

Samenvatting

Op 3 juli 2003 zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de vakbonden van gevangenispersoneel overeengekomen dat een onafhankelijk onderzoek zou worden uitgevoerd om de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik in regime van beperkte gemeenschap (mpc) te evalueren.

Inleiding

Twee vragen staan bij de evaluatie centraal:

- Welke gevolgen heeft het invoeren van mpc voor de arbeidsomstandigheden, de veiligheid en het welbevinden van het personeel c.q. de gedetineerden?
- Onder welke voorwaarden zou tot landelijke, gevangenisbrede invoering van mpc kunnen worden overgegaan?

Het onderzoek is uitgevoerd door IVA Beleidsonderzoek en Advies, verbonden aan de Universiteit van Tilburg, in de periode van januari tot en met mei 2004. Het voorliggende rapport vormt hiervan de neerslag.

Na een historische contextualisering van het fenomeen mpc, beschrijft het rapport het proces waarlangs de eerste fase van de invoering van mpc in het regime van beperkte gemeenschap tot stand is gekomen. Met het oog op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, gaat het rapport in op de effecten en gevolgen van mpc, zowel vanuit het perspectief van het personeel, als vanuit het gezichtspunt van de gedetineerden. De gegevens hiervoor zijn verzameld uit literatuur- en documentstudie, door middel van telefonische en face-to-face interviews met personeel en gedetineerden in de zeven betrokken Penitentiaire Inrichtingen (PI), en met behulp van vragenlijsten die onder penitentiaire inrichtingswerkers (PIW) en gedetineerden zijn uitgezet.¹ Het rapport besluit, met het oog op de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, met conclusies en aanbevelingen, gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek, die relevant zijn voor de uitwerking van het beleidskader waarin de condities worden geformuleerd voor de landelijke invoering van mpc.

1 Het betreft de BASAM en de DKS: vragenlijsten die periodiek worden afgenomen door de DJI en deel uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering binnen het gevangeniswezen. Ten behoeve van het evaluatieonderzoek zijn – in overleg met de DJI en aansluitend bij de gehanteerde opzet en bewerking van de vragenlijsten – aanvullende vragen(modules) met betrekking tot mpc toegevoegd. Het onderzoek is uitgevoerd in zeven Penitentiaire Inrichtingen (PI). De face-to-face interviews met personeel en gedetineerden hebben plaatsgevonden op de volgende locaties: PI Achterhoek, locatie Ooyerhoek; PI Breda; PI Limburg-Zuid, locatie Overmaze; PI Rijnmond, locatie De Schie; PI Tilburg; PI Utrecht, locatie Nieuwersluis; en PI Nieuw Vossenveld (Vught). Een gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksopzet, -aanpak en -methoden biedt Bijlage 1.

Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Het evaluatieonderzoek heeft betrekking op de eerste fase van de invoering van mpc in regime van beperkte gemeenschap, die onder *bijzondere voorwaarden* heeft plaatsgevonden. Deze voorbereidende, 'experimentele' fase heeft alleen betrekking op meerderjarige gedetineerden en gaat uit van twee gedetineerden op één cel. De gedetineerden worden met (eventuele) inzet van positieve stimuli op basis van vrijwilligheid geplaatst, waarbij het huidige standaardregime als uitgangspunt geldt. Het evaluatieonderzoek heeft dus betrekking op een *bijzondere situatie*. De actuele bevindingen en conclusies kunnen niet automatisch van toepassing worden verklaard op een toekomstige situatie waarin een of meer van voornoemde voorwaarden zouden wijzigen.

Twee personen op één cel: de aanloop

Op 16 oktober 2002 heeft de Minister van Justitie de Tweede Kamer bij brief de modernisering van de sanctietoepassing aangekondigd, met inbegrip van de capaciteitsvergroten maatregel 'meerpersoonscelgebruik' (mpc). Het daaruit voortvloeiend besluit tot invoering van mpc werd door de Groepsondernemingsraad Gevangeniswezen (GOR) aangevochten. Aan de GOR was namelijk geen advies gevraagd waar dit wel geboden was. Op 3 juli 2003 besloot de Ondernemingskamer tot afwijzing van het verzoek van de GOR om de Staat op te dragen het besluit tot invoering van de maatregel in te trekken. Met de eerste fase van de invoering van mpc kon op dat moment een begin worden gemaakt en ontstond een bijzondere situatie: *vooruitlopend* op de noodzakelijke wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) konden zeven PI's ervaring opdoen met meer (in de praktijk voorlopig twee) personen op één cel. Het gaat in 2004 om 459 cellen in zowel gevangenissen, huizen van bewaring, als een inrichting die voornamelijk bedoeld is voor vreemdelingenbewaring en eveneens de status heeft van huis van bewaring. De eerste gedetineerden werden in de loop van oktober 2003 samen op één cel geplaatst. Op 2 december 2003 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel van de Minister van Justitie om de Pbw te wijzigen. De behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer is geagendeerd voor begin juli 2004.²

Historische context en onderzoek naar mpc

In de discussie over de voorgenomen invoering van mpc, waarin de pers zich niet onbetuigd heeft gelaten, is niet of nauwelijks aandacht besteed aan een historische contextualisering van het fenomeen mpc. Nederland heeft een lange traditie als het om het opleggen van gevangenisstraffen gaat. Vanaf het begin van de negentiende eeuw kwam in toenemende mate

