Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	24 Mei 2022	Uw kenmerk	-
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	2994345

Onderwerp Advies Racisme en discriminatie in detentie

Geachte heer Weerwind,

Sinds de protesten van de Black Lives Matter-beweging zijn de onderwerpen racisme en discriminatie niet meer weg te denken uit het maatschappelijk debat. De RSJ heeft onder meer de taak toe te zien op humane en rechtvaardige toepassing van sancties en goede bejegening van gedetineerden. In dit licht brengt de RSJ dit advies met betrekking tot het gevangeniswezen uit. De RSJ volgt de komende periode het thema racisme en discriminatie in detentie.

1. Racisme en discriminatie

Racisme en discriminatie blijken ook in detentie voor te komen, zij het, voor zover na te gaan, in beperkte mate en incidenteel. Dit blijkt uit verschillende gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd. Daarbij moet worden aangetekend dat met een beperkt aantal en niet aselect gekozen personen is gesproken. De RSJ sprak met wetenschappers, medewerkers van het departement en van het hoofdkantoor van DJI, met gevangenisdirecteuren, geestelijk verzorgers en uiteraard ook met gedetineerden. Gebleken is dat racisme en discriminatie zowel tussen inrichtingspersoneel (hierna: PIW-ers) en gedetineerden als tussen gedetineerden onderling plaatsvinden.

Hoewel in de door de RSJ gevoerde gesprekken niet is gebleken van structurele misstanden, stelt de RSJ dat de bijzondere situatie waarin gedetineerden zich bevinden extra alertheid op dit thema vereist. Met dit advies agendeert de RSJ de relevantie van blijvende aandacht voor racisme en discriminatie in detentie.

Postbus 30137
2500 GC Den Haag
www.rsj.nl

1.1. Wat verstaat de RSJ in dit advies onder racisme en discriminatie?

Discriminatie en racisme omvatten uiteenlopende gedragingen die zich richten op groepen of individuen die verband houden met één of meerdere discriminatiegronden.[1] De RSJ heeft zich in zijn onderzoek voor dit advies beperkt tot de gronden godsdienst en levensovertuiging, etniciteit, huidskleur en seksuele en gendergerichtheid.[2] Volgens de PI-directeuren en geestelijk verzorgers met wie de RSJ heeft gesproken, zijn dit de meest voorkomende discriminatiegronden binnen detentie. Dit betekent niet dat andere discriminatiegronden nooit voorkomen.

In dit advies worden onder racisme en discriminatie niet slechts objectief vast te stellen racisme en objectieve discriminatie verstaan, maar ook subjectief racisme en subjectieve discriminatie. Het gaat om het gevoel van degene die een gedraging van een ander als discriminerend of racistisch ervaart. Of een ander dit in eenzelfde situatie ook zo ervaart en of degene die de gedraging vertoonde de bedoeling had te discrimineren of racistisch te bejegenen, doet hieraan niet af.[3]

Transgenderpersonen zijn vaak genoemd als doelwit van pesterijen en discriminatie tussen gedetineerden onderling. Als personen op grond van hun geslacht zoals dit in het paspoort staat vermeld, worden bejegend en niet op grond van het geslacht waarmee zij zich identificeren, kan dit tot pijnlijke situaties leiden. Ook andere gedetineerden die tot de LHBTQI-gemeenschap behoren, hebben met dergelijk gedrag te maken – als zij al voor hun seksuele voorkeur durven uit te komen. Als uiting van goede bejegening dient de PI-directeur rekening te houden met de individuele belangen van de gedetineerde door te streven naar maatwerk.[4]

1.2. Gevolgen van detentiesetting

In detentie is sprake van een gedwongen, gesloten kader en van machtsongelijkheid. Deze machtsongelijkheid vertaalt zich in een dubbele afhankelijkheidspositie: ten opzichte van het inrichtingspersoneel en ten opzichte van medegedetineerden. Gedetineerden bevinden zich daardoor in een bijzondere situatie waarin zij nauwelijks tot geen autonomie over hun eigen doen en laten hebben. Door het gesloten karakter van detentie hebben gedetineerden nagenoeg geen mogelijkheden om confrontaties met personen die discrimineren te ontlopen.

