



Rapport

Datum: 31 augustus 1999
Rapportnummer: 1999/390

Klacht

Op 2 september 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Druten, met een klacht over een gedraging van de directie gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de directie gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie afwijzend heeft gereageerd op zijn brief van 2 juli 1998, waarin hij erover heeft geklaagd dat de directeur van penitentiaire inrichting (PI) Maashegge te Overloon in 1998 aan hem een arbeidsloon, gebaseerd op een tarief voor kortgestraften heeft uitbetaald, terwijl hij als langgestrafte in de halfopen inrichting PI Maashegge verbleef om als detentiefaseerder de laatste maanden van zijn straf uit te zitten. Verzoeker stelt dat hij om die reden een hoger arbeidsloon, gebaseerd op een tarief voor langgestraften, had moeten ontvangen.

Achtergrond

Beginselenwet gevangeniswezen (Wet van 21 december 1951, Stb. 596), zoals die luidde ten tijde van de onderhavige klacht

1. Artikel 17 van de Beginselenwet gevangeniswezen (Bg.): "Onze Minister wijst, gehoord de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad, één of meer gevangenispenitentiariaten aan, welke in het bijzonder bestemd zijn voor de opnemings van mannelijke gevangenen, niet in aanmerking komende voor plaatsing in één der in artikel 16 bedoelde gestichten (jeugdgevangenispenitentiariaten; N.o.), wier werkelijke strafperiode meer dan zes maanden bedraagt."

2. Artikel 18 Bg.:

"Onze Minister wijst, gehoord de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad, één of meer gevangenispenitentiariaten aan, welke in het bijzonder bestemd zijn voor de opnemings van mannelijke gevangenen, niet in aanmerking komende voor plaatsing in één der in artikel 16 bedoelde gestichten, wier werkelijke strafperiode niet meer dan zes maanden bedraagt."

3. Artikel 34, eerste lid, Bg.:

"Door Onze Minister wordt het aan de gedetineerden toe te kennen arbeidsloon vastgesteld."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd aan de Minister een aantal

specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker verbleef als langgestrafte onder meer in 1998 in de halfopen penitentiaire inrichting (PI) Maashegge te Overloon om de laatste fase van zijn straf uit te zitten. In Maashegge betaalde de directeur van deze inrichting aan hem een arbeidsloon uit, dat volgens verzoeker was gebaseerd op het tarief voor kortgestraften. Omdat verzoeker van mening is dat PI Maashegge vanaf januari 1998 formeel was opengesteld voor langgestrafte detentiefaseerders, klaagde hij er bij brief van 2 juli 1998 bij de directie gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie over dat in PI Maashegge vanaf 1998 een onjuiste loonregeling werd gehanteerd.

2. Op 24 juli 1998 stuurde verzoeker nog een brief aan de directie gevangeniswezen. Deze brief hield onder meer het volgende in:

"Ref: 1. mijn brief dd 2-7-98

2. Uw brief dd 16-7-98, kenmerk GWI/629-98 (...) Uw brief (ref 2) heb ik ontvangen, maar ik kan er niets mee. Hij komt op mij als een 'mond houden en niet zeuren brief' over. Ik stel U een reële vraag en geef aan dat ik al

vele stappen heb genomen maar er niet uit kom en U schrijft een briefje terug dat ik alles nog eens over moet doen en adviseert bovendien een beklag. Wat dat laatste betreft moet ik nu kiezen tussen een dooddoener Uwerzijds of Uw onwetendheid dat je niet tegen een algemene maatregel in beklag kan. Als ik de discussie tussen Gedeco (gedetineerdencommissie; N.o.) en de Directie volg en alle circulaires, brieven e.d. lees over Maashegge (...) dan kan ik niet anders concluderen dat de P.I. Maashegge is opengesteld voor langgestraften maar dat men is vergeten de loonregeling voor Maashegge aan te passen. Wellicht is het hebben van twee loonregelingen in één P.I. niet goed realiseerbaar. Maar om kort te gaan: er is bij mij geen duidelijkheid te krijgen over het hoe en waarom, zoals ik u ook in mijn vorige brief (...) schreef. Ik verzoek u mij nogmaals een toelichting te geven op de motivering die mij duidelijk maakt waarom de langgestraften in Maashegge niet het loon ontvangen van bv. de langgestraften in Bankenbosch, een P.I. met momenteel eenzelfde status."

