



Regeringscommissaris seksueel
grensoverschrijdend gedrag en
seksueel geweld

>Retouradres Postbus 16375 2500 XP Den Haag
Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de directeur-generaal van Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**Regeringscommissaris
seksueel
grensoverschrijdend gedrag
en seksueel geweld**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 XP Den Haag
www.rcgog.nl

Onze referentie
44165792

Uw brief van
30 juni 2023

Uw referentie
4723688

Datum 22 februari 2024
Betreft Advies beleidsreactie penitentiaire inrichting Nieuwersluis

Excellentie,

U heeft mij om advies gevraagd¹ over de maatregelen uit uw beleidsreactie² op het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid³. Aanleiding voor het rapport waren signalen over niet-integer gedrag in de vrouweninrichting van penitentiaire inrichting (hierna: PI) Nieuwersluis.

In uw brief stelt u mij de volgende vragen:

1. Hoe kijkt u aan tegen de maatregelen uit de beleidsreactie op het Inspectierapport, en ontbreken er nog elementen?
2. Welke aandachtspunten ziet u bij de uitvoering van de maatregelen?
3. Kunt u ingaan op de drempels voor de gedetineerden om te melden, en op de toegankelijkheid en deskundigheid van de aandachtsfunctionaris in de commissie van toezicht?

De antwoorden op de vragen en mijn aanbevelingen vindt u hieronder. In aanloop daarnaartoe benadruk ik het belang van de aandacht voor en de kennis van seksueel grensoverschrijdend gedrag die nodig zijn voor een cultuurverandering in de hele samenleving. Die cultuurverandering begint ermee dat iedereen zich veilig voelt om zich uit te spreken, een melding te doen en het gesprek te voeren over omgangsvormen en het respecteren van grenzen en regels. Ik begrijp heel goed dat detentie nodig is om de samenleving te

¹ Brief Adviesaanvraag beleidsreactie penitentiaire inrichting Nieuwersluis d.d. 30 juni 2023.

² Beleidsreactie Inspectierapport PI Nieuwersluis d.d. 31 mei 2023.

³ Incidentonderzoek Inspectie Justitie en Veiligheid PI Nieuwersluis april 2023.

beschermen en dat werken met gedetineerden vraagt om een hoge mate van integriteit en professionaliteit omdat spanningen en confrontaties voortdurend op de loer liggen. Met mijn advies hoop ik allereerst bij te dragen aan een veiligere omgeving voor gedetineerden, en tegelijkertijd ook aan de sociale veiligheid van medewerkers die daaraan bijdragen.

Ik beperk mij in dit advies tot de positie van vrouwelijke gedetineerden in penitentiaire inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI). Mijn advies gaat dus niet over personen in justitiële jeuginrichtingen, forensische zorglocaties of vreemdelingenbewaring. Ik denk wel dat dit advies ook voor sommigen van hen relevant kan zijn, bijvoorbeeld voor kwetsbare lhbt+’ers.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding en totstandkoming van dit advies. In hoofdstuk 2 zet ik uiteen wat seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld is, wat risicofactoren zijn, en de relevantie hiervan voor de setting van een penitentiaire inrichting. Hoofdstuk 3 beschrijft mijn analysemodel voor cultuurverandering in organisaties. Dat werk ik vervolgens uit met mijn bevindingen over de **omgangscultuur** binnen een PI in hoofdstuk 4, de **structuur** die hier invloed op heeft in hoofdstuk 5 en de betekenis hiervan voor het **stelsel** dat is ingericht om de sociale veiligheid binnen de PI’s te waarborgen in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 volgen de conclusies en doe ik aanbevelingen om een veilig leefklimaat voor gedetineerden – en een veilig werkklimaat voor medewerkers – te bevorderen.

Waar in de tekst over gedetineerden of detentie wordt gesproken, bedoel ik zowel vrouwelijke gedetineerden die veroordeeld zijn en in een gevangenis verblijven, als vrouwelijke gedetineerden die hun proces in hechtenis afwachten in een huis van bewaring.⁴

1. Inleiding

Aanleiding: Inspectierapport en beleidsreactie

Volgens de inspectie bestaat binnen penitentiaire inrichting Nieuwersluis een cultuur waarin medewerkers grensoverschrijdend gedrag vertonen, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag. Zo is onder meer verklaard dat in de omgang met vrouwelijke gedetineerden regelmatig seksueel getinte opmerkingen worden gemaakt. Verder zijn er volgens de tientallen respondenten relaties tussen medewerkers en gedetineerden ontstaan, en is er sprake van seksuele handelingen als tongzoenen en orale bevrediging.

De voorbeelden die de inspectie noemt, hebben opvallend genoeg niet altijd tot een melding geleid. Er is volgens de inspectie ook geen goed functionerende

⁴ In artikel 67a Wetboek van Strafvordering staan de gronden voor de voorlopige hechtenis: bv. een feit waarop 12 jaar of meer maximum gevangenisstraf is gesteld en de rechtsorde ernstig door dat feit is geschokt.

meldprocedure en aanspreekcultuur in de penitentiaire inrichting, voor gedetineerden en medewerkers.⁵

De inspectie begon vorig jaar een onderzoek nadat de politie een medewerker had opgepakt die beschuldigd werd van seksueel misbruik van een gedetineerde in de vrouweninrichting Nieuwersluis. Later verbreedde de inspectie het onderzoek, omdat ze signalen kreeg dat ook andere gevangenismedewerkers zich schuldig zouden maken aan diverse vormen van niet-integer gedrag.

In reactie op het onderzoek van de inspectie kondigde de minister voor Rechtsbescherming een breed pakket aan maatregelen aan op drie niveaus. Enkele maatregelen worden hieronder uitgelicht.

1. Voor alle inrichtingen van DJI kondigt de minister aan dat elke Commissie van Toezicht (CVT) een aandachtsfunctionaris voor niet-integer gedrag aanstelt. Deze functionaris moet kennis hebben van niet-integer gedrag en bevorderen dat gedetineerden veilig kunnen melden.

Verder wordt de *Leidraad melding integriteitsschendingen* geactualiseerd. Medewerkers moeten de leidraad kennen. In de leidraad staat hoe en waar medewerkers integriteitsschendingen kunnen melden en wat de organisatie dan moet doen.

2. Op het niveau van de penitentiaire inrichtingen, begint DJI een onafhankelijk cultuuronderzoek in Ter Peel en Zwolle, de andere locaties waar vrouwendetentie plaatsvindt in Nederland. Gekeken wordt of de aanbevelingen van de inspectie voor Nieuwersluis ook daar toegepast kunnen worden. De directie van Nieuwersluis wil ook meedoen met het onderzoek.

Verder zal het opleidingsinstituut van DJI een module ontwikkelen met kennis en vaardigheden voor het werken met vrouwelijke gedetineerden.

3. In Nieuwersluis worden gesprekken georganiseerd met medewerkers en gedetineerden.

De inrichting zal daarnaast aansturen op een passende man-vrouwbalans bij nieuwe en doorstromende medewerkers om het werken met vrouwelijke gedetineerden te verbeteren.

Veel van deze maatregelen zijn opgenomen in het *Programma Sociale Veiligheid DJI*⁶, dat de veiligheid moet garanderen van medewerkers en personen die in inrichtingen verblijven. Het zijn waardevolle inspanningen en ik draag er graag aan bij.

Reikwijdte en geraadpleegde bronnen

Vanwege de aard van de signalen over de penitentiaire inrichtingen in Nieuwersluis en Ter Peel, en de beperkte tijd voor mijn advies, beperk ik me hier tot die twee locaties.

⁵ Incidentonderzoek Inspectie Justitie en Veiligheid PI Nieuwersluis april 2023, p. 6.

⁶ Programma Sociale Veiligheid DJI Alles in Huis, december 2023.