2 Kamerstukken 2002-2003 en 2003-2004, 28 979.

nadruk te liggen op het 'pedagogische potentieel' van de gevangenisstraf: niet wreken en vergelden, maar beschaven door te werken aan de zedelijke verbetering van criminelen door middel van (eenzame) cellulaire opsluiting. In Nederland is lang aan het cellulaire stelsel vastgehouden, terwijl andere West-Europese landen daar al aan het einde van de negentiende eeuw op waren teruggekomen. Binnen het Nederlandse cellulaire stelsel zijn sindsdien weliswaar belangrijke aanpassingen van regimes doorgevoerd, maar de gevangenisstraf bleef gebaseerd op het beginsel van één persoon per cel. Het emancipatieproces van gedetineerden, de onderhandelingshuishouding tussen gevangenispersoneel en gedetineerden én de opvattingen over wat de kwaliteit van detentie bepaalt, zijn op die norm geënt.³ De voorgenomen invoering van mpc in een regime van beperkte gemeenschap – waarbij bestaande cellen worden omgebouwd voor tweepersoonsgebruik – kan vanuit dit gezichtspunt worden beschouwd als een breuk met een langdurige traditie.

Buiten Nederland is mpc vrijwel overal de regel, niet de uitzondering. In veel landen bestaat al meer dan honderd jaar ervaring met mpc, waarbij op het ogenblik in de praktijk vaak sprake is van meer dan twee personen op een cel of van zogenaamde 'dormitories'. Buitenlands onderzoek dat specifiek is gericht op tweepersoonscelgebruik is daarom niet of nauwelijks voorhanden. Hierbij komt nog dat de Nederlandse gevangenis, in tegenstelling tot de situatie in veel andere landen, niet overbevolkt zijn. Ook de Nederlandse variant van de onderhandelingshuishouding is een tamelijk uniek fenomeen. De invoering van mpc in Nederland geschiedt zodoende in een context die zich moeilijk laat vergelijken met de ervaringen die in het buitenland met mpc zijn opgedaan. Literatuur over en gegevens met betrekking tot de mpc-praktijk in het buitenland zijn om deze redenen beperkt toepasbaar op de Nederlandse situatie. Bovendien is veel buitenlands onderzoek gebaseerd op informatie afkomstig uit een of meer penitentiaire inrichtingen met specifieke gebouwelijke, demografische en regimaire kenmerken die zich niet zonder problemen laten extrapoleren naar de Nederlandse situatie.

3 Het begrip 'onderhandelingshuishouding' verwijst naar een ontwikkeling, beschreven door de socioloog Abram de Swaan, 'waarin mensen elkaar en zichzelf een striktere geweldsbeheersing gaan opleggen, tot groter zorgvuldigheid gaan dwingen' en 'hun zelfverheffing verder gaan intomen'; in dit proces 'is de variatie van toegelaten omgangswijzen verruimd' onder 'de voorwaarden van wederzijds overleg en wederkerige toestemming' (De Swaan, 1979). Deze ontwikkeling heeft zich ook binnen de penitentiaire inrichtingen voltrokken. In zijn proefschrift laat Zwezerijnen zien dat 'het streven naar totale beperking van initiatieven van gedetineerden is vervangen door het streven om initiatieven van gedetineerden te stimuleren en daar richting aan te geven'. 'Gezag dat gebaseerd was op positie, wordt gebaseerd op deskundigheid'. 'De sociale controle is minder gebaseerd op dwang dan op vertrouwen. De belangrijkste controlemiddelen zijn (...) overreding en aanmoediging'. 'De eenzijdigheid in de communicatie maakt plaats voor tweezijdigheid: zowel van boven naar beneden, als van beneden naar boven' (Zwezerijnen, 1972). De term 'onderhandelingshuishouding' of 'onderhandelingscultuur' wordt in het onderhavige evaluatieonderzoek gebruikt om deze verschuivingen in de bejegening van gedetineerden – waarbij het inrichtingspersoneel overigens de baas blijft en waar nodig disciplinaire of ordemaatregelen oplegt aan gedetineerden – te beschrijven.

Buitenlands onderzoek onderstreept evenwel een aantal aandachtspunten die relevant zijn voor de invoering van mpc in Nederland. Dat geldt voor de internationale en Europese richtlijnen voor de bejegening van gedetineerden. Een tweede aandachtspunt is de relatie tussen de aard van het delict, sekse en de mate van interpersoonlijke afstand: geweldsplegers lijken daar meer behoefte aan te hebben dan niet-gewelddadige personen. Voorts lijkt tussen de strafmaat en de geschiktheid van gedetineerden om een cel te delen een negatieve correlatie te bestaan. Naar privacybeleving en effecten van overbevolking ('crowding') is veel onderzoek gedaan. De bevindingen zijn weinig eenduidig, maar wijzen in de richting van een toename van agressie, stress, lichamelijke en mentale klachten bij mpc. Voor PIW-ers geldt een overeenkomstige constatering: de veiligheidservaring en het welbevinden staan onder druk en de kans op stress, lichamelijke en mentale klachten neemt toe als zij zich geconfronteerd zien met gedetineerden in lastig controleerbare omstandigheden. Voorts blijkt uit onderzoek dat etnische en culturele verschillen tussen gedetineerden alleen in samenhang met sociaal-economische achtergrondvariabelen significant zijn voor het welbevinden in en de beleving van mpc. Etnische en culturele verschillen worden bovendien vaak niet geïdentificeerd, in de praktijk soms zelfs veronachtzaamd. Bij mpc zijn deze factoren echter van belang om conflict-situaties te vermijden. Ten slotte blijkt de fysieke omgeving waarin mpc wordt ingevoerd (de organisatie van meerpersoonscellen op een afdeling) en daarmee de veranderingen in de bevolkingsdichtheid van een afdeling van directe invloed op de perceptie van 'crowding'. Het effect hiervan op het gedrag en de stresservaring van gedetineerden is duidelijk aantoonbaar, zelfs bij kleine veranderingen.

