



> Retouradres Postbus 30132 2500 GC Den Haag

Nationale ombudsman
mr. R.F.B. van Zutphen
Postbus 93122
2509 AC DEN HAAG

DE NATIONALE OMBUDSMAN	
datum inkomst	: 21 SEP. 2020
registratienummer	:
team	:

Directie Beleid & Bestuursondersteuning
Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 30132
2500 GC Den Haag
www.dji.nl

Ons kenmerk
2994582

Uw kenmerk
2017.26834

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 13 september 2020
Onderwerp uw brief over de winkels in penitentiaire inrichtingen

Geachte heer Van Zutphen,

Bij brief van 5 juni 2020 heeft u gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van de winkels in penitentiaire inrichtingen (hierna: de PI-winkels). In uw brief schetst u langdurige problemen in de PI winkels en geeft u aan dat u nog steeds dezelfde signalen van gedetineerden ontvangt. U verzoekt me te reageren op de door u ontvangen signalen en klachten en u heeft me een drietal vragen voorgelegd. In reactie hierop informeer ik u als volgt.

Bij brief van 26 januari 2018, met kenmerk 20170536, heb ik u geïnformeerd dat DJI op 1 juli 2017 volledig is overgestapt naar het nieuwe concept 'Winkel In-Made'. Voor 1 juli 2017 werden de PI winkels geëxploiteerd door verschillende externe partijen. Hierdoor ontstonden tussen PI's verschillen in het assortiment, de prijs, de kwaliteit van de producten en de dienstverlening. Door de PI winkels in eigen beheer te nemen, zijn deze verschillen tussen inrichtingen verdwenen. Doordat volledige regie is gekregen over de exploitatie van de PI winkels, kan bovendien grootschaliger worden ingekocht dan voorheen het geval was, wat een gunstig effect heeft gehad op de winkelprijzen. Verder kan ik eisen stellen aan de leveranciers en aan hun producten. Daarnaast levert het nieuwe concept arbeid op voor gedetineerden. Deze arbeid zorgt voor een zinvolle dagbesteding voor gedetineerden en levert een positieve bijdrage aan hun terugkeer in de maatschappij.

Zoals ik mijn brief aan u van 26 januari 2018 al kenbaar heb gemaakt, hebben zich na het in eigen beheer nemen van de PI winkels op 1 juli 2017 opstartproblemen voorgedaan. Met de bevoorrading door één nieuwe leverancier per 15 september 2017 is een deel van de problemen opgelost en zijn de prijzen met circa 15% gedaald. De overstap naar deze nieuwe toeleverancier leidde echter ook tot nieuwe problemen (voornamelijk leveringsproblemen), maar die waren toen ik u op 26 januari 2018 schreef al grotendeels verholpen.

In uw brief van 5 juli 2020 concludeert u dat u nog steeds dezelfde signalen van gedetineerden ontvangt. Daarnaast geeft u aan dat u navraag heeft gedaan bij de commissies van toezicht (CVT) en dat 4 van de 6 CVT's die u heeft benaderd

hebben aangegeven zich te herkennen in het klachtenbeeld. Zij geven aan nog steeds veel klachten te ontvangen.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Juridische Zaken

Hieronder zal ik reageren op door u genoemde vijf belangrijkste klachten, te weten:

Datum
13 september 2020

1. Producten worden niet (juist) geleverd;
2. Er wordt niet adequaat gereageerd op klachten. Zo loopt bijvoorbeeld de terugbetaling van niet-geleverde producten moeizaam;
3. Prijzen zijn hoog ten opzichte van de buitenwereld;
4. De kwaliteit van de (vers)producten is regelmatig slecht: producten zijn over de datum, groente en fruit zijn bedorven.
5. Het aanbod is veel minder groot dan in 2018.

Ons kenmerk
2994582

Ad 1. Producten worden niet (juist)geleverd.

