Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Resultaten en advies

Pilot inzet klachtenfunctionaris in de PI's Zuid-Oost en Nieuwegein

Datum	21 juni 2022
Status	Definitief

Inhoudsopgave

Inleiding 5

Governance 6

Pilotbeschrijving 7
Doelstelling 7
Proces 7
Beantwoording onderzoeksvragen 9
Ongewenste effecten en leerpunten 12

Conclusie en aanbevelingen 14
Conclusie 14
Aanbevelingen 15

Bijlage 1: werkproces locatie Roermond en ter Peel 18

Bijlage 2: werkproces PI Nieuwegein 19

Bijlage 3: functieprofiel klachtenfunctionaris 20

Bijlage 4: vragenlijst PI's 21

Bijlage 5: opbrengst expertsessie 22

Inleiding

De RSJ constateerde in het advies ‘Spanning in detentie’ een sterke toename van het aantal beklag- en beroepszaken en een verhoging van de werklast bij de commissies van toezicht (CvT) van de Penitentiaire Inrichting (PI) en de beroepscommissie bij de RSJ, waardoor de termijnen van afdoening (doorlooptijden) in het gedrang komen. De RSJ wijt dit mede aan een ‘klagen-om-te klagen-cultuur’, waardoor ook een grote hoeveelheid ‘futiele’ klachten wordt ingediend. Daardoor raakt het stelsel van beklag en beroep verstopt en daarvan kunnen ook gedetineerden met ‘legitieme’ klachten de dupe van worden.

De RSJ deed in het rapport de aanbeveling om een pilot uit te voeren met het heffen van griffierechten. DJI had graag willen onderzoeken of het heffen van griffierechten kan bijdragen aan het weren van ‘futiele’ klachten uit de beklagprocedure, en aan het begrenzen van veelklagers zonder hun toegang tot de beklagprocedure af te sluiten. Na een eerste verkenning werd echter geconstateerd dat een juridische grondslag voor een pilot met griffierechten ontbrak.

DJI heeft vervolgens wel uitvoering gegeven aan de andere pilot, waarin is verkend of een interne informele klachtprocedure van toegevoegde waarde zou kunnen zijn, om zo problemen snel te kunnen constateren en op te lossen zonder gebruikmaking van een formele beklagprocedure. In samenspraak met het bestuursdepartement en de betrokken PI’s heeft DJI deze pilot ingericht passend bij de aanbeveling van de RSJ, en passend in de lokale omstandigheden (praktische uitvoerbaarheid voor de PI’s).

De pilot heeft vanaf 1 november 2021 tot en met 31 mei 2022 gelopen in de PI’s Nieuwegein en Zuid-Oost (locatie Ter Peel en Roermond). Gedetineerden werd de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan met een speciaal hiervoor aangestelde en vrijgestelde klachtenfunctionaris. In tweede instantie, als de onvrede of klacht niet kon worden opgelost of weggenomen, kon de gedetineerde alsnog in beklag. Vervolgens is gekeken naar het effect hiervan in het bijzonder op het aantal ‘futiele klachten’ en ‘veelklagers’. De pilot heeft in beide PI’s een praktische insteek gehad en is dus niet een wetenschappelijke studie naar de inzet van een interne klachtenfunctionaris, maar een verkenning in de praktijk van mogelijke effecten hiervan.

In dit document treft u een analyse van deze resultaten, die tevens werden besproken met de stuurgroep. Ook is er een afrondend gesprek gevoerd met de (plv) vestigingsdirecteuren van de betrokken PI’s. Ook zijn andere bronnen gebruikt voor de onderbouwing van de antwoorden op de onderzoeksvragen, de conclusies en de aanbevelingen:notulen van de bijeenkomsten van de stuurgroep;

- evaluatie van de pilot door de (directie van) PI’s Nieuwegein en Zuid-Oost;
- evaluatie van de pilot door de betrokken CvT’s;
- input die werd opgehaald in een expertsessie op 10 mei 2022 in Nieuwersluis, waar ideeën werden besproken om het beklag en beroeprecht verder te optimaliseren;
- korte vragenlijst aan alle PI’s om informatie te verzamelen over de manieren waarop zij proberen het aantal klachten terug te brengen.

Governance

Het Ministerie van Justitie heeft aan DJI de opdracht gegeven om te verkennen of een intern informeel klachtensysteem van toegevoegde waarde kan ziijn. DJI heeft hiervoor in afstemming met de opdrachtgeveren de betrokken PI's een plan van aanpak opgesteld.. De minister werd hierover geïnformeerd. Er is over gecommuniceerd aan de Tweede Kamer in de derde voortgangsbrief visie recht doen kansen bieden van 15 juni 2021. DJI heeft vervolgens uitvoering gegeven aan het plan van aanpak.

De stuurgroep is samengesteld uit leden met directe betrokkenheid met de pilot maar ook 'externe' leden om ook vanuit andere rollen en perspectieven mee te denken. Vanuit de projectorganisatie is de stuurgroep regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de pilot. In drie vergaderingen is stilgestaan bij het verloop van de pilot en de knelpunten die zich daarin voordeden. De stuurgroep adviseert aan DJI over de analyse en de aanbevelingen. DJI brengt vervolgens advies uit aan de opdrachtgever.

Opdrachtgever: Bestuursdepartement
Opdrachtnemer: DJI/Hoofdkantoor
Pilotlocaties: PI Zuid-Oost (Roermond en Ter Peel), PI Nieuwegein

Stuurgroep:
- Bestuursdepartement, plv. afdelingshoofd Sancties Intramuraal DSenS
- DJI Hoofdkantoor, strategisch managementadviseur divisie Gevangeniswezen/ Vreemdelingenbewaring
- Vestigingsdirecteur PI Zuid-Oost
- Plaatsvervangend vestigingsdirecteur PI Nieuwegein
- Vestigingsdirecteur PI Zaanstad
- Voorzitter klankbordgroep Commissies van Toezicht
- Lid Commissie van Toezicht PI Nieuwegein
- Voorzitter Commissie van Toezicht PI Ter Peel
- Voorzitter Commissie van Toezicht PI Roermond

Pilotbeschrijving

Doelstelling
Bij pilots in de PI Nieuwegein en de PI Zuid-Oost wordt in de praktijk ervaring opgedaan met een interne klachtafhandeling door een klachtenfunctionaris. Het doel van de pilots is te bezien wat het effect is hiervan op het aantal klachten dat wordt doorgezet in de reguliere klachtenprocedure, in het bijzonder op het aantal ‘futiele klachten’.

Proces

Pilotlocaties
De PI Zuid-Oost heeft op twee locaties meegedaan aan de pilot, in Roermond en Ter Peel. De locatie Ter Peel is specifiek voor vrouwen. De medewerker die werd ingezet als klachtenfunctionaris was vanwege ziekte in de eerste maand van de pilot niet beschikbaar. Daarom is de PI Zuid-Oost een maand later begonnen met de pilot. Deze maand is aan de achterkant ingehaald, waardoor de pilot een maand vertraging heeft opgelopen. De klachtenfunctionaris in Zuid-Oost was beschikbaar voor twee dagen. Dit leverde gaandeweg de pilot problemen op vanwege de beperkte beschikbaarheid voor de locatie ter Peel.

