

## De macht van het onderhandelen

### De penitentiair inrichtingswerker als *street-level bureaucrat*

Overheidsfunctionarissen hebben in ons land traditioneel een aanzienlijke ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan officiële regels. Deze zogenaamde discretionaire bevoegdheid die aan Nederlandse ambtenaren wordt toegekend, ligt geworteld in het consensuele en pragmatische karakter van onze samenleving en (rechts)cultuur. Door historische godsdiensttwisten en later de verzuiling was er altijd een zekere noodzaak tot tolerantie ten opzichte van andersdenkenden (Bakker & Van Waarden 1999; Blankenburg & Bruinsma 1994). De consensusdemocratie, of pacificatiepolitiek in termen van Lijphart (1968), met haar onderhandelend bestuur, poldermodel, gedogen en flexibele beleidsuitvoering, is hieruit voortgevloeid. Ondanks het huidige maatschappelijke en politieke klimaat waar weerzin tegen gedogen groeit, worden officiële regels in de Nederlandse praktijk nog steeds vaak pragmatisch toegepast. Oftewel slechts daar gehandhaafd waar men dit strikt nodig acht, om een zekere mate van consensus en 'vrede' te bereiken.

Met name ambtenaren die direct in contact met hun cliënten staan – door Lipsky (1980) *street-level bureaucrats* genoemd – kunnen regelmatig een eigen interpretatie aan het officiële beleid geven en maken keuzes binnen de discretionaire ruimte die zij hebben. Die beleidsvrijheid is belangrijk omdat de situaties waarin deze ambtenaren moeten beslissen complex en gevoelig kunnen zijn. Simpele richtsnoeren zijn dan niet toereikend. Waar de uitvoerders van beleid bovendien in direct confronterend contact met hun cliënten komen, en dus 'in de linie' staan, kan gesproken worden van een *frontline organisation* (Smith 1979). Daar is in veel situaties meteen ingrijpen noodzakelijk en moeten ambtenaren beslissingen vaak snel en ter plekke nemen. Juist

---

\* Met dank voor commentaar aan Martin Moerings, Joanne van der Leun, Jan de Laat en de redactie van het *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, van wie Peter Mascini in het bijzonder.

daarom dienen uitvoerende functionarissen een grote discretionaire ruimte te hebben.

The essence of street-level bureaucracies is that they require people to make decisions about other people. Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot substitute (Lipsky 1980: 161).

In dit artikel zal ik proberen inzicht te geven in de praktijk van de regelhandhaving door penitentiair inrichtingswerkers (zijnde *street-level bureaucrats*) in een Nederlands huis van bewaring. Deze zogeheten piw'ers, de mannen en vrouwen die dagelijks met gedetineerden op 'het vlak' werken, geven deels zelf invulling aan het officiële beleid. Zij hebben de ruimte om in hun contact met gedetineerden bepaalde praktijken en gedragingen, die officieel tegen de regels zijn, door de vingers te zien oftewel te gedogen. Zoals in elke *street-level bureaucracy* nemen piw'ers een dominante machtspositie in ten opzichte van hun cliënten; gedetineerden zijn tegen hun wil opgesloten en hebben piw'ers in principe nodig om te 'overleven'. De positie van *street-level* ambtenaren in deze specifieke *frontline organisation* is evenwel bijzonder te noemen. Enerzijds brengen piw'ers zo veel van hun werktijd met gedetineerden door, dat ze hun cliënten soms goed leren kennen en zelfs een vertrouwensband met hen kunnen opbouwen. Anderzijds werken ze met zogenaamd 'gevaarlijke' mensen en proberen ze – onder andere via informeel gedogen – te waken voor risicovolle situaties. Hoe genoemde gedoogpraktijken van piw'ers in een penitentiaire inrichting uitpakken, is daarom een bijzondere vraag in het kader van de verhoudingen binnen een *street-level* organisatie. En daaruit voortvloeiend de vraag welke invloed deze praktijken hebben op de machtsrelatie tussen piw'ers en gedetineerden.