Procesbeschrijving

Na de aanloop tot de eerste fase van invoering van mpc die hierboven is geschetst, sloten de DJI en de vakbonden voor gevangenispersoneel op 3 juli 2003 de *Overeenkomst invoering meerpersoonscelgebruik in het kader van het georganiseerd overleg Dienst Justitiële Inrichtingen*. In deze overeenkomst zijn voorwaarden geformuleerd om de veiligheid en het welbevinden van zowel personeel als gedetineerden te waarborgen. Bovendien zijn contra-indicaties voor de plaatsing op een meerpersoonscel opgesteld. Op basis van deze overeenkomst maakten zeven PI's een Plan van Aanpak (PvA). Hierin regelden zij in detail de procedure van in- en uitvoering van mpc. Het gaat hierbij om zaken als de inrichting van de cellen, de invulling van het dagprogramma voor gedetineerden, de inzet en de opleiding van personeel, de selectie van gedetineerden en de manier waarop de contra-indicaties worden toegepast, de operationalisering van de veiligheidsvoorschriften, bijvoorbeeld bij het in- en uitsluiten van gedetineerden, alsmede de aanpassing van het administratieve informatiesysteem.

Op basis van deze plannen gingen de zeven PI's over tot uitvoering. Ondanks de lange aanlooptijd, voelden veel PIW-ers zich toch overvallen door de invoering. Dagelijkse routines kwamen onder druk te staan. Tussen de werk- en stuurgroepen die de implementatie begeleidden, directie en personeel (OR) is niet of nauwelijks sprake geweest van onenigheid. Van de conflictregeling die in de overeenkomst tussen de DJI en de vakbonden was vervat, is slechts eenmaal gebruikgemaakt. De werk- en stuurgroepen zijn intussen vrijwel overal weer opgeheven. Het onderwerp mpc is een agenda-punt geworden tijdens *reguliere* overlegsituaties.

De inrichtingen ervaren zware druk om de meerpersoonscellen gevuld te krijgen en te houden. Die druk veroorzaakt ongewenste neveneffecten. Mede door de uitbreiding van TULP is de administratieve belasting van het personeel van de PI's (inclusief PIW-ers) toegenomen. PIW-ers voelen zich geregeld verantwoordelijk gemaakt voor het gevuld houden van de cellen, terwijl dat niet tot hun taak en verantwoordelijkheid behoort. Verder worden afspraken in de PvA's over de selectieprocedure van gedetineerden soms niet nageleefd. In de praktijk worden de geldende contra-indicaties 'ruim geïnterpreteerd'. De afweging welke mate van psychische stoornis, verslaving of agressief gedrag een uitsluitingscriterium vormt, heeft tot verwarring geleid.

Hetzelfde geldt voor de manier waarop de vrijwillige medewerking van gedetineerden vorm heeft gekregen. Vrijwel alle PvA's voorzagen in bijzondere beloningen en positieve prikkels om gedetineerden tot vrijwillige medewerking te bewegen. Deze 'methode van de verleiding' – gebaseerd op het uitgangspunt van mpc-plaatsing tenzij de gedetineerde daar uitdrukkelijk bezwaar tegen maakt – bleek te werken, hoewel zich ten minste twintig en vermoedelijk meer gevallen hebben voorgedaan waarbij gedetineerden die het delen van een cel pertinent weigerden in separatie zijn geplaatst. Als ordemaatregel is afzondering in deze context geoorloofd, als disciplinaire maatregel niet (zie paragraaf 3.3.4, inclusief voetnoten 18-21). Het totaal aantal afzonderingen van mpc-gedetineerden bedraagt ten minste 51, volgens opgave van de PI's (tot ultimo april 2004). De helft van de gedetineerden geeft aan met een dergelijke ordemaatregel of anderszins onder druk te zijn gezet. Dat komt overeen met de waarneming van de PIW-ers.

In een aantal PI's blijkt mpc te conflicteren met de IVO-regeling (IVO= Incidenteel Versneld Ontslag): gedetineerden op een meerpersoonscel laten – uit pragmatische overwegingen – niet in aanmerking komen voor de IVO-regeling. Van deze overweging worden de betreffende gedetineerden op mpc-afdelingen doorgaans niet op de hoogte gesteld. Het ongelijkwaardig informeren van gedetineerden is een onwenselijke situatie, die aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

Personeel

Inzet en scholing

In alle PI's is extra ondersteunend en bewakend personeel ingezet. In de praktijk blijven zich probleemsituaties voordoen, deels voortvloeiend uit een gebrek aan beschikbaar personeel (kwantitatief), deels voortvloeiend uit een onvoldoende toerusting van het personeel voor de toegenomen complexiteit van de werkzaamheden op mpc-afdelingen (kwalitatief). Tachtig procent van de PIW-ers geeft aan niet zelf voor het werken op mpc-afdelingen te hebben gekozen. Zij ervaren de invoering van mpc als een voldongen feit dat hun is opgelegd. Meer dan twintig procent van alle PIW-ers stelt dat hun leidinggevende druk heeft uitgeoefend. Had men in theorie wel een keuze, in de praktijk betekende niet meewerken doorgaans overplaatsing naar een andere afdeling en dit alternatief was voor de meesten onaantrekkelijk. Zoals afgesproken in de overeenkomst is een aanvullende training 'conflicthantering en zelfverdediging' ontwikkeld die PIW-ers op een mpc-afdeling verplicht moeten volgen. De meeste PIW-ers hebben dat ook gedaan, waarbij nagenoeg de helft die training als weinig zinvol voor de praktijk heeft ervaren. In tegenspraak tot de randvoorwaarden in de overeenkomst hebben niet alle PIW-ers op mpc-afdelingen de verplichte BBO-opleiding (bijtijds) afgerond.