De PI Nieuwegein heeft op één locatie meegedaan met de pilot. In de PI Nieuwegein was de klachtenfunctionaris beschikbaar voor drie dagen in de week.

Populatie en deelname
Volwassen personen die gedetineerd zijn in PI Nieuwegein en PI Zuid-Oost, en die kenbaar hebben gemaakt een klacht te willen indienen of dit al hebben gedaan kunnen meedoen aan de pilot. Het streven is dat elke gedetineerde die een klacht wil indienen de mogelijkheid wordt geboden – indien de klacht zich daarvoor leent – om in gesprek te gaan met de klachtenfunctionaris.[1]

Deelname aan de pilot vond plaats op basis van vrijwilligheid en alleen met toestemming van de gedetineerde. Als een gedetineerde deze toestemming niet gaf, dan had dit geen gevolgen voor de te volgen reguliere procedure in het kader van het beklagrecht.

Gedetineerden zijn geïnformeerd over de pilot door middel van een toevoeging aan de huisregels, informatiebulletins die werden bezorgd in de cel, posters en folders. De informatiebulletins werden vertaald in het Arabisch, Engels, Pools en Spaans). Bij de start van het bemiddelingsgesprek werden gedetineerden meer specifiek geïnformeerd over de pilot, hun rechten en over de wijze waarop met persoonlijke gegevens zou worden omgegaan.

Route klachten/grieven
- gedetineerden kregen tijdens de pilot, naast de al bestaande opties in het kader van het beklagrecht, de mogelijkheid om op een sprekersbriefje de klachtenfunctionaris aan te schrijven voor informele bemiddeling. Ook de mentor of afdelingshoofd kon de klachtenfunctionaris vragen te bemiddelen;
- reeds ingediende klachten/grieven werden door de CvT en de klachtenfunctionaris gescand op kansrijkheid voor interne bemiddeling door de klachtenfunctionaris. Hierover zijn afspraken gemaakt met de CvT’s.
- kansrijke klachten/grieven werden aan de klachtenfunctionaris aangeboden;
- als een gedetineerde aangaf geen bemiddelingsgesprek met de klachtenfunctionaris te willen voeren, dan werd de klacht/grief terugverwezen naar de maandcommissaris/CvT.
- als een bemiddelingsgesprek geen positief resultaat opleverde, dan kon de gedetineerde het formele beklagproces alsnog doorlopen.

[1] Medische klachten die in het medisch tuchtrecht thuis horen of klachten over disciplinaire straffen zijn uitgesloten van deelname.

Omdat de pilot in de PI's nieuw was heeft het even geduurd voordat bij medewerkers en gedetineerden deze nieuwe route bekend was. De toenemende bekendheid zorgde ervoor dat het aantal gesprekken in de loop van de pilot toenam.

Interventie
de ingezette interventie was een bemiddelingsgesprek door een specifiek daarvoor aangewezen klachtenfunctionaris, die een bemiddelingsgesprek voerde met gedetineerden die aangaven een klacht te willen indienen of dit al gedaan hadden. Een stagiaire maakte een observatieverslag van het gesprek en registreerde het proces vanaf het moment van indienen tot afronding in een database. Gemiddeld duurde ieder gesprek ongeveer 10 minuten. Bemiddelingsgesprekken met anderstaligen konden worden gevoerd via de tolkentelefoon en, indien mogelijk, door inzet van personeel dat andere talen machtig is.

Registratie
In de database werd het proces geregistreerd vanaf het moment dat de onvrede kenbaar werd gemaakt of een klacht/grief werd ingediend. Er werd bijgehouden hoeveel klachten/grieven werden ingediend, waar deze over gingen (type), hoeveel gedetineerden ervoor kozen het bemiddelingsgesprek aan te gaan, hoe deze gesprekken verliepen, wat het resultaat van de bemiddeling was (evt. specifieke afspraken), de doorlooptijd en hoeveel klachten alsnog werden doorgezet naar de maandcommissaris/CvT. Daarnaast werd een score bijgehouden met betrekking tot de 'futiliteit' van de klacht en de status van een klager (veelklager of niet).

Samenwerking met Commissie van Toezicht
De contacten met de CvT's liepen in eerste instantie via de PI's. Daardoor werd voor de projectorganisatie pas later zichtbaar dat er in iedere PI een andere werkwijze voor en samenwerking met de CvT bestond; dit betrof de registratie van klachten, de routering van klachten en de communicatie over klachten tussen de CvT en de PI. Toen deze verschillen voor de projectorganisatie inzichtelijk werden zijn werkwijzes opgesteld waarin de belangen van de PI's, de CvT's en de pilot werden geborgd. In de stuurgroep is overwogen één werkwijze voor de drie locaties op te laten stellen, maar de stuurgroep was van mening dat er per PI de ruimte moest zijn om creatieve oplossingen te bedenken en dingen uit te proberen.[2] Daarom verschilt het proces per locatie op onderdelen.

Het zoeken naar de juiste afstemming met de CvT's heeft gezorgd voor twee fases in de pilot. Pas vanaf 1 februari 2022 werd door de PI's en CvT's gedragen werkwijzes gebruikt op de drie pilotlocaties, die de administratieve last voor het secretariaat van de CvT's kleiner maakte. Dit is ook zichtbaar in de resultaten van de pilot, die tonen dat in de eerste twee maanden maar een beperkt aantal klachten (via de CvT) bij de klachtenfunctionaris terecht kwam. We hebben het idee dat we, ondanks deze fasering in de pilot, voldoende informatie hebben kunnen ophalen om antwoord te geven op de vragen die werden gesteld in het plan van aanpak. Ook hebben we meer inzicht gekregen in wat er nodig zou zijn in de samenwerking met de CvT's (landelijk of lokaal) om invulling te geven aan een interne klachtenprocedure.

In de bijlagen bij dit document zijn de processen voor de drie locaties opgenomen.

Beantwoording onderzoeksvragen

In het plan van aanpak voor deze pilot werd een aantal vragen gesteld:

*Hoofdvraag: w*at is het effect van de inzet van een klachtenfunctionaris op het aantal klachten?

Deelvragen:
- wat is het resultaat van bemiddeling: intrekken/doorzetten?
- heeft de inzet van bemiddeling zichtbaar effect op de afhandeling van futiele en niet-futiele klachten?
- heeft de inzet van bemiddeling zichtbaar effect op het aantal veelklagers?
- welke vorm van bemiddeling leidt veelal tot resultaat? Gaat het om compensatie, gevoel van erkenning etc?

[2] Notulen stuurgroep pilot Beklagrecht d.d. 24 januari 2022.