Nadat de winkels in 2017 geheel in eigen beheer zijn genomen kregen zij wekelijks 120 klachten binnen over de leveringen. Inmiddels is dit aantal gedaald tot gemiddeld 85 klachten per week. Circa de helft daarvan ziet op het niet leveren van het bestelde product of het niet leveren van het juiste product. Om misverstanden te voorkomen wijs ik erop dat dit klachten zijn die In-Made zelf ontvangt en waar een praktische en snelle oplossing voor wordt gezocht. Het betreft hier niet beklag als bedoeld in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

Om het aantal klachten in perspectief te zien, is van belang dat er wekelijks circa 13.500 bestellingen worden klaargemaakt voor ruim 9000 gedetineerden.

Adviesbureau Ernst en Young heeft in opdracht van het Gevangeniswezen begin 2018 een onderzoek gedaan naar de problemen en de verbetering van het toenmalige winkelproces. In het advies van Ernst en Young (**bijlage**) werd aangegeven dat met 120 klachten over een klantenbestand van ruim 9000 klanten, de PI winkels beter presteerden dan de traditionele Retail winkel. Desondanks is een aantal verbeterpunten aangegeven waarmee een vertegenwoordiging vanuit de winkelorganisatie (projectgroep winkels) aan de slag is gegaan. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal klachten met bijna 1/3 is gedaald. Hierbij treft u een overzicht aan van de klachtrapportages vanuit de winkels met daarin het aantal klachten per winkel per week. Uit het tweede tabblad blijkt dat het gemiddelde aantal gemelde verstoringen onder de 1 procent blijft.

Ad 2. Er wordt niet adequaat gereageerd op klachten. Zo loopt bijvoorbeeld de terugbetaling van niet geleverde producten moeizaam.

De winkels doen hun uiterste best om klachten over leveringen de dag na levering opgelost te hebben. Dit lukt ook meestal, omdat het proces zo is ingericht dat de ontvangende partij de klachten op de dag van levering voor 15.00 uur per mail bij de winkel aan levert.¹ De winkel zorgt er dan voor dat deze klachten uiterlijk de

¹ De ontvangende partij dient op de dag van levering de klachten voor 15.00 uur per mail bij de winkel aan te leveren. Dit kan aangezien de gedetineerden hun klacht direct bij aanvaarding aangeven.

volgende dag zijn afgehandeld.²³ Uitzondering hierop betreffen klachten van gedetineerden die tussentijds zijn overgeplaatst of met ontslag zijn gegaan.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Juridische Zaken

Indien een gedetineerde wordt overgeplaatst naar een andere inrichting, of met ontslag gaat, dan zal de winkel de bestelling proberen te laten vervallen. Dit kan alleen indien de overplaatsing of het ontslag bij de winkel wordt gemeld voordat de bestelling in de vrachtwagen zit. Als dat niet zo is zal de bestelling met de overige bestellingen naar de ontvangende inrichting worden gestuurd en is het aan de ontvangende partij om de bestelling te retourneren. Dat gebeurt met het eerstvolgende transport (1 week na de levering). Nadat de teruggestuurde artikelen in de winkel aankomen, worden deze gecrediteerd.

Datum
13 september 2020

Ons kenmerk
2994582

Het gebeurt met enige regelmaat dat boodschappen niet retour komen en de winkel dus onwetend is van de overplaatsing. Dat kan leiden tot een klacht over betaalde maar niet geleverde boodschappen. In dat geval onderzoekt de winkel of de levering achterhaald kan worden. Hiermee kan enige tijd zijn gemoeid. Indien de gedetineerde is overgeplaatst binnen dezelfde inrichting, kunnen de boodschappen alsnog op de juiste afdeling worden afgeleverd. Indien dat niet het geval is, wordt de bestelling gecrediteerd en worden niet retour gestuurde producten in rekening gebracht bij de afdeling.

Het staat de gedetineerde vrij om op grond van de Pbw in beklag te gaan bij de commissie van toezicht. Indien de gedetineerde uitsluitend deze weg bewandelt en geen klacht indient bij de winkel, kan de winkel de klacht pas oplossen indien hij er op enig moment bij wordt betrokken.

Ad 3. Prijzen zijn hoog ten opzichte van de buitenwereld.