De afhankelijkheidsverhouding tussen gedetineerden en het personeel brengt met zich mee dat gedetineerden zich geremd kunnen voelen in het binnen de PI bespreekbaar maken van door hen ervaren discriminatie dan wel racisme. Verder is uit de gesprekken

---

1 College voor de Rechten van de Mens, *Veilig jezelf zijn in het openbaar*, Den Haag: College voor de Rechten van de Mens 2019, p. 23.
2 De RSJ brengt in de loop van 2022 een advies uit over ouderen in detentie. In dat advies wordt onder andere aan leeftijdsdiscriminatie aandacht besteed.
3 College voor de Rechten van de Mens, *Veilig jezelf zijn in het openbaar*, Den Haag: College voor de Rechten van de Mens 2019, p. 23.
4 RSJ 16 januari 2017, 16/2399/GA.

met gedetineerden gebleken dat bij hen de angst leeft voor negatieve gevolgen van het bespreken van racisme en discriminatie in relatie tot het stelsel van promoveren en degraderen, overplaatsingen of het toekennen van verlof.

De afhankelijkheidsverhouding tussen gedetineerden onderling is verweven met de informelè machtsstructuren binnen de muren van de inrichting en op de afdelingen. Wat veel wordt gezien is dat gedetineerden die hun herkomst dan wel hun taal delen elkaar opzoeken, waardoor groepen ontstaan. Hiermee komt een zekere machtsverdeling tot stand, wat tot gevolg heeft dat de ene gedetineerde zich gesterkt voelt door zijn groep en de ander 'alleen staat' of deel uitmaakt van een kleinere groep die in de machtsverhouding het onderspit delft.[5]

1.3. De ernst van racisme en discriminatie in detentie

Dat discriminatie en racisme verschillende nadelige gevolgen kunnen hebben, behoeft geen betoog. Zo zijn personen die gediscrimineerd zijn of zich gediscrimineerd voelen eerder geneigd zich uit hun omgeving terug te trekken en hebben zij een verminderd vertrouwen in instituties. Indien iemand op meerdere terreinen gediscrimineerd of racistisch bejegend is en regelmatig discriminatie en racisme ervaart, worden deze effecten versterkt.[6] Aangezien de detentiepopulatie voor een aanmerkelijk deel uit (jonge) mannen met een migratieachtergrond bestaat,[7] is het aannemelijk dat veel gedetineerden eerder en vaker met racisme en discriminatie in aanraking zijn gekomen. Meer dan eens is sprake van een lange en emotioneel beladen discriminatiegeschiedenis in de levensloop. Dit maakt dat zij vaak een verminderd vertrouwen in het rechtssysteem hebben.[8] Daarnaast is hun beleving van de detentie zwaarder dan die van hun medegedetineerden.[9]

2. De huidige situatie binnen DJI rondom racisme en discriminatie

Uit de gesprekken met de medewerkers van het hoofdkantoor van DJI blijkt dat binnen de organisatie aandacht is voor racisme en discriminatie. DJI heeft echter geen overkoepelend beleid op dit specifieke thema vastgesteld. Zoals voor alle Rijksambtenaren geldt de Gedragscode Integriteit Rijk uiteraard ook voor PIW-ers en dienen zij zich te houden aan de Gedragscode Integriteit DJI. Uitgangspunt van deze gedragscodes is dat op een respectvolle en fatsoenlijke manier met anderen wordt omgegaan. Pesten, (seksuele) intimidatie, discriminatie, agressie en geweld zijn uitingen van ongewenste omgangsvormen en worden binnen de Rijksoverheid niet getolereerd.[10] Verdere invulling van het integriteitsbeleid wordt aan de PI-directies zelf overgelaten. Gevolg hiervan is dat de sommige inrichtingen wel actief specifiek beleid op racisme en

---

5 Gesprekken met PI-directeuren en geestelijk verzorgers.
6 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: SCP maart 2020, p. 21.
7 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Gedetineerden: geslacht, leeftijd en migratieachtergrond (2020)*, te vinden op: cbs.nl (laatst geraadpleegd op 25 april 2022).
8 Elsbeth Stoker, 'Jongeren met migratieachtergrond twee tot drie keer meer kans om verdacht te worden van misdrijf', *Volkskrant* 14 oktober 2021.
9 DJI, Leefklimaat Vragenlijst Penitentiaire inrichtingen 2017.
10 Gedragscode Integriteit Rijk, *Staatscourant* 2019 nr. 71141, p. 19.

discriminatie voeren, door bijvoorbeeld het instellen van een periodiek moreel beraad, en dat andere inrichtingen dat nauwelijks tot niet doen. Wel volgt al het nieuwe gevangenispersoneel in het kader van de opleiding één dag aan scholing over deze onderwerpen.[11] Verder dient te worden opgemerkt dat PIW-ers op grond van de Gedragscode Integriteit DJI en de Gedragscode Integriteit Rijk de verplichting hebben om integriteitsschendingen en normoverschrijdend gedrag, wanneer het aanspreken van een collega op dit gedrag niet het gewenste effect heeft, te melden bij hun leidinggevende of een vertrouwenspersoon. Indien ook dit niet het gewenste effect heeft of als de schending van ernstiger aard is, kan formeel melding worden gedaan of kan melding worden gedaan bij het Huis van Klokkenluiders.[12] Of dit beleid voldoende bekend is bij de betrokkenen in de praktijk en in welke mate dit wordt toegepast, is de RSJ niet gebleken.