Voor het advies heb ik wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en de gedragscodes van het Rijk, DJI en de hierboven genoemde penitentiaire inrichtingen bestudeerd.

Verder hebben mijn team en ik gesproken met medewerkers van de volgende DJI-onderdelen:

- de Divisie Gevangeniswezen, waaronder de vestigingsdirecteuren van Nieuwersluis en Ter Peel
- de Directie Personeel en Organisatie Management
- Bureau Veiligheid & Integriteit
- Bestuursadvisering
- Human Resources en Opleidingen
- de ondernemingsraad van PI Nieuwersluis
- vertrouwenswerk, waaronder de geestelijke verzorging

Ook hebben wij gesproken met het personeel en de gedetineerdencommissie van PI Nieuwersluis en PI Ter Peel, voor een beeld van de voorzieningen en regimes in detentie. In beide gevallen hebben we vrijuit en op basis van vertrouwelijkheid kunnen spreken over het werk- en leefklimaat en de bevindingen van de inspectie.

Verder hebben we leden gesproken van de onafhankelijke Commissie van Toezicht van Nieuwersluis, en met leden van andere commissies van toezicht.

Aanvullend hebben we geluisterd naar de zorgen en signalen van advocatenkantoor Loonstein Advocaten, dat ongeveer 40 vrouwelijke (ex-) gedetineerden bijstaat, en Bureau Clara Wichmann (en zijn advocaat De Brauw Blackstone Westbroek), dat opkomt voor de (rechts)positie van vrouwen. Ook spraken we ex-gedetineerden die stellen seksueel grensoverschrijdend gedrag te hebben gezien of ervaren tijdens hun detentie.

Tot slot hebben we gesproken met de inspectie over haar rapport over Nieuwersluis.

In alle gesprekken heb ik gevraagd wat nodig is voor de veiligheid en voor een goede, veilige meldprocedure en aanspreekcultuur. Mijn verkenning was uitdrukkelijk niet op personen gericht, maar bedoeld om risicofactoren te herkennen.

Ik ben dankbaar voor het vertrouwen, de openheid en de tijd van alle mensen die we gesproken hebben voor dit advies.

2. Seksueel grensoverschrijdend gedrag en de gevolgen

Sinds mijn aanstelling als Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld in april 2022 heb ik onder andere veel gesprekken gevoerd en werkbezoeken afgelegd om te spreken over aard, omvang en impact van seksueel grensoverschrijdend gedrag in onze samenleving. Uit onderzoek komt naar voren dat slachtoffers jaren, soms een leven lang,

kampen met lichamelijke, psychische, seksuele en relationele problemen.^{7 8}
Dit gegeven, dat ik steeds weer van slachtoffers – ook van voormalig gedetineerden – hoor, maakt keer op keer indruk op mij.

Wat is seksueel grensoverschrijdend gedrag?

Onder seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen gedragingen of opmerkingen die seksueel van aard zijn en de grenzen van het slachtoffer overschrijden. Seksueel grensoverschrijdend gedrag kent diverse vormen: strafbare feiten als verkrachting en aanranding, maar ook ongewenst seksueel aanstaren of aanraken en seksueel getinte opmerkingen en grappen.⁹

Veel ongewenste, seksueel getinte gedragingen zijn nog niet strafbaar, maar de maatschappij ziet ze wel als normoverschrijdend.¹⁰ De nieuwe *Wet seksuele misdrijven*, die naar verwachting in 2024 in werking treedt, zal dan ook meer gedragingen strafbaar maken.

Seksueel grensoverschrijdend gedrag in de penitentiaire inrichtingen

Wetgever, Rijk, DJI en PI Nieuwersluis verbieden (seksueel) grensoverschrijdend gedrag expliciet en duidelijk. Veel gedragingen vallen hieronder, zo blijkt uit het volgende.

Het voorkomen, opvolgen en bestraffen van seksueel grensoverschrijdend gedrag in justitiële inrichtingen, waaronder penitentiaire inrichtingen, is geregeld in wet- en regelgeving, de Gedragscode Integriteit Rijk 2020 (GIR 2020) en de Gedragscode DJI. Sommige inrichtingen hebben ook nog eigen gedragscodes.

Naast informatie over wat (on)gewenst gedrag is, staan in de gedragscodes ook normen en aanmoedigingen over het belang van aanspreken, bespreken en melden.

Het machtsverschil tussen gedetineerden en penitentiair inrichtingswerkers is zo absoluut dat ieder seksueel contact strafbaar is.¹¹ Of de gedetineerde erin toestemt of niet is dus irrelevant.

Vervolgens bepalen de GIR 2020 en wetgeving als de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) voor alle ambtenaren dat ongewenst gedrag als pesten, seksuele intimidatie en geweld niet wordt getolereerd.¹²

⁷ Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld, CBS, 2020.

⁸ Seksuele Gezondheid in Nederland, Rutgers, 2017.

⁹ Zie onder meer de artt. 242 en 246 van het Wetboek van Strafrecht en Burgerlijk Wetboek 7:646 lid 8.

¹⁰ Impactoverzicht van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, 2022.

¹¹ Art. 249 lid 2 Wetboek van Strafrecht.

¹² Stcrt. 2019. 71141, p. 19.

In de Gedragscode DJI wordt seksueel grensoverschrijdend gedrag bij de kernwaarde Respect gekwalificeerd als een vorm van geweld die niet is toegestaan tegen gedetineerden (justitiabelen), tussen medewerkers en in privétijd.¹³

Nieuwersluis heeft ook nog een eigen gedragscode die, anders dan de Gedragscode DJI, voorbeelden noemt van gedragingen van seksuele aard en bespreekt hoe macht doorwerkt in de gezagsrelatie.¹⁴

Prevalentie en risicofactoren

Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld komen overal voor: op straat, binnenshuis, in verenigingen, in het uitgaansleven en op de werkvloer. Recente CBS-cijfers geven aan dat 1 op de 2 vrouwen en 1 op de 5 mannen ooit fysiek seksueel grensoverschrijdend gedrag meemaken.¹⁵ Daar komen nog niet-fysieke vormen zoals online of verbale seksuele intimidatie bij.

Groepen met een verhoogd risico om slachtoffer te worden zijn mensen met een verstandelijke beperking¹⁶, mensen met een andere seksuele oriëntatie dan heteropersonen¹⁷ en mensen die al eerder slachtoffer waren van geweld¹⁸. Daders zijn vaak (maar niet altijd) mannen en bekenden van het slachtoffer.¹⁹

Risicofactoren in organisaties zijn machtsafhankelijkheid, een sterke hiërarchie, één-op-één werksituaties, functies met een tijdelijke contracten en afhankelijkheid van individuele beoordelingen, hoge werkdruk en competitiedwang.²⁰

Veel van deze de risicofactoren komen voor in penitentiaire inrichtingen.

¹³ Gedragscode Dienst Justitiële Inrichtingen 2016, p. 7.

¹⁴ Gedragscode Integriteit en Seksuele Intimidatie Penitentiaire Inrichtingen Utrecht 2007, p. 12.

¹⁵ Impactoverzicht Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld 2022 en Monitor Seksuele Gezondheid/Leefstijlmonitor: Rutgers i.s.m. RIVM en CBS, 2023.

¹⁶ Berlo, W. van, Haas, S. de, Oosten, N. van, Dijk, L. van, Brants, L. , Tonnon, S. , Storms, O. (2011). *Beperkt Weerbaar. Een onderzoek naar seksueel geweld bij mensen met een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke beperking.*

Geraadpleegd op 2 februari 2024: [Microsoft Word - 111010 rapport DEF sk \(movisie.nl\)](https://www.movisie.nl/microsof-word-111010-rapport-def-sk)

¹⁷ Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag, CBS en WODC, 2022.

¹⁸ Seksuele Gezondheid in Nederland, Rutgers, 2017.