- bij welk type klachten blijkt bemiddeling effectief te zijn? Bijv. klachten over bejegening, misgelopen rechten, etc.
- hoe bevalt deze werkwijze voor de PI's (inzet vs resultaat)?
- wat zijn de ongewenste effecten of leerpunten?

Het resultaat van de bemiddeling
In beide PI's is zichtbaar dat het voeren van de bemiddelingsgesprekken een effect heeft op het aantal klachten dat terecht komt in het reguliere klachtenproces bij de maandcommissaris en de CvT. Ruim 72%% van de klachten die in het kader van de pilot in aanmerking kwamen voor bemiddeling, wordt na het voeren van het bemiddelingsgesprek ingetrokken. Dit is 22,1% van het totaal aantal klachten en grieven over diezelfde periode. Dit leidt tot een daling van het aantal verweren dat nog moet worden opgesteld door de juridisch medewerkers van de PI. Dit effect is positief. De aandacht loont: gedetineerden voelen zich gehoord, in veel gevallen werden klachten snel opgelost, in een enkel geval werd de gedetineerde gecompenseerd, financieel dan wel door hetgeen werd misgelopen.

Enkel de klachten waarbij een bemiddelingsgesprek niet tot een oplossing heeft geleid, en de klachten die niet in aanmerking kwamen voor bemiddeling, komen voor bij de CvT. Dat leidde ook tot een lastenverlichting voor de maandcommissarissen, die hierdoor meer tijd konden besteden aan hun inhoudelijke portefeuilles en de sprekersbriefjes. De maandcommissarissen bezoeken minstens iedere twee weken de PI waardoor verbondenheid met de gedetineerden toch mogelijk blijft. De maandcommissarissen werden ook nog steeds aangesproken door de gedetineerden.

Totaal PI Nieuwegein en PI Zuid-Oost	
Aantal ingediende klachten	1006
Aantal ingediende grieven	195
Totaal	**1201**
Gevoerde bemiddelingsgesprekken door klachtenfunctionaris	365
Intrekking n.a.v. bemiddelingsgesprek	266 - 72,8% van het aantal bemiddelingsgesprekken - 22,1% van het totaal aantal klachten/grieven

Nieuwegein	
Aantal ingediende klachten	561
Aantal ingediende grieven	39
Totaal	**600**
Gevoerde bemiddelingsgesprekken door klachtenfunctionaris	172
Intrekking n.a.v. bemiddelingsgesprek	134 - 77,9% van het aantal bemiddelingsgesprekken - 22,3% van het totaal aantal klachten/grieven

PI Zuid-Oost-Ter peel	
Aantal ingediende klachten	82
Aantal ingediende grieven	37
Totaal	**119**
Gevoerde bemiddelingsgesprekken door klachtenfunctionaris	38
Intrekking n.a.v. bemiddelingsgesprek	32 - 84,2% van het aantal bemiddelingsgesprekken - 26,8% van het totaal aantal klachten/grieven
PI Zuid-Oost-Roermond	
Aantal ingediende klachten	366
Aantal ingediende grieven	120
Totaal	**486**

Gevoerde bemiddelingsgesprekken door klachtenfunctionaris	155
Intrekking n.a.v. bemiddelingsgesprek	100 - 64,5% van het aantal gevoerde bemiddelingsgesprekken - 20,5% van het totaal aantal klachten/grieven

Effect van de bemiddeling op de afhandeling van futiele klachten
In de pilot is gekeken naar het type klachten en het effect van bemiddeling hierop, in het bijzonder naar het effect van de inzet van bemiddeling op de afhandeling van futiele en niet-futiele klachten en op veelklagers. Om een uitspraak te kunnen doen over 'futiele klachten' was het nodig dit begrip te operationaliseren, dat is niet gelukt. Wel kunnen we constateren dat:

- een 'futiele klacht' in ieder geval geen klacht is over een beslissing die door of namens de directeur is gegeven, zoals bedoeld in artikel 60 Pbw;
- 'futiele klachten' praktisch van aard zijn. Voorbeelden van klachten die tijdens de pilot als futiel zijn aangemerkt zijn klachten over de keuze van radiozenders, een waterkoker op cel willen hebben of een krant die een dag te laat is bezorgd;
- een groot deel van de praktische klachten 'futiel' te noemen is, maar niet alle praktische klachten 'futiel' kunnen worden genoemd. Zo kunnen klachten over bezoek en luchten praktisch van aard zijn en door de klachtenfunctionaris gemakkelijk worden opgelost, maar zijn niet per definitie 'futiel'. Bezoek en luchten zijn rechtsactiviteiten waar veel waarde aan wordt gehecht door zowel gedetineerden als door de inrichting. Dergelijke klachten vragen vaak ook meer 'bemiddeling' (aandacht en tijd van de klachtenfunctionaris).

De inzet van de klachtenfunctionaris heeft het meeste effect gehad op:

- klachten van praktische aard, die door de klachtenfunctionaris relatief eenvoudig kunnen worden opgelost. Hierbij gaat het vaak om klachten over het (gedeeltelijk) mislopen van rechtsactiviteiten als luchten, arbeid en bezoek . Het kan onder bepaalde omstandigheden voorkomen dat gedetineerden niet, of pas later dan het dagprogramma aangeeft, hebben kunnen starten met deze activiteiten door bijvoorbeeld het afgaan van een alarm of een algemene (tijdelijke) regeling. Andere voorbeelden van praktische klachten waar bemiddeling effectief is gebleken zijn klachten over kwijtgeraakt of beschadigde persoonlijke voorwerpen, winkelbestellingen en het in- en uitvoeren bij de afdeling Bad. Bij deze klachten bestaat niet altijd een volledige documentatie waaruit snel kan worden opgemaakt wat er is gebeurd. Het is voor gedetineerden daardoor lastig om zelf bewijzen aan te leveren en PIW'ers of het afdelingshoofd hebben niet altijd voldoende tijd om op onderzoek uit te gaan. De klachtenfunctionaris heeft deze mogelijkheid wel;
- bejegeningsklachten en te laat ingediende klachten. Bij bejegeningsklachten is het vooral belangrijk dat de bemiddeling gedetineerden het gevoel krijgen te worden gehoord en dat het desbetreffende personeelslid wordt (aan)gesproken.

De jaarverslagen van de Klankbordgroep Commissies van Toezicht laten tevens zien dat dit soort klachten in de voorgaande jaren overwegend niet-ontvankelijk dan wel ongegrond werd verklaard.

Effect op het aantal veelklagers
In deze pilot is gekeken naar het effect van de inzet van een klachtenfunctionaris op veelklagers. Het voeren van bemiddelingsgesprekken heeft niet bijgedragen aan vermindering van het aantal klachten dat wordt ingediend door veelklagers. In beide PI's bleek dat deze specifieke groep niet vatbaar is voor dit instrument van bemiddeling; voor het doen slagen van een bemiddelingspoging is het nodig dat de gedetineerde wil participeren in een gesprek. De pilot liet zien dat deze bereidwilligheid er bij deze groep niet is. Met een aantal veelklagers werd na eerdere onsuccesvolle pogingen ook geen bemiddelingsgesprek meer gepland.