De winkels werken kostendekkend. Zoals ik al eerder kenbaar heb gemaakt, waaronder in mijn brief aan u van 4 april 2016, met kenmerk 746491, zijn de prijzen in PI-winkels niet helemaal vergelijkbaar met de prijzen in supermarkten, zeker niet met die van prijsvechters, vanwege de kleinere volumes waarin door mij wordt ingekocht en omdat extra (veiligheids)maatregelen en controles noodzakelijk zijn vanwege de levering in een gesloten penitentiaire inrichting. In uw rapport van 16 december 2015, met kenmerk 201501522, heeft u aangegeven dat gedetineerden mogen verwachten dat ik erop toezie dat het prijspeil van de aangeboden goederen redelijk blijkt in vergelijking tot winkels buiten de PI. Daarbij heeft u aangegeven dat gezien de bijzondere omstandigheden waarin gedetineerdenwinkels opereren, enig verschil met prijzen in de vrije samenleving gerechtvaardigd kan zijn, zolang het prijspeil niet disproportioneel hoger is. U heeft hierbij aansluiting gezocht bij hetgeen in de Europese penitentiaire regels wordt voorgeschreven, namelijk dat gedetineerden artikelen moeten kopen tegen prijzen die niet abnormaal hoger zijn dan in de vrije samenleving.

Om de prijzen enigszins te vergelijken met winkels buiten de PI, en er aldus op toe te zien dat het prijspeil van de aangeboden goederen redelijk blijkt in

² -De winkel zal zo nodig binnen één dag crediteren. Dagelijks worden de verkoopbestanden (inclusief de crediteringen) door naar SSC-rekening courant. Deze worden dezelfde dag door het SSC verwerkt.

³ Als de winkel een bedrag crediteert, kan het even duren voordat het bedrag op de rekening courant van de gedetineerde wordt bijgeschreven.

vergelijking tot winkels buiten de PI, wordt jaarlijks een benchmark uitgevoerd met een supermarkt (Albert Heijn).

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Juridische Zaken

Bijgaand treft u een prijsvergelijking aan van januari 2019 en van januari 2020 (**bijlage**). Voor deze vergelijking zijn de 25 meest verkochte artikelen aangevuld met 25 willekeurig gekozen producten.

Datum
13 september 2020

Uit de prijsvergelijking volgt dat de PI winkels in januari 2019 3% goedkoper waren dan Albert Heijn en in januari 2020 1% duurder. DJI heeft de prijzen in die periode niet gewijzigd.

Ons kenmerk
2994582

Ad 4. De kwaliteit van de (vers)producten is regelmatig slecht: producten zijn over de datum, groente en fruit zijn bedorven.

Er vindt dagelijks een levering plaats vanuit de leverancier, voornamelijk vanwege de levering van de versproducten. Er worden uitsluitend versproducten geleverd die door gedetineerden zijn besteld en betaald. Hierdoor zijn er aan het einde van de dag geen overschotten, met uitzondering van eventuele geannuleerde bestellingen. Deze producten worden indien mogelijk ingevroren en gaan naar de voedselbank.

De producten die vanuit de leverancier geleverd worden, worden dezelfde dag aan de hand van de kassabon vanuit de koelingen verzameld en in de boxen gepakt. Daarna gaan de rolcontainers met de versproducten direct in een opslagkoeling waar ze blijven tot de vrachtwagen ze komt laden. De dag na het inpakken worden de producten bij de ontvangende inrichting geleverd. Gelet op de wijze waarop het proces is ingericht en het (relatief) lage aantal klachten, betwist ik dat de kwaliteit van de (verse) producten vaak slecht is en dat groente en fruit vaak bedorven zijn.

Op het gebied van Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) worden de PI -winkels sinds 2019 getoetst door Normec Foodcare op het gebied van zaken in het kader van de voedselveiligheid.⁴ Voorbeelden van zaken die tijdens deze inspectie aan de orde komen zijn:

- droge kruidenierswaren: staan de producten FiFo in de stellingen? Zijn er producten tijdens de inspectie aangetroffen met een verlopen houdbaarheid? Zijn alle producten voorzien van een codering?
- Vers-waren: Is er voor de ingangscontrole een gekalibreerde thermometer aanwezig? Voldoet de temperatuur van de koelingen aan de gestelde eisen?