¹⁹ Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag, CBS en WODC, 2022.

²⁰ Delphi-studie naar risicofactoren en maatregelen intern ongewenst gedrag, Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022.

Drempels voor melden

Slachtoffers die een melding willen doen, ervaren vaak de volgende drempels²¹:

- Emoties als schuld of schaamte.
- Onzekerheid over de ernst van het incident.
- Toegankelijkheid van de meldprocedure.
- Het idee niet serieus te worden genomen.
- De vrees dat melden meer kost dan het oplevert.
- Onvoldoende vertrouwen in dat er iets daadwerkelijk verandert.

Naarmate de afhankelijkheid tussen pleger en slachtoffer groter is, doen slachtoffers minder meldingen, onder meer uit angst voor de consequenties en voor *victim blaming*.²²

3. Een analysemodel voor cultuurverandering langs drie lijnen: cultuur, structuur en systeem

Mijn missie is om onze cultuur zo te veranderen dat seksueel grensoverschrijdend gedrag minder voorkomt, mede omdat het niet langer normaal wordt gevonden, en je erover uitspreken wel. Uiteindelijk gaat het om respectvol met elkaar omgaan. Dat moet gebeuren in de hele samenleving, in sectoren en in organisaties.

Daarvoor is verandering nodig op het niveau van de cultuur, de structuur en het systeem van organisaties.²³ Ik zal die aspecten hier daarom bespreken en aangeven op welk niveau maatregelen kunnen ingrijpen. Alleen samen en in interactie zullen ze leiden tot een cultuurverandering. Ter verdieping en verduidelijking definieer ik ze hier.

Het niveau van omgangscultuur

Het geheel van patronen van gedrag, normen, waarden en beelden die binnen een bepaalde groep gedeeld worden.

Hierop zal de organisatie meer zicht moeten krijgen. Dit gaat over elementen als: welke normen en waarden heersen er nu in de organisatie, welke gedragspatronen hebben de mensen daarbinnen met elkaar ontwikkeld, wat zijn stereotype beelden over elkaar, welke ongeschreven regels zijn er en welke verwachtingen hebben mensen van elkaar? Als dit

²¹ Loo, J. van. (2022). *The reluctance of victims to report sexually transgressive behavior and the alignment of laws and legal obligations* [Masterscriptie, Universiteit van Tilburg]. Geraadpleegd op 5 januari 2024: [Microsoft Word - Final version MASTER THESIS J van Loo 2064497.docx \(uvt.nl\)](#)

²² Drempels voor disclosure van seksueel geweld in anonieme online hulpverlening, CSG, 2022.

²³ Ik verwijs hiervoor graag naar mijn advies over de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het hoger onderwijs en de wetenschap. Het is mede gebaseerd op de bevindingen in het KNAW-rapport *Sociale veiligheid in de Nederlandse wetenschap, van papier naar praktijk* uit 2022.

in kaart is gebracht kan men komen tot een gedeelde visie over welke gewenste omgangscultuur nodig is voor sociale veiligheid en welke stappen er moeten worden gezet om daar te komen.

Het niveau van de organisatiestructuur

De wijze waarop de organisatie is ingericht en overige afspraken of werkwijzen die het gedrag in de organisatie beïnvloeden of zelfs bepalen. Hier gaat het om elementen als: welke machtsverhoudingen zijn er, kent de organisatie veel hiërarchie of is het juist een platte organisatie, is er medezeggenschap of 'tegenspraak' toegestaan, hoe is beloning en bevordering geregeld, worden deze bijvoorbeeld een-op-een besproken. Deze elementen kunnen risicofactoren zijn voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Een aanpassing ervan kan bijdragen aan de sociale veiligheid. Een-op-een beoordeling en bevordering vervangen door het meer-ogen-principe is hier een voorbeeld van.

Het niveau van systeem

Het geheel van specifieke maatregelen voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (of breder: sociale veiligheid).

Hierbij gaat het om elementen die de organisatie invoert om (seksueel)grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan. Bijvoorbeeld de aanwezigheid, positie en expertise van een vertrouwenspersoon; het instellen van een meldprocedure; het instellen van een opleidingsprogramma om de kennis over seksueel grensoverschrijdend gedrag te vergroten.

In de nog te verschijnen nieuwe editie van de Handreiking voor meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer zal bovenstaande indeling nader worden uitgewerkt.²⁴ De **structuur** is in een penitentiaire inrichting meer bepalend dan in een gemiddelde organisatie: dezelfde omgeving is voor de medewerkers een werkplek, voor de gedetineerden een leefomgeving. Voor de ene groep gelden heel andere regels dan voor de andere. En de ene groep is volledig afhankelijk van de andere. In mijn analyse leidend tot dit advies laat ik zien hoe dit machtsverschil doorwerkt op alle niveaus: omgangscultuur, structuur en systeem.

4. Probleemanalyse omgangscultuur binnen een penitentiaire instelling (PI)

De orde en veiligheid in een penitentiaire inrichting waarborgen is een moeilijke taak. Deze taak stelt hoge eisen aan het personeel. In de omgang met

²⁴ [Handreiking Meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer \(2024\)](#)

gedetineerden en collega's zijn hun professionaliteit, deskundigheid, integriteit en menselijkheid cruciaal.

De gedetineerden

De Dienst Justitiële Inrichtingen beheert 25 penitentiaire inrichtingen waar straffen en vrijheidsbenemende maatregelen worden uitgevoerd die de rechter heeft opgelegd. DJI is verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg voor de gedetineerden en bereidt hen voor op terugkeer in de maatschappij.

De inrichtingen

Er zijn drie inrichtingen voor detentie van volwassen vrouwen: Nieuwersluis, Ter Peel en Zwolle.

In Nieuwersluis is plaats voor 246 vrouwen, die er gemiddeld 168 dagen verblijven. Het personeel van Nieuwersluis bestaat voor 46% uit vrouwen en 54% uit mannen.

Ter Peel heeft plaats voor 232 vrouwen, waaronder moeders met jonge kinderen op een aparte afdeling. De gemiddelde detentie is 115 dagen. Het personeel bestaat voor 55% uit vrouwen en voor 45% uit mannen.

In Zwolle is plek voor 408 gedetineerden, mannen en vrouwen, die er gemiddeld 120 dagen verblijven. Het personeel bestaat uit 56% vrouwen en 43% mannen.

De problematische weerbaarheid van vrouwelijke gedetineerden

Vrouwelijke gedetineerden zijn vaak kwetsbaar. Zo zijn er altijd nieuwe gedetineerden die hun weg moeten vinden en niemand kennen. Dat komt doordat de detentietijd meestal relatief kort is, maximaal zes maanden. Verder hebben ze bovengemiddeld vaak een licht verstandelijke beperking (LVB) en traumatische ervaringen. Tot slot vertonen de gedetineerden soms antisociaal gedrag en hebben ze financiële problemen en drugsverslavingen.

Waar gedetineerden in hun leven tegenaan lopen, weten we vooral van mannelijke gedetineerden. Maar ik heb begrepen dat de problematiek ook bij vrouwelijke gedetineerden aanzienlijk is.

Collegiale omgang

Het is belangrijk om oog te hebben voor teamculturen, het risico op valse loyaliteit, het ontbreken van een aanspreekcultuur, een losse omgang met regels, de kloof tussen oude en nieuwe medewerkers qua visie op het werk, en het tegengaan van niet-integer gedrag.

Veel personeelsleden werken al lang in de inrichtingen en voelen sterke loyaliteit naar het werk en naar elkaar toe. Sommigen zijn zelfs familie of partners. Hun loyaliteit is van grote waarde in het werken met gedetineerden, omdat personeel op elkaar moet kunnen rekenen als hun fysieke of sociale veiligheid in het geding is.