Doorslaggevende factor voor een succesvolle bemiddeling
In de pilot is gekeken naar de afspraken die tijdens bemiddelingsgesprekken werden gemaakt, bijvoorbeeld over financiële compensatie of compensatie in de vorm van het misgelopen item om te bepalen wat de doorslaggevende factor was voor een succesvolle bemiddeling.

In de PI Nieuwegein is genoteerd dat in ongeveer 45% van de gevallen waarin de klacht werd ingetrokken, dit gebeurde doordat de gedetineerde zich gehoord voelde en geen behoefte meer voelde zijn klacht door te zetten. In 16% van de gevallen werd de gedetineerde gecompenseerd

door hetgeen hij had misgelopen. In 13% van de gevallen werd een financiële compensatie geboden. In de overige gevallen was de doorslagggevende factor tijdwinst door het volgen van deze procedure ten opzicht van die van de CvT, of bijvoorbeeld de vervanging van een matras of een aangepaste maaltijd. In de PI Zuid-Oost werd 6% financieel gecompenseerd, en 5% anderszins gecompenseerd.[3]

Ervaringen in Zuid-Oost en Nieuwegein
De ervaringen in PI Zuid-Oost en PI Nieuwegein zijn positief in de zin dat het aantal klachten dat door werd gezet in het reguliere klachtenproces door de inzet van de klachtenfunctionaris werd verlaagd. Het voeren van bemiddelingsgesprekken heeft een positief effect.

In de PI Nieuwegein zal de klachtenfunctionaris, ook na het einde van de pilot, vooralsnog blijven worden ingezet. In Nieuwegein is men enthousiast over de resultaten van de pilot. Specifiek wordt genoemd dat het proces van klachtafhandeling flink wordt versneld, de klachtenfunctionaris als ‘objectiever’ wordt ervaren dan een afdelingshoofd/medewerker van de eigen afdeling en dat de klachtenfunctionaris een helictopterview heeft over de hele PI. Ook constateert de PI dat de samenwerking met de Cvt door deze pilot sterk is verbeterd.

De PI Zuid-Oost is positief over het resultaat van de bemiddelingsgesprekken, maar plaatst een kanttekening bij de positionering van deze bemiddelingsrol bij een specifiek daarvoor aangewezen klachtenfunctionaris. De vestigingsdirecteur is van mening dat bemiddelende gesprekken van waarde zijn, maar dat deze door een afdelingshoofd zouden moeten gevoerd. Het aanstellen van een dergelijke functionaris zou in zijn visie niet op een positieve manier bijdragen aan de door hem gewenste cultuurverandering onder afdelingshoofden om vaker pro-actief het gesprek aan te gaan met gedetineerden en ook medewerkers daartoe te stimuleren. Desondanks zal in Zuid-Oost de inzet van de klachtenfunctionaris ook na de pilot worden gecontinueerd. Dit heeft te maken met lokale omstandigheden.

Op de locatie ter Peel zal de klachtenfunctionaris niet meer worden ingezet. Dit heeft te maken met het feit dat het aantal klachten daar minimaal is, waardoor het voor de PI niet efficient is om daar op wekelijkse basis bemiddelingsgesprekken te plannen. Dit komt de doorlooptijd van de klachten niet ten goede. De CvT voor ter Peel heeft om deze reden aangegeven niet door te willen gaan met het gezamenlijk routeren van de klachten/grieven. Dit kan onderwerp van gesprek zijn met de directie van de PI Zuid-Oost.

Ongewenste effecten/leerpunten

Samenwerking met de CvT’s
De CvT’s waren zeer bereid mee te denken en te werken aan deze pilot. Zij waren bereid hun eigen processen aan te passen en nieuwe dingen uit te proberen. Zij hebben ook enkele kanttekeningen geplaatst:

- door de inzet van de klachtenfunctionaris en de alternatieve routering van klachten ervaren enkele maandcommissarissen een verlies van overzicht van wat er speelt binnen de PI. Andere maandcommissarissen ervaren dit niet en vinden het juist prettig meer tijd te kunnen besteden aan hun portefeuilles en aan de sprekersbriefjes;
- de alternatieve routering van klachten zorgt ervoor dat er eerst een bemiddelingsgesprek plaatsvindt met de klachtenfunctionaris. Pas als dit gesprek niet tot een oplossing leidt, komt de CvT weer in beeld, terwijl de gedetineerde zijn klacht formeel heeft gericht aan de CvT, en de CvT wel de verantwoordelijkheid draagt voor de klacht. De CvT’s spraken uit dat dit in hun visie voorbij gaat aan de bedoeling van het beklag – en bemiddelingsrecht;
- de alternatieve routering van klachten zorgt er, in die gevallen waarin gedetineerden bewust een klacht/grief hebben ingediend bij de CvT omdat zij graag een onafhankelijke partij willen inschakelen, voor frictie;
- met de invoering van de ‘veegwet’ is het onderscheid tussen klachten en grieven gemaakt. In de pilot werd er van uit gegaan dat gedetineerden bewust invulling geven aan het beklagformulier/sprekersbriefje. Dit ligt in de praktijk vaak anders. Er zijn ook gedetineerden die zowel klacht als grief aanvinken op het formulier, of helemaal niets invullen;
- bij aanvang van de pilot was de bekendheid met de klachtenfunctionaris nog beperkt. Het heeft even tijd nodig gehad om die naamsbekendheid te vergroten.

[3] In de PI Zuid-Oost bleek het rapportageformat anders te zijn geïnterpreteerd waardoor niet exact dezelfde gegevens zijn opgehaald.

Rol afdelingshoofden
Door de inzet van de klachtenfunctionaris werden veel klachten/grieven ingetrokken. In de stuurgroep werd de vraag gesteld of de inzet van een klachtenfunctionaris niet het probleem verbergt, dat afdelingshoofden/mentoren nog te weinig het gesprek aangaan met gedetineerden als die een klacht willen indienen/onvrede uiten. Het inzetten van een klachtenfunctionaris kan dit ongewenste effect versterken, doordat afdelingshoofden bij onvrede eenvoudig naar de klachtenfunctionaris kunnen verwijzen. De wens werd in de stuurgroep juist uitgesproken deze afdelingshoofden mee te krijgen in de gewenste cultuuromslag waarin zij zelf het gesprek aangaan met de gedetineerde en ook hun medewerkers hierin stimuleren.