De inzichten zijn het resultaat van ruim vier maanden intensief 'meeleven' in één Nederlandse penitentiaire inrichting. Het onderzoek bestond uit meelopen met piw'ers, observaties op verschillende afdelingen, het bijwonen van vergaderingen, gesprekken met gedetineerden en diepte-interviews met

---

1 Het onderzoek is van september 2000 tot maart 2001 uitgevoerd tijdens een stage in een Nederlands huis van bewaring. Dit artikel is een bewerking van mijn afstudeerscriptie sociologie (Universiteit van Amsterdam, augustus 2001).

2 Met 'het vlak' wordt dat gedeelte in de inrichting bedoeld waar gedetineerden 'wonen'.

zestien piw'ers, twee afdelingshoofden en een waarnemend unitdirecteur. Het soort onderzoek dat ik heb gedaan past heel goed binnen een traditie van sociologisch en antropologisch 'veldwerk' in de gevangenis. De laatste decennia werd deze zogeheten *prison ethnography* echter minder toegepast. Terwijl juist voor een goed begrip van deze wereld 'achter de deur' intensieve en close-up observaties 'van binnenuit' heel belangrijk zijn (Wacquant 2002). Door in 2002 een hele issue aan dit thema te wijden, probeerde het tijdschrift *Ethnography* sociaal-wetenschappelijk onderzoek in penitentiaire inrichtingen hernieuwd leven in te blazen. In deze aflevering wordt het conflict tussen gedetineerden en correctionele autoriteiten echter slechts zijdelings behandeld in het artikel van Richard Sparks (2002). Met mijn stuk hoop ik niet alleen inhoudelijk een bijdrage te leveren aan een vaak ondergeschoven thema, ook wil ik mij aansluiten bij de roep om het belang van etnografische studies in de penitentiaire inrichting.

### De piw'er in een *frontline organisation*

De verruiming van de ouderwetse term bewaarder naar het begrip penitentiair inrichtingswerker is het gevolg van de toegenomen humanisering in het gevangeniswezen, die meer aandacht voor het welzijn van gedetineerden veronderstelde (Franke 1990). Waar bewaarders tot halverwege de jaren tachtig slechts ingehuurd waren om de rust en orde te handhaven en ervoor te zorgen dat de gevangenen 'binnen' bleven, hebben de penitentiair inrichtingswerkers van vandaag begeleiding en bejegening van gedetineerden als extra taken (zie ook Kommer 1990). Zwart-wit gezien zijn piw'ers beveiligingsbeambte en 'bejegeningambtenaar' tegelijkertijd. Het niet meer alleen 'sleutelaar' zijn, veroorzaakt een verandering in hun positie als machthebbende partij. De dubbele en tegenstrijdige taak van piw'ers betekent namelijk dat ze gedetineerden een arm om de schouder kunnen leggen of een praatje op de gang mogen maken, maar dat ze tegelijkertijd hun rol als ordehandhaver moeten beschermen.

Een groot deel van het werk van piw'ers speelt zich af op het 'vlak', oftewel in de 'frontlinie': daar waar de gedetineerden wonen, waar de cellen zijn, de doucheruimten, de recreatiezaal, en op sommige afdelingen ook een door 'de jongens' te gebruiken keuken. Elke gedetineerde heeft recht op een wettelijk vastgesteld minimum aanbod aan activiteiten, dat onder andere bestaat uit arbeid, luchten, recreatie, bezoek, bibliotheek, sporten, kerk- of moskeebezoek, gespreksgroep met de geestelijke verzorging en eventueel onderwijs. Wanneer

de gedetineerde gebruik kan maken van een activiteit ligt vast in het 'dagprogramma' voor de betreffende afdeling. In hoofdzaak moeten piw'ers ervoor zorgen dat gedetineerden hun dagprogramma rustig doorlopen, op tijd 'in-' en 'uitgesloten' worden, en de gelegenheid krijgen om met een zogenaamd 'loopbriefje' zelf naar de psycholoog, advocaat, reclasseringsmedewerker, geestelijk verzorger of iemand van de medische dienst te lopen. In de praktijk zorgen piw'ers voor het 'reilen en zeilen' op de afdeling: zij controleren bijvoorbeeld dat de afdelingsreiniger<sup>3</sup> zijn werk goed doet, de boodschappen die men wekelijks 'op papier' kan bestellen bij de juiste gedetineerde terechtkomen, de methadonpillen of andere medicijnen op tijd uitgereikt worden, en iedereen zijn cel schoonhoudt.