Die loyaliteit heeft echter ook een keerzijde. De inspectie stelt over Nieuwersluis dat loyaliteit verhindert dat niet-integere situaties worden besproken, omdat het kan worden gezien als elkaar afvallen. In mijn gesprekken is ook weinig gebleken van meldingen van medewerkers onderling over seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen personeel en gedetineerden. Dat wil echter niet zeggen dat het niet bestaat. Daarbij melden gedetineerden minder snel incidenten als ze denken dat medewerkers elkaar beschermen. Zij zijn bang niet serieus te worden genomen, en hebben het idee dat er toch niets verandert.

Verschillende DJI-medewerkers vertelden me dat zij de signalen van de inspectie over seksueel grensoverschrijdend gedrag in de omgang met gedetineerden, niet herkenden. Ze achtten echter wel aannemelijk dat het voorkomt in een penitentiaire inrichting, maar dat het (lang) ongezien kan blijven.

Mogelijk is angst voor repercussies ook een verklaring voor het ontbreken van meldingen van medewerkers. In een team met een sterke teamcultuur kan het dan gaan om uitsluiting, roddelen of pestgedrag, in de vorm van bijvoorbeeld seksuele intimidatie. Hierom is het erg belangrijk dat medewerkers voldoende sociale veiligheid ervaren om meldkanalen goed te benutten.

Een problematisch verschil in de omgang met gedetineerden

Uit mijn gesprekken en de bevindingen van de inspectie komt naar voren dat er een kloof is tussen oudere en jongere medewerkers. Oudere medewerkers bepalen in sterke mate hoe het werk moet worden uitgevoerd en hoe de omgang met gedetineerden moet zijn. Ze hebben over het algemeen een voorkeur voor een zakelijke, wellicht zelfs afstandelijke of directieve omgang met gedetineerden. Jongere medewerkers lijken juist, conform de competentie-eisen, meer belang te hechten aan dialoog met gedetineerden.

Op zich is enige diversiteit in de aanpak geen probleem, maar als twee cultuurpatronen te zeer door elkaar lopen, kan voor gedetineerden onduidelijkheid ontstaan. Als de ene medewerker coulanter is dan de ander bij ongewenst gedrag, kan dat collega's irriteren. Dat komt de zorg en veiligheid voor gedetineerden niet ten goede en is slecht voor de werksfeer.

Nog problematischer is het als een verschil in werkwijzen uitmondt in willekeur bij het toekennen of onthouden van privileges aan gedetineerden. Dat maakt de afhankelijkheid van gedetineerden van medewerkers nog groter dan ze al is. Het is bovendien een risico voor de veiligheid, omdat medewerkers tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden. Daarom is het belangrijk dat voor iedereen duidelijk is wat wel en niet mag. Een gesprek daarover tussen de medewerkers onderling is noodzakelijk om tot één werkwijze te komen.

Omgang met vrouwelijke gedetineerden

De inspectie schrijft dat er verschillende ideeën zijn over passende omgang met vrouwelijke gedetineerden, wat wordt bevestigd door onderzoek.²⁵

Een medewerker moet altijd de juiste balans zien te houden tussen afstand en nabijheid. Mannelijke medewerkers in Nieuwersluis zijn begrijpelijkerwijs voorzichtiger geworden in de omgang met vrouwelijke gedetineerden.

Vrouwelijke gedetineerden hebben, meer dan mannelijke, over het algemeen last van het stigma dat zij niet thuishoren in detentie en betalen daar een hoge prijs voor richting familie of kinderen. Sommigen krijgen zelfs geen bezoek of contact meer met het thuisfront. Het gevolg is dat ze geïsoleerd raken en psychische problemen ontwikkelen, wat hen kwetsbaar maakt voor grensoverschrijdend gedrag.

De kwetsbaarheid van sommige gedetineerde vrouwen levert soms vragen op in het bepalen van de juiste nabijheid, zo is er bij medewerkers soms verwarring wat wel en niet mag qua bijvoorbeeld aanraking. Die ambiguïteit zag ik ook in andere (werk)situaties, zoals de kunst- en cultuursector, de zorg en het hoger onderwijs.

Wat verder opvalt, is dat vrouwelijke gedetineerden weinig op empathie of sympathie van de samenleving kunnen rekenen, omdat ze afwijken van het stereotiepe beeld van vrouwen. Daardoor worden ze bij integriteitsschendingen minder serieus genomen en minder snel geloofd. Dat kan hen ervan weerhouden om iets te melden of aan te kaarten.

Omgaan met macht

Verder is macht helaas een leidende factor in de omgang met gedetineerden, ondanks de humane benadering die wordt voorgestaan. Macht uit zich niet alleen in wie welke privileges krijgt, maar ook in directieve taal en de gedragingen die worden geduld.

In de gesprekken met gedetineerden hoorde ik dat medewerkers grappen maakten over gedetineerden of dreigden met een 'enkeltje iso', de isoleercel. De gedetineerden die ik heb gesproken, lieten mij weten dat deze opmerkingen grote impact op hen hebben (gehad) vanwege de macht van de medewerkers.

Aan die machtsdynamiek zit ook een andere kant: gedetineerden kunnen hun underdogpositie en wantrouwen naar het systeem ook inzetten tegen medewerkers. Bijvoorbeeld in de vorm van provocerend fysiek, verbaal en zelfs seksueel gedrag. De reactie daarop van medewerkers moet altijd integer zijn, hoe moeilijk het misschien ook is. Vergelding van fysiek of verbaal geweld of instemming met seks mag niet.

²⁵ Gorkum, E. van. (2023). *Van wegstappen naar aanspreken – onderzoek naar bespreekbaarheid van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag in de vrouwengevangenis van Nieuwersluis* [Ongepubliceerde masterscriptie]. Universiteit Utrecht.

Verder is het belangrijk om te beseffen dat ook vrouwen die vastzitten wegens een misdrijf, tegelijkertijd slachtoffer kunnen zijn. Dat vereist professionaliteit en integer handelen van de medewerkers.

5. Probleemanalyse (organisatie-)structuur in een inrichting

Een penitentiaire inrichting is, noodzakelijkerwijs, een zeer gestructureerde omgeving. Deze structuur creëert tegelijk een machtsstructuur die het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag vergroot en de drempel verhoogt om te melden of te klagen.

Taken binnen de penitentiaire inrichting

De verantwoordelijkheden voor de zorg en veiligheid van gedetineerden zijn gelaagd.

De directie is verantwoordelijk voor zorg en veiligheid van gedetineerden en medewerkers.

Daaronder zijn afdelingshoofden verantwoordelijk voor één of meer afdelingen waar gedetineerden verblijven.

De penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers) zijn belast met de dagelijkse zorg voor gedetineerden en hun veilige insluiting. Ze zijn door het opleidingsinstituut van DJI getraind in de omgang met gedetineerden. Alle inrichtingswerkers zijn mentor van vijf of zes gedetineerden, die bij hen terecht kunnen met vragen over bijvoorbeeld de dagbesteding of agressief gedrag van een medegedetineerde.

Het mentorschap is intensieve een-op-een begeleiding. Het is bedoeld om een vertrouwensband op te bouwen met gedetineerden en om te werken aan hun terugkeer in de maatschappij.

Gezagsrelatie tussen personeel en gedetineerden

Vrijwel al het personeel – van de directeur tot aan inrichtingswerkers – heeft macht over gedetineerden. Gedetineerden zijn voor vrijwel alles afhankelijk van het personeel: van eten en drinken tot medische zorg. Verder stuurt het personeel richting gewenst gedrag. Zoals een gedetineerde verklaarde: "De Piewie kan je maken of breken." Door het gesloten karakter van de inrichting brengt die macht ook de verantwoordelijkheid met zich mee om er zorgvuldig mee om te gaan. Ook omdat inherente macht in zich heeft dat je er niet over na hoeft te denken.

