

inzet op bemiddeling binnen het jeugdstrafrecht door de jaren heen een sterke daling van het aantal beroepszaken bij de beroepscommissie van de RSJ tot gevolg gehad.<sup>133</sup>

De RSJ juicht een sterkere positie voor bemiddeling in de Pbw sterk toe. Tegelijkertijd is het de vraag hoe deze bemiddeling daadwerkelijk tot stand kan worden gebracht, wanneer de wetwijzigingen in werking te treden. In de huidige situatie wordt op grond van artikel 63 lid 4 Pbw en artikel 7 lid 3 Pbw bemiddeld door de maandcommissaris van de CvT. Uit signalen uit de praktijk blijkt dat maandcommissarissen op dit moment al een flinke werkdruk ervaren, hetgeen in recentelijk onderzoek wordt bevestigd.<sup>134</sup> Bovendien mag een maandcommissaris, na bemiddeld te hebben bij een klacht, uiteindelijk geen deel meer nemen aan de zitting tijdens een eventuele latere behandeling door de beklagcommissie. De wetwijzigingen ten aanzien van bemiddeling roepen daarom enkele vragen op vanuit capaciteitsoogpunt.

---

132 RSJ, *Conceptwetsvoorstel wijziging van de beginselenwetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen*, Den Haag 2013, p. 6.

133 Uit werkbezoeken en gesprekken die de RSJ in het land heeft gevoerd, is gebleken dat binnen justitiële jeugdinstellingen meer en meer gebruik wordt gemaakt van bemiddeling.

134 P. Jacobs, A. van Kalmthout & J. Lindeman, *Eupretrial Rights Work Package 3 – Actors and Practices, Report on the Netherlands*, Utrecht: 21 november 2018, p. 57.

## Alternatieve mogelijkheden voor het beklagen beroepsrecht

Met een sterkere positie voor bemiddeling in de Pbw zijn de capaciteitsproblemen van de CvT's en de (beroepscommissie van de) RSJ niet opgelost. Nagedacht kan worden over andere mogelijkheden om de druk die momenteel op het formele beklagen- en beroepsrecht licht te verminderen. Hieronder volgen twee mogelijkheden.

### 1. Een intern en informeel klachtensysteem

Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling (CPT), noemde in haar jaarlijkse rapport van 2017 dat het beklagen- en beroepsrecht bij vrijheidsbenemende straffen van fundamentele waarde is in de bescherming van mensenrechten.<sup>135</sup> Aan de andere kant merkt het CPT in dit rapport ook op dat formele beklagen- en beroeps-systemen vaak grote tekortkomingen laten zien.<sup>136</sup> Het CPT benadrukt daarom de toegevoegde waarde van informele interne klachtsystemen, zonder 'externe commissie'.<sup>137</sup> Volgens het CPT is het cruciaal dat een intern klachtsysteem beschikbaar is, zodat problemen direct vanaf de bron aangepakt kunnen worden.<sup>138</sup> Het CPT stelt dat klachten in

beginsel mondeling geuit moeten worden, tegen een medewerker op de afdeling. Als dit geen soelaas biedt, is een tweede stap mogelijk waarbij de klacht schriftelijk wordt ingediend bij een medewerker op managementniveau. Meer gevoelige of serieuze klachten zouden echter direct moeten worden ingediend bij de directeur.<sup>139</sup> Verder benadrukt het CPT dat het belangrijk is dat managers regelmatig in direct contact staan met gedetineerden, zodat zij op de hoogte zijn van hetgeen er speelt. Gedetineerden moeten zich vrij voelen om direct ontevredenheden tegen hen te uiten.<sup>140</sup> Volgens het CPT dient er binnen detentie zowel een informeel (intern) als een formeel (extern) klachtensysteem te bestaan.<sup>141</sup> Engeland<sup>142</sup> en Ierland<sup>143</sup> zijn voorbeelden van landen met een intern klachtensysteem.

In verschillende PI's in Nederland wordt geëxperimenteerd met vormen van interne geschilbeslechting. Tijdens de rondetafelbijeenkomsten werd door een afdelingshoofd het voorbeeld genoemd dat klachten eerst met de mentor worden besproken, daarna met het afdelingshoofd en pas als dat niet heeft geleid tot een bevredigende uitkomst, er een formele klacht wordt ingediend. Een dergelijke manier van geschilbeslechting

---

135 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *27th General Report of the CPT*, 1 januari – 31 december 2017, p. 25.