Veiligheid

Gedurende de onderzoeksperiode hebben zich geen ernstige mpc-gerelateerde incidenten met PIW-ers of andere personeelsleden voorgedaan. Een op de drie PIW-ers voelt zich veilig bij het werken op een afdeling met meerpersoonscellen. Een kwart voelt zich niet veilig. De rest geeft aan zich veilig noch onveilig te voelen. Gevraagd naar een vergelijking beoordeelt 63% van de PIW-ers het werken op een mpc-afdeling als onveiliger dan het werken op afdelingen met alleen eenpersoonscellen. De procedure, vastgelegd in de overeenkomst, om altijd met twee PIW-ers een meerpersoonscel te openen, wordt in de praktijk vaak niet nagevolgd. Soms zijn er niet (snel genoeg) twee PIW-ers beschikbaar. In andere gevallen geven de PIW-ers aan niet in te zien waarom het onveilig zou zijn om alléén de deur van een meerpersoonscel te openen, terwijl zij in de praktijk dagelijks situaties voordoen waarbij PIW-ers niet in elkaars nabijheid verkeren in aanwezigheid van twee of meer gedetineerden. Het afwijken van die procedure in de overeenkomst blijkt niet van invloed op de ervaren veiligheid. De perceptie van de risico's van mpc hangt bij de PIW-ers veeleer samen met agressie op de afdeling, een hoge werklast en de mate waarin zij ervaren ruimte te hebben en gestimuleerd te worden om zelf beslissingen te nemen bij het organiseren van hun verstandhouding met gedetineerden.

Werkdruk en -beleving

De PIW-ers ervaren de werkdruk als hoog en veronderstellen dat die in de

nabije toekomst almaar toeneemt. Ruim tachtig procent vindt het werken op een mpc-afdeling zwaarder dan op een afdeling met alleen eenpersoons-cellen. PIW-ers onderstrepen dat de toegenomen werkdruk en de aangekondigde reductie van de bedrijfstijd hen beperkt in de mogelijkheden om de contacten met gedetineerden adequaat te onderhouden. Zij beschouwen dat als een uitholling van een wezenlijk onderdeel van hun taak. PIW-ers op een mpc-afdeling ervaren vaker rolconflicten, meer agressie en ongunstigere werkroosters. Het ziekteverzuim ligt in vrijwel alle PI's in het eerste kwartaal van 2004 lager dan in dezelfde periode in 2003. Uit de interviews blijkt dat PIW-ers bang zijn voor baanverlies in een ongunstige arbeidsmarkt en in een periode van voortgaande bezuiniging in het gevangeniswezen.

Oordeel over mpc

Het oordeel van PIW-ers over mpc verschilt sterkt tussen de PI's. In totaal oordeelt 66% positief of neutraal over het werken op een mpc-afdeling. Een derde oordeelt negatief. Drie PI's springen in het oog. In de PI Limburg Zuid zijn PIW-ers duidelijk negatiever dan gemiddeld, in de PI Tilburg en de PI Breda aanzienlijk positiever. Een positief oordeel vellen met name de PIW-ers die zich veilig voelen in hun werk met mpc en bovendien het werken met mpc niet onveiliger vinden dan het werken op een afdeling met alleen eenpersoonscellen. Andere factoren die van invloed zijn op een positieve beoordeling van mpc zijn: zich gesteund voelen door leidinggevenden, zich verantwoordelijk voelen voor het werk, zelf de keuze hebben gehad om met mpc te werken en niet onder druk zijn gezet door leidinggevenden. PIW-ers die de aanvullende training zinvol voor de praktijk vonden, staan doorgaans ook positiever tegenover mpc. In alle PI's ervaren de verschillende personele geledingen het toepassen van de contra-indicaties en conflicten tussen celgenoten als de belangrijkste spanningsbronnen bij de plaatsing van gedetineerden op meerpersoonscellen. Over de eventuele landelijke invoering van mpc, waarbij plaatsing op een meerpersoonscel voor gedetineerden in regime van beperkte gemeenschap een verplichtend karakter zou krijgen, verschillen de meningen binnen en tussen de verschillende functie-groepen en tussen de PI's. Ook personeelsleden die niet negatief staan tegenover landelijke invoering van mpc onderstrepen dat voor een goed verloop hiervan duidelijke voorwaarden nodig zijn en plaatsen in dit licht vraagtekens bij het samengaan van de invoering van mpc met bezuiniging en reductie van de bedrijfstijd (zie paragraaf 3.2.1, voetnoot 13).

Gedetineerden

Plaatsing en vrijwilligheid

Een kwart van de gedetineerden die een cel delen oordeelt vóóraf goed geïnformeerd te zijn geweest. Meestal is deze informatie verstrekt door of namens de directie. Ongeveer 40% van de gedetineerden geeft aan zichzelf

aangemeld te hebben. Bijna de helft van de gedetineerden heeft zijn of haar celgenoot zelf kunnen kiezen. Met name in de PI Limburg Zuid, Tilburg, de PI Breda en de PI in Vught is dat het geval. Ruim de helft van de gedetineerden in een meerpersoonscel stelt 'een beetje' (21%) of 'in sterke mate' (34%) onder druk te zijn gezet, maar hiermee is niet gezegd dat de(ze) meerderheid het delen van de cel uiteindelijk ook als problematisch ervaart.