3. Bij brief van 30 juli 1998 deelde de directie gevangeniswezen verzoeker onder meer het volgende mee:

"Heden heb ik een telefonisch onderhoud gehad met de Algemeen Directeur van de inrichting, alwaar u verblijft. Kernvraag van uw schrijven is het verkrijgen van een nadere 'toelichting op de motivering, die duidelijk maakt waarom de langgestraften in Maashegge niet het loon ontvangen van bijv. de langgestraften in Bankenbosch, een P.I. met momenteel eenzelfde status'. Naar de mening van de Algemeen Directeur en ondergetekende kan deze toelichting verstrekt worden van de zijde van de inrichting. Ik verzoek u derhalve uw brief onder de aandacht te brengen van de directie."

B. STANDPUNT VERZOEKER

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.
 2. In zijn verzoekschrift van 28 augustus 1998 deelde verzoeker nog het volgende mee:
 "...Tot januari 1998 was de Unit Maashegge als deel van P.I. Ter Peel een half-open gevangenis voor kortgestraften en gold daar ook die loonregeling. Op verzoek konden ook lang-gestrafte detentiefaseerders hun laatste 12 maanden straf uitzitten in Maashegge mits zij akkoord gingen met de daar vigerende loonregeling. Zo niet, dan waren deze detentiefaseerders aangewezen op de daarvoor bestemde half-open inrichtingen waar zij hun laatste 18 maanden konden zitten en een loon van f 53,- ontvangen. Per januari 1998 is P.I. Maashegge opengesteld voor detentiefaseerders die hun laatste 18 maanden daar kunnen doorbrengen. P.I. Maashegge heeft daardoor voor detentiefaseerders eenzelfde status als bv. P.I. Bankenbosch. Echter in Bankenbosch

krijgen gedetineerden f 53,- per week en in Maashegge nog steeds f 27,50 omdat de loonregeling niet is aangepast. Daarbij komt nog eens dat de gedetineerde vrouwen in P.I. Ter Peel, behorende tot dezelfde gevangenis wel onder de loonregeling langgestraften vallen..."

C. STANDPUNT MINISTER

De Minister van Justitie reageerde onder meer als volgt op de klacht:

"De klacht van verzoeker komt erop neer dat hij meent als langgestrafte de beloning voor langgestraften te moeten ontvangen ondanks het feit dat hij arbeid verricht in de halfopen inrichting P.I. Maashegge, een inrichting bestemd voor zogenaamde detentie-faseerders en zelfmelders. (P.I. Maashegge is een inrichting bestemd als gevangenis voor kortgestraften) Op 2 juli 1998 schrijft verzoeker, gedetineerd in P.I. Maashegge een brief aan (...) het gevangeniswezen (...), waarin hij laat weten dat er in P.I. Maashegge een onjuiste loonregeling wordt gehanteerd. Op 16 juli 1998 antwoordt (...) (de directeur gevangeniswezen; N.o.). Helaas is zijn brief niet op de juiste wijze geregistreerd en gearchiveerd, zodat ik naar de inhoud van dat antwoord slechts kan gissen. Dat de inhoud van die brief volgens verzoeker onvoldoende is, blijkt uit zijn tweede brief, gedateerd 24 juli