2.1. Leefklimaat Vragenlijst Penitentiaire inrichtingen

In 2017 is de Leefklimaat Vragenlijst Penitentiaire inrichtingen (voorheen Gedetineerdensurvey) voor de laatste keer afgenomen.[13] In dit onderzoek zijn, voor het eerst, enkele vragen aan racisme en discriminatie gewijd. Ongeveer een kwart van de gedetineerden die aan het onderzoek heeft deelgenomen, meldt hierin wel eens racisme dan wel discriminatie binnen detentie te hebben ervaren.[14] Uit die gegevens blijkt ook dat het zowel gaat om racisme en discriminatie door personeel als door medegedetineerden.

2.2. De mogelijkheden om racisme en discriminatie aan te kaarten

Niet alleen de bijzondere situatie waarin gedetineerden zich bevinden, maakt dat het moeilijk is om racisme en discriminatie in detentie bespreekbaar te maken. Ook de feitelijke mogelijkheden hiertoe bieden weinig perspectief. Dit heeft onder andere tot gevolg dat incidenten van racisme en discriminatie moeilijk uit cijfers zijn te herleiden. Racisme en discriminatie zijn overigens moeilijk te bewijzen, omdat het vaak een kwestie is van woord tegen woord.

Sinds 1 januari 2021 hebben gedetineerden de wettelijke mogelijkheid zich tot de Commissie van Toezicht te wenden met het verzoek tot formele bemiddeling in zaken met betrekking tot de zorgplicht of een gedraging van de directeur, waaronder ook racisme en discriminatie vallen.[15] Hiermee wordt aan gedetineerden een luisterend oor geboden bij klachten over bejegening die buiten het beklagrecht vallen, maar waarover wel veel wordt geklaagd. Deze in 2021 geïntroduceerde mogelijkheid tot formele bemiddeling bestaat naast de mogelijkheid van informele bemiddeling door de maandcommissaris.[16] Ook via die weg kunnen gedetineerden racisme en discriminatie aan de orde stellen.

---

[11] Gesprekken met DJI en PI-directeuren.
[12] Gedragscode Integriteit Rijk, *Staatscourant* 31 december 2019 nr. 71141, p. 20 en 26 en Gedragscode Integriteit DJI, november 2016, p. 25.
[13] Vanwege de corona-pandemie is de afname van het leefklimaatonderzoek enkele keren uitgesteld. De afname hiervan staat opnieuw gepland in 2023.
[14] DJI, Leefklimaat Vragenlijst Penitentiaire inrichtingen 2017.
[15] Artikel 59a Pbw.
[16] Voortvloeiend uit de Penitentiaire maatregel.

Hoe vaak in deze situaties van de bemiddelingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, is de RSJ niet duidelijk geworden. De RSJ twijfelt, gezien de afhankelijkheidspositie van gedetineerden en de bij hen bestaande angst om in hun detentietraject te worden benadeeld, aan de werking van de formele bemiddelingsmogelijkheid. Eerder heeft de RSJ ook al zijn twijfels omtrent de werking van deze bemiddelingsmogelijkheid kenbaar gemaakt met betrekking tot de capaciteit bij de Commissies van Toezicht om deze bemiddelingsmogelijkheid te kunnen oppakken.[17] De RSJ acht het om die redenen van groot belang dat deze bemiddelingsmogelijkheid wordt geëvalueerd.

Verder komt aan gedetineerden het recht toe om te klagen over een beslissing van de gevangenisdirecteur,[18] echter leidt beklag in racisme- en discriminatiezaken in de regel tot een niet-ontvankelijkverklaring. Volgens vaste jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ wordt het handelen en nalaten van het inrichtingspersoneel in het kader van de uitoefening van zijn taak gezien als handelen door of namens de directeur. Beklag staat hiertegen dus open, behalve als sprake is van 'puur feitelijk handelen'. In het geval van puur feitelijk handelen of bejegenen, kan slechts beklag worden ingediend indien de directeur zijn of haar zorgplicht schendt. Indien een personeelslid een ongepaste opmerking jegens een gedetineerde maakt, zal dit in de regel onder puur feitelijk handelen vallen. Dergelijke opmerkingen vallen immers niet onder de uitoefening van de taak van het personeelslid. Vereist is overigens wel dat de directeur zich voldoende inspant om de rechten van gedetineerden te waarborgen, bijvoorbeeld door op te treden tegen bepaald (structureel) feitelijk handelen.[19] Dit kan dus ook gaan om stelselmatige racistische uitlatingen of bejegening. In het geval een gedetineerde door een medegedetineerde racistisch wordt bejegend of wordt gediscrimineerd, kan tegen dit feitelijk handelen door de medegedetineerde niet worden geklaagd. Echter, als dit gedrag door PIW-ers dan wel door de directeur wordt toegelaten, staat tegen het schenden van de zorgplicht van de directeur[20] wel de mogelijkheid van beklag open.