Twee voorbeelden van macht over gedetineerden

Een voorbeeld van macht in detentie zijn **maatregelen om orde en veiligheid te handhaven**. De directeur kan gedetineerden orde- en disciplinaire

maatregelen opleggen, op basis van adviezen van het personeel, dat functioneert als diens oren en ogen. Voorbeelden van ordemaatregelen zijn:

- uitsluiting van activiteiten
- plaatsing in afzondering
- cameratoezicht

Ook bij de **dagbesteding** speelt macht over gedetineerden. Elke gedetineerde volgt in principe een basisprogramma of een – aantrekkelijker – plusprogramma.²⁶ Voor het plusprogramma is een positieve beoordeling nodig over minimaal zes weken. Bij een negatieve beoordeling kan een gedetineerde terug worden gezet naar het basisprogramma.

De directeur beslist over promotie naar het plusprogramma of degradatie naar het basisprogramma, op basis van advies van medewerkers en bespreking in een multidisciplinair team.²⁷ Ook over overplaatsingen naar andere afdelingen en locaties, of het toekennen van verlof, beslist de directeur.²⁸

Personeel heeft macht om met adviezen bij te dragen aan de inzet van maatregelen die ingrijpen op het leven van gedetineerden. Gedetineerden hebben wel recht op wederhoor, maar hun mogelijkheden tot verweer zijn toch beperkt. Verder blijkt uit het rapport van de inspectie dat inrichtingswerkers beslissen over kleinere, maar niet minder belangrijke privileges van gedetineerden, zoals vaker uit de cel gaan of extra bellen. Dat hoorde ik ook tijdens mijn gesprekken met (ex-)gedetineerden.

Het is voor mij niet duidelijk of het toekennen van dat soort privileges deel is van een discretionaire bevoegdheid en of die is gereguleerd, of dat er regels zijn die niet worden nageleefd en gehandhaafd. Zeker is wel dat er ruimte ontstaat voor willekeur. Evenmin heb ik kunnen vaststellen of er tussen de inrichtingen verschillen zijn in de naleving van eventuele regels en of inrichtingswerkers er vanaf mogen wijken.

Door de grote afhankelijkheid van gedetineerden van personeel en doordat ze vastzitten, kunnen gedetineerden bang zijn om voor zichzelf op te komen door iets te melden. Ook kunnen gedetineerden gedrag vertonen waarvan ze hopen dat het privileges oplevert, bijvoorbeeld door het initiatief te nemen tot seksueel contact. Wanneer de medewerker daarop ingaat is deze onverkort strafbaar.

In het programma Sociale Veiligheid van DJI lees ik dat bewustzijn met betrekking tot macht wel – u noemt het *functioneel machtsverschil* –, maar mis ik nog aandacht voor de bepalende structuur van de gesloten setting en het risico op niet-integer gedrag, seksueel grensoverschrijdend gedrag in het bijzonder, op het werken met vrouwelijke gedetineerden.

²⁶Informatieblad Basis- en Plusprogramma – promoveren en degraderen, DJI 2020.
Geraadpleegd via [Promoveren / degraderen | Justitiabelen | dji.nl](#).

²⁷ Ibidem.

²⁸ Advies racisme en discriminatie, RSJ, mei 2022, p.3.

Ik weet dat het programma op organisatieniveau toeziet op het inrichten van de structurele voorwaarden voor het stimuleren en borgen van sociale veiligheid in den brede. Toch denk ik dat het goed is om meer specifiek aandacht te besteden aan de invloed van bijvoorbeeld de ingebouwde machtsstructuur op verschillende vormen van niet-integer gedrag.

Kennis en vaardigheden bij werken met vrouwelijke gedetineerden

De inspectie stelt vast dat het werken met vrouwelijke gedetineerden speciale vaardigheden vereist. Problemen op de leefafdeling en persoonlijke problemen zijn op afdelingen voor vrouwen niet meteen zichtbaar. Het personeel moet daardoor meer doen of anders te werk gaan om deze zaken aan het licht te krijgen.

Een (licht) verstandelijke beperking, een traumatisch of problematisch verleden en afhankelijkheid maken iemand extra kwetsbaar voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dat vraagt om kennis en vaardigheden over wat seksueel grensoverschrijdend gedrag is en wat de kwetsbaarheid van de gedetineerden is.

In de gedragscode van DJI staat dat professionaliteit inhoudt dat de medewerker in contact met gedetineerden professionele afstand houdt, maar toch dichtbij hen staat.²⁹ Bij vrouwelijke gedetineerden in het bijzonder moet voorkomen worden dat de professionele nabijheid overgaat in grensoverschrijdend gedrag in een gezagsrelatie.

6. Probleemanalyse systeem van signaleren en melden van integriteitsschendingen

Een gedetineerde die grensoverschrijdend gedrag heeft meegemaakt of gezien, kan dat bespreken, melden of een klacht indienen.

De gedetineerde kan praten met de eigen mentor, een geestelijk verzorger, psycholoog, verpleegkundige, maandcommissaris of advocaat. In Nieuwersluis is er ook een externe vertrouwenspersoon.

Een klacht indienen kan bij de Commissie van Toezicht (CvT) of de directeur, die verantwoordelijk is voor de orde en veiligheid in detentie. Een klacht indienen kan ook bij de politie, bij het vermoeden van een strafbaar feit. De directeur moet dan helpen.

In Nieuwersluis is er een informatieblad met de mogelijkheden om grensoverschrijdend en ongewenst gedrag te bespreken, te melden en om er een

²⁹ Gedragscode DJI, 2016.

klacht over in te dienen. Seksuele intimidatie wordt expliciet genoemd.³⁰
In Ter Peel zijn de mogelijkheden vergelijkbaar, met wat accentverschillen.

Toezicht op de penitentiaire inrichting

De Commissie van Toezicht

Volgens de *Penitentiaire Beginselenwet* moet elke penitentiaire inrichting een Commissie van Toezicht hebben met minstens zes onafhankelijke leden. Er moeten in elk geval een rechter, een advocaat, en een medicus in zitten. Meestal zijn er tien tot vijftien leden, die de volgende taken hebben:

- Toezicht houden op hoe straffen en maatregelen in detentie worden uitgevoerd.
- Kennismaken van grieven van gedetineerden of hun familie en voor zover mogelijk bemiddelen bij het vinden van een oplossing.
- Behandelen van klachten.
- De Minister van Justitie, de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de directeur van de inrichting adviseren en informeren. Bij de raad kunnen gedetineerden en de directeur in beroep gaan.

De commissie bezoekt de inrichting regelmatig en heeft contact met gedetineerden, de directie en medewerkers. Behalve de leden die beklagrechter zijn, zijn de leden bij toerbeurt maandcommissaris. Ze lopen vrij rond in de inrichting en zijn het eerste aanspreekpunt voor gedetineerden. Gedetineerden kunnen met een sprekersbriefje in een gesloten brievenbus om een gesprek met de maandcommissaris vragen.³¹ Deze brievenbus hangt in het volle zicht van personeel op de leefafdeling van gedetineerden. Zo'n gesprek kan bijvoorbeeld gaan over de kwaliteit van de maaltijden, maar ook over zaken die het leefklimaat negatief beïnvloeden.

De maandcommissaris kan bemiddelen voor een oplossing.

Als bemiddeling niet slaagt of wanneer een gedetineerde een formele klacht indient over een beslissing van de directeur, dan hoort de beklagcommissie, met daarin wisselende leden van de CvT, de betrokken partijen en neemt een beslissing.

De klachtenprocedure begint met een klachtenformulier, dat op de afdeling te verkrijgen is, of desgewenst met een (zelfgeschreven) brief in een gesloten envelop.

³⁰ Informatieblad justitiabelen PI Nieuwersluis - Grensoverschrijdend en ander ongewenst gedrag, DJI, oktober 2023.