1998. (...) De vraag welk loon een gedetineerde dient te ontvangen wanneer hij arbeid verricht in een penitentiaire inrichting wordt beantwoord in de Loonregeling strafgevangenen (...). Het betreft hier een regeling uit 1948. (Met de invoering van de Penitentiaire beginselenwet per 1 januari 1999, is overigens ook een nieuwe loonregeling van kracht geworden). (...) In mijn visie is de klacht van verzoeker, zoals deze door u is geformuleerd, ongegrond. De systematiek van de loonregeling is de volgende. Bij de invoering van die regeling in 1948, was deze bestemd voor strafgevangenen en huizen van bewaring, in principe bestond er dus geen onderscheid in kort- of langgestraften. Later zijn er voor inrichtingen waar langgestraften verbleven diverse uitzonderingen gemaakt. In deze inrichtingen verdienden de gedetineerden ongeveer twee maal zoveel als de gedetineerden in inrichtingen die niet waren uitgezonderd. (In het prijspeil 1998 kwam dat ongeveer neer op fl.26,- en fl.52,-). Uit deze aanpak blijkt dat er bij de bepaling van de hoogte van het loon, uitgegaan wordt van de bestemming van een inrichting en niet van de status van de gedetineerde. Nu verzoeker verblijft in een inrichting die niet als inrichting voor langgestraften is aangewezen, kan hij mijns inziens, niet in aanmerking worden gebracht voor het (hogere) loon van een langgestrafte. Wel is een kanttekening te maken over het volgende. In zijn brief van 30 juli 1998 laat (...) (de directeur gevangeniswezen; N.o.) weten dat door de directeur de hele kwestie nog eens zal worden uitgelegd. Dit gesprek vond nimmer plaats. Ten overvloede zij nog vermeld dat verzoeker thans verblijft in P.I. Groot Bankenbosch te Veenhuizen. Aangezien deze inrichting wel bestemd is voor langgestraften ontvangt hij inmiddels het langgestraftenloon. Tevens is met de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet en de daarmee samenhangende loonregeling het onderscheid tussen kort- en langgestraften vervallen. Gedetineerden verdienen in iedere inrichting hetzelfde basisloon."

D. REACTIE VERZOEKER

Verzoeker reageerde onder meer als volgt:

"- Maashegge is een gevangenis voor kortgestraften, die sinds januari 1998 ook formeel is opengesteld voor langgestraften. Loonregelingen zijn gekoppeld aan een inrichting en in het geval van Maashegge is de loonregeling niet aangepast aan de nieuwe status, zodat de detentiefaseerders ook het loon van een kortgestrafte ontvangen. - Ik verzocht (...) (de directeur gevangeniswezen; N.o.) om een uitleg en gaf dus niet aan dat er een verkeerde loonregeling werd gehanteerd. Het antwoord dat ik van (...) (de directeur gevangeniswezen; N.o.) ontving was dusdanig klungelig dat hij er verstandig aan heeft gedaan deze brief weg te moffelen. Maar de inhoud wordt u wel duidelijk als u mijn antwoord leest: mijn brief d.d. 24-07-98. Ik stel mijn vraag opnieuw. - Vervolgens krijg ik een keurige brief, waarbij mij wordt verteld dat de zaak is doorgenomen met de directie van Maashegge en dat ik daar om verdere uitleg kan vragen. Dit klopt allemaal. (...) (ik heb) wel een gesprek gehad met de directie, nl. met de unit-directeur van afdeling 1, die volledig was geïnformeerd over mijn vragen en die ook zeer goed was voorbereid. In een prettig gesprek hebben we de hele loonregeling en alles wat er omheen hangt doorgenomen en gezocht naar openingen. Hieruit bleek mij glashelder, dat de zaak regelgevingstechnisch zo in elkaar steekt, dat langgestraften in Maashegge het loon van

kortgestraften ontvangen; Maashegge kan hier niets aan doen want zij is gebonden aan de bestaande regelingen. Juridische stappen zijn doorgenomen en verworpen. De unit-directeur wees mij op het inconsequente in de regeling, daar de vrouwelijke gedetineerden in 'De Peel', waar Maashegge een onderdeel van is, wel het langgestraften-loon ontvangen. (...) - De loonregeling bepaalt het loon van een gedetineerde en is gekoppeld aan een inrichting. Deze loonregeling is gebaseerd op een situatie van voor 1998, toen de status van gedetineerden en de status van inrichtingen aan elkaar waren gekoppeld. Dit principe is begin 1998 losgelaten, maar er is verzuimd om de loonregeling gelijktijdig aan te passen. - Inschakeling van de rechter is niet zinvol, daar die alleen toetst op wet- en regelgeving en dat klopt wel. Reactie op de klacht. - Mijn klacht is wel degelijk gegrond (...)