Een ander aandachtspunt is dat door de inzet van een klachtenfunctionaris afdelingshoofden minder zicht zouden hebben op wat er speelt binnen de afdeling, aangezien zij de klacht niet zien voordat er een gesprek plaatsvindt, en alleen kunnen horen over de uitkomst van een bemiddelingsgesprek via de klachtenfunctionaris. De inzet van een klachtenfunctionaris kan enkel succesvol zijn als deze de samenwerking en afstemming opzoekt met de afdelingshoofden/ medewerkers. In de pilot hebben de klachtenfunctionarissen, als zij op de afdeling kwamen voor een bemiddelingsgesprek, de afdelingshoofden hierover geïnformeerd. In het kader van de gemaakte privacyafspraken gedurende de pilot, konden zij niet veel zeggen over de inhoud van het gesprek.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

Effectief instrument
De inzet van de klachtenfunctionaris leidt tot een vermindering van het aantal klachten (72%) dat wordt doorgezet in het reguliere klachtenproces: gedetineerden voelden zich gehoord en wanneer dat aan de orde was werden zij (financieel) gecompenseerd.[4] Gedetineerden die ook na het voeren van het bemiddelingsgesprek hun klacht wilden doorzetten, hebben dit kunnen doen en volgen het reguliere klachtenproces. Zij zijn niet in hun rechten beperkt.

Bemiddeling in de PI
Er is ook duidelijk een meerwaarde van bemiddeling *in de PI*, in aanvulling op de bemiddeling door de maandcommissaris zoals die al bestaat. Juist het feit dat er een functionaris vanuit de PI beschikbaar is zorgt ervoor dat er snel gehandeld kan worden: er wordt een luisterend oor geboden, gedetineerden voelen zich gehoord en erkend in hun klacht, er kan snel overleg plaatsvinden met betrokken medewerkers, situaties kunnen snel worden rechtgezet en waar dat aan orde is kan er direct worden gecompenseerd. Dat verkort de doorlooptijden, en de onvrede kan vaak direct worden weggenomen. Dit komt de sfeer op de leefafdelingen ten goede.

Kanttekeningen
Bemiddeling is een effectief instrument bij het terugdringen van het aantal klachten dat wordt doorgezet in het reguliere klachtenproces. Deze meerwaarde heeft zich echter niet laten zien bij de groep veelklagers. Deze groep is niet in staat of bereid om een bemiddelingsgesprek aan te gaan. Het terugdringen van het aantal klachten dat wordt ingediend door veelklagers wordt niet bereikt door de inzet van een klachtenfunctionaris.

Ook het onderscheid tussen ‘futiele’ en ‘niet futiele’ klachten blijkt in de praktijk niet werkbaar. Voordat de klacht in behandeling wordt genomen door de CvT, zou deze door de bemiddelaar beoordeeld kunnen worden op de praktische oplosbaarheid. Dit kan door de gedetineerde een sprekersbriefje te geven met deze optie voordat hij het beklagformulier indient.

Naar aanleiding van de resultaten is het nog maar de vraag of bemiddeling persé bij een hiervoor aangestelde klachtenfunctionaris moet worden belegd. Uit de uitvragen bij de PI’s, de expertsessie en uit gesprekken in de stuurgroep is gebleken dat er veel steun bestaat voor het idee dat afdelingshoofden *in ieder geval* een rol zouden moeten spelen; het pro-actief aangaan van bemiddelende gesprekken als een gedetineerde onvrede uit of aangeeft in beklag te willen gaan zou heel goed kunnen passen in het functieprofiel van een afdelingshoofd, net als het stimuleren van medewerkers tot het aangaan van dit soort gesprekken. Dit draagt bij aan positief detentieklimaat.

Daarnaast is het zo dat in verschillende PI’s de bemiddelingsrol al op een andere manier is belegd: bij afdelingshoofden, PIW’ers, re-integrerende medewerkers, juridisch medewerkers of medewerkers die in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid niet meer op de afdeling worden ingezet. Ook deze PI’s maken melding van een afname van het aantal klachten. Het gaat dus eerder om een rol of taak die al naar gelang de lokale omstandigheden kan worden belegd, dan om een functie.

Aanbevelingen

Voor de PI’s

- beleg de taak van bemiddelaar, bij voorkeur bij het afdelingshoofd; de bemiddelaar is verantwoordelijk voor het initieren van bemiddelende gesprekken bij onvrede/klachten en stimuleert zijn medewerkers ook het gesprek aan te gaan met gedetineerden als zij signaleren dat er onvrede bestaat. Dit kan klachten voorkomen. Op deze manier kan de bemiddelingsrol ook onderdeel worden van resultaatafspraken. Er kan ook voor worden gekozen de rol te beleggen bij een afdelingshoofd van een andere afdeling dan de afdeling waar de gedetineerde verblijft. De rol van bemiddelaar zou ook geschikt zijn om door het afdelingshoofden te mandateren aan een medewerker die (tijdelijk) niet inzetbaar is in executieve functies. In de bijlage bij dit advies treft u een profiel voor de taken van een klachtenfunctionaris waarin ook duidelijk wordt wat hiervoor nodig is.
- informeer de gedetineerden over de functionaris bij wie de bemiddelingstaak belegd is, en biedt de optie om op het sprekersbriefje een gesprek met hem aan te vragen;
- neem gedetineerden mee in het proces van besluitvorming. Communiceer tijdig en helder over zaken die hen aangaan. Betrek ook de gedetineerdencommissie hierbij;

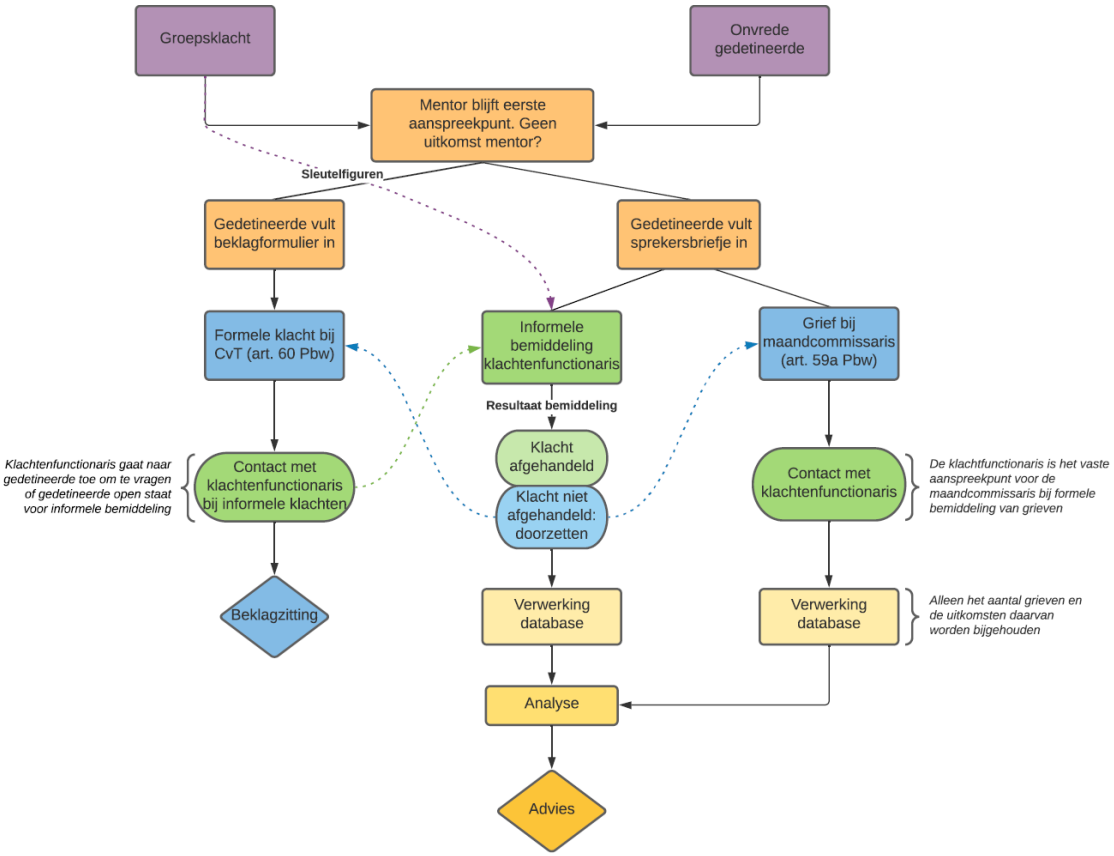
[4] Het is aan te bevelen dat de directeur de compensatie , of de contouren van het beleid hierover vaststelt omdat anders de kans op rechtsongelijkheid ontstaat, of soms te makkelijk tot compensatie wordt overgegaan.