136 Idem.

137 Idem, p. 26.

138 Idem.

139 Idem.

140 Idem.

141 Idem, p. 27.

142 Engeland kent een informeel klachtensysteem met verschillende 'lagen': In laag 1 wordt de klacht behandeld door een medewerker, in laag 2 wordt de klacht behandeld door iemand op 'managementniveau' en in laag 3 (*final appeal stage*) wordt de klacht behandeld door de Ombudsman. Zie hiervoor: [www.gov.uk](http://www.gov.uk), onder: prisoners requests and complaints procedure.

143 In Ierland worden klachten gegroepeerd in 6 verschillende categorieën. 'Category A Complaints' zijn het meest serieus en worden door een externe commissie behandeld. De andere klachten worden, voor zover mogelijk, intern opgelost. In geval een gedetineerde niet tevreden is met de manier waarop een medewerker met de klacht omgaat, is beroep mogelijk bij een 'senior' medewerker. Zie voor meer informatie: [www.irishprisons.ie](http://www.irishprisons.ie).

komt ook de relatie tussen gedetineerden en personeel ten goede, waardoor de sfeer op den duur mogelijk minder verhard zal zijn.

In een recente publicatie<sup>144</sup> maken Jacobs en Lindeman melding van een aantal relevante ervaringen in de praktijk:

*“Een belangrijk punt dat hier niet onbesproken mag blijven, is overigens dat wij zeer grote verschillen waarnamen tussen het aantal klachten binnen penitentiaire inrichtingen. Volgens een aantal directeuren is het aantal klachten binnen de inrichting zeer afhankelijk van de mate waarin het personeel bereid is om met de gedetineerde in dialoog te treden. Tenminste twee directeuren gaven aan dat zij veel hadden geïnvesteerd om de ‘als het je niet bevalt, dien je maar een klacht in’-cultuur terug te dringen en dat dat duidelijk zichtbaar was in een afname van het aantal klachten. Ook leden van de beklagcommissie vertelden dat zij als maand-/weekcommissaris soms met informele interventies op korte termijn bevredigende oplossingen voor allerlei problemen konden bereiken.”*

Daarnaast gaven leden van de Afdeling rechtspraak van de RSJ tijdens de rondetafelgesprekken aan dat directeuren en juridisch medewerkers vaak niet op zitting verschijnen. Dit zorgt er volgens hen voor dat beroepsrechters vaak niet in de gelegenheid zijn eventuele onduidelijkheden op te helderen. Bovendien blijkt dat, in geval zij wel op zitting verschijnen, de ervaring leert dat klager en directeur vaak pas tijdens de zitting met elkaar in gesprek gaan over een mogelijke oplossing voor het probleem.<sup>145</sup>

Bij een intern klachtensysteem zouden dergelijke gesprekken eerder (en daadwerkelijk) kunnen plaatsvinden.

Op andere terreinen – buiten detentie – is een intern klachtensysteem een verplicht voorportaal van de formele klachtbehandeling. In het onderwijs is het bijvoorbeeld verplicht om éérsamen met de school te proberen het geschil op te lossen. Lukt dat niet, dan is bemiddeling mogelijk. Pas als dit ook niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de klacht formeel worden behandeld door de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs.<sup>146</sup> Een ander voorbeeld van een terrein waar een interne procedure verplicht is, is de gezondheidszorg. Bij een klacht op basis van de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz) speelt de klachtenfunctionaris een fundamentele rol. Het hebben van een klachtenfunctionaris is voor alle zorgaanbieders verplicht (artikel 15 Wkkgz). Binnen zes weken geeft de betreffende zorgaanbieder een reactie op de klacht (artikel 17 Wkkgz). Als de klager het niet eens is met deze (interne) reactie, of bemiddeling geen uitkomst heeft geboden, is er pas sprake van een geschil. Dit geschil kan dan formeel worden voorgelegd aan de onafhankelijke en wettelijke erkende geschilleninstantie, aangesloten bij de betreffende zorgaanbieder (artikel 21 lid 1 Wkkgz).

---

144 P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, ‘De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Belemmerend voor of juist in dienst van de voorbereiding van de strafzaak?’, *Strafblad* 2019/12, p. 13.