³¹ Dit A5-formulier kan ook worden gebruikt om andere functionarissen te spreken, bijvoorbeeld een geestelijk verzorger of arbeidsmedewerker.

De commissies van toezicht in de penitentiaire inrichtingen hebben min of meer een eigen werkwijze. Dat geldt bijvoorbeeld voor hoe de post wordt opgehaald van de afdelingen, hoe de overleggen met gedetineerden vormkrijgen of hoe de omgang is met de gedetineerdencommissie, die de belangen behartigt van gedetineerden.

Bureau Integriteit (BI)

Het Bureau Integriteit van DJI adviseert bij integriteitskwesties en doet onpartijdig onderzoek bij vermoedens van integriteitsschendingen. Het bureau is onderdeel van het Bureau Veiligheid & Integriteit (BV&I) en heeft een onafhankelijke positie binnen DJI. Het bureau heeft eigen onderzoekers. Gesprekken vinden plaats in eigen hoorruimten, in een penitentiaire inrichting of in een extern vergadercentrum.

Jaarlijks verricht BI zo'n 200 onderzoeken na meldingen over integriteitskwesties door het hoofd van dienst of een medewerker. Onderzoeken gebeuren volgens de normen voor integriteitskwesties en beveiligingsincidenten binnen de Rijksoverheid.³²

Het bureau doet niet bij alle meldingen onderzoek, omdat het niet altijd nodig of effectief is.

Na een onderzoek beslist de opdrachtgever, meestal de directeur, wat er met de uitkomsten gebeurt en worden de betrokkenen geïnformeerd.³³

De commissies van toezicht en het Bureau Integriteit zijn van grote invloed op de (sociale) veiligheid van gedetineerden. De commissies van toezicht houden extern, maatschappelijk toezicht op wat in 'hun' inrichting gebeurt en kunnen de directeur van de inrichting daarop aanspreken. Het Bureau Integriteit richt zich op de integriteit van alle medewerkers, met voorlichting, advies en onderzoek. Gedetineerden kunnen er niet rechtstreeks melden, maar via de zorgplicht van de directeur en via de CvT kunnen meldingen er wel terechtkomen.

Aandachtspunten Commissie van Toezicht

Gedetineerden kunnen (seksueel) grensoverschrijdend gedrag door personeel volgens de Kerngroep Commissies van Toezicht altijd en vormvrij melden. Een handgeschreven briefje in een gesloten envelop volstaat.

Ik vraag me af of gedetineerden dat weten, omdat er tot nu toe geen enkele melding over seksueel grensoverschrijdend gedrag is binnengekomen bij de Commissie van Toezicht van Nieuwersluis.

Na een melding van een gedetineerde over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag praat de commissie in ieder geval met de directeur vanwege zijn zorgplicht. Daarbij kan de commissie geen opdrachten geven aan de directeur of

³² [BIPO, Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek, addendum 'Behandeling melding vermoeden misstand' vanwege EU Klokkenuidersrichtlijn | Publicatie | dii.nl](#)

³³ [Bureau Integriteit | Over DJI | dii.nl](#)

besluiten om een inrichting of leefafdeling te sluiten. Wel kan de commissie de gedetineerde en de directeur adviseren over wat nodig is om met de melding om te gaan en het gedrag te stoppen.

Als een adequate reactie door de directeur van de inrichting uitblijft, kan de commissie het Bureau Integriteit benaderen of de leiding van DJI. De commissie kan ook aangifte doen bij de politie en overleggen met de Nationale Ombudsman.

De commissie kan niet bemiddelen tussen de gedetineerde en een vermeende pleger, gezien de afhankelijkheid van gedetineerden van het personeel. Bemiddeling werkt alleen als het onderlinge machtsverschil niet groot is en een kwestie niet ingewikkeld en zwaar is. Seksueel grensoverschrijdend gedrag is complex en detentie biedt een contra-indicatie om bemiddeling in te zetten.

Of de gedetineerden weten wat de CvT wel en niet voor hen kan betekenen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag, heb ik niet kunnen vaststellen. Wel zie ik in recente jaarverslagen dat het steeds langer duurt om een klacht te behandelen. Hoewel dat anders is dan een melding, kan ik mij voorstellen dat de doorlooptijd van de klachtbehandeling drempelverhogend werkt. Daardoor zullen gedetineerden mogelijk steeds minder bereid worden om zelf naar voren te stappen of om anderen te motiveren dat te doen.

Belang van kennis en kunde bij de CvT

Hoewel de CvT geen bevoegdheden heeft om het (seksueel) grensoverschrijdend gedrag (direct) te beëindigen of rechtspositionele maatregelen te nemen jegens personeel, is haar toezichtsfunctie van groot belang in het zichtbaar maken van het gedrag in de gesprekken met het de directeur van de PI. Daar is kennis en kunde voor nodig over wat het gedrag is en hoe dat zich gegeven de omstandigheden kan manifesteren en lang kan voortduren.

Net als bij DJI staat het thema sociale veiligheid inmiddels hoog op de agenda van alle commissies van toezicht. Ik begrijp uit het gesprek met de CvT van PI Nieuwersluis dat in de jaarverslagen en ook in de gesprekken met de directeur nadrukkelijk aandacht zal worden besteed aan sociale veiligheid waaronder (seksueel)grensoverschrijdend gedrag. Voorkoming van dit gedrag is onderdeel van de zorgplicht van de directeur en daarmee ook onderdeel van het toezicht van de CvT.

Een ander punt is de kloof in opleiding en kennis tussen de gedetineerden en de leden van de Commissie van Toezicht. De gedetineerden zijn vaak jong en hebben weinig scholing. Een flink deel van hen is niet-Nederlandstalig of buitenlands. De leden van de commissies van toezicht zijn overwegend academisch geschoold en kennen weinig diversiteit. Mijn ervaring is dat eerder wordt gemeld als melders zich herkennen in en veilig voelen bij de mensen bij wie ze moeten melden. Ik geloof dat dit in de context van DJI ook geldt.

Aandachtsfunctionaris niet-integer gedrag

In uw reactie op het rapport van de inspectie, heeft u toegezegd alle commissies van toezicht uit te breiden met een aandachtsfunctionaris niet-integer gedrag. U vroeg mij om u daarover te adviseren.

De functie van aandachtsfunctionaris is naar ik begrijp nog onderwerp van gesprek. Voor mijn beoordeling heb ik de eerste versie bestudeerd van het *Kader aandachtsfunctionaris sociale veiligheid commissies van toezicht*. Volgens het kader krijgt de functionaris de volgende taken:

- Bijdragen aan de sociale veiligheid van alle gedetineerden.
- Op de agenda van de commissies van toezicht krijgen en houden van sociale veiligheid, met aandacht voor discriminatie en racisme, integriteit en ongewenste omgangsvormen.
- Delen van kennis over het onderwerp met de andere commissieleden.
- Vraagbaak zijn bij casuïstiek.
- Achtervang zijn voor andere leden en eventueel een casus overnemen.
- Registreren van de meldingen, desgewenst geanonimiseerd.
- Rapporteren over meldingen, gesprekken, trends en aandachtsgebieden, en op basis daarvan commissie en directie gevraagd en ongevraagd adviseren over integriteitsrisico's.
- Bij het overleg van de maandcommissaris gedetineerden bijstaan door casussen te verhelderen en oplossingsrichtingen aan te dragen.

De aandachtsfunctionaris moet bij diens werk de anonimiteit van gedetineerden waarborgen, en de continuïteit en laagdrempeligheid bewaken. De aandachtsfunctionaris doet dus niet zozeer onderzoek naar vermoedens van integriteitschendingen, maar is meer een vertrouwenspersoon. Iemand die in vertrouwelijkheid een luisterend oor, steun en advies biedt.