Ook hebben piw'ers een belangrijke taak in het begeleiden van gedetineerden die 'even moeilijk zitten'. Het huis van bewaring is immers een plek waar mensen veelal in onzekerheid zijn over hun toekomst, waar het verlies van zaken buiten (zoals een huis, een vriendin of voogdij over de kinderen) het dagelijkse leven bepalen, en waar de schok van hun vrijheidsberoving bij de meesten nog vers in het geheugen gegrift is. Gedetineerden zijn bovendien in termen van Goffman (1994) gehospitaliseerd: hun eigen wil en vrijheid zijn ondergeschikt gemaakt aan de routine van de inrichting; hun leven wordt voor hen bepaald. Dit kan een gevoel van machteloosheid veroorzaken, dat samen met een groot aantal andere factoren – zoals problematische sociale achtergrond, drugsgebruik, het constant op elkaars lip zitten en de intolerantie ten opzichte van bepaalde delinquenten (bijvoorbeeld verkrachters en pedofielen) – een enorme spanning teweegbrengt. Hoewel vechtpartijen niet echt aan de orde van de dag zijn omdat deze stevast isoleercelplaatsing tot gevolg hebben, komt het weleens voor dat een gedetineerde in het trappenhuis 'per ongeluk' een duwtje krijgt. Agressie richt zich eerder op medegedetineerden, maar ook personeelsleden kunnen met dreigementen of zelfs klappen te maken krijgen.

Piw'ers bevinden zich kortom in een moeilijke positie. Omdat ze met mensen werken die tegen hun wil van hun vrijheid beroofd zijn, kunnen zich dagelijks onvoorspelbare situaties voordoen. De grote mate van beslissingsvrijheid voor piw'ers in het afhandelen van mogelijk gevaarlijke situaties is daarom belangrijk. Ook door te controleren op drugs, (zelfgebrouwen) drank of (zelfgemaakte) wapens proberen piw'ers, bijvoorbeeld via celinspecties, de veiligheid van zichzelf en de gedetineerden te waarborgen.

---

3 Een door piw'ers geselecteerde – en betrouwbaar geachte – gedetineerde die de afdeling schoonhoudt, het eten uitdeelt en de was van alle gedetineerden doet.

## Werken met regels

In 'gevaarlijke' beroepen vormt het werken met regels – en de veiligheid als verlengstuk daarvan – een belangrijk aspect. Onderzoek naar regelovertradingen door personeel van een cokesfabriek wijst echter uit dat bestaande regels om verschillende redenen lang niet altijd nageleefd worden. Medewerkers zouden de regels lastig of vermoeiend, te moeilijk om na te leven, of in sommige gevallen zinloos of zelfs contraproductief vinden (Mascini 2001). Zoals we in deze en de volgende paragrafen zullen zien, wijken ook piw'ers in hun werk regelmatig van bestaande regels af; soms juist ten behoeve van de veiligheid in de inrichting.

Zowel rechten en plichten van gedetineerden als eventuele inbreuken die de inrichting daarop mag maken, zijn in eerste instantie vastgelegd in de Penitentiaire Beginselenwet<sup>4</sup>. Hierbij valt voor gedetineerden te denken aan bewegingsvrijheid, contact met de buitenwereld, luchten, arbeid, activiteiten, en het recht om in beklag te gaan. Ook wanneer en hoe de inrichting bijvoorbeeld mag straffen is bij wet bepaald. Vanuit de Penitentiaire Beginselenwet worden door de directie inrichtingsregels geformuleerd, die afdelingshoofden en piw'ers vervolgens als richtlijn gebruiken bij het maken van afdelingsregels. Elke penitentiaire inrichting heeft zo eigen (leef)regels om het gedrag van haar 'bewoners' in goede banen te leiden en hun dagelijkse leven ordelijk te laten verlopen. De geschreven inrichtings- en afdelingsregels staan in principe vast en vormen richtlijnen van hoe de organisatie moet functioneren. Gedetineerden dienen zich eraan te houden, en tegelijkertijd werken ze als controlemiddel om willekeur in hun behandeling te voorkomen; het personeel moet ze in bepaalde mate ook naleven.