Ongeveer 40% van de gedetineerden vindt het geen probleem om de cel te delen met een ander. Hetzelfde percentage heeft daar wel moeite mee en de resterende 20% kan of wil hierover geen uitspraak doen. Bij de interpretatie van deze percentages dient in aanmerking te worden genomen dat meer dan 40% van de (mpc-)gedetineerden aangeeft dat het delen van een cel hen (materieel) voordeel opleverde. Een ruime meerderheid van de mpc-gedetineerden zegt 'zeker niet' met méér dan twee personen een cel te willen delen. Een kwart zou dat 'misschien wel' willen, althans wanneer hij of zij zelf de celgenoot zou mogen kiezen. Van de gedetineerden zegt 4% 'zeker wel' met meer dan twee personen een cel te willen delen.

In totaal zijn 324 klachten ingediend (van PI Breda zijn geen gegevens ontvangen). Die klachten hebben vooral betrekking op de (voorgenomen) plaatsing en de operationalisering van 'vrijwilligheid' bij de invoering van mpc. Hierbinnen zijn grofweg twee varianten te onderscheiden. Het grootste aantal beklagzaken betreft de plaatsing van gedetineerden op een meerpersoonscel, waarbij drang of dwang zou zijn toegepast of waarbij een gedetineerde binnen dezelfde detentieperiode voor de tweede keer in een meerpersoonscel is geplaatst. Daarnaast is een flink aantal beklagzaken gericht tegen de plaatsing op een isoleercel nadat de gedetineerde plaatsing op een meerpersoonscel had geweigerd. Een andere groep beklagzaken houdt verband met de wijze waarop contra-indicaties zijn toegepast in de selectieprocedure. Ten slotte is er nog een groep zaken met betrekking tot materiële, psychosociale en gedragsgerelateerde klachten, zoals te kleine celoppervlakte, beperkingen in de dagbesteding, ruimtegebrek, onvoldoende faciliteiten, onvoldoende ventilatie, of verstoring van de privacy, onveiligheidsgevoelens, of een rokende celgenoot, discriminatie, gewelds dreiging en diefstal. Ongeveer 40% van alle bevroegde gedetineerden (zowel op een een- als op een meerpersoonscel) meent dat het indienen van een klacht nut heeft; 35% vindt dat de beklagcommissie de klacht serieus genomen heeft. De meeste gedetineerden uiten kritiek op de langdurige termijn voordat de klacht behandeld werd.

Wat de mate van vrijwilligheid betreft die is toegepast, bestaan duidelijke verschillen tussen de onderzochte locaties. In de PI Tilburg, de PI Breda en de PI Limburg Zuid heeft plaatsing in een meerpersoonscel in sterkere mate een vrijwillig karakter dan op de andere locaties.

Veiligheid

Gedurende de onderzoeksperiode hebben zich nauwelijks ernstige of bijzondere incidenten voorgedaan tussen gedetineerden op een meerpersoons-cel. Eén op de zes mpc-gedetineerden voelt zich veiliger met een celgenoot dan alleen in een cel. Bijna 20% geeft aan dat de celgenoot 'soms' of 'vaak' agressief is. Van de mpc-gedetineerden zegt 5% 'soms' of 'vaak' seksueel lastig te worden gevallen door hun celgenoot. Daarnaast zegt nog eens 3% van de mpc-gedetineerden wel eens door anderen dan de celgenoot seksueel lastig gevallen te worden (van de epc-gedetineerden is dit ook 3%).

Deze cijfers moeten met voorzichtigheid gehanteerd worden, omdat de antwoorden op beide aspecten niet altijd consequent zijn gegeven.⁴ Gedetineerden die een cel delen, voelen zich wat vaker niet veilig ten opzichte van PIW-ers dan gedetineerden die alleen in een cel zitten.

Welbevinden

De gevolgen voor en aanpassingen van het dagprogramma van mpc-gedetineerden zijn beperkt gebleven. De helft van de mpc-gedetineerden voelt zich beknot in zijn of haar privacy. Deze groep geeft aan altijd samen met de celgenoot ingesloten en dus nooit alleen te zijn. Dit geldt vooral op de locaties waar overdag niet gewerkt wordt met wisselroosters. In alle PI's hebben mpc- en epc-gedetineerden hetzelfde dagprogramma. Behalve het werken met wisselroosters is er nog een andere belangrijke factor met betrekking tot het dagprogramma bij mpc. De voorgenomen versobering: het terugbrengen van de bedrijfstijd van 78 naar 63 uur per week, zou gevolgen kunnen hebben voor de tijd die gedetineerden in de (meerpersoons)cel zouden moeten gaan doorbrengen. Hierdoor ontstaat een nieuwe situatie waarvan de effecten en gevolgen niet bekend zijn. De gedetineerden zijn bezorgd over de mogelijke coincidentie van de invoering van mpc en de voorgenomen reductie van de bedrijfstijd (zie paragraaf 3.2.1, voetnoot 13). Wat de beoordeling van de dagbestedingsactiviteiten betreft, zijn er geen verschillen tussen mpc-gedetineerden en gedetineerden die alleen in een cel zitten. Ondanks de dagbestedingsactiviteiten vindt tweederde van de mpc-gedetineerden dat men te lang samen op cel zit. Gedetineerden die een cel delen, oordelen niet anders over de verschillende aspecten van het detentieklimaat dan gedetineerden die alleen in een cel zitten. Tussen de PI's en de PI-locaties bestaan in dit opzicht wel verschillen.