Langgestraften worden geplaatst in een inrichting voor kortgestraften en krijgen dan het loon van een kortgestrafte en de vrouwelijke gestraften in dezelfde inrichting krijgen weer het loon van langgestraften. Dit klopt natuurlijk feitelijk niet, hoewel het juridisch dicht zit. (...) - Het gesprek met de directie heeft weldegelijk plaatsgevonden, hetgeen ik ook aangeef in mijn klachtbrief aan U. - Vanuit Maashegge ben ik overgeplaatst naar de open inrichting 'De Marstal' in Zeeland en niet naar 'Bankenbosch'. Hoezo zorgvuldig; men neemt U niet serieus als men zulke stomme fouten maakt."

E. REACTIE MINISTER

1. In antwoord op vragen van de Nationale ombudsman, en in reactie op de brief van verzoeker deelde de Minister van Justitie onder meer het volgende mee:

"Onderscheid lang- en kortgestraften Verzoeker merkt op dat Maashegge een gevangenis is voor kortgestraften die sinds januari 1998 ook formeel is opengesteld voor langgestraften. Uit de hierbij gaande bijlage I (zie hierna onder E.4.; N.o.) blijkt dat op 31 juli 1987 het toenmalige jongensinstituut De La Salle is aangewezen als gevangenis Maashegge. In lid 1 van dat besluit wordt verwezen naar de artikelen 17 en 18 van de Beginselenwet gevangeniswezen (zie achtergrond; N.o.). Uit deze artikelen (...) blijkt dat Maashegge dus formeel de bestemming 'gevangenis voor kort- en langgestraften' had. Wellicht is dit in mijn vorige brief aan u niet duidelijk geworden omdat ik daar (...) vermeld dat P.I. Maashegge een inrichting is bestemd als gevangenis voor kortgestraften. Ik heb daar bedoeld te zeggen dat de feitelijke invulling van de bestemming uit kortgestraften bestond, niet de formele aanwijzing. In het penitentiair recht wordt een gedetineerde wiens restantstraf op het moment van onherroepelijk worden van het vonnis meer dan zes maanden bedraagt aangemerkt als langgestrafte. Is het restant minder dan zes maanden wordt deze gedetineerde gezien als kortgestrafte. In de situatie Maashegge geldt dus dat deze inrichting voor zowel kort- als langgestraften bestemd is. Ik neem aan dat er verwarring is ontstaan bij verzoeker als gevolg van de circulaire van 24 maart 1998 (...) (zie hierna onder E.6.; N.o.). Verzoeker legt deze circulaire uit als een bewijs dat