- geef aandacht aan (de bedoeling van) het beklagrecht bij de intake van gedetineerden in de PI. Maak hen duidelijk dat het de voorkeur heeft onvrede/klachten te bespreken met mentor of afdelingshoofd, pas in tweede instantie door het indienen van een klacht;
- denk na over manieren om teams te stimuleren een pro-actieve rol in te nemen richting gedetineerden die onvrede uiten of klagen of die het aantal klachten laag weten te houden of een actieve rol aannemen als bemiddelaar;
- betrek medewerkers mee in het beklagproces: kennisoverdracht over de Pbw, terugkoppeling over de afwikkeling van klachten door Juridische Zaken (bv. via Intranet of nieuwsbrief), inzicht in de kosten van het klachtenproces, medewerkers meenemen naar beklagzittingen.

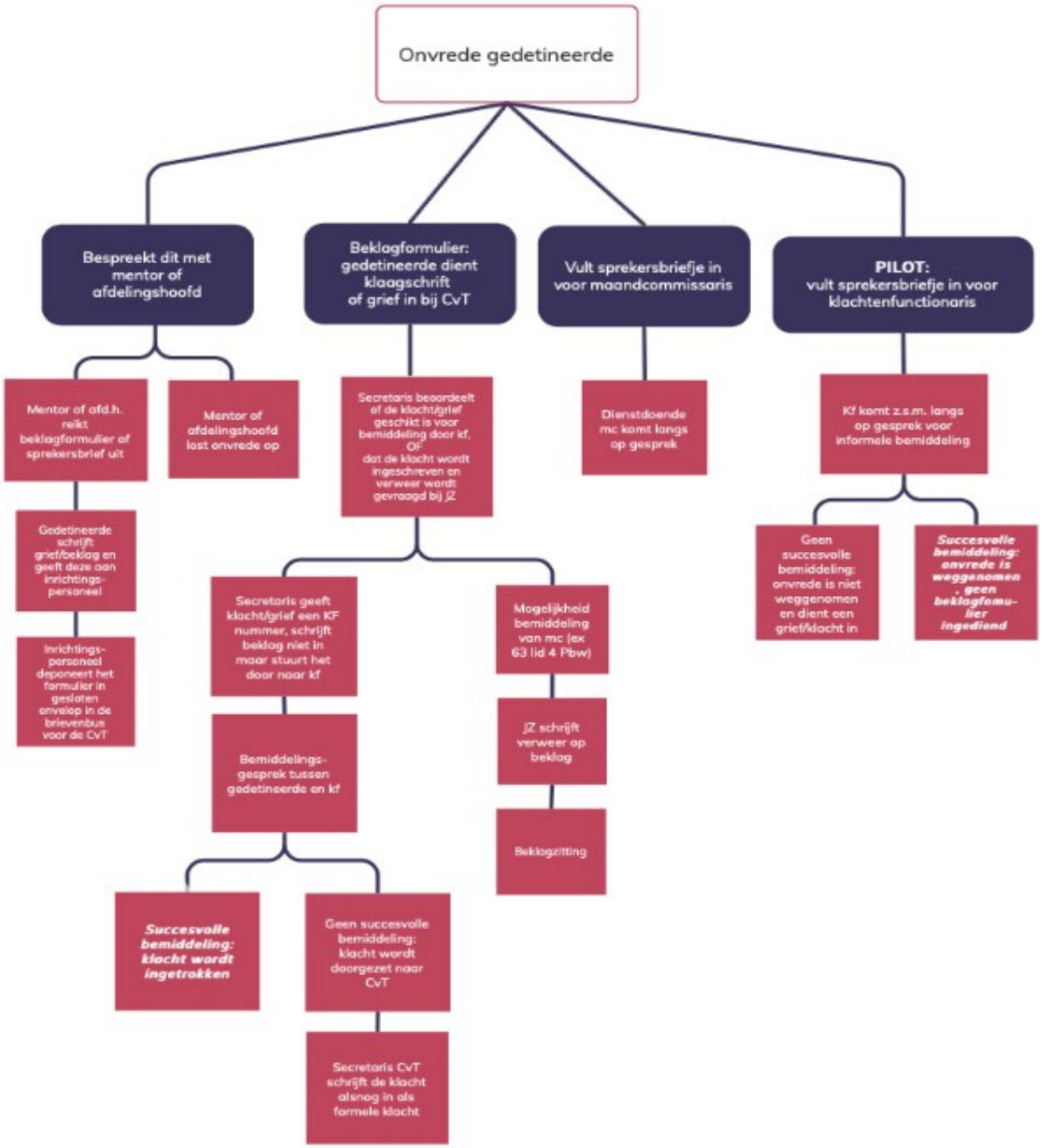
Voor de RSJ/CvT's
De RSJ/CvT's zouden (in samenspraak met de PI's) kunnen onderzoeken of:
- zij inzichtelijk kunnen maken in hun jaarverslagen hoeveel er in de verschillende PI's wordt geklaagd door 'veelklagers'. Dit zou betekenen dat de RSJ/CvT's het begrip 'veelklager' operationaliseren vanuit hun expertise en ervaring;
- zij een actieve rol kunnen spelen richting veelklagers die niet te bewegen zijn tot ander gedrag, bijvoorbeeld door in bepaalde situaties de voorzitter van de CvT de gedetineerde te laten uitnodigen voor een gesprek of door het versturen van een brief waarin wordt toegelicht hoe zal worden omgegaan met toekomstige klachten, bijv. niet ontvankelijk verklaring bij misbruik van beklag, enkelvoudige of schriftelijke afdoening;
- zij de zittingsrol op een andere manier kunnen inplannen door 'prangende klachten' (een nog verder te operationaliseren begrip) te prioriteren. Hiervoor zou ruimte kunnen worden gereserveerd op de zittingsrol en zouden dan bijvoorbeeld binnen vier weken op zitting kunnen komen. De overige klachten zouden dan op een later moment kunnen worden gepland, of schriftelijk worden afgedaan;
- zij ervoor kunnen zorgen dat het voor de PI's inzichtelijk/raadpleegbaar wordt hoe zij met bepaalde categorieën klachten omgaan en welke beslissingen zijn genomen, zodat de PI's bekend zijn met bijvoorbeeld toegekende compensaties. Dit stelt de PI in staat om pro-actief gelijke compensatie toe te kennen voor klachten die nog niet het hele klachtproces hebben doorlopen;
- of zij kunnen onderzoeken of zij gedetineerden die in vrijheid worden gesteld/worden overgeplaatst kunnen informeren dat hun klacht vervalt tenzij zij zelf aangeven deze door te willen zetten;
- onder de aandacht brengen van de CvT's dat, als zij in een dossier zien dat een klacht niet eerst intern werd aangekaart, een poging kunnen doen dit interne contact alsnog tot stand te laten brengen, overigens zonder de gedetineerde hiertoe te verplichten.