145 RSJ, *Reactie op het rapport ‘toenemend appel, een verkennend onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de toename van het aantal beroepszaken ex artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet’*, Den Haag 2012, p. 10.

146 [www.onderwijsgeschillen.nl](http://www.onderwijsgeschillen.nl).

## 2. Heffen van griffierechten

---

Bleichrodt signaleerde in 2011 al dat bepaalde gedetineerden opmerkelijk vaak beklag en beroep indienen.<sup>147</sup> Op de vraag of het wenselijk is daarvoor een voorziening te treffen werd het heffen van griffierechten als mogelijkheid genoemd.<sup>148</sup> Gedacht werd aan een pilot informele griffierechten binnen DJI, maar deze is uiteindelijk niet tot stand gekomen. In reactie op het rapport van Bleichrodt gaf de RSJ aan dat een dergelijke heffing niet substantieel mag zijn, onder meer omdat dit te zeer afhankelijk is van de financiële toestand van gedetineerden.<sup>149</sup> Gedetineerden hebben immers het recht<sup>150</sup> om in beklag- en beroep te gaan. De toegang hiertoe mag niet een dermate grote drempel bevatten, dat zij in dit recht worden beperkt. *Acces to justice*<sup>151</sup> moet als basisprincipe te allen tijde leidend zijn. Tegelijkertijd horen sommige klachten nu eenmaal niet thuis in een formeel klachtensysteem. *Acces to justice* impliceert immers ook afdoening binnen een redelijke termijn<sup>152</sup>, hetgeen in de huidige situatie in het gedrang komt.

Van gedetineerden mag worden verwacht dat zij een afweging maken of hun klacht zich voor een formele behandeling leent. Om deze afweging te stimuleren wordt sinds april 2019 bijvoorbeeld een griffierecht geheven binnen het medisch tuchtrecht. In de memorie van toelichting bij de Wet op de Beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) staat dat tuchtrechtspraak een kostbaar bezit is, dat niet voor elk soort klachten gebruikt mag worden.<sup>153</sup> Het wordt hier aannemelijk geacht dat heffing van een relatief laag (voor de betreffende doelgroep) griffierecht van €50,- voorkomt dat er klachten worden ingediend die zich niet lenen voor de formele procedure. Met deze drempel zouden potentiële klagers worden gestimuleerd om een afweging te maken of de zaak zich wel leent voor de betreffende procedure.<sup>154</sup> Daarnaast kan het betalen van griffierechten een stimulans zijn voor de klager om eerst serieus met de, in dit geval, beroepsbeoefenaar om tafel te gaan zitten om tot elkaar te komen. Hiermee wordt recht gedaan aan de persoonlijke genoegdoening van klagers.<sup>155</sup> Tot slot krijgt de klager het griffierecht geheel

---

147 F.W. Bleichrodt m.m.v. L.C. van Leeuwen, *Toenemend appel: Een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex art. 69 van de Penitentiaire beginselenwet*, Rotterdam: Erasmus School of Law/Erasmus Universiteit Rotterdam 2011, p. 2.

148 RSJ, *Reactie op het rapport 'toenemend appel, een verkennend onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de toename van het aantal beroepszaken ex artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet'*, Den Haag 2012, p. 10.

149 RSJ, *Reactie op het rapport 'toenemend appel, een verkennend onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de toename van het aantal beroepszaken ex artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet'*, Den Haag 2012, p. 11.

150 De CPT benadrukt dat een goed functionerend klachtmechanisme een fundamentele waarborg is tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen binnen detentie, zie: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *27th General Report of the CPT*, 1 januari – 31 december 2017, p. 25.

151 Artikel 6 EVRM bepaalt het recht op toegang tot de rechter. In de literatuur wordt dit vaak geplaatst binnen de bredere context van 'toegang tot recht', dat volgt uit het in international context gebruikelijke 'access to justice'. Zie: E. Bauw e.a., *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel*, Den Haag: WODC 2019, p. 19.

152 Artikel 6 lid 1 EVRM.

153 *Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 24.

154 *Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 24.