Maashegge ook voor langgestraften wordt opengesteld, terwijl deze circulaire niets meer regelt dan dat detentiefaseerders met een maximaal strafrestant van 540 dagen ook in andere halfopen inrichtingen (HOI's) dan alleen Bankenbosch kunnen worden geplaatst. Er werden namelijk al langgestraften in Maashegge geplaatst (...) (zie hierna onder E.5.; N.o.) waar over strafrestanten van 8 maanden (dus langgestraft) wordt gesproken. Conclusie: anders dan verzoeker denkt, is er dus geen sprake van een bestemmingswijziging t.a.v. P.I. Maashegge. Alleen de groep detentiefaseerders is uitgebreid tot restantstraffen van maximaal 540 dagen. (...) Ik heb me vergist in de volgorde van inrichtingen waar verzoeker heeft verbleven. Anders dan ik vermeldde heeft hij eerst in Bankenbosch gezeten en daarna in Maashegge. Voor deze vergissing bied ik u mijn verontschuldiging aan. (...) Wettelijk kader loonregeling langgestraften. Verzoeker herhaalt in zijn brief zijn standpunt dat de loonregeling had moeten worden aangepast aan de gewijzigde bestemming van P.I. Maashegge. Dit standpunt is onjuist. Voor gedetineerden gold dat het loon dat zij met de arbeid in een penitentiare inrichting konden verdienen berekend werd op basis van de loonregeling 1948. In deze regeling werd geen onderscheid gemaakt tussen lang- en kortgestraften. Eind jaren '70 werden gedetineerden geplaatst op basis van hun strafrestant en gedrag binnen de inrichtingen waar zij verbleven. Zo was Schutterswei in Alkmaar uitsluitend bestemd voor langgestrafte gedetineerden die beperkt gemeenschapsgeschikt waren gebleken. In deze inrichting ontstonden op enig moment werkstakingen en andere onrust omdat de langgestraften meenden dat zij meer loon dienden te ontvangen o.a. omdat zij meer kosten moesten maken dan gedetineerden in andere inrichtingen. Deze onrust leidde tot een experiment. Bij circulaire van 19-9-77 werd bepaald dat aan gedetineerden in Schutterswei een loon afwijkend van de loonregeling '48 kon worden betaald. Langgestrafte gedetineerden gingen vanaf dat moment meer verdienen (...) (zie hierna onder E.2.; N.o.). Dit experiment moest noodgedwongen worden uitgebreid omdat in andere inrichtingen met louter langgestraften (o.a. Bankenbosch) eveneens onrust ontstond. Men eiste eenzelfde beloning als die van de gedetineerden in Schutterswei. (...) (zie hierna onder E.3.; N.o.). Voor alle duidelijkheid vermeld ik nog dat dit experiment dus uitsluitend werd uitgebreid naar inrichtingen met uitsluitend langgestraften. De looptijd van dit experiment is zeer lang geweest. Het experiment als zodanig is niet geëvalueerd. Wel ontstond al snel na de invoering van het experiment de gedachte dat een onderscheid in loonbetaling tussen de verschillende groepen gedetineerden (kort- of langgestraft, preventief gehecht of afgestraft e.d.) niet te verdedigen was. Ook door de ontwikkelingen in detentiefasering, de verschillende bestemmingen binnen 1 penitentiair complex en de toenemende capaciteitsproblematiek is na 1989 de loonregeling langgestraften niet meer toegepast. Al dit nieuwe gedachtegoed is betrokken in de discussies en de beleidsvorming in het kader van de totstandkoming van de Penitentiare beginselenwet. De discussie rond deze nieuwe wet is reeds begin jaren '80 gestart. Omdat de totstandkoming van deze wet zeer veel tijd heeft gevraagd (eerst op 1-1-99 werd deze ingevoerd) en omdat men vreesde voor nieuwe onrust in de penitentiare inrichtingen, is het experiment loonregeling langgestraften niet stopgezet en is er gewacht op de loonregeling die per 1-1-99 werd ingevoerd. (...) **Uw laatste vraag, klopt het dat de**

vrouwelijke gedetineerden in P.I. Ter Peel het loon voor langgestraften ontvangen, dient bevestigend beantwoord te worden. In 1989 werd de bestemming van P.I. Ter Peel gewijzigd. Naast de oorspronkelijke bestemming voor zelfmelders, werd het tevens mogelijk om in het kader van detentiefasering in P.I. Ter Peel geplaatst te worden. Dat was destijds de reden om te bepalen dat de loonbetaling in P.I. Ter Peel conform het experiment Schutterswei zou moeten plaatsvinden en aldus 1 inrichting toe te voegen aan dit experiment dat overigens slechts in een klein aantal inrichtingen werd toegepast. Mijn laatste opmerking betreft de mogelijke rechtsongelijkheid tussen P.I. Maashegge en P.I. Ter Peel. Mocht daar al sprake van zijn, is deze inmiddels verdwenen. Met het invoeren van de huidige loonregeling is alle onderscheid naar strafrestant verdwenen."

2.1. De Minister voegde bij zijn brief onder meer circulaire van de toenmalige Minister van Justitie van 19 september en 13 oktober 1977, een aanwijzingsbesluit voor PI Maashegge van 31 juli 1987, een circulaire van de Minister van Justitie van 28 juli 1993, en een circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 24 maart 1998.

2.2. In de circulaire van 19 september 1977 is onder meer het volgende opgenomen: "Op grond van de adviezen en aanbevelingen uit het eerste rapport van de projectgroep 'arbeid en arbeidsbeloning van gedetineerden in gevangenis voor langgestraften' meen ik dat bij de vraag of een experiment van verruimde arbeidsbeloning in de penitentiaire inrichtingen voor langgestraften aan de verwachtingen omtrent de resultaten ervan zal beantwoorden, onvoldoende zekerheid geboden wordt. Dat geldt in het bijzonder de aanbevelingen ten aanzien van verwachtingen van verhoogde productie, van verbeterde arbeidsorganisatie en de reële hanteerbaarheid van de beoordelingsmaatstaven voor het arbeidspersoneel. Niettemin meen ik, dat het experiment niet moet worden uitgesteld. Daarom heb ik besloten om het in eerste instantie in één der inrichtingen en wel in de gevangenis 'Schutterswei' te Alkmaar te laten beginnen. Het experiment gaat in op 1 oktober 1977 en zal een jaar duren. Na een half jaar zal ik aan de hand van het door de projectgroep uitgebrachte rapport bezien of de resultaten een redelijke basis vormen voor uitbreiding van dit experiment."