Bestuursdepartement
Ter overweging:
- onderzoek de inzet van griffierecht bij veelklagers: als een gedetineerde zo vaak (ongegronde) klachten indient dat er sprake is van misbruik van het systeem zou onderzocht kunnen worden of voor deze specifieke groep griffierecht kan worden geheven;
- onderzoek samen met de RSJ en CvT's of er manieren zijn om makkelijk oplosbare klachten (praktische klachten) niet in behandeling te nemen. Het gaat om klachten die door de PI makkelijk kunnen worden opgelost zonder dat daar de formele beklagprocedure voor nodig is.
- evaluatie Veegwet: in de contacten die rond dit project hebben plaatsgevonden, kwam naar voren dat de Veegwet het beklagrecht niet voor iedereen eenvoudiger heeft gemaakt. Dit hoeft niet een juridische oorzaak te hebben, maar kan ook liggen in de beleving en uitvoering: er is veel onduidelijkheid bij gedetineerden, zij hebben bijvoorbeeld moeite met het onderscheid tussen grieven en klachten. Zij vullen vaak beiden in. Gedetineerden hebben behoefte aan 'één knop' om te klagen. Ook wordt er in de PI's verschillend mee omgegaan.

Bijlage 1: werkproces locatie Roermond en ter Peel



Bijlage 2: werkproces locatie Nieuwegein



Bijlage 3: functieprofiel klachtenfunctionaris

Vanuit de beide betrokken PI's is feedback gegeven op de taken die bij een klachtenfunctionaris kunnen worden belegd, de daarvoor benodigde competenties en de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan:

- de klachtenfunctionaris voert bemiddelingsgesprekken met gedetineerden die onvrede uiten of een klacht hebben ingediend;
- de klachtenfunctionaris staat continu en pro-actief in verbinding met verschillende interne stakeholders: directie, afdelingshoofden, mentoren, gedetineerden (ook gedetineerdencommissie). Er worden afspraken gemaakt over regulier overleg, terugkoppeling over bemiddelde klachten en rode draden die daaruit kunnen worden gedestilleerd;
- de klachtenfunctionaris vervult de liaisonrol met de CvT en maandcommissarissen met betrekking tot klachten/grieven. Er worden afspraken gemaakt over regulier overleg, terugkoppeling over bemiddelde klachten en rode draden die daaruit kunnen worden gehaald. De klachtenfunctionaris adviseert de directie over de samenwerking met de CvT. De klachtenfunctionaris maakt afspraken met de CvT over de routering van en terugkoppeling van (bemiddelde) klachten.

Randvoorwaarden/competenties

- de klachtenfunctionaris heeft een door de directie bekrachtigd mandaat om bijv. compensatie toe te kennen;
- de klachtenfunctionaris is fysiek inzetbaar op de locatie, op wekelijkse basis;
- de klachtenfunctionaris volgt een training bemiddelings cq. gesprekvaardigheden;
- de klachtenfunctionaris volgt een (aanvullende) cursus over de Pbw;
- de klachtenfunctionaris heeft affiniteit met of ervaring op de werkvloer, bij voorkeur als afdelingshoofd.

Bijlage 4: vragenlijst PI's

Uit de vragenlijst die werd rondgestuurd aan de PI's bleek dat er verschillende PI's zijn die maatregelen hebben genomen om het aantal klachten te verminderen. Een aantal van deze PI's kiest er al voor om een vorm van bemiddeling toe te passen, wat in veel gevallen leidt tot een vermindering van het aantal klachten;

- in de PI Nieuwersluis gaan medewerkers, als duidelijk is dat een klacht gegrond verklaard dient te worden en voordat er verweer wordt geschreven, in gesprek met de desbetreffende gedetineerde om te kijken of er een oplossing/compensatie kan worden bedacht;
- in de PI ter Apel zijn per afdeling twee PIW'ers aangewezen om de rol van klachtenfunctionaris op zich te nemen. Deze PIW'ers zijn de schakel op de afdeling voor de (klagende) gedetineerde, de maandcommissaris en juridische zaken.;
- in de PI Heerhugowaard gaat een re-integrerende werknemer langs bij de leefafdelingen om samen met het afdelingshoofd gedetineerden te spreken over hun klachten. Deze gesprekken worden voorbereid, indien nodig worden vooraf zaken uitgezocht. Waar nodig en/of terecht worden gedetineerden gecompenseerd;
- in DC Rotterdam wordt ingezet op bemiddeling door het personeel. Ook worden door de juridisch medewerker meer klachten doorgestuurd naar het afdelingshoofd indien bemiddeling mogelijk wordt geacht;
- in PI Zaanstad wordt tussen gedetineerden, afdelingshoofden en (eventueel) juridische zaken actief gesproken over klachten;
- In PI Krimpen wordt ingezet op bemiddeling door het personeel;
- In PI Achterhoek gaan de directie, het afdelingshoofd, of de juridisch medewerker geregeld in gesprek met gedetineerden over wat ze met een klacht bedoelen of wat ze ermee willen bereiken;
- In de PI Arnhem worden vaste personen aangesteld om een actieve bemiddelingsrol op zich te nemen, omdat afdelingshoofden niet altijd beschikbaar zijn;
- In PI Lelystad JZ is een juridisch spreekuur gestart op de leefafdelingen. JZ verzamelt de klachten waarin zij verweer moet opmaken en gaat samen met het betreffende afdelingshoofd in gesprek met de klagers;
- In PI Dordrecht hebben afdelingshoofden een rol gekregen in het schrijven van verweren. Dit heeft tot gevolg dat er vaker geprobeerd wordt om via bemiddeling een klacht op te lossen, omdat dit minder tijd kost dan het opmaken van het verweer.