Cellen zijn voor mpc aangepast, maar niet in oppervlakte vergroot. Bij het aanpassen van eenpersoonscellen voor tweepersoonsgebruik zijn de internationale en Europese richtlijnen voor een minimum aantal m² niet gevolgd. De meeste meerpersoonscellen hebben een oppervlakte van ongeveer 10 m².

⁴ Op de stelling 'ik word seksueel lastig gevallen' wordt soms 'nee' geantwoord, terwijl later 'vaak' wordt geantwoord op de vraag of men seksueel wordt lastig gevallen door de celgenoot. Daarnaast heeft een (klein) aantal deze vragen niet ingevuld.

De meeste gedetineerden vinden de cel te klein voor twee personen. Tweede vindt de ventilatie in de cel onvoldoende. Gedetineerden ervaren het als vervelend om in aanwezigheid van een celgenoot naar het toilet te gaan of te douchen. Irritatie ontstaat vaak als het gaat om zaken als het kiezen van tv-programma's, persoonlijke hygiëne, snurken of roken. Gedetineerden zijn, ongeacht of ze een cel delen of niet, in gelijke mate te spreken over de hygiënische toestand op de eigen afdeling en in de andere ruimtes. Zowel van de mpc-gedetineerden als van degenen die alleen zitten vindt ongeveer de helft dat hun gezondheid en conditie tijdens de huidige detentie is verslechterd. Gedetineerden op een meerpersoonscel hebben meer gezondheidsklachten dan gedetineerden die alleen op een cel verblijven. Er blijkt echter geen verschil te zijn tussen beide groepen als het gaat om de mate waarin men een beroep doet op en de mate waarin men tevreden is over de zorgverlening. Met betrekking tot de mate waarin men een beroep doet op de diensten van andere functionarissen en de wijze waarop men hun werk beoordeelt, blijken er evenmin verschillen te bestaan tussen beide groepen gedetineerden. Gedetineerden die alleen in een cel zitten, zijn in gelijke mate te spreken over de mogelijkheden om contact te onderhouden met vrienden en familie en spullen van buiten te betrekken als mpc-gedetineerden.

Oordeel over mpc

Iets meer dan 40% van de gedetineerden vindt het 'gezellig' om een cel te delen. Ze gaan in die situatie naar eigen zeggen minder snel piekeren en ervaren de aanspraak als positief. De meeste gedetineerden kunnen goed opschieten met de celgenoot. Bijna de helft zegt 'nooit' of 'bijna nooit' last te hebben van de celgenoot. Daarentegen geeft 23% van de gedetineerden aan 'soms' en 17% 'altijd' last te hebben van hun celgenoot. Andere voordelen van mpc die worden genoemd, zijn de extra faciliteiten zoals meer bezoeken, recreatietijd, of de financiële toelage. De helft van de gedetineerden ziet geen voordelen. De beperkte ruimte en het gebrek aan privacy zijn de meest genoemde nadelen. Daarnaast ziet men de grotere kans op agressie, te weinig rust en te veel stress als belangrijke nadelen. Ongeveer 3% van de gedetineerden ziet geen nadelen in het delen van een cel.

Wat maakt nu dat men positief oordeelt over mpc? Bij de mpc-gedetineerden laten tal van persoonskenmerken geen samenhang zien. In geval van voor de hand liggende factoren als inspraak in de keuze van een celgenoot, het hebben van een goede relatie met de celgenoot, het niet onder druk gezet worden om naar een meerpersoonscel te gaan, het ontbreken van een grote hang naar privacy (in het bijzonder het niet erg vinden om naar het toilet te gaan in het bijzijn van een celgenoot) is die samenhang echter wel aantoonbaar. Onder de gedetineerden die op een eenpersoonscel verblijven, blijken vooral vrouwelijke gedetineerden, gedetineerden die niet in Nederland zijn geboren en gedetineerden die alleen maar voordelen zien,

meer geporteerd te zijn om een cel te delen. Verder zijn zij eerder geneigd tot het delen van een cel naarmate zij meer het gevoel hebben dat er tijdens de detentie ook gewerkt wordt aan maatschappelijke reïntegratie. Gedetineerden die pas kort in detentie verblijven, blijken meer geneigd te zijn om een cel te delen. Gedetineerden met een open karakter staan positiever tegenover het delen van een cel dan gesloten types.

Aanbevelingen

Onder welke voorwaarden zou tot landelijke, gevangenisbrede invoering van mpc kunnen worden overgegaan?

- 1 De evaluatie van de eerste fase van de invoering van mpc geeft op grond van de onderzoeksresultaten wat betreft de arbeidsomstandigheden van het personeel, alsmede wat betreft de veiligheid en het welbevinden van het personeel en de gedetineerden *onvoldoende aanleiding* om af te zien van de voorgenomen landelijke invoering van mpc in regime van beperkte gemeenschap.

In historisch perspectief betekent de invoering van mpc een breuk met het tot nu toe gevoerde beleid bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Hoewel sinds de invoering van het cellulaire stelsel in het midden van de negentiende eeuw diverse regimaire veranderingen zijn doorgevoerd, is eenpersoonscelgebruik de norm gebleven. Die lange traditie van cellulaire detentie plaatst Nederland in een unieke positie ten opzichte van veel andere West-Europese landen waar al sinds het einde van de negentiende eeuw verschillende vormen van mpc in gebruik zijn genomen.