2.3. In de circulaire van 13 oktober 1977 is onder meer het volgende opgenomen: "Hierbij deel ik u mede, dat naar aanleiding van de werkstakingen van de afgelopen week ik heb besloten, om het experiment in de gevangenis 'Schutterswei' te Alkmaar reeds vanaf 14 november a.s. uit te breiden tot de andere inrichtingen voor langgestraften (...)."

2.4. In het aanwijzingsbesluit van 31 juli 1987 is onder meer het volgende opgenomen: "1. het perceel Stevensbeekseweg 14a te Overloon (gemeente Vierlingsbeek) met ingang van 1 augustus 1987 aan te wijzen tot gevangenis als bedoeld in de artikelen 17 en 18 van de Beginselenwet gevangeniswezen;

2. te bepalen dat de onder 1. bedoelde gevangenis zal worden aangeduid als gevangenis Maashegge."

2.5. In de circulaire van 28 juli 1993 is onder meer het volgende opgenomen: "Deze circulaire geeft een overzicht van de HOI's die zijn aangewezen voor de opname van gedetineerden vanuit gesloten inrichtingen in het kader van de detentiefasering en de maximale duur van het strafrestant dat in deze HOI's kan worden ondergaan. (...) De

volgende HOI's zijn bestemd voor de opname van gedetineerden in het kader van de detentiefasering:

Gevangenis Bankenbosch te Veenhuizen (mannen): maximale duur van het strafrestant bij opname: 18 maanden. Gevangenis Maashegge te Overloon (mannen): maximale duur van het strafrestant bij opname: 8 maanden. (...) Gevangenis voor vrouwen Ter Peel te Sevenum (vrouwen): maximale duur van het strafrestant bij opname: 18 maanden."

6. In de circulaire van 24 maart 1998 is onder meer het volgende opgenomen:

"Plaatsing detentie faseerders. Gezien het hiervoor geschetste perspectief acht ik het vooralsnog tijdelijk gewenst dat de mannelijke detentiefaseerders met een maximum strafrestant van 540 dagen in de halfopen inrichtingen waar tot nu toe een lager maximumstrafrestant geldt, kunnen worden geplaatst. Opgemerkt zij dat deze grens tot nu toe gold voor plaatsing van detentiefaseerders in de gevangenis Groot-Bankenbosch te Veenhuizen. Door de toepassing van het herziene maximumstrafrestant van 540 dagen kan ruimer aan het regionaliseringsbeleid gestalte worden gegeven, nu het mogelijk wordt detentiefaseerders meer dan tevoren over de halfopen inrichtingen te spreiden."

F. NADERE REACTIE VERZOEKER

Verzoeker deelde in zijn nadere reactie onder meer het volgende mee:

"- Justitie omschrijft een heleboel geschiedenis zonder in te gaan op de feitelijkheid van mijn klacht:

waarom verdienen langgestraften in Maashegge/de Peel minder dan bv. in Bankenbosch voor een gelijke hoeveelheid arbeid. - Justitie geeft in haar commentaar wel aan dat de vrouwelijke gedetineerden in de Peel wel het loon van langgestraften ontvangen in tegenstelling tot de mannen. Hier is sprake van discriminatie op basis van sexe. Kortom: ik ben van mening dat mijn klacht nog steeds van kracht is en het commentaar van Justitie versterkt dit beeld. Ik verzoek u dan ook mijn klacht gegrond te verklaren."