Hiernaast wordt gewerkt met een groot aantal regels waar, in de praktijk, ruimte voor een andere invulling mogelijk is. Wekelijks houden de verschillende piw'er teams een vergadering met het afdelingshoofd, waarbij men 'teamafspraken' maakt over het werken op de afdeling en het hanteren van de afdelingsregels. Daar bepaalt men welke (afdelings)regels strakker aangetrokken worden, en voor welke specifieke onrust veroorzakende gedetineerden dit met name opgaat. In de dagelijkse bejegeningssfeer heeft elke piw'er vervolgens discretionaire ruimte om de regels en afspraken in praktijk te brengen en er waar nodig van af te wijken. Mag een gedetineerde bijvoorbeeld kort uit zijn cel

---

4 Penitentiaire Beginselenwet Wet van 18 juli 1998, i.w.t. 1 januari 1999; laatste wijziging: Stb. 1999, nr. 30.

als hij zich ziek heeft gemeld voor de arbeid en dus in principe ‘op het blok zit’, maar vraagt of hij even ‘achter de deur’ vandaan kan? En wanneer worden de regels strikt gehanteerd? Een piw’er vertelde:

Teamafspraken zijn niet star. Die kun je terugdraaien als ze het werken bemoeilijken. (...) De piw’er beslist. Het gaat om menselijke situaties. Je dient naar eigen inzicht te werken.

Wel zouden piw’ers in principe elke keuze moeten kunnen rechtvaardigen bij collega’s, het afdelingshoofd, de directie, of in het ergste geval bij de beklagcommissie, als een gedetineerde het niet eens was met het gebeuren en in beklag is gegaan.

Er kan een aantal categorieën regels worden onderscheiden waar piw’ers in de praktijk mee werken. In de eerste plaats zijn er regels met betrekking tot de inrichting van de eigen cel. Gedetineerden mogen slechts een beperkt aantal spullen – kleding, etenswaren, posters en dergelijke – op cel hebben. Dit opdat de cel overzichtelijk blijft en daarmee goed te controleren bij een celinspectie. Om dezelfde reden is het verboden een stuk stof voor de ramen te spannen. Omdat gedetineerden vaak overdag slapen, en de aanwezige gordijnen licht zouden doorlaten, wordt zo (tegen de regels in) de cel verdonkerd. Ten tweede zijn er regels en normen over het gedrag van de gedetineerden op de afdeling. Ze mogen bijvoorbeeld niet met blote bast of blote voeten rondlopen; het is ze verboden om bij andere gedetineerden op cel te komen (‘celrecreatie’) of het luikje van de celdeur van een medegedetineerde op te tillen (‘luikrecreatie’); ten behoeve van een rustige afdeling mag geen harde muziek gespeeld worden; en, gedetineerden behoren zich netjes te gedragen tegenover zowel piw’ers als hun medegedetineerden. Dit soort regels hangt samen met het derde soort dat betrekking heeft op de relatie gedetineerde – piw’er. Hoe dienen piw’ers en gedetineerden met elkaar om te gaan; hoe spreken ze elkaar aan; en, in hoeverre nemen piw’ers iets aan van gedetineerden, en andersom? Omwille van de integriteit is het piw’ers door de inrichting bijvoorbeeld verboden spullen – ook eten – van gedetineerden te accepteren.