155 *Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 24. Zie ook: Rapport werkgroep Huls, *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht*, Den Haag 2007, p. 39-40.

terugbetaald in geval de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.<sup>156</sup>

Bovenstaande argumentatielijn voor de invoering van een griffierecht binnen het medisch tuchtrecht kan ook gebruikt worden voor de invoering van een griffierecht voor het beklag- en beroepsrecht binnen detentie. In de huidige situatie lijkt er een cultuur te zijn ontstaan waarin onvoldoende wordt afgewogen of een klacht zich leent voor de formele klachtprocedure. De heffing van een redelijk griffierecht kan gedetineerden stimuleren deze afweging wél te maken. De RSJ acht hiervoor een bedrag van bijvoorbeeld €1,50 redelijk. Dit kan ook een ander bedrag zijn; dit bedrag is slechts een indicatie en is gekozen aangezien in sommige PI's aan gedetineerden een bedrag van €1,50 wordt gevraagd voor een tweede urinecontrole. Gebleken is dat gedetineerden bereid zijn – en in staat zijn – €1,50 te betalen. Tot slot wordt er op dit moment, door personeel en gedetineerden, vaak niet geprobeerd om het probleem eerst intern aan te pakken. De heffing van een griffierecht kan gedetineerden stimuleren om eerst met het personeel om de tafel te gaan zitten, hetgeen kan bijdragen aan een verbeterde sfeer binnen detentie. Tot slot gaan er geluiden dat gedetineerden soms klagen vanwege de mogelijkheid van een financiële tegemoetkoming die kan worden toegewezen na een gegrondverklaring van de klacht. Het heffen van een griffierecht heeft een averechts effect op deze (mogelijke) prikkel om te klagen.

#### 4.5. CONCLUSIES

Ten aanzien van het voorgaande trekt de RSJ de volgende conclusies:

- Er lijkt sprake te zijn van een vicieuze cirkel tussen de werkdruk van het personeel en de grote hoeveelheid klachten: doordat het personeel minder tijd heeft om aandacht te besteden aan (de relatie met) gedetineerden, zoeken gedetineerden een uitweg in het beklag- en beroepsrecht. Een toename van het aantal klachten vraagt echter ook weer extra tijd van het personeel.
- Er is een discrepantie tussen het aanbod (de hoeveelheid klachten) en de behandelcapaciteit van deze klachten, zowel bij de CvT's als bij de beroepscommissie van de RSJ. Hierdoor worden de doorlooptijden langer, waardoor de uiteindelijke beslissing effect verliest.
- Gedetineerden, die het klachtrecht op juiste wijze willen gebruiken, worden benadeeld vanwege lange doorlooptijden en een andere samenstelling op zitting als gevolg van de hoeveelheid futiele klachten.
- Het recht is te kostbaar voor de manier waarop hier nu gebruik van wordt gemaakt; een 'klagen-om-te klagen-cultuur' hoort niet thuis in een formele rechtsprocedure.

<sup>156</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34629, nr. 3, p. 24.



#### 4.6. AANBEVELINGEN BIJ HOOFDSTUK 4

De aanbevelingen richten zich in de eerste plaats op het terugdringen van de verharde cultuur binnen detentie. Door een focus op bejegening en een betere relatie tussen personeel en gedetineerde, wordt er naar verwachting minder een uitweg gezocht in het formele klachtrecht. Dit kan mogelijk worden versterkt door het inrichten van een intern klachtensysteem waar de klacht bij de kern, tussen personeel en gedetineerden, kan worden aangepakt. In de tweede plaats richten de aanbevelingen zich op het terugdringen van de 'klagen-om-te-klagen-cultuur', door middel van het heffen van griffierechten. Een griffierecht zal gedetineerden mogelijk ook stimuleren om eerst met het personeel om de tafel te gaan zitten. Daarnaast doet de RSJ nog enkele aanbevelingen ter verbetering van het organisatorische aspect van het beklag- en beroepsrecht en de inzet van bemiddeling hierbij.

- **Minder beklag en beroep door betere relatie tussen personeel en gedetineerden**

**Wanneer het personeel meer aandacht en tijd aan - de relatie met - gedetineerden kan besteden, zullen gedetineerden minder snel hun toevlucht zoeken in beklag en beroep.**

- Teneinde de druk op beklag- en beroepsprocedures te verminderen verdient het aanbeveling er voor te zorgen dat het personeel meer tijd en aandacht kan besteden aan - de relatie met - gedetineerden.