Het voornemen om de Pbw te wijzigen met verruiming van de mogelijkheden van mpc heeft redenen van capacitaire en budgettaire aard. De noodzaak van verruiming van de sanctiecapaciteit is apert. Op basis van de evaluatie van de eerste fase van de invoering van mpc is echter een aantal bezwarende constatering gedaan met betrekking tot de werkdruk van het inrichtingspersoneel, het welbevinden en de veiligheid van gedetineerden, alsmede de praktische tenuitvoerlegging van mpc.

- 2 Mocht men, ondanks deze bezwarende constatering, tot de voorgenomen landelijke invoering van mpc besluiten, dan dient ten behoeve van een verantwoorde invoering met de volgende *aandachtspunten c.q. voorwaarden* terdege rekening gehouden te worden:
 - De invoering van mpc onder het gesternte van de voortgaande bezuiniging, de voorgenomen beperking van de bedrijfstijd in het

standaardregime en de ervaren versobering die daaruit voortvloeit, leiden tot *gevoelens van onrust* bij het personeel en de gedetineerden. Hierdoor ontstaat twijfel over of weerstand tegen mpc, die feitelijk niet is ingegeven door een principiële afwijzing van mpc. Het personeel, in het bijzonder de PIW-ers, vrezende minder gelegenheid te krijgen om contact te onderhouden met gedetineerden, om hun gedrag te observeren en zodoende greep te kunnen houden op een groter aantal gedetineerden dat meer tijd doorbrengt 'achter de deur' van een meerpersoonscel. De gedetineerden vrezen verslechtering van het detentieklimaat en verharding van de relatie met de PIW-ers. Deze 'ervaren realiteit' moet de nodige aandacht blijven krijgen, zowel op landelijk niveau als in de PI's.

- De eerste fase van de invoering van mpc is geschied onder voorwaarde van vrijwilligheid. De evaluatie van de manier waarop de vrijwillige participatie van gedetineerden gedurende de eerste fase van de invoering van mpc in praktijk is gebracht, heeft verschillen tussen de PI-locaties aan het licht gebracht. De variatie loopt uiteen van 'masseren', via 'sturen' tot 'negeren' van vrijwilligheid. Meer dan de helft van de gedetineerden geeft aan onder druk te zijn gezet. Ook wat betreft de inzet van positieve stimuli om gedetineerden te stimuleren een cel te delen, zijn uiteenlopende beleidslijnen gehanteerd. Het feit dat in sommige PI-locaties sprake is geweest van gedwongen plaatsing en het niet inzetten van positieve prikkels heeft ervoor gezorgd dat de eerste fase van de invoering van mpc in voorkomende gevallen meer gelijkens vertoont met de situatie die mogelijk ontstaat na wijziging van de Pbw en de voorgenomen integrale invoering van mpc, dan vooraf kon worden verwacht. Het is in dit licht van belang te constateren dat het evaluatieonderzoek indicaties heeft opgeleverd die ondersteunen dat vrijwilligheid, eventueel gecombineerd met de inzet van positieve prikkels, een positief effect heeft op de participatie van gedetineerden en hun beleving van mpc. Ook de PIW-ers ervaren mpc negatiever naarmate meer of vaker dwang is uitgeoefend; 75% van de PIW-ers verwacht een toename van problemen ingeval plaatsing op meerpersoonscellen een gedwongen karakter krijgt. Op grond van deze constatering is het aan te bevelen om in geval van landelijke invoering van mpc de beleidslijn te formuleren dat gedetineerden mede door de *inzet van positieve incentives* gestimuleerd moeten worden om een cel te delen, alsmede betrokken worden bij én invloed kunnen ervaren op het *kiezen van een celgenoot* – en te bewerkstelligen dat deze beleidslijn uniform wordt nageleefd.
- De invoering van mpc verandert het werkklimaat. Het personeel, de PIW-ers in het bijzonder, voelt enerzijds dat door de druk om meerpersoonscellen te bezetten en bezet te houden zijn taken en verantwoordelijkheden worden opgerektd. Anderzijds benadrukken PIW-ers dat hun betrokkenheid bij de selectie en 'matching' van

gedetineerden een zeer belangrijk aspect is van hun werk en onderdeel vormt van de onderhandelingshuishouding tussen personeel en gedetineerden. Een bepaalde mate van *inspraak en betrokkenheid van personeel* bij de samenplaatsing van gedetineerden is nodig om een veilig klimaat op de mpc-afdelingen te waarborgen. Deze paradoxale situatie vereist – met het oog op de landelijke invoering van mpc – een zorgvuldige beoordeling van de effecten van mpc op de onderhandelingscultuur tussen PIW-ers en gedetineerden, nadere investering in het leiderschap op mpc-afdelingen en een zorgvuldige en beargumenteerde toedeling van verantwoordelijkheden. Uit de onderzoeksresultaten kan worden afgeleid dat stimulerend leiderschap belangrijk gevonden wordt. In het verlengde hiervan benadrukken PIW-ers dat de ‘ervaren steun’ van leidinggevenden op het ogenblik beperkt is. Om te komen tot een functioneel werkbaar vorm van onderhandelingshuishouding, dienen aspecten van medeverantwoordelijkheid, medebeslissingsbevoegdheid en een stimulerend werkklimaat betrokken te worden. Een belangrijke constatering is bovendien dat voornoemde aspecten ook direct samenhangen met de mate van objectieve en subjectieve veiligheidsgevoelens die PIW-ers ervaren.