Tot nu toe is één keer een product aangetroffen waarvan de THT datum was verstreken (vogelzaad).

Alle winkels hebben voor de HACCP keuringen voldoende gescoord. Een voorbeeld van een keuring treft u bijgaand aan (**bijlage**). Indien gewenst kan ik u alle keuringen doen toekomen⁵.

Ad 5. Het aanbod is minder groot dan in 2018.

Sinds begin 2018 is het winkelaanbod met circa 120 producten teruggebracht tot 525 producten op dit moment. Dit is een gevolg van de uitwerking en implementering van de verbetervoorstellen vanuit het rapport van Ernst en Young.

⁴ De geplande keuring in maart 2020 heeft als gevolg van corona geen doorgang gevonden.

⁵ Elke winkel wordt twee maal per jaar gekeurd. Met 5 winkels zijn dat dus 10 keuringen.

De producten die zijn verdwenen waren producten die nauwelijks verkocht werden of die meerdere keren op de lijst voorkwamen. Zo bestond er een uitgebreid assortiment met frisdranken. Zowel de flessen als blikjes waren verkrijgbaar in A-merk en huismerk. Dit is teruggebracht naar A merk flessen en huismerk blikjes.

Tegelijkertijd hebben de gedetineerden de mogelijkheid gekregen om twee keer per jaar via hun Gedetineerdencommissie (Gedeco) een lijst op te geven van 10 producten die men graag toegevoegd zou zien aan de lijst, onder opgave van 10 producten die van de lijst zouden kunnen worden verwijderd. Deze mogelijkheid tot invloed op de samenstelling van de winkellijst wordt gewaardeerd. Tijdens feestdagen (Kerst, Ramadan en Pasen) worden extra producten aan de lijst toegevoegd die zijn afgestemd op de bewuste periode.

Uw verwijzing naar uitspraken van de RSJ

In uw brief van 5 juni 2020 wijst u op een tweetal uitspraken van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), waarin is geoordeeld dat directeur van de PI ten onrechte heeft verwezen naar een interne klachtprocedure bij de PI-winkel voorafgaand of vervangend aan het beklagrecht. Uw zorg is dat door deze handelwijze de klachten van gedetineerden niet goed worden opgelost en dat structurele problemen in het functioneren van de PI-winkels mogelijk onder de radar blijven.

Met u en de RSJ ben ik van oordeel dat een klachtprocedure bij de PI-winkel niet vooraf hoeft te gaan of vervangend is aan het beklagrecht op grond van de Pbw. Zoals hierboven is aangegeven, is de mogelijkheid om bij de PI winkel te klagen erop gericht om laagdrempelig een praktische oplossing te vinden voor een klacht. Deze mogelijkheid, die geen basis heeft in de wet, moet worden vergeleken met de mogelijkheid van burgers om te klagen bij hun supermarkt.

Gelet op het bovenstaande kan ik me overigens wel voorstellen dat de directeur van een PI geneigd is de gedetineerde in beginsel te verwijzen naar de mogelijkheid om te klagen bij de PI winkel. Temeer nu hij wel verantwoordelijk is voor de materiele verzorging van de gedetineerde, maar niet direct invloed heeft op de PI winkel. Het zoeken naar een praktische en snelle manier van klachtafhandeling past ook in de Pbw zoals die na inwerkingtreding van de Veegwet⁶ zal komen te luiden, omdat daarmee bemiddeling wordt geïntroduceerd bij klachten. Ik heb echter geen signalen dat directeuren gedetineerden afhouden van het indienen van beklag op grond van de Pbw. Er bestaat geen beleid dat gedetineerden eerst bij de PI winkel moet klagen. Gedetineerden klagen bovendien direct bij de CvT zonder tussenkomst van de directeur.