De mogelijkheden die elke 'vrije' burger heeft, komen uiteraard ook toe aan de gedetineerde. Zo bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om melding te maken bij het College voor de Rechten van de Mens en bij anti-discriminatie instanties. Verder bestaat de mogelijkheid om bij de politie aangifte te doen of in het kader van een 'onrechtmatige daad' naar de civiele rechter stappen.

Hoewel het lijkt alsof gedetineerden diverse en voldoende mogelijkheden hebben zich tegen racisme en discriminatie te weren, is de RSJ een andere mening toegedaan. De RSJ acht het namelijk niet aannemelijk en niet opportuun ervan uit te gaan dat gedetineerden vanuit de PI aangifte doen en dat de politie hierop onderzoek zal instellen dat daadwerkelijk tot vervolging leidt. Ook de civiele weg lijkt de RSJ geen realistische mogelijkheid. Net als bij de andere genoemde mogelijkheden blijft de bewijsbaarheid van

[17] RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag: RSJ 2019, p. 60.
[18] Artikel 60 Pbw.
[19] RSJ 30 september 2021, R-20/8248/GA.
[20] Regels 1 en 49 European Prison Rules 2020.

racistische bejegening en discriminatie een obstakel. De RSJ ziet graag dat de mogelijkheden voor gedetineerden om kwetsbare zaken binnen detentie, zoals bejegening en racisme en discriminatie, aan te kaarten worden uitgebreid door hen – net als PIW-ers – in de gelegenheid te stellen om met een vertrouwenspersoon te spreken.

2.3. Racistisch en discriminatoir gedrag zijn moeilijk te duiden

Racisme en discriminatie zijn niet alleen moeilijk te bewijzen, ze zijn ook niet altijd even goed te duiden. Het is helder dat het om racisme gaat als iemand opzettelijk een concrete opmerking maakt, maar racisme betreft, zoals gezegd, ook het gevoel van degene die een gedraging van een ander als racistisch ervaart. Mensen kunnen zich racistisch bejegend of gediscrimineerd voelen als het gaat om (on)bewust denigrerende opmerkingen of (zogenaamd) onschuldige grapjes, vaak voortkomend uit (onbewuste) vooroordelen of onwetendheid over andere culturen, levensopvattingen en seksuele en gendergeaardheden.

Gesteld kan worden dat de situatie binnen detentie erg complex is. De machtsverhouding die tussen de gedetineerden en het inrichtingspersoneel bestaat, brengt met zich mee dat het de taak van het personeel is om gedetineerden – indien nodig – te corrigeren en in bepaalde mate aan te sturen. Of een gedetineerde wordt aangesproken op basis van gedrag of op basis van persoonskenmerken is niet altijd makkelijk te bepalen. Daarnaast kan het vertoonde gedrag van de gedetineerde niet bewust onaangepast zijn, maar voortkomen uit zaken als culturele verschillen of taalbarrières. Ook een negatieve attitude ten aanzien van homoseksualiteit kan tot problemen leiden. Uit de gesprekken met gedetineerden bleek dat (vermeende) homoseksualiteit onderwerp van roddels en speculatie is. Homoseksuele gedetineerden voelen zich onveilig en doen er vaak van alles aan hun geaardheid te verbergen.

Het komt anderzijds ook voor dat gedetineerden stellen dat zij racistisch worden bejegend op het moment dat zij bijvoorbeeld worden gecorrigeerd, een 'baantje' mislopen of later uit hun cel worden gelaten dan hun buurman. In die gevallen wordt wel gesproken van het 'trekken van de racisme- of discriminatiekaart'.[21]

Om een beter beeld te krijgen van racisme en discriminatie in detentie en gedetineerden meer effectieve mogelijkheden te geven om problemen rondom racisme en discriminatie aan te kaarten, doet de RSJ de volgende aanbevelingen:

- Neem in de volgende leefklimaatonderzoeken gerichte vragen op over bejegening en ervaringen met racisme en discriminatie en specificeer daarbij van wie de gedragingen uitgaan (van een PIW-er of een medegedetineerde);
- Vraag in de leefklimaatonderzoeken in welke mate men zich vrij voelt te klagen;
- Stimuleer gedetineerden deel te nemen aan de leefklimaatonderzoeken;

[21] Gesprekken met PI-directeuren en geestelijk verzorgers.