- De invoering van mpc verzwaart de *werklast van het gevangenispersoneel*, van de PIW-ers in het bijzonder. De extra personele formatie die ten behoeve van de mpc-afdelingen beschikbaar is gemaakt, blijkt niet altijd adequaat ingevuld en is niet in alle gevallen toereikend in het licht van de toegenomen complexiteit van de werkzaamheden op mpc-afdelingen. Het verdient daarom aanbeveling om bij de uitbreiding van de personele formatie in verband met de voorgenomen landelijke invoering van mpc niet alleen kwantitatieve, maar tevens en vooral kwalitatieve, specifiek op meerpersoonsdetentie georiënteerde criteria voor personeelsselectie te hanteren. Aanvullende training kan eveneens een rol spelen.
- De evaluatie van de eerste fase van de invoering van mpc levert geen aanwijzingen op dat de huidige werkinstructies van PIW-ers fundamentele aanpassingen behoeven, anders dan praktische aanpassingen in de bedrijfsvoering die logischerwijs voortvloeien uit het feit dat twee gedetineerden een cel delen. Hoewel veel PIW-ers het werken op een mpc-afdeling als onveiliger beoordelen dan het werken op een afdeling met alleen eenpersoonscellen, beschouwen de meesten het werk op een mpc-afdeling niet als onveilig. Op grond van de bevinding dat PIW-ers zich onder meer veiliger voelen op een mpc-afdeling naarmate zij minder werkdruk ervaren, is het niettemin aan te bevelen om aandacht te besteden aan de *functionaliteit en flexibiliteit* van de werkinstructies in het licht van de zwaardere werklast en de toegenomen complexiteit van de werkzaamheden op mpc-afdelingen.
- De huidige contra-indicaties en de beleidslijnen die de PI's hierop hebben gebaseerd, werken dikwijls belemmerend op het bezetten en

bezet houden van de meerpersoonscellen. De ervaren druk die dat met zich brengt, heeft negatieve effecten en gevolgen. De voorgenomen verruiming van de capaciteit aan meerpersoonscellen vergt heroverweging van de *werkbaarheid van de huidige contra-indicaties* en herziening van de procedure voor het toepassen van de contra-indicaties.

- Bij de invoering van mpc moet een locatie- en afdelingsspecifieke *verhouding tussen het aantal meerpersoonscellen en het totaal aantal cellen* in acht worden genomen, opdat de mogelijkheid blijft bestaan om gedetineerden te spreiden die in tweede instantie te 'zwak' blijken voor mpc. Concentratie van 'zwakke' gedetineerden op afdelingen binnen de bestaande bouw werkt negatief op de veiligheidservaring van PIW-ers.
- Bij de *selectie en 'matching'* van gedetineerden voor mpc dient, met het oog op de inkomstenprocedure en de doorstroom van gedetineerden, meer aandacht te worden besteed aan de strafmaat en de aard van het delict. Gezien de totale omvang van het aantal kortgestraften, preventief en subsidiair gehechten en gegijzelden op grond van de Wet Mulder, gezien de relatief beperkte tijd die deze groep in detentie doorbrengt en gezien de constatering dat in geval van kortdurende detentie toepassing van een extra sober regime wordt overwogen, is het raadzaam om te onderzoeken of mpc in de praktijk voor deze omvangrijke groep een meer geschikte vorm van detentie is dan voor relatief zwaar gestraften of (in HvB's) gedetineerden met het vooruitzicht van een potentieel zware straftoemeting.
- Een positieve factor in de privacy-ervaring van mpc-gedetineerden is *het werken volgens wisselroosters* bij de dagprogrammering. Indien niet volgens wisselroosters wordt gewerkt, brengen mpc-gedetineerden nagenoeg de gehele dag en nacht in elkaars nabijheid door. In combinatie met de voorgenomen beperking van de bedrijfstijd, waardoor gedetineerden in algehele gemeenschap en in de praktijk doorgaans ook gedetineerden in beperkte gemeenschap meer tijd 'achter de deur' zouden gaan doorbrengen, is het niet toepassen van wisselroosters bij de activiteiten van het dagprogramma een stressverhogende factor die het veiligheidsrisico voor gedetineerden en personeel versterkt.
- De invoering van mpc – in de praktijk uitgevoerd door het verbouwen van eenpersoonscellen ten behoeve van tweepersoonsgebruik – scheidt de omstandigheid dat mpc-gedetineerden individueel minder m² ter beschikking hebben dan de *internationale en Europese richtlijnen* als wenselijk aangeven. Mede op grond van deze situatie is het zinvol te overwegen om mpc zoveel mogelijk te hanteren voor korte straffen, zodat gedetineerden niet te lang in een op zich te kleine cel worden ondergebracht.
- Het *leidinggevende vermogen* binnen de PI's, de communicatie tussen leidinggevend onderling, de communicatie tussen leidinggevend

- en uitvoerend personeel en de coaching van uitvoerend personeel moeten beter worden ontwikkeld om het uitvoerend personeel te kunnen begeleiden bij het omgaan met de effecten van de invoering van mpc. Gezien de voorgenomen centralisering van de P&O-dienstverlening, waardoor de afstand tussen gespecialiseerde personeelsfunctionarissen en de werkvloer groter zou worden, is het aanbevelenswaard maatregelen te treffen die het belang van de P&O-functie binnen de PI's accentueren en mogelijkheden te creëren om op specifieke personeelontwikkelingsvragen van PI's te kunnen reageren.
- Het is aan te bevelen om de invoering van mpc adequaat en systematisch te volgen en zowel het proces van invoering als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de maatregel mpc te *evalueren*. Een geschikte en praktisch goed uitvoerbare manier om dat te doen, is gebruik te maken van het bestaande format van het jaarverslag van de PI's. Binnen dit format zouden parameters met betrekking tot mpc kunnen worden opgenomen.