G. NADERE INFORMATIE MINISTERIE VAN JUSTITIE

In een telefoongesprek van 18 mei 1999 deelde een medewerker van het Ministerie van Justitie aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman mee dat de directie gevangeniswezen geen lijst kon overleggen, waarin was aangegeven welke penitentiaire inrichtingen om welke reden aan de experimentele loonregeling hadden deelgenomen. Voorts stuurde de medewerker van het Ministerie op verzoek van de medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman het aanwijzingsbesluit van PI Bankenbosch van 17 september 1990 toe, en een bericht van bestemmingswijziging van PI Ter Peel op 29 juni 1987. Uit deze stukken blijkt dat PI Bankenbosch op 17 september 1990 is aangewezen als gevangenis in de zin van onder meer artikel 17 en 18 van de toenmalige Beginselenwet gevangeniswezen, en daarmee een bestemming heeft voor kort- en langgestraften, en dat PI Ter Peel vanaf 29 juni 1987 een vrouwengevangenis is voor zowel zelfmelders (kortgestraften) als langgestrafte detentiefaseerders.

Beoordeling

1. Verzoeker verbleef als langgestrafte onder meer in 1998 in de halfopen penitentiaire inrichting Maashegge te Overloon om daar als detentiefaseerder de laatste fase van zijn straf uit te zitten.

2.1. Verzoeker is van mening dat penitentiaire inrichting (PI) Maashegge vanaf januari 1998 formeel is opengesteld voor langgestrafte detentiefaseerders. Om die reden klaagt hij erover dat de directie gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie afwijzend heeft gereageerd op zijn brief van 2 juli 1998, waarin hij erover had geklaagd dat de directeur van PI Maashegge in 1998 aan hem een arbeidsloon, gebaseerd op een tarief voor kortgestraften heeft uitbetaald, terwijl hij als langgestrafte in deze halfopen inrichting verbleef. Verzoeker stelt dat hij een hoger arbeidsloon, gebaseerd op een tarief voor langgestraften, had moeten ontvangen. Verzoeker bracht in dit verband naar voren dat dit loon wel was uitbetaald in PIBankenbosch te Veenhuizen en PI Ter Peel te Overloon, die volgens hem dezelfde bestemming hadden als PI Maashegge. Volgens hem was dan ook sprake van rechtsongelijkheid.

2.2. De Nationale ombudsman is niet in het bezit van een afschrift van de afwijzende reactie van de directie gevangeniswezen. De Minister van Justitie bestreed tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman niet dat de directie gevangeniswezen verzoekers brief van 2 juli 1998 met een brief van 16 juli 1998 had beantwoord. De brief was volgens de Minister op onjuiste wijze geregistreerd en gearchiveerd, waardoor hij naar de inhoud van de brief slechts kan gissen.

Op grond hiervan wordt door de Nationale ombudsman dan ook aangenomen dat de directie gevangeniswezen afwijzend heeft gereageerd op verzoekers brief van 2 juli 1998.

3.1. De Minister van Justitie stelt het aan gedetineerden toe te kennen arbeidsloon vast (zie achtergrond, onder 3.). Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman deelde de Minister van Justitie mee dat de vraag welk loon een gedetineerde dient te ontvangen, wordt beantwoord in de Loonregeling strafgevangenis uit 1948. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen kort- en langgestraften. Als reden voor het feit dat langgestraften tot 1 januari 1999 in sommige inrichtingen een hoger loon hebben ontvangen, gaf de Minister aan dat de toenmalige Minister van Justitie bij circulaire van 19 september 1977 toestemming had gegeven om een experiment van verruimde arbeidsbeloning te starten in PI Schutterswei te Alkmaar, indertijd een PI voor uitsluitend langgestraften.

3.2. Bij circulaire van 13 oktober 1977 was dit experiment uitgebreid tot andere inrichtingen met louter langgestraften, waaronder PI Bankenbosch te Veenhuizen. PIBankenbosch is later, op 17 september 1990, aangewezen als gevangenis voor zowel kort- als langgestraften in de zin van artikel 17 en 18 van de toenmalige Beginselenwet gevangeniswezen (zie achtergrond, onder 1. en 2.). Het experiment bleef na deze bestemmingswijziging van toepassing op langgestraften in deze inrichting. In 1989 is eveneens PI Ter Peel te Overloon aan het experiment toegevoegd. PI Ter Peel is vanaf 1987 een vrouwengevangenis voor kortgestraften en detentiefaseerders. PI Maashegge is

nimmer bij het experiment betrokken geweest. Verder liet de Minister weten dat inmiddels met de invoering van de Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999 de mogelijke rechtsongelijkheid, indien daarvan sprake was, is verdwenen. Vanaf die datum is het basisloon voor alle gedetineerden weer gelijk.