Vrijwel al deze regels hebben betrekking op het hoofddoel van de penitentiaire inrichting, namelijk gedetineerden binnen te houden en te zorgen voor de leefbaarheid en veiligheid van zowel personeel als bewoners. Piw’ers moeten elkaar in principe altijd back-up kunnen geven; één piw’er wordt als ‘kwetsbaar’ gezien. Daarom mogen piw’ers nooit alleen met gedetineerden op de afdeling zijn; mag een piw’er niet alleen de cel van een gedetineerde betreden; dienen piw’ers zich in principe tijdens het luchten verspreid over de luchtplaats



op te stellen om beter zicht op de groep te hebben; mogen gedetineerden tijdens het luchten niet in groepjes samenklitten; en dient de luchtplaats zorgvuldig gecontroleerd te worden voordat de gedetineerden naar buiten gaan. Dit allemaal om 'calamiteiten' • zoals een opstootje, vechtpartij, ontsnapping, geweld tegen het personeel of een anderszins gevaarlijke situatie • tegen te gaan. In de praktijk hebben piw'ers ruimte bij de uitvoering van dit officiële (en officieuze) beleid. Dat ook de directie hiervan op de hoogte is, mag duidelijk worden uit het volgende citaat van de unitdirecteur:

Regels die moet je hebben als leidraad voor dit werk. Wat ik belangrijk vind is dat je daar niet te star in bent. Want als je erg star in de regeluitvoering bent, dan word je een regelneuker, dan kan niemand een kant meer op. Gedetineerden niet, en het personeel of je collega's ook niet. (...) Dat moet je in je eigen team bespreken. We hebben een regel, maar laten we daar een afspraak over maken. Tot hoever gaan we dan. De ruimte moet er zijn dat je ook daarvan kan afwijken. Zolang je je maar kunt verantwoorden.

## Stijlen van regeltoepassing

Het vanuit overheidswege toelaten van activiteiten die volgens de wet verboden zijn, om zo buiten de formele regels om tot een compromis te komen, kan aangeduid worden met de term *gedogen*, *top-down* gedogen welteverstaan (Bakker & Van Waarden 1999). In het geval van de penitentiaire inrichting zijn echter, buiten de wettelijk vastgestelde rechten van gedetineerden, weinig regels over hoe te bejegenen formeel vastgelegd. Noch is er in de ruime regeltoepassing van piw'ers op uitvoeringsniveau van duidelijk overheidsbeleid sprake. De hier gebruikte definitie van gedogen beperkt zich daarom tot het (informeel) door de vingers zien of oogluikend toestaan van gedragingen, die in principe tegen de regels zijn. Engbersen en Van der Leun (1999) spreken van *bottom-up* gedogen of informele praktijken van gedogen die vanuit de werkvloer ontwikkeld worden. Zij onderscheiden drie informele vormen van gedogen, die ik zou willen toepassen op de praktijk van de regeluitvoering door piw'ers in een huis van bewaring: gedogen uit professionele overwegingen, gedogen uit mededogen en gedogen uit onmacht en onvermogen (1999: 74).

*Street-level bureaucrats* maken individueel en als groep afwegingen hoe in bepaalde situaties te handelen. Zoals een piw'er zei:

Omgaan met regels is een belangrijk aspect van dit beroep. Aan welke regels moet je je echt houden en met welke regels kun je 'marchanderen'. Een beetje rommelen, zeg maar.

Dat hierin onderlinge verschillen tussen piw'ers bestaan is vanzelfsprekend. In het specifieke geval van de penitentiaire inrichting schippert het personeel vaak tussen de dubbele taak van beveiliging enerzijds en bejegening/begeleiding anderzijds. Het gevolg is dat de individuele piw'er grofweg kiest voor één stijl van bejegenen: ofwel de humane aanpak, want het zijn tenslotte mensen, dan wel de wat hardere benadering, want het zijn tenslotte boeven. In het inrichtingsjargon spreekt men van *hardliners* en *softliners*. Strikt genomen houden *hardliners* zich strakker aan de regels, terwijl *softliners* veel vaker iets door de vingers zien. De drie door Engbersen en Van der Leun (1999) aangehaalde vormen van gedogen hebben betrekking op beide groepen. Overigens zijn zowel de verschillende stijlen van regeltoepassing als het onderscheid in 'soort' piw'er ideaaltypische noties die, zoals hieronder zal blijken, in de praktijk nogal eens door elkaar lopen.