Uit de reacties op de vragenlijst is een aantal andere tips gekomen dat zou kunnen bijdragen aan het terugdringen van het aantal klachten:

- de mogelijkheid om gedetineerden in staat te stellen bij het verlaten van de PI hun openstaande klachten door te zetten of in te trekken;
- het open laten aanleveren van klachten (worden nu in -al dan niet gesloten- envelop aangeleverd en dus niet gelezen door personeel). Vooraf aansturen op bemiddeling is dan ook niet mogelijk.

Bijlage 5: opbrengst expertsessie

Op 10 mei heeft in Nieuwersluis een expertsessie plaatsgevonden. Daarbij aanwezig waren vertegenwoordigers van verschillende PI's, Klankbordgroep CvT, advocatuur, RSJ en het meldpunt Vreemdelingendetentie. Deze bijeenkomst had als doel ideeën te inventariseren om het beklagrecht te optimaliseren die door de RSJ niet werden meegenomen in hun advies 'Spanning in detentie'. De opbrengst van deze middag is onder te verdelen in een aantal categorieën, die op hun beurt kunnen vallen onder de verantwoordelijkheid van de PI's, DJI, Commissies van Toezicht en het bestuursdepartement:

PI's

Communicatie met gedetineerden:
de PI's kunnen nog winst boeken door gedetineerden (bijv. ook via de Gedetineerdencommissie) mee te nemen in het proces van besluitvorming bij zaken die groepen aangaan, of hen te informeren over de afwikkeling van (groeps)klachten. Door tijdig en helder te communiceren kunnen klachten worden voorkomen. Voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een ordemaatregel die aan een groep wordt opgelegd; aandacht voor (de bedoeling van) het beklagrecht bij de intake van gedetineerden in de PI. Duidelijk maken dat het de voorkeur heeft onvrede/klachten te bespreken met mentor of afdelingshoofd, pas in tweede instantie door het indienen van een klacht.

Personeel(sbeleid)
- opnemen bemiddelingsrol in het functieprofiel van afdelingshoofden, bespreekbaar maken in functioneringsgesprekken. Overwogen kan worden de taak te mandateren aan een hiervoor aangestelde medewerker die (tijdelijk) niet kan functioneren in de executieve functies;
- de PI's kunnen investeren door hun personeel actief mee te nemen in het beklagproces: kennisoverdracht over de Pbw, terugkoppeling over de afwikkeling van klachten door Juridische Zaken (bv. via Intranet of nieuwsbrief), inzicht in de kosten van het klachtenproces, medewerkers meenemen naar beklagzittingen;

Commissies van Toezicht
- de CvT's zouden kunnen onderzoeken of de zittingsrol op een andere manier kan worden ingepland door het opstellen van richtlijnen over prioritering van 'prangende klachten', een begrip dat verder kan worden geoperationaliseerd. Hiervoor zou ruimte kunnen worden gereserveerd op de zittingsrol en zouden dan bijvoorbeeld binnen vier weken op zitting kunnen komen. De overige klachten zouden dan op een later moment kunnen worden gepland, of schriftelijk worden afgedaan.
- in de expertsessie werd duidelijk dat er veel tijd verloren gaat door relatief kleine en makkelijk oplosbare klachten klachten over bijvoorbeeld de winkel en de invoer. Deze klachten belasten het beklagsysteem. Er kan in samenspraak met de CvT's worden gekeken naar manieren om deze consumentenklachten op een andere manier af te doen cq af te buigen;
- onder de aandacht brengen bij CvT's dat zij een rol kunnen spelen richting veelklagers die niet te bewegen zijn tot ander gedrag. Hierbij kan worden gedacht aan een gezamenlijk handelingskader voor de CvT's voor situaties waarin sprake is van 'misbruik van het beklagrecht'; in korte tijd en op grote schaal indienen van dezelfde niet-ontvankelijke of ongegronde klachten. De voorzitter van de Cvt zou de gedetineerde uit kunnen nodigen voor een gesprek of een brief kunnen versturen waarin wordt toegelicht hoe zal worden omgegaan met toekomstige klachten, bijv. niet ontvankelijk verklaring;
- de CvT zou de PI kunnen voorlichten over hun visie op categorieën klachten en genomen beslissingen, zodat de PI bekend is met bijvoorbeeld toegekende compensaties. Dit stelt de PI in staat om pro-actief gelijke compensatie toe te kennen voor klachten die nog niet het hele klachtproces hebben doorlopen. Dit kan de doorlooptijd van deze klachten aanzienlijk verkorten;
- onder de aandacht brengen van CvT's dat zij gedetineerden die in vrijheid worden gesteld de keuze kunnen voorleggen de nog openstaande klacht in te trekken of door te zetten;
- onder de aandacht brengen van de CvT's dat, als zij in een dossier zien dat een klacht niet eerst intern werd aangekaart of bemiddeling werd geweigerd, een poging kunnen doen dit interne contact alsnog tot stand te laten brengen, overigens zonder dit de gedetineerde te verplichten.

Bestuursdepartement

Inzet griffierecht bij veelklagers
Als een gedetineerde zo vaak (ongegronde) klachten indient dat er sprake is van misbruik van

het systeem zou onderzocht kunnen worden of voor deze specifieke groep griffierecht kan worden geheven.

Advocatuur

Vanuit diverse deelnemers werd geopperd om de toevoeging voor advocaten te beperken omdat deze als financiële prikkel bijdraagt aan een opdrijvend effect voor het aantal klachten.

Aanpassing Pbw

er zijn verschillende punten genoemd die onderzocht zouden kunnen worden voor het moment dat de Pbw wordt herzien:

- introductie digitale tijdperk in de regelgeving;
- bij een ordemaatregel die nu wordt opgelegd aan een grote groep is de PI nog verplicht om alle betrokken personen individueel te horen. Het zou de voorkeur hebben als er ruimte wordt geboden om dit op een andere manier te organiseren;
- evaluatie Veegwet: in alle contacten die rond dit project hebben plaatsgevonden, kwam naar voren dat de Veegwet het beklagrecht niet eenvoudiger heeft gemaakt. Er is veel onduidelijkheid bij gedetineerden, zij hebben bijvoorbeeld moeite met het onderscheid tussen grieven en klachten. Ook vullen zij vaak beiden in. Doordat er ook in de verschillende PI’s en CvT’s anders mee wordt omgegaan, heeft het niet tot een verbetering geleid.
- beperking beroepsmogelijkheden bij bepaald soort klachten: onderzoek of het mogelijk is, om beperkingen op te leggen over zaken waarin in beroep kan worden gegaan.