ECLI:NL:GHDHA:2014:3961

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	16-12-2014
Datum publicatie	16-12-2014
Zaaknummer	200.152.700-01
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep kort geding
Inhoudsindicatie	wijziging regime penitentiaire instellingen; met voldoende waarborgen omklede rechtsgang; beklagrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Afdeling Civiel recht

Zaaknummer : 200.152.700 / 01

Rolnummer rechtbank : C/09/464462 / KG ZA 14-469

arrest van 16 december 2014

inzake

de Staat der Nederlanden (ministerie van Veiligheid en Justitie),

gevestigd te Den Haag,
appellant,
hierna te noemen: de Staat,
advocaat: mr. W.B. Gaasbeek te Den Haag,

tegen

1. **[naam]**,
2. **[naam]**,
3. **[naam]**,
4. **[naam]**,
5. **[naam]**,
6. **[naam]**,
7. **[naam]**,
8. **[naam]**,
9. **[naam]**,
10. **[naam]**,
11. **[naam]**,
12. **[naam]**,
13. **[naam]**,
14. **[naam]**,
15. **[naam]**,
16. **[naam]**,
17. **[naam]**,
18. **[naam]**,
19. **[naam]**,
20. **[naam]**,
21. **[naam]**,
22. **[naam]**,
23. **[naam]**,
24. **[naam]**,
25. **[naam]**,
26. **[naam]**,
27. **[naam]**,
28. **[naam]**,
29. **[naam]**,
30. **[naam]**,
31. **[naam]**,
32. **[naam]**,

33. **[naam]**,

34. **[naam]**,

35. **[naam]**,

36. **[naam]**,

37. **[naam]**,

38. **[naam]**,

39. **[naam]**,

40. **[naam]**,

41. **[naam]**,

42. **[naam]**,

43. **[naam]**,

44. **[naam]**,

45. **[naam]**,

46. **[naam]**,

47. **[naam]**,

48. **[naam]**,

allen verblijvende in P.I. Veenhuizen, locatie Norgerhaven, te Veenhuizen,

49. **[naam]**,

50. **[naam]**,

51. **[naam]**,

allen verblijvende in de P.I. Alphen aan den Rijn, te Alphen aan den Rijn,

52. **[naam]**,

verblijvende in de P.I. Nieuwegein, te Nieuwegein,

53. **[naam]**,

54. **[naam]**,

55. **[naam]**,

56. **[naam]**,

57. **[naam]**,

58. **[naam]**,

allen verblijvende in P.I. Veenhuizen, locatie Esserheem, te Veenhuizen,

59. **[naam]**,

verblijvende in de P.I. Limburg-Zuid, locatie De Geerhorst, te Sittard,

geïntimeerde(n),

hierna te noemen: geïntimeerden, of bij hun afzonderlijke naam,

advocaat: voor de geïntimeerden 1 tot en met 25, 49, 50, 51 en 52: mr. J.J. Serrarens te Maastricht, voor de geïntimeerden 26 tot en met 48, 53, 54, 55, 56, 57 en 58: mr. H. Cremers te 's-Hertogenbosch en voor de geïntimeerde 59: mr. A.S. van der Biezen te 's-Hertogenbosch.

Het geding

1. Bij exploten van 14 juli 2014 heeft de Staat hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag van 24 juni 2014. Tegen dat vonnis heeft de Staat in de appeldagvaarding en onder overlegging van producties zes grieven geformuleerd. Geïntimeerden hebben de grieven bij een gezamenlijke memorie van antwoord met producties weersproken. Op 3 november 2014 hebben partijen de zaak doen bepleiten door hun advocaten, die zich van pleitnotities hebben bediend. Geïntimeerden hebben ten behoeve van het pleidooi nog producties overgelegd.

2. Ten slotte is arrest gevraagd.

Beoordeling van het hoger beroep

3. De Staat heeft tegen de feitenweergave in het vonnis voor zover nodig een grief gericht. Het hof zal de feiten hierna zelfstandig vaststellen. Voor zover in de opmerking van de Staat een grief ligt besloten, bestaat bij afzonderlijke behandeling daarvan geen belang. Het gaat in deze zaak om het volgende:

a. Geïntimeerden zijn of waren ten tijde van het uitbrengen van de dagvaarding in eerste aanleg gedetineerd in verschillende penitentiaire inrichtingen in Nederland. Het merendeel van geïntimeerden is vóór 1 maart 2014 geselecteerd voor een regime van algehele gemeenschap als bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw). In artikel 3, lid 2 van de Penitentiaire maatregel (Pm) is ten aanzien van het regime van algehele gemeenschap bepaald dat het in de huisregels van de betreffende inrichting te bepalen dagprogramma minimaal 59 uren per week duurt en dat daarin tussen 18 en 63 uren per week aan activiteiten wordt geboden, daaronder begrepen bezoek. Naast het regime van algehele gemeenschap bestaat een regime van beperkte gemeenschap. In artikel 3 lid 3 Pm is ten aanzien van het regime van beperkte gemeenschap opgenomen dat tussen 18 en 63 uren per week aan activiteiten en bezoek worden geboden.
b. In het voorjaar van 2013 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: de staatssecretaris) aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) advies aangevraagd over een voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. De gewijzigde regeling (hierna: Spog) vloeit voort uit het beleidskader Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat (DBT), dat op zijn beurt een onderdeel vormt van het beleidskader Programma Modernisering Gevangeniswezen. De Spog omvat onder meer de invoering van een systeem van promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen. Dit houdt voor zover hier relevant in dat aan gedetineerden een basisprogramma wordt aangeboden en dat zij bij goed gedrag (groen gedrag) promoveren naar een zogenoemd plusprogramma en dat zij bij slecht gedrag (rood gedrag) degraderen naar het basisprogramma. In artikel 7 van de Spog is voorts bepaald dat (alleen) gedetineerden die zijn geplaatst in een beperkt beveiligde of zeer beperkt beveiligde inrichting in aanmerking komen voor een regime van algehele gemeenschap. In artikel 8 is bepaald dat in een regime van beperkte gemeenschap worden geplaatst gedetineerden die zijn gepromoveerd (naar het plusprogramma), gedetineerden die deelnemen aan het basisprogramma en gedetineerden ten aanzien van wie plaatsing in een van de overige regimes niet is geïndiceerd.
c. Bij brief van 14 augustus 2013 heeft de RSJ advies uitgebracht aan de staatssecretaris.
d. Op 1 maart 2014 is de (gewijzigde) Spog in werking getreden (Stcrt. 2014, nr. 4617). Met ingang van die datum zijn geïntimeerden, althans het merendeel van hen, in het plusprogramma geplaatst.
e. Vanaf 1 maart 2014 hebben meerdere gedetineerden bij de beklagcommissies van de inrichtingen waar zij verblijven alsmede (in schorsingsprocedures) bij de (beroepscommissie van de) RSJ bezwaar gemaakt tegen de wijzigingen in hun dag- en weekprogramma.
f. Op 17 maart 2014 is de bestemming van (onder meer) de penitentiaire inrichtingen waarin geïntimeerden op dat moment verbleven, met terugwerkende kracht tot 1 maart 2014 gewijzigd in een regime van beperkte gemeenschap.
g. In een uitspraak van de Beroepscommissie van de RSJ als bedoeld in artikel 69, lid 2 Pbw (hierna: de Beroepscommissie) van 13 oktober 2014 is onder meer geoordeeld:

3.5

De beroepscommissie stelt vast dat onduidelijkheid in de praktijk er toe heeft geleid dat in een beperkt aantal van de thans in beroep aanhangige beklagzaken er sprake is van een beslissing van de directeur namens de Minister van Veiligheid en Justitie. In nogal wat andere gevallen is de directie er voetstoots van uitgegaan dat de directeur de bevoegdheid heeft tot plaatsing in een basis- of een plusprogramma. Nu de plaatsing in het basisprogramma tevens kan betekenen dat de gedetineerde van een regime met algehele gemeenschap wordt geplaatst in een regime van beperkte gemeenschap en bij een dergelijke overgang van regimes in het systeem van de Pbw de selectiefunctionaris doorgaans wordt betrokken is in de praktijk zelfs geopperd de bevoegdheid tot plaatsing in het basisprogramma aan de selectiefunctionaris toe te delen, maar daaraan is geen uitvoering gegeven.

3.6. *Naar het oordeel van de beroepscommissie is, hoewel de wetgever dat voor ogen stond in de praktijk geen sprake geweest van een plaatsing van rechtswege* (onderstreping Hof)*. Immers per individuele gedetineerde is steeds niet alleen nagegaan of betrokkene aan de onder 3.2 vermelde criteria* (Hof: van de Spog) *voldoet, maar zelfs indien gedetineerden in de praktijk niet aan die criteria voldeden heeft de directeur in nogal wat gevallen anticiperend op de criteria gedetineerden alsnog in het plusprogramma geplaatst, naar de beroepscommissie zelfs heeft begrepen soms in een streven om zoveel mogelijk gedetineerden in aanmerking te laten komen voor het plusprogramma. De directeur heeft wat dit betreft aangegeven nog een eigen belangenafweging te hebben gemaakt en een aantal gedetineerden in het plusprogramma te hebben geplaatst die feitelijk nog niet helemaal aan de daarvoor geldende eisen voldeden. Dit gebeurde omdat werd verwacht dat deze gedetineerden binnen voorzienbare termijn wel zouden voldoen aan die eisen. Nu dus sprake was van een aanzienlijke beoordelingsruimte en in de praktijk het de directeur was die nadere invulling gaf aan die beoordelingsruimte zal de beroepscommissie, ook al was de bedoeling van de regelgever kennelijk een andere, ervan uitgaan dat sprake is geweest van een beslissing genomen door of namens de directeur jegens de gedetineerde zodat klagers ontvankelijk zijn in hun beklag. Voor zover deze beslissingen in uitzonderlijke gevallen zijn genomen namens de Minister van Veiligheid en Justitie gaat de beroepscommissie ervan uit dat dit berust op een kennelijke vergissing* (onderstreping Hof) *zodat ook in die gevallen het beklag ontvankelijk is. De beklagcommissie is in de onderhavige zaak dan ook op goede gronden tot het oordeel gekomen dat het beklag ontvankelijk is.*

3.7. *Voor wat betreft de inhoudelijke beoordeling van het beklag volstaat de beroepscommissie met het volgende. De eerste plaatsing in het basisprogramma betekende in het onderhavige geval tevens de plaatsing van een regime van algehele gemeenschap naar een regime van beperkte gemeenschap. Reeds omdat vaststaat dat op het moment dat de plaatsing in het basisprogramma plaatsvond de betreffende inrichtingen nog niet waren aangewezen als inrichting met een regime van beperkte gemeenschap, acht de beroepscommissie het beklag gegrond en zal worden bepaald dat de gedetineerde in verband hiermee een tegemoetkoming toekomt.*

4. Geïntimeerden hebben in dit geding gevorderd de Staat te bevelen het dagprogramma, zoals dat tot 1 maart 2014 voor hen gold, opnieuw in te voeren en op hen toe te passen, zulks op straffe van een dwangsom en met veroordeling van de Staat in de proceskosten.

5. De voorzieningenrechter heeft de vordering, behoudens ten aanzien van geïntimeerde 27, in die zin toegewezen dat het dagprogramma in overeenstemming moet worden gebracht met de eisen gesteld aan een regime van algemene gemeenschap, en de Staat veroordeeld in de kosten van het geding van (alle) geïntimeerden.

6. Geïntimeerden hebben aangevoerd dat de Staat geen belang heeft bij zijn hoger beroep omdat de Staat zelf betoogt dat de feitelijke gang van zaken bij de uitvoering van het plusprogramma in overeenstemming is met het vonnis van de voorzieningenrechter. Het hof gaat aan dat betoog voorbij aangezien het belang van de Staat in ieder geval is gelegen in de veroordeling in de proceskosten die de voorzieningenrechter heeft uitgesproken.

7. Grief I richt zich tegen het oordeel van de voorzieningenrechter dat geïntimeerden ontvankelijk zijn in hun vordering. Bij beoordeling van die grief dient tot uitgangspunt dat de weg naar de burgerlijke rechter is afgesloten indien er een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat waarin

geïntimeerden kunnen bereiken wat zij in dit kort geding beogen te bereiken. Naar vaste jurisprudentie is de beroepsgang bij de Beroepscommissie met voldoende waarborgen omkleed. Als moet worden geconcludeerd dat geïntimeerden hun bezwaren tegen de gevolgen van de gewijzigde Spog per 1 maart 2014 aan deze bevoegde bijzondere rechter kunnen voorleggen, moeten zij dan ook niet-ontvankelijk worden verklaard in hun vordering.

8. Het hof overweegt dat uit artikel 8 Spog volgt dat zowel gedetineerden in het basisprogramma als gedetineerden in het plusprogramma worden geplaatst in een regime van beperkte gemeenschap. Blijkens de toelichting op de Spog (laatste alinea van punt 5) wordt plaatsing in het beperkte regime het uitgangspunt. Hoewel dus juist is dat, zoals de Staat stelt, het plusprogramma niet uitsluitend kan worden uitgevoerd in een regime met beperkte gemeenschap, is plaatsing in een dergelijk regime na 1 maart 2014 wel het uitgangspunt geworden en het is ook dit uitgangspunt dat zich ten aanzien van geïntimeerden heeft gerealiseerd. Ook als de stelling van de Staat juist is dat het plusprogramma naar inhoud overeenkomt met het programma zoals dat voorheen gold in een regime van algehele gemeenschap, laat dat dus onverlet dat geïntimeerden thans zijn geplaatst in een regime met beperkte gemeenschap, ten aanzien van welke regime artikel 3 Pm niet de eis stelt dat een dagprogramma van minimaal 59 uur per week wordt aangeboden. Aangezien het plusprogramma door de directeur van een inrichting wordt vormgegeven en de inhoud daarvan niet wordt bepaald door de in artikel 3 lid 2 Pm neergelegde minimum-eisen, die immers uitsluitend betrekking hebben op een regime van algehele gemeenschap, is in zoverre sprake van een verslechtering van de rechtspositie van geïntimeerden. Onderzocht moet worden of zij tegen die verslechtering bij de Beroepscommissie kunnen opkomen.

9. Artikel 60 lid 1 Pbw bepaalt dat een gedetineerde beklag kan doen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing. Aangezien uit artikel 69 Pbw volgt dat beroep bij de Beroepscommissie kan worden ingesteld tegen een uitspraak van een beklagcommissie, ligt de vraag voor of de initiële plaatsing in het plusprogramma per 1 maart 2014 en daarmee op grond van artikel 8 Spog de plaatsing in een regime met beperkte gemeenschap (vanaf het moment waarop de bestemming van de betreffende inrichtingen werd aangepast), een beslissing is als bedoeld in artikel 60 Pbw.

10. Het hof stelt vast dat de Beroepscommissie in zijn uitspraak van 13 oktober 2014 tot de conclusie is gekomen dat, hoewel de wetgever iets anders voor ogen heeft gestaan, sprake is van een dergelijke beslissing en dus dat klagers in die zaak ontvankelijk waren in hun beklag tegen de initiële plaatsing. Aangezien de Beroepscommissie zijn eigen bevoegdheid vaststelt, moet het hof er in dit geding vanuit gaan dat beklag en beroep open staan tegen de initiële plaatsing in het plusprogramma. Het hof neemt daarbij in aanmerking dat ook geïntimeerden bij gelegenheid van het pleidooi geen andere conclusie aan de uitspraak van de Beroepscommissie hebben verbonden. Aangezien het hof ex-nunc moet oordelen komt het hof tot een ander oordeel dan de voorzieningenrechter.

11. Het hof neemt daarbij in aanmerking dat de Beroepscommissie in zijn uitspraak van 13 oktober 2014 heeft volstaan met de beoordeling dat de betreffende inrichtingen tot 17 maart 2014 nog niet waren aangewezen als inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap en heeft geoordeeld dat reeds op die grond het beklag gegrond is. Die situatie is inmiddels veranderd omdat het regime van de betrokken inrichtingen met terugwerkende kracht is gewijzigd. Er is op grond van de uitspraak van de Beroepscommissie geen aanleiding om aan te nemen dat de Beroepscommissie niet zou kunnen of willen toetsen of het feit dat gedetineerden die in een plusprogramma zijn geplaatst, automatisch terecht komen in een inrichting met een regime van beperkte gemeenschap, in strijd is met het bepaalde in artikel 19 Pbw, dat een onderscheid maakt tussen een regime van algehele gemeenschap en een regime van beperkte gemeenschap. Onder die omstandigheden moet worden aangenomen dat geïntimeerden (al) hun bezwaren tegen het bepaalde in artikel 8 Spog en de daaruit voor hen voortvloeiende consequenties bij de Beroepscommissie aan de orde kunnen stellen. Het hof gaat dan ook voorbij aan het betoog dat geïntimeerde sub 51, [], in dit geding ontvankelijk is omdat hij per 25 april 2014 is gepromoveerd naar, wat hij stelt, het hoogst haalbare.

12. Geïntimeerden hebben verder uiteenlopende bezwaren aangevoerd tegen de uitvoering van het plusprogramma. Zoals uit hun eigen producties is af te leiden, hebben zij over verschillende aspecten van die uitvoering klaagschriften ingediend. Nu zij niet hebben aangevoerd dat zij daarin niet-ontvankelijk zijn, moet ten aanzien van de in die klaagschriften aangesneden onderwerpen evenzeer worden geoordeeld dat de rechtsgang bij de gespecialiseerde rechter die de Pbw voorschrijft, de weg naar de burgerlijke rechter afsluit.

13. Het bovenstaande betekent dat grief I slaagt en dat het bestreden vonnis moet worden vernietigd. Ten aanzien van de geïntimeerden [sub 10], [sub 11], [sub 22] en [sub 54] wordt deze conclusie niet anders indien zij, zoals de Staat heeft gesteld, zijn gedegradeerd naar het basisprogramma omdat zij dan tegen die degradatie kunnen opkomen bij de gespecialiseerde rechter.

14. Geïntimeerden hebben in paragraaf 25 van de memorie van antwoord naar voren gebracht dat geïntimeerde 27, [], hoe dan ook ontvankelijk is in zijn vordering omdat hij in ieder geval in de periode tussen 1 maart 2014 en 24 april 2014 in het plusprogramma was geplaatst. Voor zover hiermee is beoogd op dit punt incidenteel appel tegen het vonnis in te stellen, geldt dat de Staat dit niet zo heeft opgevat en dat ook niet heeft behoeven te doen, terwijl uit het bovenstaande volgt dat een dergelijk incidenteel appel niet zou kunnen slagen.

15. De grieven II, III, IV en V kunnen onbesproken blijven omdat het slagen ervan niet tot een andere uitkomst kan leiden. Daaruit volgt ook dat het bewijsaanbod van geïntimeerden wordt gepasseerd. De feiten die zij te bewijzen aanbieden kunnen immers evenmin tot een andere conclusie leiden.

16. Grief VI komt op tegen de door de voorzieningenrechter uitgesproken veroordeling als zodanig en de proceskostenveroordeling en slaagt in zoverre dat geïntimeerden niet-ontvankelijk moeten worden verklaard in hun vordering. Het hof ziet evenwel aanleiding de kosten van het geding in eerste aanleg en in hoger beroep te compenseren. Daaraan ligt ten grondslag dat eerst met de uitspraak van 13 oktober 2014 van de Beroepscommissie definitief duidelijk is geworden dat geïntimeerden hun bezwaren tegen hun (initiële) plaatsing in het plusprogramma aan de Beroepscommissie konden voorleggen. Tot dat moment bestond daarover in het licht van de door de voorzieningenrechter weergegeven uitspraken van de voorzitter van de Beroepscommissie bepaald onduidelijkheid en de Staat heeft zich in procedures bij de bijzondere rechter over dit onderwerp ook op het standpunt gesteld dat een gedetineerde niet-ontvankelijk was in zijn beklag. Nu wordt geoordeeld dat de proceskosten moeten worden gecompenseerd, kan (verder) onbesproken blijven of de voorzieningenrechter de Staat ten onrechte ook heeft veroordeeld in de kosten van het geding van geïntimeerde sub 27, [], wiens vordering immers in eerste aanleg was afgewezen.

Beslissing

Het hof:

- vernietigt, voor zover tussen partijen gewezen, het vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 24 juni 2014,

en opnieuw rechtdoende:

- verklaart geïntimeerden niet-ontvankelijk in hun vordering;
- compenseert de kosten van het geding in eerste aanleg en in hoger beroep in die zin dat iedere partij de eigen kosten draagt.

Dit arrest is gewezen door mrs. A. Dupain, J.J. van der Helm en A.H. de Wild en is uitgesproken ter openbare terechtzitting van 16 december 2014 in aanwezigheid van de griffier.