- Monitor de uitkomst van de vragen over racisme en discriminatie van achtereenvolgende leefklimaatonderzoeken en neem de resultaten mee in het specifiek hierop te voeren beleid;
- Bied niet alleen PIW-ers, maar ook gedetineerden de mogelijkheid met een vertrouwenspersoon te spreken om de drempel om racisme en discriminatie aan te kaarten te verkleinen;
- Evalueer de werking én het effect van de formele bemiddelingsmogelijkheid.

3. De invloed van de organisatiecultuur op het leefklimaat

Uit het hiervoor beschrevene, blijkt de noodzaak om het inrichtingspersoneel goed te scholen op geloofs- en culturele aspecten en de verschillende seksuele en gendergerichtheden. Het is van belang binnen de inrichting de focus op deze onderwerpen te houden. Door bewustwording, (bij)scholing en het bespreekbaar maken en houden van deze onderwerpen kan de problematiek rondom racisme en discriminatie worden verminderd.

De organisatiecultuur is van invloed op de alertheid op het onderwerp en de bespreekbaarheid hiervan. De manier waarop de PI-directie met racisme- en discriminatiezaken omgaat en de normen die door deze directie worden uitgedragen, werken door in de afdelingen. Hierdoor hebben deze niet alleen invloed op hoe het inrichtingspersoneel met gedetineerden omgaat, maar ook hoe gedetineerden onderling met elkaar omgaan. Daar waar de directie een *zero-tolerancebeleid* uitdraagt, actief een antiracisme- en antidiscriminatiebeleid voert en waar ruimte is voor onderwijs en training, gesprek en ontwikkeling kunnen racisme en discriminatie worden voorkomen en zullen medewerkers en gedetineerden elkaar eerder op ongewenst gedrag aanspreken. Daar waar sterk sprake is van een machocultuur binnen de inrichting – en personeel elkaar en gedetineerden, maar ook gedetineerden onderling, elkaar aanmoedigen en bevestigen in verkeerde grappen of andere vormen van discriminerend gedrag – zal dit gedrag veel langer in stand blijven. Het is daarom noodzakelijk het thema binnen de inrichting blijvend te agenderen en hiermee actief bezig te blijven door, bijvoorbeeld, het instellen van een moreel beraad en het verzorgen van permanente educatie.[22]

Doordat vanuit DJI geen specifiek beleid op het thema wordt gevoerd, verschilt de aanpak van en aandacht voor racisme en discriminatie binnen detentie per inrichting. De RSJ kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de aandacht voor het thema binnen de inrichtingen samenhangt met het (eventuele) verschil in etnische achtergrond van het personeel en de gedetineerden. Diversiteit in het personeelsbestand lijkt een positieve uitwerking te hebben op de bespreekbaarheid en sensitiviteit van het thema.[23]

Om het thema racisme en discriminatie een vaste plek in het te voeren beleid te geven en daarmee de bespreekbaarheid hiervan te vergroten, komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

---

[22] Gesprekken met PI-directeuren en geestelijk verzorgers.
[23] Gesprekken met PI-directeuren en geestelijk verzorgers.

- Streef naar diversiteit in de volle breedte van het personeelsbestand;
- Voer ook vanuit het hoofdkantoor van DJI actief beleid op de bestrijding van racisme en discriminatie en zorg zo voor enige eenheid binnen de verschillende PI's;
- Streef concreet naar een veilig leefklimaat waarin gedetineerden en PIW-ers zich veilig voelen om racisme en discriminatie te benoemen en bespreekbaar te maken;
- Bied personeel meer verdieping en permanente scholing over racistische bejegening en discriminatie;
- Laat elke PI-directeur periodiek een moreel beraad met het personeel houden in een open sfeer om gevoelige thema's zoals racisme en discriminatie te bespreken om lessen te trekken en concrete afspraken te maken.

Zoals aan het begin van deze brief is gesteld, pleit de RSJ in het kader van humane en rechtvaardige sanctietoepassing en goede bejegening van gedetineerden voor blijvende aandacht voor het thema racisme en discriminatie in detentie. De RSJ is uiteraard graag bereid dit advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Algemeen voorzitter