4. Vast staat dat verzoeker bij zijn overplaatsing naar PI Maashegge op de hoogte is gesteld van het feit dat hij in deze inrichting het loon zou ontvangen dat was gebaseerd op de loonregeling strafgevangenen uit 1948. Hij is op eigen verzoek overgeplaatst, en heeft daarbij de loonvoorwaarden geaccepteerd (zie ook bevindingen, onder B.2.). Uit het onderzoek is niet gebleken dat de bestemming van PI Maashegge in 1998 is gewijzigd. Maashegge is al vanaf 1987 een gevangenis voor zowel kort- als langgestraften in de zin van artikel 17 en 18 van de toenmalige Beginselenwet gevangeniswezen. Wel is uit het onderzoek gebleken dat zowel PI Bankenbosch als PI Ter Peel dezelfde bestemming hebben als PI Maashegge.

5. Op zichzelf is het niet onbegrijpelijk dat verzoeker stelt dat sprake was van rechtsongelijkheid, nu langgestraften in andere inrichtingen met dezelfde bestemming wel een hoger loon ontvingen.

Echter, de ontstane rechtsongelijkheid vindt zijn oorsprong in het experiment van de verruimde arbeidsbeloning, waarbij PI Maashegge nimmer betrokken is geweest. Gelet op het feit dat verzoeker vóór zijn vrijwillige overplaatsing op de hoogte is gesteld van de toen geldende wettelijk vastgestelde loonvoorwaarden in PI Maashegge, en omdat in 1998 de bestemming van deze inrichting niet is gewijzigd, kon de directie gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie in redelijkheid afwijzend reageren op de brief van verzoeker van 2 juli 1998. De onderzochte gedraging is daarmee behoorlijk.

6. Onverminderd de voorgaande conclusie is er aanleiding om het volgende te overwegen. De toenmalige Minister van Justitie stelde in de circulaire van 19 september 1977 vast dat het experiment met langgestraften van start zou gaan op 1 oktober 1977 en dat het een jaar zou gaan duren. Na een half jaar zou de Minister aan de hand van het door projectgroep 'arbeid en arbeidsbeloning van gedetineerden in gevangenen voor langgestraften' uitgebrachte rapport bezien of de resultaten een redelijke basis vormden voor uitbreiding van het experiment. Bij circulaire van 13 oktober 1977 heeft de Minister het experiment uitgebreid naar andere inrichtingen voor langgestraften (zie bevindingen, onder E.2.2. en 2.3.).

7. Het invoeren van een experiment zal, afhankelijk van de opzet ervan, al gauw tot gevolg hebben dat gelijke gevallen niet altijd of geheel op gelijke wijze worden behandeld. In die zin zal er dan ook sprake kunnen zijn van rechtsongelijkheid. Gelet daarop is het van belang een dergelijk experiment te evalueren binnen een bij de aanvang van dat experiment te bepalen tijd. Voorts dient aan de door het experiment gecreëerde ongelijkheid, zodra dat mogelijk is, een einde te worden gemaakt, hetzij door beëindiging van het experiment, hetzij door invoering van een regeling die algemeen geldend is.

8. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat het experiment van

verruimde arbeidsbeloning heeft geduurd tot de invoering van de Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999, ondanks het feit dat al snel na de invoering van het experiment was gebleken dat het onderscheid in loonbetaling tussen verschillende groepen gedetineerden niet te verdedigen was. Het experiment is in de tussentijd nimmer geëvalueerd. Als verklaring hiervoor gaf de Minister aan dat de totstandkoming en invoering van de Penitentiaire beginselenwet lang had geduurd, en dat men vreesde voor (nieuwe) onrust in de PI's (zie bevindingen, onder E.1.). Dit kan een en ander weliswaar enigszins verklaren, maar vormt voor de gebleken gang van zaken beslist geen rechtvaardiging. Gelet op hetgeen onder 7. is gesteld, moet worden geconcludeerd dat het experiment niet is uitgevoerd op een wijze die van een experiment mocht worden verwacht. CONCLUSIE De klacht over de onderzochte gedraging van de directie gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond.