



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Ingesloten vrouwen in beeld

Advies over de positie van vrouwen in de strafrechtstoepassing

20 februari 2025



Inhoud

Afkortingenlijst	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Beleidscontext	5
1.3 Internationaal kader	7
1.4 Afbakening	8
1.5 Vraagstelling	9
1.6 Werkwijze	10
1.7 Opzet van het advies	10
2 Vrouwen in beeld	12
2.1 De Bangkok Rules	12
2.1.1 Bejegening en beveiliging	12
2.1.2 Gezondheidszorg	13
2.1.3 Gezinsleven en moederschap	13
2.1.4 Jonge vrouwen	13
2.2 Aantallen, plaatsingsbeleid en inrichtingen	14
2.2.1 Aantallen	14
2.2.2 Plaatsingsbeleid	14
2.2.3 Inrichtingen	15
2.3 Achtergrond vrouwen in de strafrechtstoepassing	16
2.3.1 Kenmerken delictgedrag	16
2.3.2 Psychische problematiek, slachtofferschap en trauma	17
2.4 Sociaal isolement en stigmatisering	17
2.5 Risico- en beschermende factoren bij resocialisatie	18
2.6 Tussenconclusies	19
3 De organisatie van de inrichtingen	20
3.1 Plaatsen van vrouwen in justitiële inrichtingen	20
3.2 Beperkingen door lage aantallen	21
3.2.1 Beperkte bereikbaarheid	21
3.2.2 Beperkt aantal voorzieningen voor vrouwen	22
3.2.3 Beperkt aanbod opleiding, werk en activiteiten	22
3.3 Aansluiting bij beveiligingsnoodzaak	23
3.4 Aansluiting bij zorgbehoefte	24
3.5 Tussenconclusies	25
4 Aandacht voor vrouwen bij beleidsontwikkeling	27
4.1 Spanning tussen arbeid en re-integratie	27
4.2 Beeldbellen	28
4.3 Beleid bij toenemende vrijheden	29



4.4	Risicotaxatie-instrumenten	30
4.5	Tussenconclusies	31
5	Aandacht voor vrouwspecifieke behoeften	32
5.1	Moeders en kinderen	32
5.1.1	Bezoekmomenten	32
5.1.2	Moeders en kinderen in PI's	33
5.1.3	Moeders en kinderen in tbs-klinieken en JJI's	34
5.2	Vrouwengezondheid	35
5.2.1	Persoonlijke hygiëne	36
5.3	Praktische voorzieningen	36
5.4	Tussenconclusies	37
6	Leefklimaat en bejegening van ingesloten vrouwen	39
6.1	Aandachtspunten voor bejegening	39
6.1.1	Grensoverschrijdend gedrag	39
6.1.2	Respect en menswaardigheid	39
6.1.3	Waarborgen van privacy	40
6.1.4	Belang van relationeel werken	40
6.2	Professionals	41
6.3	Werken met ingesloten vrouwen	42
6.3.1	Sociale veiligheid	42
6.3.2	Module werken met ingesloten vrouwen	42
6.3.3	Beleid over fysieke omgang met vrouwen	42
6.3.4	Onderzoek aan het lichaam	42
6.4	Tussenconclusies	43
7	Perspectief van vrouwen na vrijlating	45
7.1	Vrouwspecifieke aandachtspunten bij re-integratie	45
7.2	Ketensamenwerking	46
7.3	Reclasseringsbeleid voor het werken met vrouwelijke cliënten?	47
7.4	Tussenconclusies	48
8	Conclusies en aanbevelingen	49
8.1	Conclusies	49
8.2	Aanbevelingen	51
	Geraadpleegde stukken	54
	Literatuurlijst	54
	Overige bronnen	59



Afkortingenlijst

APT	Association for the Prevention of Torture
Bjj	Beginnelsenwet justitiële jeugdinrichtingen
BRP	Basisregistratie Personen
Bvt	Beginnelsenwet verpleging terbeschikkinggestelden
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CTP	Centrum voor Transculturele Psychiatrie
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
D&R-plan	Detentie- en re-integratieplan
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
EFP	Expertisecentrum Forensische Psychiatrie
EPR	European Prison Rules
EZV	Extra Zorgvoorziening
FOBA	Forensische Observatie en Begeleiding Afdeling
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ITA	Individuele Traject Afdeling
JCvSZ	Justitieel Centrum voor Somatische Zorg
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
KVJJ	Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd
LBU	Laag Beveiligde Unit
LFPZ	Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg
MMK	Moeder Met Kindhuis
OI DJI	Opleidingsinstituut van DJI
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting
PIJ	plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
piw'er	penitentiair inrichtingswerker
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
PTSS	Posttraumatische stress stoornis
RCGOG	Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld
RJJI	Rijks justitiële jeugdinrichting
TA	Terroristenafdeling
tbs	terbeschikkingstelling
VIC-afdeling	Very Intensive Care-afdeling
Wet SenB	Wet straffen en beschermen



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vrouwen vormen een klein deel van de totale populatie justitiabelen en zijn daarmee een bijzondere categorie binnen de strafrechtstoepassing. Bij de vormgeving van beleid en in de uitvoeringspraktijk zijn mannelijke justitiabelen het uitgangspunt.¹ Uit diverse onderzoeken blijkt dat er te weinig aandacht is voor de specifieke achtergrond, problematiek en behoeften van vrouwelijke justitiabelen.² In de literatuur wordt dit ook wel aangeduid als *institutional thoughtlessness*.³ Vrouwen vormen hiermee een onderbelichte groep.⁴ Dit vormt voor de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) de aanleiding en het uitgangspunt van dit advies.

Uit onderzoek naar vrouwelijke justitiabelen blijkt dat de achtergrond van vrouwen en de delicten die zij plegen verschillen ten opzichte van die van mannen.⁵ Daarnaast kampen vrouwen met andere problemen en hebben ze andere behoeften, bijvoorbeeld als het gaat om hun psychische en lichamelijke gezondheid, welzijn en bejegening. Meer specifieke kennis over en bewustzijn van deze achtergrond en behoeften van vrouwen in de strafrechtstoepassing zijn volgens de RSJ noodzakelijk om beter rekening met hen te kunnen houden bij de ontwikkeling van beleid en in de uitvoeringspraktijk.

1.2 Beleidscontext

De laatste tijd is in het maatschappelijk debat veel aandacht voor grensoverschrijdend gedrag jegens vrouwen. In verschillende sectoren komen misstanden naar boven. Dat geldt helaas ook voor het gevangeniswezen. Dit heeft geleid tot media-aandacht en Kamervragen. Meldingen van gedetineerden zijn binnen het gevangeniswezen niet altijd goed doorgedrongen en opgepakt.⁶ Alhoewel deze misstanden niet de aanleiding vormen voor dit advies, hebben ze wel geleid tot diverse beleidsontwikkelingen die relevant zijn voor dit advies.

Gevangeniswezen

Naar aanleiding van een incidentenonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid⁷ (IJenV) en een advies van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend

¹ Dünkel, Kestermann & Zolondek 2005, p. 3.

² Zie bijv. Owen, Wells & Pollock 2016, De Vogel e.a. 2023a en Slotboom 2024.

³ Crawley 2005, p. 356. Het begrip is aanvankelijk genoemd met betrekking tot oudere gedetineerden.

⁴ RSJ 2025a. De RSJ heeft in het Meerjarenprogramma 2025-2028 als themalijn opgenomen 'de justitiabele in beeld.' De RSJ vindt het belangrijk dat er meer aandacht wordt besteed aan de individuele behoeften en kwetsbaarheden van justitiabelen, waarbij bepaalde groepen bijzondere aandacht verdienen.

⁵ Krabbe & Van Kempen 2017.

⁶ IJenV 2023a, p. 6. Door angst hebben gedetineerden ook niet altijd alles gemeld (p. 19).

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 898; IJenV 2023a.



gedrag en seksueel geweld (RCGOG)⁸ heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming (minister) een pakket aan maatregelen opgesteld voor de drie vrouweninrichtingen die Nederland telt.⁹ Deze maatregelen zijn onder meer gericht op sociale veiligheid¹⁰, de gedragscode¹¹ en de ontwikkeling van een specifieke opleidingsmodule.¹² Tevens heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van Bureau Clara Wichmann bespreekpunten en adviezen meegekregen op het thema sociale veiligheid. Ook is geregeld dat meldingen door gedetineerden bij de commissies van toezicht kunnen worden gedaan zonder medeweten van het afdelingspersoneel. Dat was voorheen niet altijd mogelijk. Daarnaast heeft DJI de Universiteit Leiden gevraagd onderzoek te doen naar de cultuur in de drie vrouweninrichtingen.¹³ In de diverse rapporten¹⁴ wordt erop gewezen dat er naast het nemen van verschillende maatregelen een cultuurverandering binnen het gevangeniswezen noodzakelijk is. De minister onderschreef dat een cultuurverandering met duurzame maatregelen een lange adem vraagt en dat de maatregelen op een goede manier moeten worden geborgd.¹⁵

Forensische zorg

Terwijl binnen het gevangeniswezen tot voor kort nauwelijks aandacht was voor de specifieke kenmerken en behoeften van vrouwen is dat binnen de forensische zorg wel al langer het geval. Sinds 2012 loopt er bijvoorbeeld een multicenter onderzoek¹⁶ naar genderverschillen in de forensische zorg waardoor er inmiddels veel bekend is over de achtergrond van vrouwelijke forensisch psychiatrische patiënten. Naar aanleiding hiervan is een handreiking voor het behandelen van vrouwen in de klinische forensische zorg opgesteld.¹⁷ Het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP) besteedt volop aandacht aan het stimuleren van gendersensitief werken. Ondanks de positieve ontwikkelingen binnen de forensische zorg, is blijvende aandacht voor vrouwen die hier verblijven noodzakelijk.¹⁸

⁸ RCGOG 2024.

⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 24587, nr. 898; *IJenV* 2023a. De drie vrouweninrichtingen zijn PI Zuid-Oost, locatie Ter-Peel, PI Nieuwersluis en PI Zwolle.

¹⁰ Het Programma Sociale Veiligheid heeft diverse acties uitgezet, waarbij het bespreken van het thema sociale veiligheid gestimuleerd wordt. Daarnaast zijn er door de inrichtingen onder andere intervisie bijeenkomsten opgezet en is de gedragscode herzien.

¹¹ PI Nieuwersluis heeft naar aanleiding van het Inspectierapport de eigen gedragscode geactualiseerd. Deze is overgenomen door de andere twee vrouweninrichtingen en zal worden meegenomen in de actualisatie van de DJI-brede gedragscode (2016), welke een aanvulling vormt op Gedragscode Integriteit Rijk (*Kamerstukken II* 2023/24, 24587, nr. 931).

¹² Er is een opleidingsmodule ontwikkeld die specifiek gericht is op kennis en vaardigheden voor het werken met vrouwen die ingesloten zijn binnen het gevangeniswezen (inclusief jeugd) of de forensische zorg.

¹³ Het onderzoek richt zich op sociale veiligheid en seksueel overschrijdend gedrag en is op 5 februari 2025 gepubliceerd.

¹⁴ *IJenV* 2023a; *IJenV* 2024; RCGOG 2024; Van Ginneken & Abbing 2024.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 865.

¹⁶ Een multicenter onderzoek betreft een onderzoek dat in meerdere centra – en in dit geval in meerdere tbs-klinieken – wordt uitgevoerd.

¹⁷ De Vogel e.a. 2023b.

¹⁸ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.



1.3 Internationaal kader

Bangkok Rules

Nederland onderschrijft de internationale richtlijnen voor de bejegening van gedetineerden, de zogenoemde Nelson Mandela Rules.¹⁹ Deze regels omschrijven de minimaal noodzakelijke condities van detentie.²⁰ De Nelson Mandela Rules besteden evenwel geen bijzondere aandacht aan de specifieke behoeften van vrouwen. Dit, terwijl de literatuur laat zien dat achtergronden, behoeften en veiligheidsrisico's van vrouwen en mannen niet gelijk zijn. Om die reden hebben de Verenigde Naties (VN) in 2010 de United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women offenders, de zogenaamde Bangkok Rules, opgesteld.²¹ De Bangkok Rules²² vormen belangrijke internationale richtlijnen. De RSJ gebruikt dit als normatief kader voor dit advies.

Alhoewel de RSJ de Bangkok Rules als uitgangspunt neemt voor dit advies, zijn andere kaders waarin waarborgen en normen zijn opgenomen voor de strafrechtstoepassing uiteraard ook van belang, zoals de European Prison Rules (EPR). Ook in de EPR wordt benadrukt dat het van belang is rekening te houden met specifieke behoeften van vrouwelijke gedetineerden. Waar dit een aanvulling vormt, zal de RSJ deze ook aanhalen.²³

Belang van specifiek kader voor vrouwen

Wanneer vrouwen worden opgesloten moet extra zorgvuldigheid worden betracht. De lijdensdruk die wordt ervaren door gevangenschap, de zogenoemde *pains of imprisonment*, is gender gerelateerd en kan voor mannen en vrouwen verschillen. De Bangkok Rules bieden een belangrijk normatief kader om de negatieve impact van gevangenschap op vrouwen te beperken. Volgens de theorie van Sykes zit pijn van gevangenschap niet alleen in het verlies van vrijheid, maar ook in het "verlies van andere basisbehoeftes zoals het moeten missen van heteroseksuele relaties, autonomie en veiligheid, geliefde spullen en diensten".²⁴ Vrouwen ervaren vooral lijdensdruk als het gaat om het verlies van sociale verbindingen met partners, families, kinderen en vrienden, en gedwongen interacties met mensen die ze niet zelf kiezen, zoals personeel en andere gedetineerden.²⁵ In combinatie met de grotere mate van verlies van veiligheid, persoonlijke integriteit en status, in vergelijking met mannen, kan gevangenschap extra zwaar worden

¹⁹ Alhoewel het hier gaat om zogenaamde *soft law* regels die geen juridisch bindende kracht hebben, worden ze gezien als het belangrijkste internationale raamwerk voor de behandeling van gedetineerden (Slotboom 2024, p. 4).

²⁰ Het gaat dan bijvoorbeeld over de verblijfsruimtes, medische (fysieke en psychische) verzorging en het contact met de buitenwereld.

²¹ Slotboom 2024, p. 4.

²² Aangenomen in een resolutie door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 16 maart 2011 (Resolution A/RES/65/229).

²³ Ook de EPR vallen, net als de Nelson Mandela Rules en de Bangkok Rules, onder de categorie *soft law*.

²⁴ Sykes 1958.

²⁵ Pollock 2002.



ervaren door vrouwen en daarmee tot extra schade leiden. Om gendergelijkheid te bevorderen is een specifiek kader, zoals de Bangkok Rules, voor vrouwen van belang.

1.4 Afbakening

Vrouwen

Doorgaans wordt de klassieke tweedeling man en vrouw aangehouden. Tegenwoordig wordt in diverse studies het bredere begrip *gender* gebruikt. Het gaat hierbij niet uitsluitend om de biologische verschillen maar ook de houdingen, gevoelens en gedragingen die een samenleving associeert met een geslacht. Gender wordt opgevat als een spectrum en gaat dus niet alleen over biologische kenmerken, maar ook om rollen vanuit sociaal, psychologisch en cultureel perspectief.²⁶

Dit advies is gericht op iedereen die als vrouw wordt ingesloten. Dat betekent dat de definitie die de RSJ hanteert breder is dan slechts biologische kenmerken of bijvoorbeeld de omschrijving in het identiteitsbewijs. Transgenders kunnen hier ook onder vallen als zij als vrouw worden ingesloten. De RSJ gaat in dit advies echter niet specifiek in op de achtergrond en behoeften van transgenders, omdat de RSJ van mening is dat dit – net als de achtergrond en behoeften van vrouwen – zelfstandige aandacht verdient.

Omdat minderjarigen in Nederland strafrechtelijk vervolgd kunnen worden vanaf twaalf jaar,²⁷ gaat dit advies in principe ook over meisjes vanaf twaalf jaar. Het aantal minderjarige vrouwen in een gesloten setting op grond van een strafrechtelijke titel is echter erg laag. Wanneer het in dit advies specifiek gaat over vrouwen met betrekking tot de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) zal er worden gesproken over jonge vrouwen.

Sanctietoepassing

Het advies richt zich op de vrijheidsbeneming in een gesloten setting in een strafrechtelijk kader. Het raakt daarmee de domeinen gevangeniswezen, jeugdstrafrecht en de (klinische) forensische zorg.²⁸ De RSJ heeft wat betreft de gesloten justitiële setting specifiek gekeken naar de JJI's,²⁹ de Penitentiaire Inrichtingen (PI's) en de Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's), ofwel de tbs-klinieken.³⁰ Resocialisatie vanuit de gesloten justitiële setting, dus de terugkeer naar de samenleving, wordt hierin ook meegenomen. Omdat de reclassering hierbij ook een

²⁶ De Vogel e.a. 2023b, p. 7. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze begrippen Amelsvoort e.a. 2019; Javdani e.a. 2011.

²⁷ Art. 486 Sv.

²⁸ De forensische behandeling die kan plaatsvinden binnen een JeugdzorgPlus setting wordt in dit advies buiten beschouwing gelaten.

²⁹ Tegenwoordig worden de JJI's Forensische Centra Jeugd genoemd. In dit advies hanteren we de term JJI.

³⁰ Waar in dit advies de gehele doelgroep – zowel gedetineerden als tbs-patiënten – wordt bedoeld, gebruikt de RSJ de term justitiabele(n).



rol kan spelen, wordt in dit advies ook aandacht besteed aan de rol van de reclassering.³¹

De klinische forensische zorg bestaat uit inrichtingen met verschillende beveiligingsniveaus zoals de Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's), Forensisch Psychiatrische Klinieken (FPK's) en de Forensisch Psychiatrische Afdelingen (FPA's). Alhoewel de besproken aandachtspunten met betrekking tot vrouwen ook in de andere klinieken van toepassing kunnen zijn, zal in dit advies de focus liggen op de FPC's, de klinieken met het hoogste beveiligingsniveau. Het FPC zal in dit advies worden aangeduid als tbs-kliniek.

Een belangrijk uitgangspunt van de Bangkok Rules is dat prioriteit moet worden gegeven aan niet-vrijheidsbenemende maatregelen wanneer vrouwen in aanraking komen met justitie.³² Preventie en betekenisvolle alternatieven zijn voor de RSJ belangrijke thema's, maar vallen buiten de scope van dit advies. Dat de vrouwen in een gesloten justitiële setting verblijven, wordt in dit advies als een gegeven gezien.

1.5 Vraagstelling

Het doel van dit advies is om aandacht te vragen voor de achtergrondkenmerken en kwetsbare positie van vrouwen in een gesloten justitiële setting, zodat tegemoet kan worden gekomen aan hun genderspecifieke behoeften. De RSJ beoogt daarmee het thema op de agenda te zetten zodat gendersensitief beleid verder wordt ontwikkeld. Gendersensitief werken houdt in dat rekening wordt gehouden met genderspecifieke behoeften, zodat er zo goed mogelijk kan worden afgestemd op het individu. Dit is in de eerste plaats van belang voor vrouwelijke justitiabelen aangezien zij op dit moment een onderbelichte groep vormen. Maar uiteindelijk is gendersensitief werken waardevol voor alle justitiabelen. Door meer rekening te houden met (gender)verschillen kan immers beter worden afgestemd op het individu.

Aandacht voor genderspecifieke behoeften binnen de strafrechtstoepassing is niet alleen in het belang van de ingesloten vrouwen zelf. Een goede terugkeer van vrouwen naar de samenleving vermindert recidive en is daarmee ook in het belang van een veilige samenleving.

Hoofdvraag:

Hoe kan binnen de strafrechtstoepassing rekening worden gehouden met de genderspecifieke achtergrondkenmerken en behoeften van (jonge) vrouwen tijdens hun verblijf in een gesloten justitiële setting en bij hun terugkeer in de maatschappij?

³¹ Alhoewel de reclassering ook in andere kaders betrokken is, wordt in het kader van dit advies vooral gedacht aan bijzondere voorwaarden met reclasseringstoezicht in aansluiting op een gevangenisstraf of een voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel of PIJ-maatregel. Bijzondere voorwaarden met jeugdreclasseringstoezicht in aansluiting op een plaatsing in een JJI wordt in de advies buiten beschouwing gelaten.

³² Preambule, Bangkok Rules 2011.



Deelvragen:

1. Welke specifieke uitgangspunten gelden er op basis van de Bangkok Rules voor vrouwen in een gesloten justitiële setting en bij hun resocialisatie?
2. Wat zijn de achtergrondkenmerken en behoeften van vrouwen binnen de strafrechtstoepassing?
3. Welke aandachtspunten ziet de RSJ als het gaat om de organisatie van justitiële inrichtingen, de ontwikkeling van beleid, vrouwspecifieke behoeftes, bejegening en bij het perspectief na vrijlating?
4. Wat is er nodig om aan de genderdiversiteit in de strafrechtstoepassing tegemoet te komen?

1.6 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies heeft materiaalverzameling plaatsgevonden waarbij verschillende bronnen zijn geraadpleegd, zoals wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en regelgeving. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen die werkzaam zijn bij het hoofdkantoor van DJI³³, de reclassering, het EFP en Bureau Clara Wichmann. Tevens is er contact geweest met diverse onderzoekers die deskundig zijn op het gebied van vrouwen in de strafrechtstoepassing. Ook is gesproken met een advocaat die de belangen van vrouwelijke gedetineerden behartigt.³⁴ Tot slot heeft de RSJ verschillende inrichtingen voor vrouwen³⁵ bezocht en met vrouwelijke justitiabelen en professionals gesproken. De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegenomen in de beeldvorming. Dit advies vertegenwoordigt niet per definitie de mening van deze geraadpleegde (ervarings)deskundigen.

1.7 Opzet van het advies

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten beschreven van de Bangkok Rules voor het verblijf van vrouwen in een gesloten justitiële setting en bij hun resocialisatie. Ook wordt in dit hoofdstuk beschreven wat de achtergrondkenmerken en behoeften zijn van vrouwen binnen de strafrechtstoepassing. Aan de hand van vijf thema's worden vervolgens wet- en regelgeving, beleid en praktijk getoetst aan een aantal belangrijke uitgangspunten van met name de Bangkok Rules (hoofdstukken 3 tot en met 7).

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop insluiting van vrouwen in justitiële inrichtingen is georganiseerd, zoals het plaatsen van vrouwen, het aantal locaties en de beveiliging. Hoofdstuk 4 gaat in op de specifieke aandacht voor vrouwen bij beleidsontwikkeling en de knelpunten die er kunnen ontstaan wanneer deze

³³ Zoals met medewerkers van de Divisie Individuele Zaken (DIZ), Divisie Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring, de Divisie Forensische Zorg/ Justitiële Jeugdinrichtingen, afdeling Beleid en het Opleidingsinstituut DJI.

³⁴ De RSJ heeft tevens een schriftelijke bijdrage ontvangen d.d. 16 januari 2025.

³⁵ PI Zwolle (25 september 2024), PI Zuid-Oost locatie Ter Peel (16 september 2024), RJJ De Hunnerberg (23 september 2024), Van der Hoeven kliniek (28 augustus 2024).



aandacht onvoldoende is. Hoofdstuk 5 behandelt de vraag in hoeverre er rekening wordt gehouden met vrouwspecifieke behoeften, en gaat in op moederschap, gezondheid van vrouwen en praktische voorzieningen. Hoofdstuk 6 gaat in op de aandachtspunten voor het leefklimaat en bejegening van vrouwen in een gesloten justitiële setting. In hoofdstuk 7 komen de aandachtspunten na vrijlating aan de orde. Waar moet rekening mee worden gehouden wanneer vrouwen weer buiten komen? In hoofdstuk 8 worden tot slot conclusies en aanbevelingen geformuleerd aan de hand van de vijf besproken thema's.



2 Vrouwen in beeld

Vrouwen binnen de justitieketen hebben andere persoonlijke en criminologische kenmerken dan mannen. Om die reden is aandacht voor vrouwspecifieke aspecten tijdens het verblijf in een justitiële inrichting en bij de re-integratie van groot belang. In dit hoofdstuk gaat de RSJ in op de Bangkok Rules en op de feiten en cijfers over vrouwen binnen de strafrechtstoepassing.

2.1 De Bangkok Rules

De RSJ hanteert in dit advies de Bangkok Rules als normatief uitgangspunt voor beleid voor vrouwen in de strafrechtstoepassing. De Bangkok Rules bieden een internationaal normatief kader om gendergelijkheid binnen strafrechtssystemen te bevorderen. Mensenrechten staan hierin centraal. Op het moment dat vrouwen in een gesloten setting terecht komen is het volgens de Bangkok Rules van belang bijzondere aandacht te besteden aan vrouwspecifieke behoeften en de aansluiting van beleid op deze behoeften. Zo wordt er aandacht besteed aan vrouwspecifieke gezondheidszorg en de praktische voorzieningen die hierbij van belang zijn. Ook wordt de effectiviteit van insluiting behandeld, specifiek voor gedetineerde vrouwen en voor vrouwen die zijn onderworpen aan vrijheidsbenemende maatregelen. De Bangkok Rules vormen een belangrijk internationaal kader voor veel gevangenisautoriteiten en strafrechtelijke instanties. Hoewel de Bangkok Rules wereldwijd worden onderschreven, verdient de implementatie nog dringend aandacht.³⁶

2.1.1 Bejegening en beveiliging

Het beveiligingssysteem in een justitiële inrichting moet aansluiten bij genderspecifieke behoeften en rekening houden met het, over het algemeen, lagere risico dat vrouwelijke justitiabelen vormen voor andere justitiabelen.³⁷ Daarnaast moeten vrouwen die geestelijke gezondheidszorg behoeven niet op een afdeling met beperkingen (isolatie, zware beveiliging) worden geplaatst, uitsluitend op grond van hun psychische problematiek.³⁸ Het plaatsen in een zwaar beveiligingsregime of isolatie kan bijzonder schadelijke effecten hebben op vrouwelijke justitiabelen.³⁹ Het personeel moet tevens bekend zijn met achtergronden, kenmerken en behoeften van vrouwen voor een juiste bejegening en goede behandeling. De Bangkok Rules benadrukken dat het personeel training moet krijgen, gericht op het voorkomen van discriminatie en seksuele intimidatie en het ontwikkelen van gendersensitiviteit.⁴⁰ Daarnaast bevatten de Bangkok Rules regels die gaan over het onderzoek aan het lichaam en kleding⁴¹ en medische onderzoek.⁴²

³⁶ Krabbe & van Kempen 2017, p. 3-34.

³⁷ Rule 41, Bangkok Rules 2011.

³⁸ Rule 41d, Bangkok Rules 2011.

³⁹ Rule 41a, Bangkok Rules 2011.

⁴⁰ Rules 29-35, Bangkok Rules 2011.

⁴¹ Rules 19-20, Bangkok Rules 2011.

⁴² Rules 10-11, Bangkok Rules 2011.



2.1.2 Gezondheidszorg

Gezondheidszorg is een centraal thema binnen de Bangkok Rules. Vrouwen hebben een andere gezondheidszorg- en hygiënebehoefte dan mannen.⁴³ Voorbeelden hiervan zijn zorg omtrent zwangerschap, bevalling en menstruatie. Daarnaast wordt bijzondere aandacht geschonken aan geestelijke gezondheidszorg. Een deel van de regels is specifiek gewijd aan stress en trauma, veelvoorkomend bij vrouwelijke justitiabelen.⁴⁴ De Bangkok Rules bepleiten het creëren van een omgeving die rekening houdt met en inspeelt op deze omstandigheden en behoeften.

2.1.3 Gezinsleven en moederschap

Veel vrouwelijke justitiabelen zijn moeder en/of hebben een cruciale verzorgingstaak in de familie. Om die reden stellen de Bangkok Rules dat aan vrouwen, zo veel als mogelijk, niet-vrijheidsbenemende straffen of maatregelen moeten worden opgelegd. Echter, als opsluiting de enige optie is, dan moet de rechter de zorgtaak als belangrijke verzachtende omstandigheid kunnen meewegen.⁴⁵ Als een vrijheidsstraf wordt opgelegd, moet volgens de Bangkok Rules bijzondere aandacht worden besteed aan zwangerschap en moederschap in een gesloten setting. Bij een zwangerschap moet er in een justitiële inrichting extra aandacht zijn voor de ondersteuning van en medische zorg voor deze vrouwen. Speciale aandacht en zorg gaat hierbij uit naar jonge vrouwen, omdat zij vanwege hun leeftijd een groter risico lopen op medische complicaties tijdens de zwangerschap.⁴⁶

De beslissing om een kind al dan niet bij moeder in detentie te laten verblijven, moet in het belang zijn van het kind en daarnaast moet goede zorg voor het kind beschikbaar zijn.⁴⁷ Indien kinderen niet bij hun moeder kunnen verblijven, moet het gevangenisbeleid contact voldoende aanmoedigen en faciliteren.⁴⁸ Ook wordt in de Bangkok Rules gesteld dat het regelmatig ontvangen van bezoek voor vrouwen mogelijk moet worden gemaakt. Om die reden is het van belang dat vrouwelijke justitiabelen zo dicht mogelijk bij de eigen woonplaats worden geplaatst.⁴⁹ Deze factoren zijn ook van belang daar waar het gaat om resocialisatietrajecten en daarmee het bevorderen van het netwerkherstel en het verminderen van een stigma.⁵⁰

2.1.4 Jonge vrouwen

De Bangkok Rules wijden een aparte sectie aan jonge vrouwen in justitiële inrichtingen. Naast de regel die beschrijft dat tegemoet moet worden gekomen aan de beschermings- en zorgbehoefte van jonge vrouwen,⁵¹ wordt in het bijzonder

⁴³ Krabbe & Van Kempen 2017, p. 3-34.

⁴⁴ Rules 12-13, Bangkok Rules 2011.

⁴⁵ Rule 61, Bangkok Rules 2011.

⁴⁶ Rule 39, Bangkok Rules 2011.

⁴⁷ Rules 49-51, Bangkok Rules 2011.

⁴⁸ Rules 26-28, Bangkok Rules 2011.

⁴⁹ Rule 4, Bangkok Rules 2011.

⁵⁰ Rule 45, Bangkok Rules 2011.

⁵¹ Rule 36, Bangkok Rules 2011.



stilgestaan bij opleidingen en activiteiten die aansluiten bij jonge vrouwen in een gesloten setting.⁵²

2.2 Aantallen, plaatsingsbeleid en inrichtingen

2.2.1 Aantallen

In Nederland is ongeveer 7% van de instroom in het gevangeniswezen en ongeveer 4% van de instroom in de tbs-klinieken vrouw.⁵³ Binnen de justitiële jeugdinrichtingen is 4% van de totale instroom vrouw.⁵⁴ Uit de literatuur komt naar voren dat het aandeel vrouwen in de criminaliteit de laatste twintig jaar lijkt toe te nemen. Wereldwijd wordt gezien dat er zowel in absolute aantallen als in verhouding meer vrouwen worden veroordeeld en gedetineerd of opgenomen in de forensische zorg.⁵⁵ In Nederland is er echter geen sprake van een toename van het aandeel vrouwen en is er geen sprake van een toename van de ernst van delicten gepleegd door vrouwen.⁵⁶ Volgens de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), uit 2023, is het aantal vrouwelijke gedetineerden de afgelopen jaren gedaald (van ruim 3000 vrouwen in 2015 naar 1930 vrouwen in 2022).⁵⁷ Ook binnen de JJI's is de populatie jonge vrouwen de afgelopen jaren niet toegenomen.⁵⁸

2.2.2 Plaatsingsbeleid

In de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) en Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (Bjj) is vastgelegd dat vrouwen en mannen gescheiden moeten worden ondergebracht.⁵⁹ De minister kan hiervan afwijken door inrichtingen of afdelingen met een bijzondere bestemming hiervoor aan te wijzen.⁶⁰ De directeur van de desbetreffende inrichting kan gedetineerden van verschillend geslacht die in dezelfde inrichting verblijven wel in de gelegenheid stellen gezamenlijk aan activiteiten deel te nemen.⁶¹ De plaatsing geschiedt op basis van de geslachtsaanduiding in de Basisregistratie Personen (BRP). De Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI is belast met beslissingen over de plaatsing van individuele justitiabelen. De BRP vormt de basis voor de plaatsing van individuele justitiabelen, maar DIZ kan - indien nodig - ook andere aspecten meenemen, zoals gender gerelateerde fysieke kenmerken, de eigen voorkeur van de justitiabele en eventuele psychische en lichamelijke problematiek.⁶² Binnen de klinische forensische zorg verblijven mannen en vrouwen gemengd en plaatst DJI patiënten op basis van de zorgbehoefte en beveiligingsnoodzaak uit de indicatiestelling, en op basis van de regio van herkomst.⁶³

⁵² Rule 38, Bangkok Rules 2011.

⁵³ Feiten en cijfers DJI over instroom 2023.

⁵⁴ Feiten en cijfers DJI over instroom 2023.

⁵⁵ De Vogel 2018.

⁵⁶ Slotboom 2024.

⁵⁷ Slotboom 2024.

⁵⁸ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

⁵⁹ Art. 11 lid 1 Pbw en art. 9 lid 1 Bjj.

⁶⁰ Art. 11 lid 3 Pbw en art. 9 lid 3 Bjj.

⁶¹ Art. 11 lid 4 Pbw en art. 9 lid 2 Bjj.

⁶² Jacobs 2024.

⁶³ www.forensischezorg.nl/kader/beleid/plaatsingsbeleid-forzo.



Overigens moet bij de plaatsing van iedere justitiabele rekening worden gehouden met de regio van herkomst of de regio waarin de justitiabele zich in de toekomst zal vestigen.⁶⁴ Een straf of maatregel moet zo veel mogelijk ten uitvoer worden gelegd in de sociale omgeving van de justitiabele.⁶⁵

2.2.3 Inrichtingen

Lange tijd was er slechts één justitiële jeugdinrichting waar jonge vrouwen geplaatst konden worden. Dit is Rijks Justitiële Jeugdinrichting (RJJ) De Hunnerberg in Nijmegen. RJJ De Hunnerberg heeft twee afdelingen voor jonge vrouwen: een kort verblijf afdeling en een lang verblijf afdeling. Op iedere afdeling kunnen tussen de zes en acht jonge vrouwen verblijven. Daarnaast heeft RJJ De Hunnerberg een aantal plekken voor jonge vrouwen beschikbaar op de laag beveiligde unit (LBU). Na de zomer van 2025 kunnen jonge vrouwen ook geplaatst worden in justitiële jeugdinrichting Teylingereind. Daarnaast zijn er enkele specialistische afdelingen waar jonge vrouwen kunnen worden geplaatst. Dat zijn de Individuele Traject Afdeling (ITA), de observatieafdeling, de Forensische Observatie en Begeleidingsafdeling (FOBA) en de VIC-afdeling (Very Intensive Care).⁶⁶ Deze afdelingen bevinden zich verspreid over de JJI-locaties.⁶⁷

Voor volwassen vrouwen zijn er drie penitentiaire inrichtingen (PI's): PI Zwolle, PI Nieuwersluis en PI Ter Peel. Deze inrichtingen hebben zowel een huis van bewaring als een gevangenis. Daarnaast zijn er twee locaties met een beperkt beveiligde afdeling (PI Ter Peel en PI Nieuwersluis) en is er één arrestantenafdeling (PI Ter Peel). Tot slot is er één Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC), één Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) en een terroristenafdeling (TA) voor vrouwen. Deze bevinden zich in de PI Zwolle. Er zijn ongeveer 600 plekken in totaal, verdeeld over de drie PI's.⁶⁸ Daarnaast zijn er nog andere PI's waar vrouwen geplaatst kunnen worden op specifieke afdelingen. In deze PI's zijn geen aparte afdelingen voor vrouwen en worden vrouwen en mannen gemengd geplaatst. Voorbeelden hiervan zijn het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg (JCvSZ) in PI Haaglanden, het PPC in JC Zaanstad en het Pieter Baan Centrum (PBC), waar vrouwen ten behoeve van observatie en onderzoek door gedragsdeskundigen kunnen worden geplaatst.⁶⁹

In de klinische forensische zorg kunnen mannen en vrouwen – zoals genoemd – gemengd verblijven. Desondanks zijn er slechts drie tbs-klinieken waar vrouwen kunnen worden geplaatst: CTP Veldzicht, de Van der Hoeven kliniek en de Oostvaarderskliniek. Daarnaast kunnen vrouwen geplaatst worden in de Langdurige

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 24253, nr. 3, p. 26; Art. 25 lid 7 Rspog; Plaatsingskader tbs dwang, p. 3; Handboek Forensische zorg, p. 45.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 24253, nr. 3, p. 27.

⁶⁶ Bestemmingsaanwijzing RJJ.

⁶⁷ Op deze afdelingen kunnen jonge vrouwen en jonge mannen samen worden geplaatst. Van deze mogelijkheid wordt echter alleen in uitzonderlijke gevallen gebruik gemaakt.

⁶⁸ Jaarverslagen CvT 2023 PI Nieuwersluis, PI Ter Peel en PI Zwolle.

⁶⁹ Blijkt uit schriftelijke communicatie met DJI.



Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ) in Zeeland (Noord Brabant) en Vught. Het aantal behandelplekken voor vrouwelijke patiënten in tbs-klinieken is beperkt.⁷⁰

Gelet op het feit dat er, zowel voor de jeugd, als binnen het gevangeniswezen en de forensische zorg, maar een beperkt aantal locaties in het land is waar vrouwen geplaatst kunnen worden, betekent dit dat regionale plaatsing voor vrouwen niet of nauwelijks mogelijk is.⁷¹

2.3 Achtergrond vrouwen in de strafrechtstoepassing

2.3.1 Kenmerken delictgedrag

Het delictgedrag en de justitiële voorgeschiedenis van vrouwen verschillen in het algemeen met die van mannen.⁷² Vrouwen zijn vaker ouder dan mannen tijdens het plegen van het eerste delict en zijn vaker *first offender*. De slachtoffers van veroordeelde vrouwen zijn vaker bekenden (kind, of (ex-)partner) en jonge vrouwen richten hun geweld vooral op broers, zussen of leeftijdsgenoten. Bepaalde delicten worden nagenoeg alleen door vrouwen gepleegd, zoals neonaticide (het doden van een pasgeboren baby). Andere delictsvormen waar vrouwen relatief vaker voor worden veroordeeld, zijn vermogensdelicten, drugsgerelateerde delicten, met name drugssmokkel, en brandstichting.⁷³

Er is veel onderzoek verricht naar de achtergrond van geweld door vrouwelijke plegers. Dit laat zien dat geweld gepleegd door vrouwen anders van aard is dan geweld gepleegd door mannen, namelijk vaker reactief, indirect en binnen sociale relaties en juist minder vaak instrumenteel en/of seksueel. Vrouwen blijken bovendien vaker gedreven te worden door relationele motieven, zoals jaloezie, krenking of wraak. De motieven van mannen hebben een meer antisociaal of instrumenteel karakter, zoals het verwerven van geld, macht en status.

Binnen criminele samenwerkingen lijken vrouwen vaker een faciliterende of sociale rol in te nemen. Dit kan verklaren waarom vrouwen minder snel als verdachte worden gezien.⁷⁴ Het stereotype beeld van de delinquente vrouw is momenteel echter aan het veranderen. Met name bij jongere plegers, wordt in de opsporing bij ernstige geweldsdelicten niet meer primair uitgegaan van een man.⁷⁵

⁷⁰ Hetzelfde geldt voor de FPK's en FPA's. Hoewel vrouwen in theorie in elke FPK of FPA geplaatst kunnen worden, pakt dit in de praktijk anders uit en is er slechts een beperkt aantal plekken voor vrouwen beschikbaar.

⁷¹ Als gedetineerde vrouwen in verband met psychische problematiek of om veiligheidsredenen op een PPC, BPG, TA of EBI moeten verblijven, kunnen zij ook in andere inrichtingen worden geplaatst. Op deze plekken kunnen mannen en vrouwen in feite samen geplaatst worden.

⁷² De Vogel 2018; De Vogel e.a. 2023a.

⁷³ De Vogel 2018.

⁷⁴ Beerthuizen e.a. 2023, p. 111.

⁷⁵ Beerthuizen e.a. 2023, p. 111.



2.3.2 Psychische problematiek, slachtofferschap en trauma

Vrouwen die delicten plegen komen in plaats van in het strafrecht, vaker in een hulpverlenings- of zorgtraject terecht dan mannen.⁷⁶ Dit betekent dat wanneer vrouwen eenmaal in een justitiële inrichting terecht komen, zij vaak al een behandelgeschiedenis in een civielrechtelijk GGZ-kader hebben en dat de aanwezigheid van problematiek veel frequenter en over het algemeen ernstiger is. Professionals uit het veld benoemen dat zij de laatste jaren een veranderde groep vrouwelijke justitiabelen zien, waarbij complexe problematiek vaker een grote rol speelt.⁷⁷ Op het vlak van psychische problematiek wordt bij vrouwen vaker co-morbiditeit vastgesteld, oftewel het gelijktijdig voorkomen van verschillende psychische stoornissen bij een individu. Vaker dan bij mannen is er sprake van internaliserende problemen, zoals posttraumatische stress stoornis (PTSS), angststoornissen, depressie en zelfbeschadigend gedrag. Vrouwen zijn aanzienlijk vaker gediagnosticeerd met een borderline persoonlijkheidsstoornis en minder vaak met een antisociale persoonlijkheidsstoornis dan mannelijke justitiabelen.⁷⁸

Tot slot is de traumageschiedenis van vrouwen veelal ernstiger en complexer dan bij mannen.⁷⁹ Vrouwen zijn vaker seksueel misbruikt en hebben meerdere vormen van slachtofferschap meegemaakt. Daarnaast is er bij vrouwen een langduriger patroon van slachtofferschap in zowel de kindertijd als volwassenheid. Met name vrouwen met een verstandelijke beperking en vrouwen gediagnosticeerd met een borderline persoonlijkheidsstoornis waren opvallend vaak slachtoffer tijdens hun jeugd.⁸⁰

2.4 Sociaal isolement en stigmatisering

Uit internationaal onderzoek blijkt dat vrouwen in justitiële inrichtingen meer sociaal geïsoleerd zijn dan mannen en ook minder bezoek krijgen gedurende de periode dat zij vastzitten.⁸¹ Professionals uit het veld en vrouwelijke justitiabelen zelf bevestigen dit beeld.⁸² Dit isolement is vaak al aanwezig voorafgaand aan de straf of maatregel. Het delinquente gedrag kan dan het gevolg zijn van sociale vervreemding. Het isolement kan echter ook een gevolg zijn van de straf of maatregel. De kans is groot dat een vrouw – gelet op het beperkte aantal justitiële inrichtingen waar zij geplaatst kan worden – ver van haar netwerk wordt ingesloten, wat de mogelijkheid voor contact met het sociale netwerk kan beperken. Daarnaast leidt een straf of maatregel tot grotere stigmatisering van vrouwen met als mogelijk gevolg verstoting door hun partner, familie en sociaal netwerk.⁸³ Het ontbreken van steun vanuit het sociale netwerk kan een goede resocialisatie bemoeilijken. De Bangkok Rules stellen

⁷⁶ De Vogel 2018.

⁷⁷ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

⁷⁸ De Vogel 2018.

⁷⁹ De Vogel 2018.

⁸⁰ De Vogel 2018.

⁸¹ Leigey & Reed 2014; Moloney, Van den Bergh & Moller 2009, p. 426-430.

⁸² Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

⁸³ Vanliefde & Nederlandt 2023.



dan ook dat justitiële inrichtingen moeten inzetten op het verminderen van een stigma en het herstellen of verbeteren van contact met het sociaal netwerk.⁸⁴

Veel vrouwelijke justitiabelen zijn ook moeder. Ongeveer 70% van de gedetineerde vrouwen is moeder van tenminste één minderjarig kind.⁸⁵ Dit betekent dat zij de zorg voor hun kind(eren), gedurende hun detentie (of verblijf in een tbs-kliniek), aan anderen moeten overlaten. Dit wordt door veel vrouwelijke justitiabelen als zwaar ervaren.⁸⁶ Daar komt nog bij dat slechts de helft van de vrouwen met kinderen bezoek krijgt van hun kinderen.⁸⁷ Weinig bezoek van kinderen vergroot vervolgens de kans op psychische klachten, waaronder depressieve klachten, angst en zelfverwonding.⁸⁸

2.5 Risico- en beschermende factoren bij resocialisatie

Enkele voor vrouwelijke justitiabelen specifieke beschermende factoren die de kansen op een succesvolle resocialisatie vergroten, zijn: opleiding, economische zelfstandigheid, zelfvertrouwen en zelfwaardering en een goede fysieke en psychische gezondheid. Positieve sociale relaties en steun bieden daarnaast ook bescherming tegen recidive voor vrouwen.⁸⁹

De omstandigheden na een detentie of opname kunnen soms echter dermate zwaar zijn, dat het vrouwen niet lukt een ander leven in te richten na hun vrijlating.⁹⁰ Zo vergroot het ontbreken van praktische ondersteuning bij belangrijke primaire behoeften, zoals onderdak en inkomen, de kans op terugval. Als er geen onderdak is, wordt het op andere leefgebieden ook moeilijk, bijvoorbeeld bij het vinden van werk of het aanvragen van financiële hulp.⁹¹ Daarnaast zijn vrouwen voorafgaand aan een detentie, maar ook daarna, vaak de belangrijkste verzorger van kinderen en ook dit kan consequenties hebben voor het verloop van het re-integratieproces. Sommige vrouwen worden geacht de zorg voor kinderen, gezin en huishouden (waar zij vaak alleen voor staan) onmiddellijk weer op zich te nemen wat voor (extra) verantwoordelijkheid, druk en stress kan zorgen.⁹² Onderzoek heeft aangetoond dat gedetineerde vrouwen problemen ervaren bij het creëren van een stabiele thuissituatie en veel stress hebben over hun opvoedvaardigheden. Hoewel de aanwezigheid van kinderen enerzijds kan zorgen voor een sterke motivatie om succesvol te re-integreren, blijkt de zorg voor kinderen ook een risicofactor voor recidive te zijn.⁹³

⁸⁴ Rule 45, Bangkok Rules 2011.

⁸⁵ www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/vrouwen-in-detentie.

⁸⁶ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

⁸⁷ Slotboom 2024.

⁸⁸ Slotboom 2024; Ezinga & Hissel 2010.

⁸⁹ De Vogel 2018; Rodermond 2018.

⁹⁰ Rodermond 2018.

⁹¹ Rodermond 2018.

⁹² Doekhie e.a. 2024.

⁹³ Rodermond 2023; De Vogel 2018.



2.6 Tussenconclusies

- Het internationale kader van de Bangkok Rules benadrukt het belang van aandacht voor vrouwspecifieke aspecten gedurende het verblijf in een justitiële inrichting en bij de re-integratie, en is gebaseerd op de achtergrondkenmerken en specifieke behoeften van vrouwen.
- In vergelijking met mannen laten vrouwen ander delictgedrag zien, hebben zij vaker last van (complexe) psychische problematiek en zijn zij in het verleden vaker zelf slachtoffer geweest, waardoor zij kampen met trauma.
- Naast de vaak complexe problematiek ervaren vrouwen gedurende het verblijf in een justitiële inrichting weinig steun vanuit het sociale netwerk, krijgen zij weinig bezoek en zijn zij meer sociaal geïsoleerd dan mannen. Ook moeten zij omgaan met het feit dat zij de zorg voor hun kinderen aan anderen moeten overlaten. Dit maakt dat het verblijf in een justitiële inrichting voor vrouwen extra zwaar is.
- Na vrijlating nemen vrouwen vaak direct weer de primaire zorgtaak voor kinderen, huis en gezin op zich, wat tot grote druk en stress kan leiden en het resocialisatieproces negatief kan beïnvloeden. Speciale aandacht voor de invloed van deze zorgtaken en verantwoordelijkheden op het re-integratieproces van vrouwen is van belang.



3 De organisatie van de inrichtingen

Gezien het feit dat vrouwelijke justitiabelen over het algemeen een laag risicoprofiel hebben en een zware beveiliging tegelijkertijd schadelijke gevolgen kan hebben, is een individuele risico-inschatting en beveiliging op maat van belang (Rule 41). Daarnaast moeten vrouwen zo dicht mogelijk geplaatst worden bij hun woonplaats of bij de plek waar ze naar zullen terugkeren (Rule 4). Ook moet voldoende zorg voor mentaal welzijn beschikbaar zijn in gevangenissen (Rule 12). Daarnaast moet het aanbod van programma's binnen justitiële settings voldoende aansluiten bij de genderspecifieke behoeften van vrouwen (Rule 42).⁹⁴

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde op welke manier bij de organisatie van justitiële inrichtingen rekening wordt gehouden met de achtergrondkenmerken en behoeften van vrouwen. Daartoe wordt ingegaan op het samenplaatsen van vrouwen met mannen en de beperkte mogelijkheden die inherent zijn aan het geringe aantal vrouwen. Daarnaast komt de aansluiting bij de zorgbehoefte en beveiligingsnoodzaak aan de orde.

3.1 Plaatsen van vrouwen in justitiële inrichtingen

Alhoewel in de EPR het uitgangspunt is dat mannen en vrouwen gescheiden worden gedetineerd, kunnen wel gezamenlijk activiteiten worden verricht. Daarnaast kan van gescheiden plaatsing worden afgeweken als dat in het belang van alle betrokken gedetineerden is en zij hiermee instemmen.⁹⁵ Dit vormt echter een uitzondering en moet uiterst zorgvuldig gebeuren. Ook de Pbw en Bjj maken deze uitzondering mogelijk bij plaatsing in een inrichting of afdeling voor bijzondere opvang.⁹⁶ Binnen de forensische zorg is het samenplaatsen staande praktijk. Er zijn diverse voor- en nadelen aan het al dan niet gemengd plaatsen.

Uit de gesprekken met justitiabelen en personeel blijkt dat gemengde plaatsing ten goede kan komen aan de sfeer in een groep. Mannen kunnen bijvoorbeeld meer empathisch gedrag en minder agressief en intimiderend gedrag vertonen.⁹⁷ In een onderzoek naar gemengd behandelen in de forensische zorg gaf de meerderheid van patiënten en professionals aan voorstander te zijn van gemengd behandelen.⁹⁸ De praktijk wijst uit dat gemengde groepen een meerwaarde hebben. Het komt het meest overeen met de maatschappij en biedt daardoor aanknopingspunten voor de behandeling en resocialisatie.⁹⁹

⁹⁴ Bangkok Rules 2011.

⁹⁵ Rule 18.8b en 18.9 EPR. In de Bangkok Rules is hier niet expliciet iets over opgenomen.

⁹⁶ Art. 11 lid 3 Pbw en art. 9 lid 3 Bjj.

⁹⁷ De Vogel e.a. 2023a. p. 42.

⁹⁸ De Vogel e.a. 2023a. P. 42.

⁹⁹ De Vogel e.a. 2023a. P. 42.



Gemengde groepen hebben echter ook nadelen. Agressieproblematiek of manipulatief gedrag van de justitiabelen kunnen bijvoorbeeld specifiek gericht zijn op de andere sekse met een risico op herhaling van slachtofferschap.¹⁰⁰ Ook kunnen een trauma of andere negatieve (seksuele) ervaringen met de andere sekse van invloed zijn op hoe een justitiabele op iemand van een andere sekse reageert of zich gedraagt. Daarom is een zorgvuldige afweging bij samenplaatsen altijd noodzakelijk. Een ander nadeel is dat er bij gemengde groepen soms onwenselijke seksuele relaties ontstaan. Dit vraagt om extra zorg en aandacht van de medewerkers. Het samenplaatsen van vrouwen en mannen brengt ook het vraagstuk rondom anticonceptie met zich mee. De inrichtingen achten het problematisch als vrouwelijke justitiabelen niet openstaan voor anticonceptie en vinden het onwenselijk dat zij tijdens hun detentie of opname zwanger raken.

3.2 Beperkingen door lage aantallen

Een belangrijk knelpunt dat naar voren is gekomen hangt samen met het lage aantal (jonge) vrouwen dat is opgenomen in gesloten justitiële voorzieningen, waardoor er nauwelijks differentiatie mogelijk is. Dit is een realiteit waar zowel de instellingen als de vrouwen mee te maken hebben en nadeel van ondervinden.

3.2.1 Beperkte bereikbaarheid

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is er op dit moment slechts één justitiële jeugdinrichting¹⁰¹ waar jonge vrouwen geplaatst kunnen worden en zijn er drie justitiële inrichtingen voor volwassen vrouwen. Voor bijzondere afdelingen zoals de arrestantenafdeling, TA, en ISD kunnen vrouwen slechts terecht in één PI. Daarnaast zijn er twee beperkt beveiligde afdelingen en twee PPC's.¹⁰² Voor tbs-klinieken geldt dat er drie locaties zijn waar vrouwen geplaatst kunnen worden. Ter vergelijking: er zijn zes JJI's en vijf Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ's) waar jonge mannen geplaatst kunnen worden, en 24 PI's en 11 tbs-klinieken waar mannen geplaatst kunnen worden.

Door het beperkte aantal locaties is het heel lastig om vrouwen regionaal, in de buurt waar zij vandaan komen, te plaatsen. Het (internationale) uitgangspunt van regionale plaatsing is hierdoor niet haalbaar. PI Nieuwersluis ligt centraal in Nederland. Dat geldt niet voor PI Ter Peel. Het kost veel moeite om deze locatie te bereizen, zeker met het openbaar vervoer. Dit leidt tot de schrijnende situatie dat de vrouwen in deze inrichting nauwelijks bezoek krijgen.¹⁰³ Ook voor het sociaal netwerk van de jonge vrouwen in RJJI De Hunnerberg is een bezoek aan de JJI vanwege de reistijd en bereikbaarheid een grote opgave. De jonge vrouwen vertellen dat dit voor hun netwerk niet wekelijks op te brengen is.

¹⁰⁰ De Vogel e.a. 2023a, p. 42.

¹⁰¹ Na de zomer van 2025 kunnen jonge vrouwen ook geplaatst worden in justitiële jeugdinrichting Teylingereind.

¹⁰² PI Ter Peel en PI Nieuwersluis.

¹⁰³ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.



3.2.2 Beperkt aantal voorzieningen voor vrouwen

Het is lastig om vrouwen in het kader van een tbs-maatregel in een forensische kliniek met beveiligingsniveau drie (FPK) of vier (FPC) te plaatsen. Simpelweg omdat het aantal plekken erg beperkt is, zeker als het ook nog om specialistische zorg gaat. Het gevolg is dat vrouwen in de gevangenis soms erg lang op een tbs-plaatsing moeten wachten.¹⁰⁴

Alhoewel voorzieningen op papier vaak vrouwen toelaten, kan het vrouw zijn in de praktijk toch een contra-indicatie vormen. Het feit dat vrouwen verreweg de minderheid vormen maakt dat er naast de inhoudelijke criteria een extra toets plaatsvindt. Bij een aanmelding voor een voorziening wordt namelijk ook de vraag gesteld of een vrouw wel in de groep past. Het feit dat de justitiabele een vrouw is, kan een contra-indicatie vormen voor plaatsing. Dit maakt het extra lastig om vrouwen te plaatsen.

Voorzieningen met een lager beveiligingsniveau zijn voor jonge vrouwen vrijwel niet beschikbaar. Alhoewel er een pilot plaatsvindt op de LBU in RJJ De Hunnerberg, is het op dit moment namelijk (nog) niet mogelijk om jonge vrouwen in een KVJJ te plaatsen.¹⁰⁵ DJI heeft de wens geuit ook in (een deel van) de KVJJ's een pilot samenplaatsen uit te voeren. Hier moet een politiek besluit over worden genomen.

3.2.3 Beperkt aanbod opleiding, werk en activiteiten

De beperkte aantallen vrouwen zorgen voor aanzienlijk minder keuzemogelijkheden voor arbeid en opleidingen, maar ook voor activiteiten in de vrije tijd of tijdens vakantieperiodes, dan voor mannen. Dit is gebleken uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

Opleiding en werk

Voor mannen is er verdeeld over de verschillende PI's een groot aanbod aan leer- en werkmogelijkheden. Zo zijn er onder andere werkplaatsen voor hout- en metaalbewerking, wasserijen, bakkerijen, schilderonderhoud, groenonderhoud, fietsenmakerij, koffiebranderij of logistiek.¹⁰⁶ Vrouwen zijn vooral aangewezen op zaalarbeid, waar bijvoorbeeld eenvoudig inpakwerk wordt verricht, evenals groenvoorziening¹⁰⁷ en schoonmaak. Daarnaast zijn er mogelijkheden tot montage en textiel (PI Nieuwersluis), onderhoud, de winkel (PI Ter Peel) en metaalbewerking (PI Zwolle). Van metaalbewerking wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt door vrouwen. Daarnaast heeft PI Ter Peel een bajascafé en PI Nieuwersluis een Vergadercentrum DJI waar de vrouwen werkervaring kunnen opdoen in o.a. de horeca.

¹⁰⁴ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies met DJI heeft gevoerd.

¹⁰⁵ De minister heeft deze voorziening nog niet als zodanig aangewezen (art. 9 lid 3 BJJ).

¹⁰⁶ Logistiek betreft intern transport van materialen en producten d.m.v. bijv. palletwagens en heftrucks.

¹⁰⁷ In PI Nieuwersluis en PI Zwolle.



In RJJI De Hunnerberg wordt geprobeerd om een zo gevarieerd mogelijk aanbod van zowel theoretische als praktijkgerichte opleidingen aan te bieden, zoals horeca, kok, verkoop/retail, groen, elektro- en installatietechniek, sport en dienstverlening, facilitaire dienstverlening en meubelmakerij. De jonge vrouwen vinden dit aanbod te veel op jonge mannen gericht en zouden graag de opleiding tot kapper of schoonheidsspecialiste volgen. Maar dit is niet mogelijk.¹⁰⁸

Activiteiten

Ook de overige activiteiten, bijvoorbeeld tijdens het weekend of in de vakanties, zijn vaak op jonge mannen gericht. De jonge vrouwen geven aan dat ze graag zouden zien dat activiteiten meer op hen gericht worden. Zo zouden ze graag iets doen met dans en muziek. In de Van der Hoeven kliniek worden *ladies nights* georganiseerd. Deze naam geeft volgens de vrouwen die in de kliniek verblijven al aan dat mannen de norm zijn. Eigenlijk zou het volgens hen niet nodig moeten zijn een dergelijke avond te organiseren.¹⁰⁹

3.3 Aansluiting bij beveiligingsnoodzaak

Beveiligingsniveau

Vrouwen vormen, in vergelijking met mannen, een laag veiligheidsrisico voor anderen en een hoog veiligheidsrisico voor zichzelf.¹¹⁰ Vrouwen hebben daarom vaak niet dezelfde veiligheidsmaatregelen nodig als mannelijke justitiabelen.¹¹¹ Vrouwen die wel een hogere beveiliging nodig hebben, zijn bijvoorbeeld vrouwen met psychische problemen of vrouwen die een geweldsdelict hebben gepleegd.¹¹² Omdat PI's vaak gebouwd worden voor mannen, sluiten ze wat beveiliging betreft nauwelijks aan op de beveiligingsnoodzaak voor vrouwen.¹¹³ De beveiliging van vrouwen in een justitiële setting zou daarom niet zozeer gericht moeten zijn op ontsnapping en ordeverstoring, maar meer op het beschermen van vrouwen tegen zelfbeschadiging.¹¹⁴

In de zwaardere beveiligingsregimes is de kans op overbeveiliging mogelijk nog groter, zoals bijvoorbeeld op de TA. Het regime maakt geen onderscheid tussen mannen en vrouwen; voor vrouwen en mannen gelden dezelfde beveiligings- en beheersmaatregelen.¹¹⁵ Op basis van wat we weten uit de literatuur over vrouwen, zijn de maatregelen op de terroristenafdeling zeer waarschijnlijk te zwaar, gezien de risico's die vrouwen met zich meebrengen.¹¹⁶

¹⁰⁸ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

¹⁰⁹ Dit wordt ook bevestigd door de Commissie van Toezicht die de RSJ heeft gesproken.

¹¹⁰ Lahm 2016.

¹¹¹ Krabbe & Van Kempen 2017, p. 3.

¹¹² Lahm 2016.

¹¹³ Krabbe & Van Kempen 2017, p. 24-25.

¹¹⁴ Basalo 2017, p. 6.

¹¹⁵ DJI, *Productspecificatie TA* 2020.

¹¹⁶ Lahm 2016; Krabbe & Van Kempen 2017.



De mogelijkheid om in Nederland bij de plaatsing van een justitiabele binnen het gevangeniswezen aan te sluiten bij het individuele risico, is beperkt.¹¹⁷ Iedereen die gedetineerd raakt komt in een normaal beveiligde inrichting, tenzij een hoger beveiligingsniveau nodig is.¹¹⁸ Maar plaatsing op een lager beveiligingsniveau is niet mogelijk. De mogelijkheden om door middel van detentiefasering in een beperkt beveiligde afdeling te komen zijn met de invoering van de Wet straffen en beschermen (Wet SenB) beperkt. Er worden naast inhoudelijke voorwaarden, met het oog op re-integratie, ook voorwaarden gesteld aan de strafduur om hiervoor in aanmerking te komen. Hierdoor is maatwerk niet mogelijk en worden vrouwen vaak overbeveiligd. Binnen de forensische zorg zijn er meer mogelijkheden om aan te sluiten bij het individuele risico en kunnen vrouwen, indien van toepassing, worden doorgeplaatst naar klinieken met een ander beveiligingsniveau.

Kans voor capaciteitsproblematiek

DJI kampt met een langdurig capaciteitsprobleem. De PI's zijn overvol en een deel van de opgelegde straffen kan niet worden uitgevoerd. Dit probleem zal de komende tijd alleen maar groter worden.¹¹⁹ Als denkrichting en oplossing voor de (middel)lange termijn voor het capaciteitsprobleem worden onder meer vernieuwende detentieconcepten genoemd. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geeft aan de mogelijkheden van een detentieconcept met een sober regime en een beveiligingsniveau op maat te willen onderzoeken, waarvoor minder personeelsinzet nodig is. 'Door plaatsing van gedetineerden met beperktere risico's in een omgeving die bij die risico's past, ontstaat er in de zwaardere beveiligde regimes capaciteit en ruimte voor gedetineerden met hogere risico's.'¹²⁰

Wanneer er meer aangesloten wordt bij het individuele risico valt er vooral bij vrouwen winst te behalen. Dit komt niet alleen tegemoet aan het oplossen van het capaciteitstekort, maar komt ook ten goede aan de vrouwen zelf vanwege de schadelijke gevolgen die strenge veiligheidsmaatregelen specifiek bij vrouwen kunnen hebben voor hun geestelijk welzijn en hun resocialisatie.¹²¹

3.4 Aansluiting bij zorgbehoefte

Gezien het feit dat vrouwen in justitiële inrichtingen vaak kampen met psychische problematiek, is het ook van belang dat er voldoende zorg geboden kan worden. Voor het gevangeniswezen geldt dat er voldoende PPC-plekken beschikbaar moeten zijn, verhoudingsgewijs meer dan voor mannen. Uit de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd komt naar voren dat het moeilijk is om vrouwen door te laten stromen naar een PPC-plek en dat ook de Extra Zorgvoorziening (EZV)-plekken vol zitten. Gevolg is dat gedetineerde vrouwen die psychiatrische zorg nodig hebben op reguliere

¹¹⁷ Rule 41, Bangkok Rules 2011.

¹¹⁸ Voor jonge mannen is het op dit moment wel mogelijk om direct op een KVJJ geplaatst te worden.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1008.

¹²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 967.

¹²¹ Owen, Wells & Pollock 2016, p. 270.



afdelingen verblijven. Vanwege het gebrek aan mogelijkheden op de reguliere afdeling om de juiste zorg aan deze vrouwen te bieden, worden ze soms in de afzonderingscel geplaatst. De focus is dan gericht op beheersing in plaats van op zorg. Hiermee worden de betreffende vrouwen tekortgedaan en kan schade worden aangericht. Ook in de forensische zorg worden sommige vrouwen vanwege hun complexe en heftige gedrag soms in hoog beveiligde forensische zorg geplaatst, terwijl deze hoog beveiligde omgeving de problematiek juist kan verergeren.¹²² Deze focus op beveiliging binnen het tbs-systeem maakt bijvoorbeeld dat het voor vrouwen moeilijk is om uit te stromen naar de reguliere zorg. Zij lopen daardoor het risico om langdurig in de forensische zorg terecht te komen zonder perspectief op uitstroom.¹²³

Verblijf in een gesloten justitiële instelling met veel restricties, fysieke beveiligingsmethoden, eenzaamheid en mogelijke agressie door medepatiënten kan een negatief effect hebben op behandelvooruitgang. Uit de literatuur blijkt dat vrouwen hier extra gevoelig voor zijn, waarschijnlijk omdat binnen deze groep sprake is van een hogere prevalentie van (complexe/meerdere vormen van) trauma's in het verleden.¹²⁴

3.5 Tussenconclusies

Bij de organisatie van justitiële inrichtingen wordt nog onvoldoende rekening gehouden met genderspecifieke behoeften, terwijl dit een belangrijk uitgangspunt is van de Bangkok Rules.

- Alhoewel het gescheiden plaatsen van vrouwen en mannen een belangrijk uitgangspunt vormt binnen het gevangeniswezen, kunnen wel gezamenlijk activiteiten worden verricht. Daarnaast kunnen vrouwen op bijzondere afdelingen binnen het gevangeniswezen en in de forensische zorg ook gemengd met mannen worden geplaatst. Er is echter nog weinig bekend over de effecten van gemengd plaatsen op bijzondere afdelingen en in de forensische zorg en over het gezamenlijk verrichten van activiteiten.
- Door het geringe aantal inrichtingen waar vrouwen geplaatst kunnen worden, zijn er nauwelijks mogelijkheden om regionaal te plaatsen. Het (internationale) uitgangspunt van regionale plaatsing is hierdoor niet haalbaar. De afstand tussen de vrouwen en het thuisfront is daardoor vaak relatief groot.
- Voorzieningen zijn voor (jonge) vrouwen in de praktijk minder beschikbaar dan voor mannen.
- De keuzemogelijkheden als het gaat om opleiding, arbeid en activiteiten zijn voor vrouwen beperkt.

¹²² De Vogel e.a. 2023a, p. 47.

¹²³ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

¹²⁴ De Vogel e.a. 2023a.



- Vrouwen hebben over het algemeen een lager beveiligingsniveau nodig dan mannen en zijn daardoor vaak zwaarder beveiligd dan nodig. Ze hebben relatief vaak beveiliging nodig om hen tegen zichzelf te beschermen. Meer ruimte voor maatwerk zal niet alleen ten goede komen aan de individuele vrouwen maar ook aan het systeem.
- Gezien de hoge prevalentie van mentale problemen bij vrouwelijke justitiabelen zou het zorgaanbod, zoals PPC's, hier ook op moeten worden afgestemd.



4 Aandacht voor vrouwen bij beleidsontwikkeling

Bij het ontwikkelen van beleid moet rekening worden gehouden met genderverschillen, zodat het beleid niet ongelijk en discriminerend uitpakt voor vrouwen (Rule 1).¹²⁵

Bij beleidsontwikkeling wordt niet altijd rekening gehouden met de (maatschappelijke) positie en achtergrond van vrouwen. Wanneer beleid wordt ontwikkeld, op zowel landelijk als inrichtingsniveau, wordt het effect daarvan op vrouwen niet altijd specifiek getoetst. Hierdoor sluit beleid niet altijd goed aan bij de behoeften van vrouwen en kunnen beleidskeuzes voor hen onevenredig zwaar uitpakken. In dit hoofdstuk wordt een aantal knelpunten besproken in het gevangeniswezen waaruit dit blijkt. Deze knelpunten hebben betrekking op penitentiaire arbeid, beeldbellen, het beleid bij toenemende vrijheden en risicotaxatie.

4.1 Spanning tussen arbeid en re-integratie

Gemiddeld wordt in detentie ongeveer twintig uur per week besteed aan penitentiaire arbeid.¹²⁶ Met een salaris van 1,04 euro per uur kunnen gedetineerden ongeveer twintig euro per week verdienen.¹²⁷ De basale verzorgingsartikelen shampoo, zeep, tandpasta, tandenborstel, kam, toiletpapier, maandverband of verzorgingsartikelen voor kinderen worden door de inrichting verstrekt.¹²⁸ Aanvullende verzorgingsproducten en bijvoorbeeld tampons moeten veelal door de gedetineerde zelf worden betaald.¹²⁹ Dat geldt ook voor andere zaken zoals een ansichtkaart, postzegels, telefoonkaart, rookwaar of levensmiddelen om zelf te kunnen koken. Ook de huur voor tv of radio moet hiervan worden betaald.¹³⁰ Gezien de beperkte inkomsten zijn de kosten hoog. De huur van de televisie bedraagt bijvoorbeeld drie euro per week¹³¹ en een pakje shag kost rond de twintig euro.¹³² Daarnaast is het de bedoeling dat dit salaris wordt gebruikt voor een eventuele betalingsregeling met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in het geval van boetes of een

¹²⁵ Bangkok Rules 2011; APT 2024, p. 14.

¹²⁶ Het basisprogramma bevat 42,5 uur aan activiteiten. Er wordt ongeveer twintig uur gereserveerd voor arbeid. Daarnaast vinden er binnen het dagprogramma activiteiten plaats waar de gedetineerde op grond van de Pbw recht op heeft, zoals luchten, sport, recreatie, bezoek, gebruik van een bibliotheekvoorziening, onderwijs en educatieve activiteiten en geestelijke verzorging. Tot slot is er ruimte voor re-integratie activiteiten (*Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15).

¹²⁷ www.dji.nl/actueel/verhalen-uit-de-praktijk/weblogs/2024/geld-in-detentie---hoe-werkt-dat-eigenlijk.

¹²⁸ Art. 4.4 Regeling modelhuisregels penitentiaire inrichtingen; art. 44 lid 4 Pbw.

¹²⁹ In PI Nieuwersluis worden tampons ook door de PI verstrekt.

¹³⁰ Op het PPC wordt dit door de inrichting bekostigd.

¹³¹ www.dji.nl/actueel/verhalen-uit-de-praktijk/weblogs/2024/geld-in-detentie---hoe-werkt-dat-eigenlijk.

¹³² Van Nelle stevig 40 gram kost bijvoorbeeld 21,50 (Winkellijst 2024).

schadevergoeding. Een betalingsregeling vormt een voorwaarde voor deelname aan verlof of detentiefasering.¹³³

Gedetineerden die geen geld van mensen van buitenaf ontvangen zijn volledig afhankelijk van het salaris dat zij verdienen met de penitentiaire arbeid. De twintig euro die zij kunnen verdienen met de gereserveerde twintig uur voor arbeid is dan praktisch gezien te weinig. Omdat vrouwen over het algemeen minder sociale contacten en minder vermogen hebben op het moment dat zij gedetineerd zijn, beschikken zij ook over minder geld van buitenaf.¹³⁴ Veel vrouwen willen daarom alle beschikbare tijd inzetten voor arbeid. Zij kiezen er dan voor om ook (een deel van) de uren die bijvoorbeeld gereserveerd zijn voor re-integratie¹³⁵ en onderwijs, in te zetten voor arbeid. Wanneer vrouwen deze arbeidsuren voor andere activiteiten onderbreken, zal dit in veel gevallen ten koste gaan van hun inkomsten.¹³⁶

Met de inwerkingtreding van de Wet SenB is het de bedoeling dat de gedetineerde zijn of haar verantwoordelijkheid neemt door te werken aan re-integratie.¹³⁷ Alhoewel tijdens de arbeid ook vakdiploma's kunnen worden behaald, maakt penitentiaire arbeid nog onvoldoende integraal onderdeel uit van re-integratie.¹³⁸ Werken aan re-integratie kan op gespannen voet staan met het genereren van inkomsten die noodzakelijk zijn om in detentie te kunnen overleven. Dit geldt uiteraard ook voor mannen in dezelfde situatie. Echter, door de sociaaleconomische en maatschappelijke positie van vrouwen pakt dit voor hen vaker onevenredig zwaar uit.

4.2 Beeldbellen

Ook voor het beleid rondom beeldbellen geldt dat onvoldoende rekening lijkt te zijn gehouden met de positie van gedetineerde vrouwen. Het uitgangspunt van het beleidskader beeldbellen is: *nee, tenzij*. Beeldbellen kan uitsluitend worden ingezet als daarmee een re-integratiedoel wordt gediend en dit ook zo is opgenomen in het detentie- en re-integratieplan (D&R-plan). Bovendien geldt een maximum van één keer beeldbellen per week.¹³⁹

¹³³ Zie bijvoorbeeld Beleidskader kortdurend penitentiair programma en art. 16 lid d Rvti.

¹³⁴ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

¹³⁵ Re-integratie activiteiten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het bezoeken van het re-integratiecentrum (RIC) of het volgen van een gedragsinterventie. Ook kunnen herstelgerichte activiteiten, zoals een cursus of een traject tot herstelbemiddeling tussen het slachtoffer en de dader worden gevolgd (*Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15).

¹³⁶ Dit geldt in ieder geval voor de arbeid waar de gedetineerden vrijwillig voor hebben gekozen ten koste van ORZ-activiteiten (Onderwijs, Re-integratie en Zingeving). Gedetineerden worden in principe alleen betaald voor de uren waarvoor zij arbeid verrichten. De gedetineerde kan echter met toestemming van de directeur deelnemen aan activiteiten die zijn opgenomen in het D&R-plan met doorbetaling van het basisuurloon (art. 5 Regeling Arbeid gedetineerden). Als er sprake is van onvermijdbaar verzuim wordt het loon voor 80% doorbetaald. Dit zijn situaties van onder andere ziekte, geneeskundig onderzoek of het bijwonen van een gerechtelijke procedure (art. 6 lid 1 Regeling Arbeid gedetineerden).

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 2.

¹³⁸ In het advies De buitenwereld naar Binnen constateerde de RSJ ook dat arbeid nog onvoldoende een integraal onderdeel uitmaakt van resocialisatie en herstel; RSJ 2024.

¹³⁹ Een gedetineerde moet hiervoor een verzoek indienen bij de directeur (Beleidskader beeldbellen november 2023). Beeldbellen wordt gezien als een gunst en is geen recht voor



Er kan dus slechts beperkt gebruik worden gemaakt van beeldbellen, terwijl beeldbellen een belangrijk middel is om contact te kunnen onderhouden met het thuisfront. Het stringente beleidskader rondom beeldbellen pakt echter extra zwaar uit voor vrouwen. In de eerste plaats omdat vrouwen vaker dan mannen een zorgtaak hebben of hadden in het netwerk dat ze hebben moeten achterlaten. Daarnaast is het aantal locaties waar vrouwen kunnen verblijven beperkt en zijn de reisafstanden vaak lang. Het is voor veel naasten, zoals kinderen en ouders, simpelweg niet mogelijk om (wekelijks) langs te komen. Beeldbellen is voor het netwerk een laagdrempelige manier om contact te onderhouden. Vooral voor kinderen scheelt het een beladen bezoek aan de inrichting en een enorme reis die naast schooltijd lang niet altijd mogelijk is. Ingesloten moeders kunnen op deze manier even aanwezig zijn in de woonomgeving van de kinderen, wat een positief effect heeft op de band. We weten dat het contact met het sociaal netwerk van groot belang is voor resocialisatie en herstel.¹⁴⁰ Het moeten missen van sociale verbindingen is een groot gemis voor gedetineerde vrouwen.¹⁴¹

Het strakke beleidskader is vooral ingegeven vanuit veiligheid, ten koste van het resocialisatiedoel.¹⁴² Elk gesprek moet bijvoorbeeld volledig worden meegekeken en meegeluisterd. Dit maakt beeldbellen arbeidsintensief. Bovendien kan er nauwelijks rekening worden gehouden met eventuele verschillen tussen justitiabelen wat betreft risico's, waardoor maatwerk niet mogelijk is. Wanneer vrouwen op een grote afstand zijn geplaatst van hun thuissituatie zou het nadeel hiervan gecompenseerd moeten worden.¹⁴³

4.3 Beleid bij toenemende vrijheden

Als het gaat om beleid rondom toenemende vrijheden, zoals plaatsing in een penitentiair programma, worden regels gesteld die niet altijd rekening houden met de situatie van vrouwen. Vrouwen zijn bijvoorbeeld vaker de primaire verzorgers van het gezin, maar ook van hun eigen ouders. Dan komt er veel op hen af wanneer zij terugkeren. Ze moeten niet alleen investeren in hun eigen resocialisatie, maar tegelijkertijd de zorg voor het gezin weer op zich nemen. Dit gaat bijvoorbeeld om de zorg voor de kinderen, het huishouden en de administratie. Maar ook de diverse afspraken die vrouwen hebben met, bijvoorbeeld, jeugdzorg of school.¹⁴⁴

Voor de uitvoering van het penitentiair programma, waarbij in specifieke gevallen de laatste fase van detentie buiten de muren kan worden doorgebracht, geldt de

gedetineerden zoals bezoek, bellen en brieven sturen of ontvangen (*Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 797 (Vijfde voortgangsbrief Recht doen, kansen bieden)*).

¹⁴⁰ RSJ 2024.

¹⁴¹ Pollock 2002.

¹⁴² DJI, *Werkwijze en voorwaarden Beeld Bellen Justitiabelen 2023*.

¹⁴³ Rule 26, Bangkok Rules 2011.

¹⁴⁴ Rodermond 2018.



voorwaarde dat er een dagbesteding moet zijn van 26 uur.¹⁴⁵ Vrouwen waarmee de RSJ heeft gesproken gaven aan dat dit voor hen moeilijk haalbaar is omdat ze veel andere zorgtaken hebben. Ze vinden het zwaar om enerzijds weer de zorg voor de kinderen op zich te moeten nemen en te investeren in het herstellen van het contact en tegelijkertijd te moeten werken aan hun eigen re-integratie met daarbij een verplichte dagbesteding van 26 uur per week.

4.4 Risicotaxatie-instrumenten

Tussen mannen en vrouwen zijn er verschillen in delictkenmerken, traumageschiedenis, diagnoses en behandelgeschiedenis. Deze kunnen als specifieke risicofactoren of responsiviteitsfactoren worden gezien. De meeste (risicotaxatie) instrumenten en methoden die worden gebruikt in de forensische zorg voor het voorspellen van recidive zijn nog onvoldoende onderzocht of zijn minder bruikbaar gebleken voor vrouwen.¹⁴⁶

Risicoscreening in detentie

Bij alle gedetineerden wordt bij binnenkomst (deel 1), na zes tot negen weken (deel 2) en voorafgaand aan het verlenen van vrijheden¹⁴⁷ (deel 3) de Risicoscreener Geweld afgenomen. Uit een recente studie blijkt dat er aanwijzingen zijn dat deze screener voor wat betreft geweldsincidenten na detentie voor vrouwen een betere voorspellende waarde heeft dan voor mannen. Wel moet er nog verder onderzoek worden gedaan, zoals naar de inhoud van de geweldsincidenten die binnen de PI plaatsvinden. Mogelijk moet voor vrouwen een andere definitie van geweld gehanteerd worden, door hierin bijvoorbeeld ook manipulatie, pesten en uitsluiting mee te nemen.¹⁴⁸ Dit vraagt dus om nader onderzoek.

Risicotaxatie in detentie

Risicotaxatie is een voorwaarde voor gedetineerden die met verlof willen en veroordeeld zijn voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf.¹⁴⁹ Dit wordt binnen het gevangeniswezen uitgevoerd met de HKT-R¹⁵⁰ (risicofactoren), bij voorkeur samen met de SAPROF¹⁵¹ (beschermende factoren). Bij vrouwen kan de Female Additional Manual (FAM) als aanvulling gebruikt worden. De toegevoegde waarde van de FAM wat betreft het voorspellen van recidive is echter beperkt.¹⁵²

¹⁴⁵ Art. 5 lid 2 Penitentiare Maatregel, Beleidskader Kortdurend Penitentiair Programma van het Gevangeniswezen.

¹⁴⁶ De Vogel e.a. 2023a, p. 30; De Vogel e.a. 2023b, p. 14.

¹⁴⁷ Eerste kortdurende re-integratieverlof, eerste langdurende re-integratieverlof, BBA plaatsing, PP plaatsing, het v.i. advies aan het OM.

¹⁴⁸ Smeekens e.a. 2024, p. 1–20.

¹⁴⁹ Art. 3 lid 7 Rvti.

¹⁵⁰ Historische, Klinische en Toekomstige-Revisie.

¹⁵¹ Structured Assessment of Protective Factors for violence risk.

¹⁵² De Vogel 2023a, p. 30.



Bij de ontwikkeling en toepassing van risicoscreening- of -taxatie-instrumenten is het van belang dat met verschillen tussen mannen en vrouwen rekening wordt gehouden en met de voorspellende waarde van deze instrumenten specifiek voor vrouwen. Dit is zeker van belang wanneer een risicotaxatie als harde voorwaarde voor, bijvoorbeeld, detentiefasering wordt ingezet. Eerder heeft de RSJ erop gewezen dat de voorspellende waarde van risicotaxatie-instrumenten op individueel niveau niet overschat mag worden en dat de uitkomsten met terughoudendheid en zorgvuldigheid moeten worden gebruikt bij beslissingen op individueel niveau.¹⁵³ Daarom is het ook van belang dat er genoeg ruimte blijft voor het professionele oordeel, zeker bij vrouwen.

4.5 Tussenconclusies

Volgens de Bangkok Rules moet er bij beleidsontwikkeling rekening gehouden worden met de achtergrondkenmerken en positie van vrouwen. Omdat dit nog onvoldoende gebeurt, sluit het beleid niet altijd goed aan bij vrouwelijke justitiabelen en pakt het soms ongelijk uit voor mannen en vrouwen.

- Door een gebrek aan alternatieve financiële middelen ervaren vrouwen spanning tussen enerzijds de noodzaak om geld te verdienen door middel van penitentiaire arbeid en deelname aan re-integratie-activiteiten anderzijds. Het doel om geld te verdienen gaat ten koste van het werken aan re-integratie.
- Door moeizame bereikbaarheid van de instellingen en de lange afstanden die bezoekers van vrouwelijke justitiabelen, waaronder relatief veel kinderen, moeten afleggen, kan beeldbellen, in het bijzonder voor vrouwen, een belangrijk middel zijn om in contact te blijven met het thuisfront. Juist vrouwen ervaren het moeten missen van sociale verbinding tijdens gevangenschap als een groot verlies. Het stringente beleid rondom beeldbellen pakt daarom voor hen onevenredig zwaar uit.
- De voorwaarde van 26 uur dagbesteding per week tijdens het penitentiair programma in de laatste fase van detentie, is voor gedetineerden die primair de verantwoordelijkheid voor de zorg voor het gezin dragen, soms moeilijk haalbaar.
- Verschillen in risicofactoren en responsiviteitsfactoren tussen mannen en vrouwen leiden ertoe dat risicotaxatie-instrumenten niet altijd dezelfde voorspellende waarde hebben voor vrouwen en mannen. Dit vraagt om gedegen onderzoek en extra terughoudendheid bij het gebruik van de uitkomsten voor individuele beslissingen bij vrouwen.

¹⁵³ RSJ 2021.



5 Aandacht voor vrouwspecifieke behoeften

Binnen de justitiële inrichtingen moet er aandacht zijn voor vrouwspecifieke behoeften. Zo is het in het bijzonder van belang dat moeders de relatie met hun kind(eren) kunnen onderhouden (Rules 26 & 28). Daarnaast is voldoende aandacht voor en kennis over fysieke en mentale gezondheidsaspecten en persoonlijke hygiëne van vrouwen essentieel (Rules 5, 33 & 35).¹⁵⁴

5.1 Moeders en kinderen

Het moederschap wordt door vrouwelijke justitiabelen als cruciaal onderdeel van hun leven genoemd en als bron van motivatie om deel te nemen aan programma's en behandelingen, vooral als ze ernaar streven om na hun vrijlating weer voor hun kinderen te zorgen.¹⁵⁵ Dit geldt uiteraard ook voor mannen, maar vrouwen zijn voorafgaand aan de detentie vaker dan mannen de primaire of enige verzorger van hun kinderen, waardoor het moederschap voor vrouwen sterker meespeelt.

Hoewel het moederschap als bron van motivatie wordt gezien, worstelen vrouwen tijdens detentie of opname in de forensische zorg met de wijze waarop zij het moederschap kunnen invullen en ervaren zij veelal een schuldgevoel richting hun kinderen. Uit onderzoek blijkt dat moeders in justitiële inrichtingen meer psychische problemen ervaren dan vrouwen zonder kinderen, waaronder depressieklachten en zelfverwonding.¹⁵⁶

5.1.1 Bezoekmomenten

Bezoek- en contactmomenten kunnen zowel op moeder als op kind een positief effect hebben, omdat het hen beide de kans geeft de relatie en emotionele band in stand te houden. Tegelijkertijd kunnen bezoekmomenten ook veel stress en angst oproepen bij moeders en kan het voor kinderen een negatieve of zelfs traumatische ervaring zijn. Zo bleek uit onderzoek dat sommige kinderen teruggetrokken en/of stoïcijns leken, of ze toonden juist verdriet, woede en frustratie bij het verlaten van een instelling na een bezoek.¹⁵⁷ Gelet op de mogelijk schadelijke effecten van bezoekmomenten, is een zorgvuldige afweging over de vorm van het contact en de frequentie van het contact van groot belang. Daarnaast is het belangrijk aandacht te besteden aan aspecten die bezoekmomenten aangenamer kunnen maken, zoals het inrichten van kindvriendelijke ruimtes en een goede begeleiding van zowel moeder als kind.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Bangkok Rules 2011.

¹⁵⁵ De Vogel e.a. 2023a, p. 21; Rodermond e.a. 2016.

¹⁵⁶ Slotboom 2024.

¹⁵⁷ De Vogel e.a. 2023a, p. 22.

¹⁵⁸ Rule 28, Bangkok Rules 2011; De Vogel e.a. 2023a.



5.1.2 Moeders en kinderen in PI's

Binnen het gevangeniswezen is er specifiek beleid gericht op moeder en kind, beginnend bij een eventuele zwangerschap. Wanneer een vrouw zwanger is gedurende haar detentie, is het van belang dat goede zorg wordt gerealiseerd, zo stellen de Bangkok Rules.¹⁵⁹ PI Ter Peel heeft in dat kader samenwerkingsafspraken met verloskundigen en consultatiebureaus uitgewerkt en vastgelegd in de huisregels.¹⁶⁰ Op het moment dat een vrouw gedurende de detentieperiode bevalt, kan de baby tot maximaal negen maanden bij de moeder op cel verblijven. Daarvoor zijn speciale moeder-kindcellen ingericht.¹⁶¹ In de huisregels kunnen PI-directeuren nadere regels stellen omtrent de maximale duur van het verblijf van een baby bij moeder op cel. Zo staat in de huisregels van PI Nieuwersluis dat een baby slechts tot maximaal drie maanden bij moeder op cel mag verblijven en in uitzonderlijke gevallen tot maximaal zes maanden.¹⁶² Het beleid binnen de vrouweninrichtingen kan op dit punt van elkaar verschillen.

Na de eerste maanden is het verblijf van kinderen in een PI alleen aan de orde wanneer de vader of een ander familielid niet voor het kind kan zorgen en de bescherming van de persoonlijke veiligheid of de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind niet in het geding is door het verblijf in een PI.¹⁶³ Ook in de Bangkok Rules wordt benadrukt dat de beslissing om een kind al dan niet bij moeder in detentie te laten verblijven in het belang van het kind moet zijn.¹⁶⁴ PI Ter Peel beschikt over een Moeder Met Kindhuis (MMK) met vijf plekken voor moeder en kind, waar kinderen tot vier jaar bij moeder kunnen verblijven. Alleen moeders die op basis van de huidige regelgeving in aanmerking komen voor plaatsing in een minder beveiligde omgeving kunnen in het MMK terecht. Dit tezamen maakt dat weinig moeders kunnen verblijven in het MMK.

Het verblijf van kinderen in een PI brengt praktische uitdagingen met zich mee. Zo zijn er voor baby's en kleine kinderen speciale voedings- en verzorgingsproducten nodig en moeten kinderen overdag naar een professionele kinderopvang buiten de inrichting gebracht en gehaald worden. Ook wanneer kinderen ziek zijn en gedurende de dag zorg nodig hebben, moet de PI dit kunnen bieden. Het belang van goede zorg voor kinderen wanneer zij bij moeder in detentie verblijven, wordt onderschreven door de Bangkok Rules.¹⁶⁵ Hoewel het lukt om het verblijf van en de zorg voor jonge kinderen te realiseren, vraagt dit flexibiliteit en soms ook improvisatievermogen van het PI-personeel. Het PI-personeel en de vrouwelijke justitiabelen zijn echter zeer positief over het MMK.

¹⁵⁹ Rule 42, Bangkok Rules 2011.

¹⁶⁰ Huisregels PI Ter Peel. De andere vrouweninrichtingen (PI Zwolle en PI Nieuwersluis) hebben hierover niets opgenomen in de huisregels.

¹⁶¹ www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/vrouwen-in-detentie.

¹⁶² Huisregels PI Nieuwersluis.

¹⁶³ Art. 12 Pbw; art. 17 Rspog.

¹⁶⁴ Rule 49, Bangkok Rules 2011.

¹⁶⁵ Rule 51, Bangkok Rules 2011.



Wel geven zij aan behoefte te hebben aan centraal beleid met betrekking tot het MMK, zodat de mogelijkheid tot verblijf in het MMK niet langer afhankelijk is van flexibiliteit en improvisatievermogen van individuele PI-directeuren en penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers).¹⁶⁶

De RSJ heeft begrepen dat gedurende het jaar een aantal moeder-kind bezoeken wordt georganiseerd in de PI's. Het is echter onduidelijk hoe vaak deze bezoeken plaatsvinden en of deze bezoeken in iedere vrouweninrichting worden georganiseerd.¹⁶⁷ Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om periodiek een nacht met de kinderen in een - bij de PI behorend - logeerhuis door te brengen.¹⁶⁸ Op dit vlak zijn er voor vaders in detentie meer mogelijkheden. Zo zijn er voor vaders initiatieven als het Herfstkamp opgezet¹⁶⁹ en bestaan er landelijk drie vadervleugels, waar vaders gedurende de detentie intensiever contact met hun kinderen kunnen onderhouden.¹⁷⁰

5.1.3 Moeders en kinderen in tbs-klinieken en JJI's

Binnen de forensische zorg is er geen algemeen beleid gericht op moeder en kind. Hoewel de Bvt de mogelijkheid biedt kinderen in een forensische instelling onder te brengen,¹⁷¹ blijkt uit de huisregels van verschillende tbs-klinieken dat zij niet geschikt zijn voor het onderbrengen van kinderen. De klinieken beschikken niet over de daarvoor benodigde faciliteiten.¹⁷² Zowel baby's als jonge kinderen kunnen zodoende niet bij moeder in een tbs-kliniek verblijven. Vrouwelijke tbs-patiënten geven aan dat er in sommige klinieken wel logeerhuizen zijn waar zij een nacht met hun kind(eren) kunnen verblijven. Maar zij geven ook aan dat deze huizen erg kaal en ongezellig zijn ingericht. Dit maakt dat vrouwen hun kinderen hier niet graag ontvangen. Daarnaast zijn er geen andere kindvriendelijke ruimtes ingericht en worden er geen speciale moeder-kind bezoeken georganiseerd. Volgens de Bangkok Rules is dit wel van groot belang en vrouwelijke patiënten geven aan hier ook behoefte aan te hebben.¹⁷³

Ook binnen de JJI's is er geen algemeen beleid gericht op moeder en kind, terwijl (aanstaand) moederschap wel aan de orde kan zijn.¹⁷⁴ Binnen RJJI De Hunnerberg is er (nog) geen ervaring met jonge vrouwen die tijdens hun verblijf in de JJI zijn bevallen. Wel heeft de inrichting ervaring met het begeleiden van een gedetineerde bij

¹⁶⁶ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

¹⁶⁷ In de huisregels van PI Zwolle staan deze bezoeken beschreven, in de huisregels van de andere twee vrouweninrichtingen niet.

¹⁶⁸ PI Ter Peel en PI Nieuwersluis beschikken over een logeerhuis.

¹⁶⁹ Tijdens het Herfstkamp krijgen kinderen en hun gedetineerde vaders de kans om samen veel tijd door te brengen. Het Herfstkamp vindt dit jaar plaats in drie PI's; www.dji.nl/actueel/nieuws/2024/10/25/herfstkamp-voor-kinderen.

¹⁷⁰ <https://magazines.dji.nl/djizien/2023/02/gezinsbenadering>.

¹⁷¹ Art. 47 Bvt.

¹⁷² Huisregels FPC van der Hoeven en huisregels CTP Veldzicht.

¹⁷³ Bangkok Rules 2011, Rule 28. Blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

¹⁷⁴ Wanneer de situatie zich in de praktijk voordoet wordt maatwerk geleverd.



een abortus. De inrichting geeft aan dit proces heel zorgvuldig te begeleiden en ook de benodigde nazorg te bieden.¹⁷⁵ Met betrekking tot het kunnen onderbrengen van een kind in een JJI, biedt de Bjj hiertoe mogelijkheden.¹⁷⁶ Deze situatie is echter dusdanig uitzonderlijk dat er binnen de JJI geen kamers zijn die geschikt zijn voor het verblijf van moeder en kind.¹⁷⁷

5.2 Vrouwengezondheid

Uit de literatuur blijkt dat vrouwelijke justitiabelen een veel slechtere gezondheid hebben dan de algemene populatie vrouwen.¹⁷⁸ Gezondheidsproblemen waar vrouwelijke justitiabelen mee kampen, hangen veelal samen met overgewicht, diabetes en (de schadelijke gevolgen van) middelengebruik. Vrouwen blijken in vergelijking met mannen minder vaak en minder intensief te bewegen, waardoor het probleem van overgewicht bij vrouwen groter is. Met betrekking tot (de schadelijke gevolgen van) middelengebruik blijkt dat de schadelijke effecten van langdurig middelengebruik voor vrouwen ernstiger zijn dan voor mannen en dat het voor vrouwen moeilijker is om te stoppen met het gebruik, vanwege heftige(re) afkickverschijnselen.¹⁷⁹

Naast bovenstaande gezondheidsproblemen, is er nog een aantal vrouwspecifieke gezondheidsaspecten dat aandacht behoeft, zoals complicaties in zwangerschappen, waaronder vroeggeboortes, of problemen rondom de menstruatie of de overgang.¹⁸⁰ De Bangkok Rules besteden specifieke aandacht aan vrouwengezondheid. Zo wordt gesteld dat al het personeel dat werkt met vrouwelijke justitiabelen een training moet volgen over vrouwspecifieke gezondheidsaspecten, zodat zij de juiste ondersteuning kunnen bieden.¹⁸¹ Ook wordt gesteld dat er in het bijzonder aandacht moet zijn voor de (zorg)behoeften van zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven.¹⁸² Over de beschikbaarheid van geestelijke gezondheidszorg wordt genoemd dat gendersensitieve behandelprogramma's beschikbaar moeten zijn.¹⁸³

Zowel vrouwelijke justitiabelen als professionals die de RSJ in het kader van dit advies heeft gesproken, geven aan dat er te weinig aandacht is voor vrouwspecifieke gezondheidsaspecten.¹⁸⁴ Justitiële inrichtingen hebben de intentie in voorkomende gevallen zoveel mogelijk maatwerk te bieden, maar centraal beleid waarin is uitgewerkt welke zorg beschikbaar moet zijn met betrekking tot bovengenoemde vrouwspecifieke gezondheidsaspecten (zoals zwangerschap, menstruatie en overgang)

¹⁷⁵ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

¹⁷⁶ Art. 16 Bjj.

¹⁷⁷ Daarnaast zijn er geen kindvriendelijke ruimtes ingericht waar een moeder haar kind kan ontvangen en zijn er ook geen speciale moeder-kind bezoeken.

¹⁷⁸ De Vogel e.a. 2023a, p. 19-20.

¹⁷⁹ De Vogel e.a. 2023a, p. 20.

¹⁸⁰ De Vogel e.a. 2023a, p. 20.

¹⁸¹ Rule 33, Bangkok Rules 2011.

¹⁸² Rule 48, Bangkok Rules 2011.

¹⁸³ Rule 12, Bangkok Rules 2011.

¹⁸⁴ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.



ontbreekt. Het Opleidingsinstituut van DJI (OI DJI) heeft onlangs een module 'werken met ingesloten vrouwen' ontwikkeld. Mogelijk kan aandacht voor vrouwspecifieke gezondheidsaspecten hierin worden meegenomen.¹⁸⁵

5.2.1 Persoonlijke hygiëne

In het kader van gezondheid vormen persoonlijke verzorging en hygiëne belangrijke aspecten. Bij vrouwen is dit zeker het geval. Een menstruatie of de overgang kan bijvoorbeeld tot lichamelijke klachten leiden, zoals (hevige) bloedingen of heftig transpireren, waarbij persoonlijke hygiëne van groot belang is. De Bangkok Rules stellen dan ook dat het verstrekken van gratis maandverband en het zorgen voor voldoende mogelijkheden voor persoonlijke verzorging, met name wanneer vrouwen menstrueren, zwanger zijn of borstvoeding geven, van essentieel belang is.¹⁸⁶ Enkele vrouwelijke justitiabelen geven aan dat de mogelijkheden voor persoonlijke verzorging niet altijd toereikend zijn. Zo is een beslissing om bijvoorbeeld tijkens van de matrassen weg te halen of washandjes af te schaffen voor alle gedetineerden nadelig, maar raakt het vrouwen onevenredig hard, gelet op hun specifieke verzorgingsnoodzaak.

5.3 Praktische voorzieningen

Naast het belang om rekening te houden met de positie en achtergrond van vrouwen hebben vrouwen ook specifieke behoeften als het gaat om praktische zaken. Alhoewel dit op het eerste gezicht wat minder belangrijk lijkt, moet het niet onderschat worden omdat het de hygiëne, het zelfrespect en de eigenwaarde van vrouwen raakt.

Er zijn binnen het gevangeniswezen vijf distributiecentra die producten leveren die gedetineerden kunnen bestellen. Deze lijsten zijn voor alle PI's hetzelfde.¹⁸⁷ Op de lijsten staat een minimaal aantal mogelijkheden als het gaat om verzorgingsproducten en make-up voor vrouwen.¹⁸⁸ In de verschillende gesprekken beklagden vrouwen zich over het feit dat ze zichzelf niet goed kunnen verzorgen, wat ten koste gaat van hun gevoel van eigenwaarde en zelfrespect.¹⁸⁹ Bij de jonge vrouwen in de JJI is ook door het personeel aangegeven dat volgens het beleid make-up als luxeproduct moet worden gezien. Het stond lange tijd niet op de invoerlijst waardoor er steeds een extra beveiligingscheck nodig was. Dat is inmiddels veranderd, bepaalde make-up producten mogen nu wel worden ingevoerd.

Producten die niet via de gevangeniswinkel kunnen worden ingekocht, kunnen soms in de inrichting worden ingevoerd. In de Regeling model huisregels penitentiaire

¹⁸⁵ Voor zover de RSJ heeft begrepen is dit nog niet het geval.

¹⁸⁶ Rules 5, Bangkok Rules 2011.

¹⁸⁷ Naast het bestellen van producten kunnen gedetineerden een weekverstrekking samenstellen op basis van punten. Het gaat dan alleen om koffie, thee, suiker en broodbeleg.

¹⁸⁸ Denk bijvoorbeeld aan één oogpotlood, twee kleuren nagellak en twee kleuren lippenstift, één soort gel, etc.

¹⁸⁹ Uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd is gebleken dat dit probleem ook speelt bij vrouwen in de FPC's.



inrichtingen is bepaald welke producten op cel verboden zijn. De directeur heeft daarnaast de bevoegdheid om te bepalen dat bepaalde producten mogen worden ingevoerd.¹⁹⁰ Dat betekent dat wat is toegestaan tussen de verschillende inrichtingen kan verschillen. Vooral bij overplaatsingen kan dit tot problemen leiden. Ook leidt dit tot verwarring, onduidelijkheid en mogelijk ongelijkheid. Directeuren zijn over het algemeen terughoudend in het toestaan van allerlei verzorgingsproducten en make-up vanwege het gevaar van het binnenbrengen van verboden middelen.

Momenteel bereidt de DJI een aanbesteding voor nieuwe contracten met leveranciers van de distributiecentra voor. In de voorbereiding op de aanbesteding voor nieuwe contracten voor verzorgingsproducten is aandacht geschonken aan de wensen van vrouwen. Door een gewijzigde aanpak kan meer maatwerk worden geboden, zodat het aanbod van verzorgingsproducten beter tegemoetkomt aan de wensen van vrouwen in detentie. Deze producten zullen op de herziene bestellijsten komen na de start van de samenwerking met de nieuwe leveranciers.¹⁹¹ Alhoewel dit een goede ontwikkeling is, zal dit blijvend aandacht nodig hebben.

Naast bovengenoemde praktische aspecten, geven vrouwelijke justitiabelen aan problemen te ervaren bij het vervoer door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Zo benoemen zij dat de toiletmogelijkheden beperkt zijn en dit met name bij lange ritten problematisch is. Het gat in de grond van het busje dat in geval van nood door mannen gebruikt kan worden, is voor gebruik door vrouwen begrijpelijkerwijs problematisch.

De RSJ heeft begrepen dat er binnen DV&O geen specifiek beleid is omtrent het vervoer van vrouwelijke justitiabelen, maar dat DV&O – bijvoorbeeld waar het gaat om de toiletmogelijkheden – maatwerk probeert te leveren.¹⁹²

5.4 Tussenconclusies

De Bangkok Rules vragen specifieke aandacht voor vrouwspecifieke behoeften. Binnen de justitiële inrichtingen zijn er echter nog punten die aandacht verdienen.

- Vrouwen met minderjarige kinderen zijn voorafgaand aan het verblijf in een justitiële inrichting vaak de primaire of zelfs enige verzorger. Het beperkte contact dat zij tijdens het verblijf in een inrichting met hun kinderen kunnen hebben, valt hen zwaar. Hoewel er binnen het gevangeniswezen beleid is gericht op moeder en kind, bestaan er verschillen tussen de PI's, bijvoorbeeld met betrekking tot het maximale aantal maanden dat de baby bij de moeder in detentie mag verblijven.

¹⁹⁰ Art. 45 lid 2 Pbw.

¹⁹¹ Blijkt uit schriftelijke communicatie met DJI.

¹⁹² Blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.



Opvallend is dat er voor vaders in detentie meer mogelijk is om het contact met kinderen te kunnen onderhouden dan voor moeders.

- Binnen de forensische zorg en JJI's is er geen algemeen beleid gericht op moeder en kind.
- De aandacht voor en kennis over vrouwspecifieke gezondheidsaspecten en behoeften met betrekking tot persoonlijke hygiëne van vrouwen binnen de justitiële inrichtingen, is nog onvoldoende.
- De praktische voorzieningen zijn niet altijd goed afgestemd op vrouwelijke justitiabelen. Het belang hiervan moet niet worden onderschat, aangezien dit raakt aan de persoonlijke hygiëne, het zelfrespect en de eigenwaarde van vrouwen.



6 Leefklimaat en bejegening van ingesloten vrouwen

Er moet duidelijk beleid zijn voor gevangenispersoneel gericht op maximale bescherming van vrouwelijke justitiabelen tegen fysiek en verbaal geweld, misbruik en intimidatie (Rule 31). Personeel, ook management en staf, moet goed getraind worden op gendersensitiviteit en het voorkomen van discriminatie en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag (Rule 32). Onderzoek aan kleding en lichaam mag alleen uitgevoerd worden door personeel van hetzelfde geslacht. Bovendien moeten hierbij maatregelen worden genomen om waardigheid van en respect voor vrouwelijke justitiabelen te waarborgen (Rule 19).¹⁹³

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke aandachtspunten van belang zijn voor het leefklimaat en de bejegening van ingesloten vrouwen. Welke aandachtspunten zijn er gezien de uitgangspunten in de Bangkok Rules? Wat vraagt dit van de professionals, opleiding en beleid?

6.1 Aandachtspunten voor bejegening

6.1.1 Grensoverschrijdend gedrag

Penitentiaire inrichtingen vormen een risicovolle omgeving voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.¹⁹⁴ Dit heeft in de eerste plaats te maken met de setting. Machtsafhankelijkheid, een sterke hiërarchie, één-op-één werksituaties en afhankelijkheid van individuele beoordelingen vormen risico's in organisaties.¹⁹⁵

Daarnaast behoren vrouwen in detentie of in een tbs-kliniek tot de groep met een verhoogd risico om slachtoffer te worden van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Tot de risicogroep behoren namelijk vrouwen die eerder slachtoffer zijn geweest van seksueel geweld¹⁹⁶ en vrouwen met een verstandelijke beperking.¹⁹⁷ Deze groepen zijn oververtegenwoordigd onder vrouwelijke justitiabelen.

Bovendien maken problemen van gedetineerde vrouwen, bijvoorbeeld op het gebied van financiën en verslaving, hen extra kwetsbaar voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en misbruik. Daar komt bij dat ze door hun detentie vaak sociaal geïsoleerd zijn en psychische problemen hebben.¹⁹⁸

6.1.2 Respect en menswaardigheid

Alhoewel respect en menswaardigheid voor alle justitiabelen belangrijke uitgangspunten zijn, is het in het bijzonder van belang voor vrouwen om een

¹⁹³ Bangkok Rules 2011.

¹⁹⁴ RCGOG 2024.

¹⁹⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie 2022.

¹⁹⁶ De Graaf & Wijssen 2017.

¹⁹⁷ Van Berlo e.a. 2011.

¹⁹⁸ RCGOG 2024.



omgeving te creëren waarin veiligheid, respect en waardigheid zoveel mogelijk gewaarborgd worden.¹⁹⁹

Bij goede bejegening gaat het om de positieve intentie waarmee en de menswaardige manier waarop met een justitiabele wordt omgegaan. Dit gaat een stap verder dan handelen waarbij aan (mensen)rechten en plichten wordt voldaan.²⁰⁰ Dit aspect kan echter niet in protocollen en regelgeving worden vastgelegd. Piw'ers en hun leidinggevenden bepalen in belangrijke mate het leefklimaat in de PI en zijn cruciaal voor de gehanteerde sociale en morele waarden.²⁰¹ Daarbij werkt de leiderschapsstijl van het management door in de manier waarop piw'ers gedetineerden bejegenen.²⁰²

De Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld adviseerde DJI begin 2024 om naast de organisatiestructuur en de ondersteunende systemen aandacht te besteden aan de omgangscultuur. Dit is het geheel van patronen van gedrag, normen, waarden en beelden die binnen een bepaalde groep gedeeld worden.²⁰³ Ook de IJenV wees er in het vervolgonderzoek²⁰⁴ op dat het nemen van losse maatregelen niet voldoende is, maar dat een cultuurverandering nodig is.

6.1.3 Waarborgen van privacy

In de gesprekken die de RSJ met gedetineerde vrouwen heeft gevoerd werd ook het gebrek aan privacy als prangend punt benoemd. Het idee dat (mannelijke) medewerkers de cel in kunnen kijken of onverwacht binnen kunnen komen terwijl de vrouwelijke gedetineerde op de wc zit, zich net aan het omkleden is of aan het slapen is, geeft hen een onveilig gevoel. Dat geldt ook voor de gezamenlijke douches waar in principe geen toezicht is, maar altijd (mannelijk) personeel naar binnen kan, mocht zich een calamiteit voordoen.²⁰⁵ Detentie gaat altijd ten koste van privacy. Voor vrouwen betekent dit daarenboven dat ze zich niet volledig kunnen onttrekken aan het zicht van mannen.²⁰⁶

6.1.4 Belang van relationeel werken

Relationeel werken wordt zowel binnen de forensische zorg als binnen het gevangeniswezen van groot belang geacht. Relationeel werken houdt in: iemand goed genoeg kennen om zodoende signalen te kunnen oppikken als het niet goed gaat,

¹⁹⁹ Covington en Bloom (2007) beschreven zes leidende principes specifiek voor gender-responsieve behandeling in correctionele instellingen. In: De Vogel e.a. 2023a.

²⁰⁰ De RSJ heeft dit eerder ook benoemd als beginsel van fatsoenlijke omgang: passend, gematigd en met aandacht voor de situatie van de afzonderlijke ingeslotene. In: RSJ 2012, p. 13.

²⁰¹ Boone, Althoff & Koenraadt 2016.

²⁰² Molleman, Leeuw & Bogaerts 2012.

²⁰³ RCGOG 2024.

²⁰⁴ IJenV 2024.

²⁰⁵ In sommige PI's hangt er een douchegordijn, om te voorkomen dat er naar de vrouwelijke gedetineerden gekeken kan worden.

²⁰⁶ Owen, Wells & Pollock 2016; De Vogel e.a. 2023a, p. 34.



interesse tonen, en ondersteuning bieden bij emotionele problemen.²⁰⁷ Uit zowel de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd als de literatuur blijkt dat dit in het bijzonder van belang is voor vrouwen.²⁰⁸ De begrippen afstand en nabijheid vormen hierbij belangrijke aandachtspunten. Personeel moet de vaardigheid hebben om een band op te bouwen met de justitiabele, maar tegelijkertijd een zekere professionele afstand kunnen bewaren.²⁰⁹

Relationeel werken draagt ook bij aan veiligheid. Dit wordt door DJI relationele veiligheid genoemd: personeel dat alert is, contact heeft met gedetineerden, signalen van ongewenst gedrag herkent en daarnaar handelt. Door inzicht te krijgen in het doen en laten van de gedetineerde en kennis te vergaren over haar achtergrond en (sociale) relaties, is het personeel beter in staat om adequaat te reageren op het gedrag van de gedetineerde en om de veiligheid in de inrichting te waarborgen.²¹⁰ In plaats van inzet op beheersmaatregelen zijn vrouwen in het bijzonder gebaat bij het creëren van veiligheid door middel van relationele veiligheid.

6.2 Professionals

De media-aandacht en de Kamervragen die zijn gesteld naar aanleiding van de misstanden in de vrouwengevangenis Nieuwersluis²¹¹ hebben vanzelfsprekend ook veel impact gehad op medewerkers van DJI. Het feit dat collega's zich hebben misdragen en dat de cultuur en het systeem hier niet tegen opgewassen waren, was ook voor het personeel confronterend. Het werken met vrouwen maakt het personeel in zekere zin kwetsbaar. De misstanden die naar buiten zijn gekomen hebben onder het personeel tot meer bewustzijn en extra waakzaamheid geleid. De waakzaamheid van het personeel is begrijpelijk. Er kunnen namelijk ook beschuldigingen worden geuit die onterecht zijn en waar het personeel zich tegen moet kunnen verdedigen.

Als het gaat om het werken met vrouwen in de forensische zorg vraagt dit om specifieke vaardigheden van professionals in het begrijpen en omgaan met emoties en in het kunnen aangaan van een veilige relatie met de vrouwen in behandeling. Een zorgvuldige selectie van professionals is daarom van belang. Ook moeten de professionals voldoende worden gesteund in hun werk.²¹²

²⁰⁷ De Vogel e.a. 2023a, p. 19.

²⁰⁸ Somers & Bartlett 2014; Long e.a. 2008.

²⁰⁹ DJI, *Handreiking penitentiaire scherpste* 2020.

²¹⁰ DJI, *Handreiking penitentiaire scherpste* 2020. Zie ook: RSJ 2023.

²¹¹ IJenV 2023a; IJenV 2024; *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 1442; 'Zitten en Zwijgen, misbruik in de vrouwengevangenis', Posh Productions, 26 juni 2023.

²¹² Logan & Taylor 2017.



6.3 Werken met ingesloten vrouwen

6.3.1 Sociale veiligheid

Naast de wet- en regelgeving en gedragscodes²¹³ brengt DJI, sinds het rapport van de Inspectie en het advies van de Regeringscommissaris, op verschillende manieren de onderwerpen integriteit, sociale veiligheid en grensoverschrijdend gedrag onder de aandacht. Hierbij zijn macht en afhankelijkheid, afstand en nabijheid, racisme en discriminatie en een veilig team terugkerende thema's. Middels het Programma sociale veiligheid en het Bureau Veiligheid en Integriteit wordt geprobeerd om de aandacht voor deze thema's in de organisatie te borgen.²¹⁴ Ook de betrokkenheid van Bureau Clara Wichmann draagt bij aan het verder inbedden van het thema sociale veiligheid in de organisatie.

6.3.2 Module werken met ingesloten vrouwen

Specifiek voor de vrouweninrichtingen heeft het OI DJI de opleidingsmodule 'Werken met ingesloten vrouwen' ontwikkeld en worden intervisiesessies gefaciliteerd. De training biedt handvatten voor medewerkers om gendersensitief te kunnen werken. In de module komt kennis over de achtergrond van ingesloten vrouwen aan de orde. Daarnaast gaat het vooral over bewustwording van thema's als bejegening, afstand en nabijheid, reflectie en de professionele dialoog.²¹⁵ De module is bedoeld voor alle gesloten justitiële instellingen waar (jonge) vrouwen verblijven en verplicht voor alle functies. Helaas zal het nog enkele jaren duren voordat iedereen die werkt met ingesloten vrouwen de opleiding heeft kunnen volgen.²¹⁶

6.3.3 Beleid over fysieke omgang met vrouwen

Naast gedragscodes heeft DJI geen (landelijk) beleid geformuleerd over het werken met vrouwen, bijvoorbeeld gericht op het vier-ogen principe of op de teamsamenstelling. Wel worden er in de PI's, JJI's en tbs-klinieken bepaalde doelstellingen nagestreefd zoals de verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke piw'ers of sociotherapeuten op de werkvloer, de aanwezigheid van medewerkers van dezelfde sekse bij fouilleren en visiteren en het vier-ogen principe. Dat bepaalde maatregelen, zoals het vier-ogen principe, ook meer tijd en capaciteit zullen kosten, is een gegeven.

6.3.4 Onderzoek aan het lichaam

In de wet is opgenomen dat onderzoek aan het lichaam zo veel mogelijk plaatsvindt door iemand van het eigen geslacht.²¹⁷ Alhoewel dit niet het uitgangspunt vormt, biedt

²¹³ Dit is geregeld in de Gedragscode Integriteit Rijk 2020 (GIR 2020) en de Gedragscode DJI. Sommige inrichtingen hebben ook nog eigen gedragscodes.

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2023/24, 24587, nr. 931.

²¹⁵ De VU Amsterdam zal onderzoek doen naar de effectiviteit van de module.

²¹⁶ Dit is gebleken uit een gesprek dat de RSJ met DJI heeft gevoerd.

²¹⁷ Het onderzoek aan het lichaam van de gedetineerde wordt op een besloten plaats en, voor zover mogelijk, door personen van hetzelfde geslacht als de gedetineerde verricht. (Art. 29 lid 4 Pbw, art. 23 lid 4 Bvt, art. 34 lid 4 Bjj, art. 6.4 Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen; Art. 16 lid 3 Dienstinstructie DV&O 2014.)



de wet dus ruimte voor onderzoek aan het lichaam door het andere geslacht. Het onderzoek aan het lichaam, dat inhoudt dat de justitiabele zich geheel moet ontkleden waarbij de openingen en holten van het lichaam, zoals mond en anus uitwendig worden bekeken, kan plaatsvinden bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting, en voorafgaand aan of na afloop van het bezoek.²¹⁸ Dit onderzoek kan steekproefsgewijs plaatsvinden zonder een concrete aanwijzing dat er sprake is van een risico. Dat betekent dat vrouwen, ook jonge vrouwen, routinematig aan een dergelijk onderzoek kunnen worden onderworpen. Dit kan dus op grond van de wet tevens worden uitgevoerd door mannelijke medewerkers. Een dergelijk onderzoek wordt door vrouwelijke justitiabelen als zeer vernederend of zelfs traumatisch ervaren.²¹⁹ Het werkt daardoor bovendien ontmoedigend op het ontvangen van bezoek.²²⁰ Binnen de forensische zorg wordt overigens op vrijwillige basis al regelmatig gebruik gemaakt van bodyscans.²²¹

De Nederlandse wet biedt dus ruimte om onderzoek aan het lichaam door iemand van het andere geslacht uit te laten voeren.²²² Dit komt niet overeen met het uitgangspunt zoals dat is opgenomen in de Bangkok Rules²²³, de EPR²²⁴ en een recent rapport van de *Association for the Prevention of Torture* (APT).²²⁵ Die onderschrijven dat onderzoek aan het lichaam uitsluitend door een persoon van hetzelfde geslacht verricht mag worden. Dit betekent dat de Pbw momenteel te veel ruimte biedt. Volgens het APT zou onderzoek aan het lichaam bovendien alleen mogen worden ingezet wanneer er sprake is van een concreet risico en niet op basis van routine.²²⁶

6.4 Tussenconclusies

Ingesloten vrouwen lopen o.a. door een oververtegenwoordiging op het gebied van eerder slachtofferschap, financiële- en verslavingsproblemen in combinatie met de gesloten justitiële setting extra risico het slachtoffer te worden van grensoverschrijdend gedrag. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen zijn er in de Bangkok Rules uitgangspunten opgenomen en is het volgende van belang:

- Een cultuur waarin menselijke waardigheid en respect jegens de ingesloten vrouwen het uitgangspunt vormt. Dit begint bij de directeur en

²¹⁸ Zie huisregels PI Zwolle, PI Nieuwersluis, PI Ter Peel, RJJI De Hunnerberg en FPC Van der Hoeven kliniek.

²¹⁹ Van Ginneken & Abbing 2024.

²²⁰ PRI 2013, p. 9.

²²¹ RSJ 2025b; DJI heeft aangekondigd bodyscans te zullen gaan invoeren waarmee fysieke visitatie grotendeels vervangen wordt in vrouwegevangenissen (www.dji.nl/actueel/nieuws/2025/02/05/dji-versterkt-aanpak-sociale-veiligheid-in-vrouwegevangenissen).

²²² DJI geeft aan dat in de praktijk het uitgangspunt is, dat het onderzoek aan het lichaam door iemand van hetzelfde geslacht wordt uitgevoerd.

²²³ Rule 19, Bangkok Rules 2011.

²²⁴ Rule 54.5 EPR.

²²⁵ APT 2024.

²²⁶ APT 2024.

leidinggevend, en de manier waarop zij met het personeel omgaan, alsmede de waarborgen die zij bieden om op een veilige en respectvolle wijze om te gaan met de gedetineerden.

- Specifieke expertise en vaardigheden van het personeel. Daarom zijn een zorgvuldige selectie van personeel en een goede opleiding noodzakelijk. Daarnaast moeten de professionals voldoende ondersteuning ervaren.
- De Nederlandse wet biedt als het gaat om onderzoek aan het lichaam te veel ruimte. In tegenstelling tot wat in de Bangkok Rules, de EPR en door de APT voorgeschreven wordt, is het op grond van de Pbw toegestaan om onderzoek aan het lichaam uit te laten voeren door iemand van het andere geslacht. Tevens vindt dit onderzoek niet uitsluitend plaats wanneer er sprake is van een concreet risico.



7 Perspectief van vrouwen na vrijlating

Justitiële inrichtingen en ketenpartners, zoals reclassering en gemeenten, moeten zich inspannen om het re-integratieproces van vrouwen te bevorderen. Een goede samenwerking en oog voor vrouwspecifieke behoeften bij de re-integratie zijn hierbij van belang. Praktische, medische en psychische ondersteuning voor vrouwen moet beschikbaar zijn (Rules 43, 46 & 47).²²⁷

Dit hoofdstuk zoomt in op het re-integratieproces van vrouwen en het perspectief na vrijlating. Bij vrouwen spelen er mogelijk andere factoren, behoeften en aandachtspunten dan bij mannen. Daarnaast is de beschikbaarheid van passende voorzieningen na vrijlating voor vrouwelijke (ex-)justitiabelen beperkt, onder meer doordat zij in aantallen met minder zijn. Maar ook doordat de voorzieningen minder goed op hen aansluiten.

7.1 Vrouwspecifieke aandachtspunten bij re-integratie

Waar mannen na vrijlating vaak kunnen rekenen op steun en support van een partner en/of familie, is dit voor vrouwen anders. Vrouwen ervaren doorgaans weinig steun van het netwerk en kunnen daardoor niet terugkeren naar een vertrouwde thuissituatie.²²⁸ Dit, terwijl vrouwen na vrijlating vaak de zorg voor kinderen direct weer op zich nemen en een stabiele thuisbasis, werk en inkomen daarmee des te belangrijker zijn.²²⁹ Daarnaast volgt uit onderzoek dat, specifiek voor vrouwen, de re-integratie na vrijlating wordt bemoeilijkt door problemen met partners en kinderen, financiële problemen en drugsgebruik.²³⁰ De Bangkok Rules benadrukken dan ook dat tijdig – dus al gedurende het verblijf in een justitiële inrichting – moet worden ingezet op het verminderen van een stigma en het herstellen en/of verbeteren van contact met het sociaal netwerk.²³¹

Het is daarom belangrijk om tijdens het verblijf van vrouwen in een justitiële inrichting aandacht te hebben voor vrouwspecifieke behoeften, hun mentale gezondheid en ervoor te zorgen dat problemen niet verergeren. Op het moment dat hier geen aandacht voor is, en (mentale) problematiek verergert, is het aannemelijk dat het op verschillende leefgebieden, zoals relaties met partners en kinderen, huisvesting, werk, inkomen en drugsgebruik, na vrijlating niet beter zal gaan met vrouwen en de kans op terugval en recidive toeneemt.

²²⁷ Bangkok Rules 2011.

²²⁸ <https://magazines.dji.nl/djizien/2019/03/vrouwen-in-detentie>.

²²⁹ Rodermond e.a. 2023.

²³⁰ Rodermond 2018.

²³¹ Rule 45, Bangkok Rules 2011.



7.2 Ketensamenwerking

Een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen onder andere de DJI, de reclassering en de terugkeergemeenten vergroten de kans op een succesvolle re-integratie.²³² Uit verschillende rapporten blijkt echter dat de samenwerking tussen ketenorganisaties (nog) niet optimaal is.²³³

Voor justitiële inrichtingen met een landelijke dekking, zoals de vrouweninrichtingen, geldt dat de justitiabelen uitstromen naar gemeenten in het hele land. In dat geval hebben casemanagers en reclasseringsmedewerkers in de samenwerking te maken met veel verschillende gemeenten. Uit een rapport van IJenV blijkt dat er niet altijd een contactpersoon bekend is bij de betreffende gemeente, waardoor er een zoektocht volgt naar het juiste aanspreekpunt.²³⁴ Het is belangrijk dat (vrouwen)inrichtingen vanaf de aanvang van de straf of maatregel zorgen dat de reclassering en de gemeente aanhaken. Gemeenten moeten daarnaast in een vroeg stadium betrokken zijn bij het re-integratieproces van een vrouwelijke justitiabele, ook wanneer het een kleine gemeente betreft die niet vaak te maken heeft met de terugkeer van een ex-justitiabele.²³⁵

Initiatieven binnen justitiële inrichtingen

Wel zijn er in verschillende justitiële inrichtingen initiatieven gestart om de arbeidsmarktpositie van vrouwen in de laatste fase van hun straf of maatregel te verbeteren en hen toe te leiden naar betaald werk. Zo heeft PI Ter Peel het 'Bajescafé' en PI Nieuwersluis Vergadercentrum DJI, waar vrouwen een horecaopleiding kunnen volgen en tegelijkertijd relevante werkervaring en (nieuwe) sociale vaardigheden kunnen opdoen. Daarnaast is er een interventie, genaamd 'Betere Start', die zich richt op (ex-)gedetineerde moeders en hun kinderen, gedurende de overgang van detentie naar een thuisomgeving waarin zij weer de zorg voor hun jonge kinderen (2-10 jaar) gaan dragen. Deze interventie wordt landelijk uitgevoerd via de justitiële vrouweninrichtingen en is gericht op het voorkomen van delictgedrag door (ex-)gedetineerde moeders, en op het voorkomen van latere gedragsproblemen en problemen in de verdere ontwikkeling bij hun kinderen.²³⁶ De werving van potentiële deelnemers voor 'Betere start' is echter niet gemakkelijk. Deelname vindt plaats op vrijwillige basis en veel moeders in detentie staan wantrouwend tegenover instanties en zijn bang de zeggenschap over hun kinderen te verliezen wanneer ze instanties toelaten tot hun gezin. Daarnaast kunnen moeders alleen deelnemen als zij nog maximaal vier maanden in detentie verblijven of gedurende zes maanden na afloop van hun straf. Ook moet er bij de start al sprake zijn van voldoende contactmomenten

²³² Berghuis, Boschman & Weijters 2024.

²³³ IJenV 2023b; Significant 2024.

²³⁴ IJenV 2023b.

²³⁵ IJenV 2023a.

²³⁶ Menting e.a. 2022.



met hun kind (minimaal twee weekenden per maand of van soortgelijke omvang) en moeten zij na detentie weer voor hun kinderen gaan zorgen.²³⁷

Weinig doorstroomvoorzieningen

Omdat vrouwen slechts een klein deel van het totaal aantal ex-justitiabelen uitmaken, zijn ook de mogelijkheden en beschikbaarheid van voorzieningen na vrijlating beperkt. (Woon)voorzieningen waar doorgaans alleen mannen verblijven, reageren in veel gevallen terughoudend op de vraag om een vrouw op te nemen in hun voorziening. Zo is men bijvoorbeeld bang dat de veiligheid van vrouwen in het geding komt wanneer zij tussen mannen verblijven, of is men niet gespecialiseerd in het werken met vrouwen. Daarnaast kan de komst van een vrouw op een mannenafdeling ontwrichtend werken waardoor onrust ontstaat, en kunnen er onderling relaties ontstaan wat tot moeilijkheden kan leiden. Bovenstaande maakt het moeilijk(er) om een vrouw geplaast te krijgen.²³⁸ Een intensieve(re) samenwerking tussen ketenpartners en extra inspanningen om vrouwen na vrijlating goede nazorg te kunnen bieden en op de juiste plek te kunnen plaatsen, is gewenst.

De RSJ acht het verbeteren van de aansluiting tussen de forensische zorg en de reguliere zorg van groot belang. Situaties waarin vrouwen onnodig lang in de forensische zorg moeten verblijven omdat doorstroommogelijkheden naar de reguliere zorg ontbreken, moeten worden voorkomen. Binnen de werkagenda 'Verbeteren aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg' wordt de komende periode specifiek ingezet op het versterken van het behandelaanbod voor vrouwen. Doel is om het zorgaanbod voor vrouwen met complexe meervoudige problematiek te versterken en de doorstroommogelijkheden te verbeteren.²³⁹ Dit, om ervoor te zorgen dat vrouwen vanuit de forensische zorg kunnen doorstromen naar een plek waar passende zorg, ondersteuning en het juiste beveiligingsniveau beschikbaar zijn.²⁴⁰

7.3 Reclasseringsbeleid voor het werken met vrouwelijke cliënten?

Uit onderzoek blijkt dat binnen de reclassering nauwelijks tot geen bijzondere aandacht bestaat voor (het werken met) vrouwelijke cliënten. Het geringe aantal vrouwelijke cliënten vormt hier een verklaring voor.²⁴¹ Onderzoek toont echter aan dat er wel een aantal aandachtspunten voor het werken met vrouwelijke cliënten te onderscheiden is. Deze aandachtspunten hebben betrekking op de benadering en op vrouwspecifieke behoeften.²⁴²

²³⁷ Menting e.a. 2022.

²³⁸ Louchahi 2023.

²³⁹ Werkagenda verbeteren van de aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg, Ministerie JenV & VWS, 2024.

²⁴⁰ Werkagenda verbeteren van de aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg, Ministerie JenV & VWS, 2024.

²⁴¹ Louchahi 2023.

²⁴² Louchahi 2023.



In het kader van vrouwspecifieke behoeften, is het belangrijk dat de reclassering aandacht besteedt aan thema's zoals moederschap. Zo blijkt uit onderzoek dat vrouwen moeite hebben met het combineren van reclasseringsafspraken met de zorg voor hun kinderen.²⁴³ Het inrichten van kindvriendelijke ruimtes op reclasseringskantoren, waar kinderen tijdens de afspraak kunnen verblijven, kan helpend zijn. Vrouwen blijken niet op afspraken te verschijnen wanneer zij geen oppas voor de kinderen kunnen regelen.²⁴⁴ Ook de mogelijkheid om bepaalde afspraken of contactmomenten digitaal - middels beeldbellen - vorm te geven, kan een oplossing bieden. Het is een gemiste kans wanneer dit soort praktische belemmeringen het goed kunnen doorlopen van een reclasseringstraject in de weg staan.

7.4 Tussenconclusies

In de Bangkok Rules wordt specifieke aandacht gevraagd voor de resocialisatie van vrouwen. De RSJ ziet de volgende aandachtspunten:

- Doordat vrouwen weinig steun en support van een partner en/of het sociale netwerk ervaren, kunnen zij na vrijlating vaak niet terugkeren naar een vertrouwde thuissituatie. Dit, terwijl vrouwen vaak direct weer de zorg voor kinderen op zich nemen en een stabiele thuisbasis in dat kader belangrijk is.
- Gelet op het feit dat vrouwen maar een klein deel van de totale populatie justitiabelen uitmaken, is er bij ketenpartners, waaronder de reclassering, relatief weinig kennis over en ervaring met vrouwspecifieke aandachtspunten bij re-integratie en zijn er minder voorzieningen voor vrouwen beschikbaar. Dit maakt het ingewikkeld om vrouwen na vrijlating de juiste begeleiding en (na)zorg te bieden en hen op de juiste plek te plaatsen.
- Het vergroten van de kennis over en de aandacht voor vrouwspecifieke kenmerken, behoeften en de zorgtaak die vrouwen vaak vervullen, is van groot belang. Daarnaast is een intensieve(re) samenwerking tussen ketenpartners gewenst om ervoor te zorgen dat vrouwen – ondanks de beperkt beschikbare voorzieningen – de juiste zorg en de juiste plek krijgen.

²⁴³ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

²⁴⁴ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.



8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Kernboodschap

De RSJ vindt dat er meer aandacht moet komen voor de positie van vrouwen binnen de gesloten justitiële settingen, zodat het systeem beter kan aansluiten op hun genderspecifieke achtergrondkenmerken en behoeften. Omdat hier te weinig oog voor is, vormen vrouwen een onderbelichte groep.

Vrouwen maken slechts een klein deel uit van de mensen die in aanraking komen met justitie. Gevangenissen en andere justitiële inrichtingen zijn vooral ontworpen en vormgegeven voor de mannelijke justitiabele. Omdat de achtergrond en behoeften van vrouwen verschillen van die van mannen, sluiten de organisatie van justitiële inrichtingen, het beleid en de bejegening niet altijd goed op hen aan. Dit kan leiden tot ongelijkheid en tot extra schade bij de vrouwen. Dit alles heeft ook zijn uitwerking na vrijlating, met een verminderde kans op een geslaagde resocialisatie.

Gezien de specifieke achtergrondkenmerken en behoeften van vrouwen en het feit dat daar binnen justitiële inrichtingen te weinig rekening mee wordt gehouden, zijn door de VN de Bangkok Rules opgesteld. Deze regels vormen het normatieve kader voor dit advies. De RSJ heeft de Nederlandse situatie getoetst aan dit kader aan de hand van enkele thema's binnen het gevangeniswezen, de justitiële jeugdinrichtingen en de tbs-klinieken. De thema's betreffen de manier waarop de justitiële inrichtingen zijn georganiseerd, de ontwikkeling van beleid, de aansluiting op genderspecifieke behoeften van vrouwen, het leefklimaat en de bejegening en tot slot het perspectief van vrouwen na hun vrijlating.

Vrouwen in beeld

In vergelijking met mannen laten vrouwen ander delictgedrag zien, hebben zij vaker last van (complexe) psychische problematiek en zijn zij in het verleden vaker zelf slachtoffer geweest. Bijvoorbeeld van seksueel misbruik, waardoor zij kampen met trauma's. Naast de vaak complexe problematiek, ervaren vrouwen gedurende het verblijf in een justitiële inrichting weinig steun vanuit het sociale netwerk, krijgen zij weinig bezoek en zijn zij meer sociaal geïsoleerd dan mannen.

Organisatie van justitiële inrichtingen

Bij de opzet van justitiële inrichtingen wordt onvoldoende rekening gehouden met genderspecifieke behoeften, wat een belangrijk uitgangspunt is van de Bangkok Rules. Het aantal vrouwen dat in een gesloten justitiële setting verblijft is echter laag. Daardoor is het een uitdaging om voldoende tegemoet te komen aan genderspecifieke behoeften.



Zo wordt er op dit moment te weinig rekening gehouden met de vaak lagere beveiligingsnoodzaak van vrouwen en zijn er te weinig mogelijkheden voor regionale plaatsing. Daardoor zijn relatief veel ingesloten vrouwen ver van hun woonomgeving en hun netwerk geplaatst. Dit leidt tot problemen bij het onderhouden van de relatie met eventuele kinderen en overige sociale contacten, en daarmee tot eenzaamheid en risico's bij re-integratie. Ook zijn er in de praktijk te weinig voorzieningen beschikbaar voor vrouwen en is het lastig om vrouwen in de PI's en de tbs-klinieken de juiste zorg te bieden. Onder meer door een focus op beveiliging, bestaat bovendien het risico dat vrouwen onnodig lang in de forensische zorg verblijven.

Aandacht voor vrouwen bij beleidsontwikkeling

Volgens de Bangkok Rules moet er bij beleidsontwikkeling rekening worden gehouden met vrouwen. De RSJ constateert dat hier nog onvoldoende aandacht voor is. Hierdoor pakt het beleid soms ongelijk uit voor vrouwen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beleid rondom penitentiaire arbeid, het beleidskader beeldbellen en de regels bij detentiefasering en toenemende vrijheden.

Aandacht voor vrouwspecifieke behoeften

In de Bangkok Rules wordt bijzondere aandacht gevraagd voor vrouwspecifieke behoeften. Binnen justitiële inrichtingen wordt hier tot op zekere hoogte aandacht aan besteed. Het betreft hierbij onder andere thema's als moederschap, gezondheid van vrouwen en praktische voorzieningen. De RSJ vindt dat deze thema's nadrukkelijk meer aandacht behoeven. Zo zijn er binnen het gevangeniswezen voor vaders meer mogelijkheden om contact met hun kinderen te onderhouden dan voor moeders. En binnen de forensische zorg en JJI's is er geen algemeen beleid gericht op moeder en kind. Ook kan de aandacht voor en de kennis van vrouwspecifieke gezondheidsaspecten en behoeften met betrekking tot persoonlijke hygiëne en praktische voorzieningen nog worden vergroot.

Leefklimaat en bejegening van ingesloten vrouwen

In de Bangkok Rules worden uitgangspunten beschreven die van belang zijn bij het omgaan met vrouwen. Daar waar vrouwen worden ingesloten is specifieke aandacht voor leefklimaat en bejegening noodzakelijk. Zo is er expliciet aandacht nodig voor het waarborgen van respect, waardigheid en privacy en voor maatregelen gericht op het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. In de eerste plaats vormt de gesloten justitiële setting een risicovolle omgeving voor diverse vormen van grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast lopen vrouwen in een gesloten justitiële setting een groter risico om slachtoffer te worden, als zij eerder slachtoffer zijn geweest. Ook heeft het verlies van privacy en lichamelijke integriteit die gepaard gaat met gevangenschap een grotere impact op vrouwen. Alhoewel DJI de laatste tijd veel aandacht aan deze aspecten besteedt, acht de RSJ blijvende aandacht hiervoor noodzakelijk.



Perspectief van vrouwen na vrijlating

Volgens de Bangkok Rules moeten justitiële inrichtingen en ketenpartners, zoals reclassering en gemeenten, zich inspannen om het re-integratie proces van vrouwen te bevorderen. Een goede samenwerking met oog voor vrouwspecifieke behoeften bij de re-integratie is hierbij noodzakelijk. De RSJ ziet mogelijkheden voor het vergroten van kennis over en aandacht voor vrouwspecifieke aspecten bij de re-integratie.

8.2 Aanbevelingen

Organisatie van justitiële inrichtingen

- *Zorg voor meer inrichtingen waar vrouwen geplaatst kunnen worden*
Voorzie in een betere regionale spreiding door ervoor te zorgen dat (jonge) vrouwen op meer plekken geplaatst kunnen worden binnen de JJI's, PI's en tbs-klinieken. Hierdoor zal er ook een breder aanbod voor (jonge) vrouwen ontstaan op het gebied van zorg, opleiding en werk, en andere activiteiten, aangezien mannen en vrouwen gezamenlijk aan activiteiten kunnen deelnemen.²⁴⁵
- *Evalueer gezamenlijke activiteiten en het samenplaatsen van vrouwen en mannen op bijzondere afdelingen en in de forensische zorg*
Alhoewel gescheiden plaatsen binnen het gevangeniswezen het uitgangspunt is, kunnen vrouwen ook gemengd met mannen worden geplaatst op bijzondere afdelingen binnen het gevangeniswezen²⁴⁶ en binnen de forensische zorg. Omdat er nog weinig bekend is over de effecten van het samenplaatsen en het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten, is het van belang dat hier onderzoek naar wordt gedaan.
- *Houd rekening met verschil in beveiligingsnoodzaak*
Houd bij het ontwerpen en inrichten van justitiële inrichtingen rekening met het verschil in beveiligingsnoodzaak. Zorg voor maatwerk door individueel risicomanagement. Zorg dat veiligheid zo min mogelijk gewaarborgd hoeft te worden door middel van beheersing en investeer in relationele veiligheid.
- *Houd rekening met verschil in zorgbehoefte*
Houd bij de organisatie van justitiële inrichtingen rekening met het verschil in zorgbehoefte. Zo zou de hoge prevalentie van vrouwen met psychiatrische problematiek onder justitiabelen bijvoorbeeld ook moeten leiden tot een groter zorgaanbod binnen de PI's.

²⁴⁵ Dit blijkt uit art. 11 lid 4 Pbw en art. 9 lid 2 Bjj.

²⁴⁶ Onze Minister kan inrichtingen of afdelingen aanwijzen waarin van het eerste lid wordt afgeweken vanwege hun bestemming als inrichting of afdeling voor bijzondere opvang (art. 11 lid 3 Pbw en art. 9 lid 3 Bjj). Vanuit de EPR gelden als voorwaarden dat de gedetineerden hier toestemming voor moeten geven en dat het in het belang is van alle justitiabelen (Rule 18.8b en 18.9 EPR).



Aandacht voor vrouwen bij beleidsontwikkeling

- *Zorg voor gendersensitief beleid*
Houd bij de ontwikkeling van beleid rekening met genderverschillen en voorkom dat het beleid ongelijk uitpakt voor vrouwen. Overweeg bijvoorbeeld om als uitgangspunt voor beeldbellen 'ja, mits' te hanteren en stimuleer de deelname aan re-integratie activiteiten voor vrouwen.

Aandacht voor vrouwspecifieke behoeften

- *Beleid voor moeders in detentie of tbs-kliniek en hun kinderen*
Zorg voor - niet vrijblijvend - landelijk beleid gericht op de relatie tussen moeders en kinderen in PI, JJI en tbs-kliniek. Creëer bijvoorbeeld ook voor vrouwen een moedervleugel en stimuleer zogenoemde Herfstkampen of soortgelijke activiteiten voor moeders en hun kinderen. Ook pleit de RSJ voor voldoende begeleiding voor moeders met kinderen in alle inrichtingen.
- *Vrouwengezondheid*
Zorg voor meer aandacht voor en kennis over vrouwspecifieke gezondheidsaspecten en behoeften met betrekking tot persoonlijke hygiëne. Het is van belang dat het personeel hierin wordt getraind, zodat zij vrouwelijke justitiabelen de juiste ondersteuning kunnen bieden.
- *Praktische voorzieningen*
Zorg dat praktische voorzieningen aansluiten op de behoeften van vrouwen. Zoals het assortiment op de winkellijst, invoermogelijkheden maar ook toiletmogelijkheden tijdens het vervoer door DV&O. Dat praktische voorzieningen aansluiten bij de genderspecifieke behoeften moet een gegeven zijn en niet een privilege.

Leefklimaat en bejegening van ingesloten vrouwen

- *Menswaardigheid en respect als uitgangspunt*
Investeer in een cultuur waarin er expliciet aandacht is voor het waarborgen van respect, waardigheid en privacy en zorg voor maatregelen gericht op het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Dit begint bij de manier waarop door de leiding met het personeel wordt omgegaan.
- *Investeer in professionals die werken met vrouwen*
Werken met vrouwen vraagt om specifieke expertise en vaardigheden. Zorg voor een secure selectie van management en uitvoerend personeel en investeer in opleiding, om zodoende gendersensitief te kunnen werken. Zorg daarnaast voor voldoende ondersteuning van en aandacht voor de professionals.



- *Leg beleid over werken met vrouwen landelijk vast*
Zorg dat het beleid gericht is op de maximale bescherming van vrouwen. Zorg dat er voldoende ruimte is voor het waarborgen van de privacy. Leg beleid over de omgang met en bejegening van vrouwen landelijk vast. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de samenstelling van het team, de opleidingseisen en het vier-ogen principe. Zorg dat een substantieel deel van het team uit vrouwen bestaat. Houd er rekening mee dat een zorgvuldige bejegening van vrouwen extra tijd en personeel kost.
- *Waarborg dat visitaties uitsluitend door iemand van hetzelfde geslacht worden uitgevoerd*
Hanteer als uitgangspunt dat visiteren niet routinematig, maar alleen plaatsvindt naar aanleiding van een concreet risico en dat het altijd wordt uitgevoerd door medewerkers van hetzelfde geslacht. Pas hiervoor de verschillende beginselenwetten, lagere regelingen en het beleid aan.²⁴⁷ Om schade door onderzoek aan het lichaam, inclusief het uitwendig schouwen van holtes, zoveel mogelijk te beperken, moet er gezocht worden naar alternatieven.

Perspectief van vrouwen na vrijlating

- *Voorzieningen voor vrouwen na vrijlating*
Investeer in voldoende begeleidingsmogelijkheden en zorgvoorzieningen en investeer meer in voldoende (woon/werk) voorzieningen voor vrouwen na vrijlating.
- *Aandacht voor vrouwspecifieke behoeften bij de re-integratie*
Investeer in ketensamenwerking en besteed als reclassering ook aandacht aan specifiek beleid voor vrouwelijke cliënten.

²⁴⁷ Art. 29 lid 4 Pbw, art. 23 lid 4 Bvt, art. 34 lid 4 Bjj, art. 6.4 Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen, art. 16 lid 3 Dienstinstructie DV&O 2014.



Geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Amelsvoort e.a. 2019

T. van Amelsvoort e.a., *Handboek psychopathologie bij vrouwen en mannen*, Meppel: Boom uitgevers 2019.

APT 2024

Association for the Prevention of Torture, *Global Report on Women in Prison. Analysis from National Preventive Mechanisms*, Geneva: APT 2024.

Basalo 2017

G. Basalo, 'The Design of Women's Prisons', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.J.M. Krabbe (red.), *Women in Prison. The Bangkok Rules and Beyond = Femmes en prison. Les règles de Bangkok et au-delà*, Antwerpen: Intersentia 2017, p. 3-34.

Beerthuizen e.a. 2023

M.G.C.J. Beerthuizen e.a., *Meisjescriminaliteit: Een onderzoek naar de kenmerken en risicofactoren van delinquente meisjes en jongvolwassen vrouwen in algemene, politie- en justitiële populaties*, Den Haag: WODC 2023.

Berghuis, Boschman & Weijters 2024

M.L. Berghuis, S. Boschman & G. Weijters, *Monitor nazorg ex-gedetineerde personen – 7e meting*, Den Haag: WODC 2024.

Van Berlo e.a. 2011

W. van Berlo e.a., *Beperkt weerbaar, Een onderzoek naar seksueel geweld bij mensen met een lichamelijk, zintuigelijke of verstandelijke beperking*, Utrecht: Rutgers WPF/MOVISIE 2011.

Boone, Althoff & Koenraadt

M. Boone, M. Althoff & F. Koenraadt, *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, Den Haag: Boom Criminologie 2016.

Crawley 2005

E. Crawley, 'Institutional Thoughtlessness in Prisons and its Impacts on the Day-to-day Prison Lives of Elderly Men', *Journal of Contemporary Criminal Justice* 21(4) 2005, p. 350–363.

Doekhie e.a. 2024

J. Doekhie e.a., *Van Bajes naar buiten*, Den Haag: WODC 2024.



Dünkel, Kerstermann & Zolondek 2005

F. Dünkel, C. Kerstermann & J. Zolondek, *International study on women's imprisonment*, Greifswald: University of Greifswald 2005.

Ezinga & Hissel 2010

M. Ezeninga & S. Hissel, 'Kinderen van gedetineerde moeders', *Tijdschrift voor Criminologie* 2010/52, p. 36-51.

Van Ginneken & Abbing 2024

E. Van Ginneken & Y. Abbing, *Afstand, Nabijheid en Sociale Veiligheid*, Leiden: Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden 2024.

De Graaf & Wijssen 2017

H. de Graaf & C. Wijssen, *Seksuele gezondheid in Nederland 2017*, Utrecht: Rutgers 2017.

IJenV 2023a

Inspectie Justitie en Veiligheid, *PI Nieuwersluis, Incidentenonderzoek*, Den Haag: IJenV 2023.

IJenV 2023b

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Rapport Samen werken aan een nieuwe start*, Den Haag: IJenV 2023.

IJenV 2024

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Opvolging aanbevelingen PI Nieuwersluis*, Den Haag: IJenV 2024.

Jacobs 2024

P. Jacobs, 'Plaatsing transgender gedetineerden', *Sancties* 2024/20, p. 90-92.

Javdani e.a. 2011

S. Javdani, N. Sadeh & E. Verona, 'Expanding our lens: Female pathways to antisocial behavior in adolescence and adulthood', *Clinical Psychology Review* 31 2011.

Krabbe & Van Kempen 2017

M.J.M. Krabbe & P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Women in Prison: A Transnational Perspective', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.J.M. Krabbe (red.), *Women in Prison. The Bangkok Rules and Beyond = Femmes en prison. Les règles de Bangkok et au-delà*, Antwerpen: Intersentia 2017, p. 3-34.

Lahm 2016

K. Lahm, 'Official incidents of inmate-on-inmate misconduct at a women's prison: using important and deprivation theories to compare perpetrators to victims', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.J.M. Krabbe (red.), *Women in*



Prison. The Bangkok Rules and Beyond = Femmes en prison. Les règles de Bangkok et au-delà, Antwerpen: Intersentia 2017, p. 3-34.

Leigey & Reed 2014

M. Leigey & K. Reed, 'A Woman's Life Before Serving Life: Examining the Negative Pre-incarceration Life Events of Female Life-Sentenced Inmates', *Women and Criminal Justice* 2014, p. 302-322.

Logan & Taylor 2017

C. Logan & J.L. Taylor, Treatment progress in medium security hospital settings for women: Changes in symptoms, personality and service need from admission to discharge', in: *Behandelen van vrouwen: Een vak apart?*, *Kwaliteitsregister forensische zorg* 2023, p. 1-100.

Long, Dolley & Hollin 2008

C.G. Long, O. Dolley & C.R. Hollin, 'Treatment progress in medium security hospital settings for women: Changes in symptoms, personality and service need from admission to discharge', in *Behandelen van vrouwen: Een vak apart?*, *Kwaliteitsregister forensische zorg* 2023, p. 1-100.

Louchahi 2023

J. Louchahi, *Vrouwe Justitia, Een onderzoek naar genderspecifiteit in reclasseringstoezicht* (Scriptie Hogeschool Utrecht), Utrecht: Hogeschool Utrecht 2023.

Menting e.a. 2022

A.T.A Menting e.a., *Betere start. Lange termijn follow-up van opvoedondersteuning voor (ex-)gedetineerde moeders*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2022.

Molleman, Leeuw & Bogaerts 2012

T. Molleman, F.L. Leeuw & S. Bogaerts, 'De relatie tussen de bejegeningstijl van gevangenispersoneel en de detentieomstandigheden van gedetineerden', *Sancties* 2012, p. 242-249.

Moloney, Van den Bergh & Moller 2009

K.P. Moloney, B.J. Van den Bergh en L.F. Moller, 'Women in prison: The central issues of gender characteristics and trauma history', *Public Health* 2009, p. 426-430.

Nederlandse arbeidsinspectie 2022

Nederlandse arbeidsinspectie, *Delphi-studie naar risicofactoren en maatregelen van ongewenst gedrag*, Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie 2022.

Owen, Wells & Pollock 2016

B. Owen, J. Wells & J. Pollock, *In search of safety: Confronting inequality in women's imprisonment*, Californië: University of California Press 2016.



Pollock 2002

J.M. Pollock, *Women Prison, and Crime*, Boston: Cengage Learning, Inc. 2002.

PRI 2013

Penal Reform International, *UN Bangkok Rules on Women Offenders and Prisoners: a short guide*, Londen: Penal Reform International 2013.

RCGOG 2024

Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, *Advies beleidsreactie penitentiaire inrichting Nieuwersluis*, Den Haag: Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld 2024.

Rodermond e.a. 2023

E. Rodermond e.a., 'Out of prison, out of crime? The complex interplay between the process of desistance and severe resource disadvantages in women's post-release lives', *European Journal of Criminology* 20(6) 2023.

Rodermond 2018

E. Rodermond, *Out of prison, out of crime* (PhD-Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam), Amsterdam: VU 2018.

Rodermond e.a. 2016

E. Rodermond, 'Female desistance: A systematic review', *European Journal of Criminology* 13(1) 2016, p. 15-16.

RSJ 2025a

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Meerjarenprogramma 2025-2028*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2025.

RSJ 2025b

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Technologische innovaties in de forensische zorg, Advies over randvoorwaarden bij de inzet van technologieën in de forensische zorg*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2025.

RSJ 2024

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *De buitenwereld naar binnen, Advies over het belang van het betrekken van de buitenwereld bij detentie voor resocialisatie en herstel*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2024.



RSJ 2023

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Toenemende beveiliging in breder perspectief, Advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes* Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2023.

RSJ 2021

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Risicotaxatie in de strafrechtstoepassing, Praktische, ethische en rechtspositionele aspecten belicht*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021.

RSJ 2012

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2012.

Significant 2024

Significant Public, *Samenwerking tussen forensische zorg en gemeenten*, Utrecht: 2024.

Slotboom 2024

A. Slotboom, 'Mentale gezondheid onder gedetineerde vrouwen: problemen en kansen', *Sancties* 2024/60, p. 248-255.

Slotboom e.a. 2008

A. Slotboom, *Over import- en deprivatiefactoren bij detentieschade*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2008.

Smeekens e.a. 2024

M.V. Smeekens e.a., 'The Predictive Validity of the Risk Screener Violence (RS-V) for Adults in Prison Regarding Postrelease Violent Recidivism: A File-Based Study', *Criminal Justice and behaviour* 2024/51, p. 1-20.

Somers & Bartlett 2014

N. Somers & A. Bartlett, 'Women's secure hospital care pathways in practice: A qualitative analysis of clinicians views in England and Wales', in *Behandelen van vrouwen: Een vak apart?*, Kwaliteitsregister forensische zorg 2023, p. 1-100.

Sykes 1958

G.M. Sykes, *The Society of Captives. A study of a Maximum Security Prison*, Princeton: Princeton University Press 1958.



Vanliefde & Nederlandt 2023

A. Vanliefde & O. Nederlandt, 'Gendervraagstukken binnen detentie, terug van (nooit) weggeweest', *FATIK 2023/178*, p. 3-8.

De Vogel e.a. 2023a

V. de Vogel e.a., 'Behandelen van vrouwen: Een vak apart?', *Kwaliteit Forensische Zorg*, 2023.

De Vogel e.a. 2023b

V. de Vogel e.a., 'Behandelen van vrouwen in de klinisch forensische zorg', *Kwaliteit Forensische Zorg*, 2023.

De Vogel 2018

V. de Vogel, 'Criminele vrouwen en mannen: Een wereld van verschil?', *Sancties 2018/42*, p. 272-280.

Overige bronnen

Wet- en regelgeving

Wet straffen en beschermen

Wetboek van Strafvordering

Beginnelsenwet justitiële jeugdinrichtingen

Beginnelsenwet verpleging ter beschikking gestelden

Penitentiaire beginselenwet

Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden

Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting

Beleidskader Kortdurend Penitentiair Programma van het Gevangeniswezen

European Prison Rules

United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders, 2011, Rules 1-70

Kamerstukken

Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 89. (Beleidsreactie inspectierapport PI Nieuwersluis).

Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 967 (Kamerbrief Capaciteit DJI).

Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 931 (Beleidsreactie Advies RCGOG).

Kamerstukken II 2024/25, 24587 nr. 100. (Derde voorgangsbrief Capaciteit DJI).

Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 797 (Vijfde voortgangsbrief Recht doen, kansen bieden).



Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 865 (Zesde voortgangsbrief Recht doen, kansen bieden).

Kamerstukken II 1994/95, 24263, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Penitentiaire beginselenwet).

Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wet straffen en beschermen).

Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1442 (Vragen van het lid Lahlah (GroenLinks-PvdA) aan de Minister voor Rechtsbescherming over het artikel Veiligheid in vrouwengevangenis onvoldoende).

Overige stukken

DJI, *Handreiking penitentiaire scherpste* 2020.

DJI, *Productspecificatie Terroristen Afdeling* 2020.

DJI, *Dienstinstructie DV&O* 2014.

DJI, *Werkwijze en voorwaarden Beeld Bellen Justitiabelen* 2023.

DJI, *Plaatsingskader tbs dwang* 2021.

DJI, *Handboek forensische zorg* 2025.