Onduidelijk is hoe zich dat verhoudt tot de taken van de maandcommissaris. Die blijft immers het eerste aanspreekpunt voor gedetineerden en de persoon waarmee een gedetineerde in vertrouwen kan praten. Dat er twee of drie functionarissen met een vertrouwensfunctie zijn, kan verwarrend zijn voor gedetineerden en botsen met de overige taken van de commissie. En er is juist duidelijkheid nodig over wie de vertrouwensfunctie heeft, om rolverwarring en belangenconflicten te voorkomen.

Aandachtspunten Bureau Integriteit

Medewerkers zijn over het algemeen tevreden over het Bureau Integriteit. Ik hoor positieve signalen over de grondigheid en professionaliteit van de onderzoeken.

Problematisch is echter dat medewerkers volgens de inspectie niet alle meldingen van gedetineerden serieus nemen en doorzetten naar leidinggevenden. Dat geldt vooral bij vermoedens van valse beschuldigingen en is om twee redenen problematisch.

Allereerst zijn niet alle medewerkers bevoegd en ook niet iedereen heeft de expertise om meldingen te duiden en te prioriteren. In de tweede plaats kunnen medewerkers er belang bij hebben meldingen niet door te geven, bijvoorbeeld uit loyaliteit naar elkaar toe. Daardoor blijven meldingen liggen, wat de meldingsbereidheid en het vertrouwen van gedetineerden in het integriteitssysteem beschadigt.

Integriteitsonderzoek kan de volgende uitkomsten hebben:

1. Er heeft niet-integer gedrag plaatsgevonden.
2. Er heeft geen niet-integer gedrag plaatsgevonden.
3. Er kan niet worden vastgesteld of er wel of geen niet-integer gedrag plaatsgevonden.

De laatste uitkomst wil niet zeggen dat er niets is gebeurd of dat er geen zorgen kunnen zijn.

Ik begrijp dat in deze setting niet elk signaal kan worden opgevolgd of tot een melding kan leiden. Maar als signalen helemaal niet worden opgepikt, omdat ze niet hard kunnen worden gemaakt, dan kan ook dat de meldingsbereidheid onder medewerkers en gedetineerden negatief beïnvloeden.

Verder wil ik stilstaan bij de zerotolerance-aanpak bij verwijtbaar gedrag van medewerkers, omdat die een paar keer werd genoemd tijdens mijn verkenning. Ik begrijp de behoefte aan zo'n strenge aanpak, want het werken met gedetineerden stelt hoge eisen aan professionaliteit en integriteit. Anders komt de veiligheid van gedetineerden en medewerkers in gevaar.

Tegelijkertijd kan de aanpak spanningen opleveren bij medewerkers als beschuldigde collega's ongeacht de ernst van het verwijtbaar gedrag, op non-actief kunnen worden gesteld. Daar komt bij dat het lang kan duren voordat duidelijk is of en wanneer een beschuldigde kan worden gerehabiliteerd in de organisatie. Dat kan de meldingsbereidheid onder andere medewerkers in de organisatie en de omgang met gedetineerden negatief beïnvloeden.³⁴

In sommige gevallen, zeker als een melding niet onderzoekwaardig is of verwijtbaar gedrag niet is vastgesteld, kan een groeps gesprek als interventie meer opleveren en aanleiding zijn voor een constructief gesprek over het gedrag.

Tot slot nog een punt over de werkwijze bij onderzoeken naar niet-integer gedrag jegens gedetineerden. Ik hoorde dat bij een concreet vermoeden van integriteitsschendingen door medewerkers gesprekken plaatsvinden tussen de directie en de gedetineerde. Het Bureau Integriteit is daar niet bij betrokken. Gegeven de machtsverhouding tussen personeel en gedetineerden, kan ik me voorstellen dat gedetineerden in die gesprekken niet alles durven te zeggen. Daarom adviseer ik het onderzoek over te laten aan onafhankelijke onderzoekers, die gedetineerden in aanwezigheid van een advocaat en eventueel een tolk kunnen spreken.

Vertrouwenspersonen medewerkers

Wat opvalt in de gesprekken met medewerkers is dat zij soms niet weten wanneer en waarvoor ze naar de vertrouwenspersonen kunnen stappen. Sterker nog, sommige medewerkers lijken zich bezwaard te voelen omdat ze niet

³⁴ Gorkum, E. van (2023).

'voor elk wissewasje' bij de vertrouwenspersonen willen aankloppen en het werk op de detentievloer belangrijker is. Dat is problematisch, omdat signalen en meldingen blijven liggen en het meldproces en de aanspreekcultuur onvoldoende van de grond komen. Om dit te veranderen, is nodig dat de vertrouwenspersonen tijd en mogelijkheden hebben om proactief medewerkers voor te lichten.

7. Conclusie en aanbevelingen

Seksueel grensoverschrijdend gedrag komt overal voor. Dit wil niet zeggen dat het op elke plek in dezelfde mate voort komt. Inmiddels weten we dat er risicofactoren zijn die de kans kunnen vergroten. Het is dus belangrijk oog te hebben voor deze risicofactoren.

Omgevingen met machtsafhankelijkheid, een grote mate van hiërarchie, één op één werksituaties, onzekerheid over het toekomstperspectief, en afhankelijkheid van individuele beoordeling maken het risico op (seksueel) grensoverschrijdend gedrag groter, en tegelijk de drempels om het aan te kaarten hoger.

Onafhankelijk van de omgeving lopen bovendien vrouwen, mensen met een (lichte) verstandelijke beperking, mensen met eerder trauma, bijvoorbeeld door seksueel geweld, en jongvolwassenen meer risico.

In een penitentiaire inrichting zijn gedetineerden voor elke levensbehoefte en voor ieder privilege afhankelijk van het personeel. Gedetineerden in een vrouweninrichting hebben ook nog bovengemiddeld vaak een licht verstandelijke beperking en traumatische ervaringen, wat ze kwetsbaar maakt voor seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Gedetineerden krijgen intensieve een-op-een begeleiding, zoals in het mentorschap. Dat is noodzakelijk, maar vergroot ook het risico op machtsmisbruik en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Het risico wordt nog groter door de ruimte die penitentiair inrichtingswerkers hebben – of nemen – om zelf te handelen. Die speelt bijvoorbeeld bij het toestaan dat een gedetineerde langer mag bellen.

Dat alles maakt de penitentiaire inrichting een zeer risicovolle omgeving voor seksueel grensoverschrijdend gedrag, en dus een omgeving waarin een zeer stevige aanpak noodzakelijk is.

Voor die aanpak is het nodig om naar drie niveaus te kijken:

1. de omgangscultuur: het geheel van patronen van gedrag, normen, waarden en beelden die binnen een bepaalde groep gedeeld worden;
2. de organisatiestructuur: de wijze waarop de organisatie is ingericht en overige afspraken of werkwijzen die het gedrag in de organisatie beïnvloeden of zelfs bepalen;
3. het ondersteunende systeem: het geheel van specifieke maatregelen voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (of breder: sociale veiligheid).

Ik concludeer dat op alle drie deze niveaus aanvullende actie nodig is, naast het pakket aan maatregelen dat er nu ligt naar aanleiding van het inspectierapport

over het incidentonderzoek in PI Nieuwersluis. Daarom vindt u hieronder mijn belangrijkste bevindingen en aanbevelingen om de aanpak te versterken.

Seksueel contact tussen gedetineerden en medewerkers is per definitie grensoverschrijdend.

De afhankelijkheid van gedetineerden is zo absoluut, en daarmee de macht van het personeel zo groot, dat de wetgever bepaald heeft dat gedetineerden niet vrijwillig in kunnen instemmen met seksueel contact. Daarmee is ieder seksueel contact tussen medewerkers en gedetineerden altijd strafbaar.