- **Pilot: intern en informeel klachtensysteem**

**Via een informeel en intern klachtensysteem kunnen problemen direct bij de kern worden aangepakt en opgelost. Daarnaast kan dit de relatie tussen personeel en gedetineerden in positieve zin verbeteren.**

- Start binnen één PI een pilot met een intern klachtensysteem.
- Geef dit interne klachtensysteem als volgt vorm:
  - a. Geef gedetineerden de mogelijkheid om klachten te uiten aan een daartoe aangewezen functionaris. Laat gedetineerden in de tweede plaats klagen bij het betreffende afdelingshoofd en in de derde plaats bij de directeur.
  - b. Meer gevoelige en serieuze klachten dienen direct gedeeld te worden met de directeur.
- Evalueer de pilot na zes maanden.
- Overweeg na een positieve evaluatie een wetswijziging waarmee de interne klachtenprocedure (al dan niet in gewijzigde vorm) een verplicht voorportaal wordt van de formele klachtprocedure.

- **Pilot: griffierechten**

**Om de 'klagen-om-te-klagen-cultuur' terug te dringen kan het heffen van griffierechten wellicht uitkomst bieden. Het doel van het griffierecht is om de gedetineerde te laten nagaan of de klacht fundamenteel genoeg is voor de formele klachtprocedure.**

- Start binnen één PI een pilot met het heffen van griffierechten.
- Hanteer tijdens deze pilot een griffierecht van bijvoorbeeld €1,50 per zaak, gelet op de beperkte inkomsten van gedetineerden. Maak uitzonderingen mogelijk wanneer de draagkracht van gedetineerden daartoe aanleiding geeft.
- Laat de beklagrechtter van de betreffende CvT aangeven of de klacht – ook in geval deze ongegrond is verklaard – terecht is ingediend. In dat geval zou bepaald kunnen worden dat de griffiekosten kwijt worden gescholden.
- Evalueer de pilot na zes maanden.
- Overweeg na een positieve evaluatie een wetswijziging waarmee het griffierecht een positie in de Pbw krijgt.

- **Duidelijkheid omtrent bemiddeling**

**De precieze uitvoering van de wijzigingen in de Pbw met betrekking tot bemiddeling is – mede vanuit capaciteitsoogpunt – nog onduidelijk.**

- Voorzie de praktijk van een duidelijke regeling over de wijze waarop bemiddeling ingezet moet worden (door wie; maandcommissaris of een andere instantie?) en over de handelwijze wanneer een gedetineerde afziet van de mogelijkheid tot bemiddeling (niet-ontvanke-lijkheid?).
- Bezie of de capaciteit van de CvT's (maand-commissarissen) toereikend is om uitvoering te geven aan de bemiddelingsverzoeken die in navolging van het nieuwe artikel 59a Pbw door gedetineerden zullen worden ingediend. Neem indien nodig passende (budgettaire) maatregelen hieromtrent.

- **Kritische reflectie op de werkwijze van CvT's en beroepscommissie RSJ**

**Ruimere en consequent toegepaste criteria voor de selectie van zaken die schriftelijk worden afgedaan lijkt wenselijk. Dit kan ruimte bieden om meer aandacht te besteden aan betekenisvolle zaken. Ten aanzien van de CvT's en de beroepscommissie van de RSJ wordt aanbevolen:**

- Houd de criteria voor schriftelijke afdoening dan wel afdoening op zitting kritisch tegen het licht en doe waar mogelijk meer zaken schriftelijk af.
- Onderzoek de mogelijkheden voor een efficiëntere werkwijze en vermindering van de administratieve last voorafgaand aan behandeling.



## COLOFON

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) ziet toe op een humane en rechtvaardige toepassing van sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarbij houdt de RSJ rekening met de positie van slachtoffers en de veiligheid van de samenleving. In de instellingswet zijn twee taken van de RSJ vastgelegd: advies en rechtspraak. Deze taken zijn gescheiden in uitvoering maar hebben wel gemeenschappelijke uitgangspunten: onafhankelijk, transparant, voortvarend en samenwerkend.

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming**

Korte Voorhout 8 | 2511 EK Den Haag

Postbus 30137 | 2500 GC Den Haag

+31 (0)70 361 9300

[info@rsj.nl](mailto:info@rsj.nl)

[www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)

Twitter | [@DE\\_RSJ](https://twitter.com/DE_RSJ)

## PUBLICATIE

ISBN | xxx

Concept & ontwerp | Things to Make and Do

© Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag | 2019

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RSJ.

U kunt deze publicatie downloaden via de website: [www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)