Tot slot heeft u mij de drie vragen gesteld die ik hier zal beantwoorden.

1. Kunt u een reactie geven op de verschillende klachten en signalen van gedetineerden en de CvT's? Herkent u dit beeld?

⁶ Wet tot Wijziging van de Beginselenwetten, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, de Wet politiegegevens en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en wijzigingen van technische aard die op 2 april 2019 door de Eerste Kamer is aanvaard.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Juridische Zaken

Datum
13 september 2020

Ons kenmerk
2994582

Antwoord: Hierboven heb ik een reactie gegeven op de door u genoemde belangrijkste klachten. Ik herken de aard van de klachten, maar niet de schaal waarop er volgens u wordt geklaagd. Ook herken ik niet dat de opstartproblemen uit het verleden inmiddels structureel van aard zouden zijn, zoals u in uw oproep aan het slot van uw brief veronderstelt. Dat er volgens een aantal CvT's veel wordt geklaagd, maakt dat voor mij niet anders. Die CvT's zetten het aantal klachten immers niet in perspectief tot het aantal leveringen.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Juridische Zaken

Datum
13 september 2020

Ons kenmerk
2994582

2. Hoeveel beklagzaken liepen er in 2019 over de PI-winkels? Gaan die zaken over dezelfde signalen en klachten zoals de ombudsman ontving? Hoe duidt u deze cijfers?

Ik heb geen zicht op het aantal beklagzaken dat in 2019 is ingediend over PI winkels. Door mij wordt namelijk geen registratie bijgehouden van het aantal beklagzaken op dit punt. De PI-winkel is voor de CvT's geen aparte categorie waarop klachten worden geregistreerd. Ik kan deze vraag dus niet beantwoorden. Wel heb ik zicht op het aantal klachten die gedetineerden direct bij de PI winkel indienen. Bij de bespreking van de door u genoemde signalen ben ik daar al op ingegaan.

3. Hoe gaat u om met de gesignaleerde problemen? Waarom is het volgens u nog niet gelukt om de structurele problemen op te lossen?

Verbetering van de kwaliteit van de PI winkels heeft mijn voortdurende aandacht. In dat kader is in 2018 ook om advies gevraagd aan Ernst & Young en vinden sinds 2019 inspecties plaats door Normec Foodcare.

De problematiek rond de PI-winkels is de laatste jaren juist sterk verminderd. Onze inspanningen waren daar op gericht.

In uw rapport van 16 december 2015 heeft u met instemming kennis genomen van de inspanningen van de DJI om tot een uniform, eenduidig en consistent prijzensysteem te komen, met de verwachting dat het effect op het prijspeil gunstig zal zijn. Het nieuwe winkelconcept is inmiddels gerealiseerd. Zoals opgemerkt heeft het in eigen beheer nemen van de PI winkels geleid tot (veel) lagere prijzen en zijn de soms grote verschillen tussen de inrichtingen (in prijs en in assortiment) verdwenen. Daarnaast biedt de PI winkel de mogelijkheid voor gedetineerden om arbeid te verrichten, wat positief zou moeten worden gewaardeerd. Tot slot is het proces van de winkel steeds professioneler geworden, waarbij externe partijen zijn betrokken.

Hoewel ik me inzet om het aantal klachten over de PI winkels zo laag mogelijk te houden, dient voor ogen te worden gehouden dat klachten over de PI winkel van alle tijden zijn. Deze zullen ook nooit helemaal kunnen worden voorkomen, net zo min als bij gewone winkels. DJI zet zich permanent in om klachten zoveel als mogelijk te voorkomen.

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning**
Juridische Zaken

Datum
13 september 2020

Hoogachtend,
De Minister voor Rechtsbescherming,
namens deze,

Dick Schoof
secretaris-generaal

Ons kenmerk
2994582

Bijlagen:

1. Advies bedrijfsvoering winkels justitiabelen, Ernst & Young van 3 april 2018
2. prijsvergelijking januari 2019
3. prijsvergelijking januari 2020
4. Keuring door Normec foodcare van winkel PI Vught, 19 november 2019.