Aanbeveling 1

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

Macht is een leidend principe, en de penitentiaire inrichtingswerker heeft veel ruimte om die uit te oefenen.

Zekerheid en een mate van regie ontleent de gedetineerde aan voorspelbaarheid en duidelijke structuren. Dit maakt een professionele, voorspelbare, omgang met gedetineerden cruciaal. De afhankelijkheid van gedetineerden wordt groter naarmate (individuele) medewerkers meer ruimte hebben of nemen om over ze te beschikken, bijvoorbeeld in het toekennen of ontnemen van privileges of het opleggen van disciplinaire maatregelen.

Ook de omgang met alle regels, kaders, kortom structurerende elementen die de bevoegdheden van penitentiair inrichtingswerkers en hun interactie met gedetineerden reguleren doet ertoe. Een losse omgang met regels en een informele cultuur vergroten de willekeur en daarmee ook de afhankelijkheid en onzekerheid voor gedetineerden. De persoonlijke voorkeuren van medewerkers worden dan bepalend voor het leven van de gedetineerden. Gedetineerden hebben daarom veel belang bij duidelijke regels en kaders.

Aanbeveling 2

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

Aanbeveling 3

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

Elkaar als personeel aanspreken is moeilijk wanneer de regels niet worden nageleefd.

Een losse omgangscultuur bemoeilijkt het elkaar aanspreken als personeel onderling. Als regels in het werk onbelangrijk zijn of niet worden nageleefd, kan er moeilijker een beroep op gedaan worden bij het signaleren van ongewenst gedrag. Wat ongewenst gedrag is, wordt dan een persoonlijke opvatting, waar de meningen over kunnen verschillen.

Aanbeveling 4

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

Aanbeveling 5

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

Mogelijkheden om in vertrouwen te melden bij een onafhankelijk loket zijn cruciaal.

Gedetineerden bevinden zich in een afhankelijke positie. Dat maakt de drempel om (seksueel) grensoverschrijdend gedrag door een medewerker te melden extreem hoog. Dit vraagt om inzet op het verlagen van drempels en het adequaat opvolgen van meldingen.

Aanbeveling 6

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

De drempels om seksueel grensoverschrijdend gedrag bij de Commissie van Toezicht te melden zijn hoog.

Van alle kanalen die de gedetineerde kan benutten om te melden of om een situatie aan te kaarten, zie ik de meeste aandachtspunten in de weg naar de **Commissie van Toezicht**, een bij wet ingestelde commissie van externen die tot taak heeft om toezicht te houden op een penitentiaire inrichting.

Een gedetineerde kan de commissie niet zonder medeweten van penitentiair inrichtingswerkers benaderen: de brievenbus waar beklaagformulieren en briefjes in kunnen worden gedeponereerd, hangt in het zicht op de afdeling. Voor gedetineerden valt zo in de beeldvorming het externe toezicht samen met het detentiesysteem.

In het communicatiemateriaal over melden staat niet duidelijk voor gedetineerden dat ze seksueel grensoverschrijdend gedrag altijd en in elke vorm kunnen melden

bij de commissie. Er staat ook niet duidelijk in wat de commissie voor gedetineerden kan doen. Bovendien wordt de commissie in de communicatie onvoldoende gescheiden van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dat moedigt niet aan om te melden.

De overgrote meerderheid van de detentiefpopulatie is niet juridisch of academisch geschoold en op seksueel grensoverschrijdend gedrag rust een taboe. Velen in detentie zullen dus niet de taal of de vrijheid hebben om te vertellen over wat ze hebben meegemaakt. Dit vraagt om kennis en kunde maar ook toegankelijkheid bij ieder lid van de commissie die bij toerbeurt als maandcommissaris fungeert omdat die functionaris het eerste aanspreekpunt is voor gedetineerden.

Aanbeveling 7

Verlaag de drempels tot melden bij de Commissie van Toezicht. Zorg ervoor dat gedetineerden zonder medeweten van penitentiair inrichtingswerkers kunnen klagen bij de Commissie van Toezicht.

Overweeg de brievenbus buiten het directe zicht van medewerkers te plaatsen. Onderzoek ook of gedetineerden de Commissie van Toezicht telefonisch kunnen benaderen of anderen daartoe kunnen machtigen.

Aanbeveling 8

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

Aanbeveling 9

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

Aanbeveling 10

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

De functie van aandachtsfunctionaris is nog onduidelijk en potentieel tegenstrijdig.

Het is onduidelijk hoe de taken van de **aandachtsfunctionaris** zich verhouden tot die van de rest van de commissie, vooral tot die van de roulerende maandcommissaris. Ook kan de adviserende vertrouwensfunctie van de aandachtsfunctionaris voor gedetineerden botsen met de andere taken van de commissie: advies en rechtspraak.

Verder zou seksueel grensoverschrijdend gedrag onder kunnen sneeuwen in de portefeuille van de aandachtsfunctionaris, terwijl het thema wegens de machtsverhoudingen van penitentiaire inrichtingen een hoge prioriteit en specifieke aandacht vereist. Zorg ook hier dat voldoende kennis aanwezig is of zorg voor bijscholing.

Aanbeveling 11

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

Bureau Integriteit heeft beperkte opties bij signalen van niet-integer gedrag.

Alle bewustwording rond de bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid en media-aandacht ten spijt, zijn er door medewerkers niet meer meldingen gedaan bij **Bureau Integriteit**, het onafhankelijk organisatieonderdeel van DJI dat adviseert bij en in opdracht van vestigingsdirecteuren onderzoek doet naar integriteitskwesties.

Uit het onderzoek van de Inspectie komt naar voren dat gedetineerden angst voor consequenties ervaren om te melden, en dat medewerkers moeite hebben om meldingen van gedetineerden over collega's door te zetten om hen niet af te vallen.

Aanbeveling 12

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

Aanbeveling 13

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

Medewerkers die zich veilig voelen kunnen de veiligheid van gedetineerden beter waarborgen.

Om de veiligheid van gedetineerden te kunnen vergroten, moeten medewerkers zich ook veilig weten. De sociale veiligheid onder medewerkers in penitentiaire inrichtingen grijpt in de sociale veiligheid onder gedetineerden. De werkvloer valt in het bijzonder samen met de detentievloer voor die medewerkers die gedetineerden intensief begeleiden.

Aanbeveling 14

Hanteer een zero-tolerance-aanpak voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, maar wees u bewust van het dilemma dat daaraan vastzit.

De strenge aanpak kan de meldingsbereidheid beïnvloeden en de rehabilitatie bemoeilijken van medewerkers die zich niet schuldig hebben gemaakt aan niet-integer gedrag. Wees bij onderzoek daarom zorgvuldig in de communicatie naar betrokkenen en de omgeving.

Aanbeveling 15

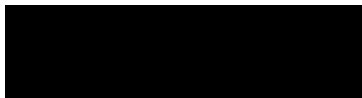
Geef vertrouwenspersonen tijd, middelen en ruimte om actief achter signalen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag aan te gaan die het bespreken waard zijn. Investeer in hun deskundigheid om die signalen te herkennen.

Tot slot

Ik hoop dat dit advies bijdraagt aan een cultuurverandering in de unieke omgeving van gevangenen. Ik geloof dat we ook in die gesloten setting op een respectvolle manier met elkaar kunnen en moeten omgaan. Want seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld kunnen grote impact hebben en floreren bij taboe, willekeur en onzichtbaarheid.

Dat moeten we voorkomen, want gedetineerden zijn aan de zorg van de overheid toevertrouwd en voor al hun levensbehoeften afhankelijk van anderen. Het vraagt veel actie en aandacht, maar het doel – een veilige en waardige omgeving voor medewerkers en gedetineerden – maakt het de moeite waard. Ik wens u veel succes!

de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld,



Mariëtte Hamer