#### *Gedogen uit professionele overwegingen*

Met een opleiding van een paar weken kan vrijwel iedereen piw'er worden; het is dus moeilijk om van echte professionaliteit te spreken. Toch vinden piw'ers hun beroep niet makkelijk en benadrukken zij dat het een kunst is 'goede piw'er' te zijn. Van de regels durven en kunnen afwijken wordt – zoals ook bleek uit een eerder citaat van de unitdirecteur – belangrijk gevonden in de 'professionele' uitoefening van het vak. Bij gedogen uit professionele overwegingen schat men volgens Engbersen en Van der Leun (1999: 75) het professionele belang – ook het individuele belang van een cliënt – hoger in dan andere taakstellingen van de organisatie. In het geval van de penitentiaire inrichting zitten piw'ers in een lastig parket: enerzijds vormen zij de machtige partij, en dienen zij gedetineerden in het gareel te houden; anderzijds proberen ze met diezelfde jongens een prettige leef- en werksfeer te creëren. Om het tweede doel te bereiken – en om, in de woorden van een piw'er, 'niet altijd de boeman te zijn' – laten piw'ers de teugels regelmatig wat vieren. Zo wordt het gebruik van softdrugs bijvoorbeeld tot op zekere hoogte gedoogd. Om gedetineerden rustig te houden en om niet iedereen tegen zich in het harnas te jagen. Gedetineerden zeiden vaak van deze gedoogpraktijken op de hoogte te zijn, zoals blijkt uit het volgende citaat:



Ze [piw'ers] kunnen toch niet precies volgens de regels werken. Dan wordt het hier een chaos. Dan komt iedereen in opstand. Dus zien ze hier gewoon af en toe iets door de vingers, dan doen ze gewoon alsof hun neus bloedt. Zo wordt de boel hier onder controle gehouden. En soms treden ze wat harder op om weer even te laten zien wie de baas is.

Niet elke gedetineerde krijgt dezelfde behandeling; van de een wordt veel meer door de vingers gezien dan van een ander. Ze moeten hun vrijheden 'verdienen'. Gouldner (1955: 173) sprak in zijn sociologische werk over bureaucratieën al eerder van de verschillende functies van regeltoepassing, waaronder het wel of niet afwijken van bestaande regels als beloning of straf. Ook in de inrichting kan gesproken worden van het voor-wat-hoort-watprincipe, of het beginsel van de ruil, waarbij men aardige, rustige jongens beloont voor hun gedrag in de vorm van het toestaan van bepaalde 'verboden'. Een piw'er legde uit:

Kijk, het afwijken van de regels is om aardig te zijn, maar het is ook een soort instrument. Jongens die tegendraads of vervelend zijn, die corrigeer je eerder. Een etterbak sta ik niks meer toe dan waar hij recht op heeft. Soms ook om beter gedrag te motiveren. Een aardige jongen geef ik wel wat extra's.

Zoals we hierna zullen zien, proberen piw'ers in de praktijk altijd een professionele afweging te maken over het wel of niet gedogen van gedrag: ten eerste, heeft de regel bestaansrecht, oftewel, is hij aan gedetineerden te 'verkopen'; ten tweede, draagt het afwijken van een regel daadwerkelijk bij aan de rust en orde in de inrichting; en, in de derde plaats, kan zowel deze gedetineerde als de piw'er het aan als er van de regel wordt afgeweken?

In zijn beslissing om bepaald gedrag van een gedetineerde door de vingers te zien, kan de proportionaliteit van een berisping dus worden afgewogen tegen de overtreding. Zo legde een piw'er uit:

Wij kunnen alleen nee verkopen aan een gedetineerde als we de regel ook kunnen uitleggen. Als er ook scheermesjes in de winkel te koop zijn waar ze er zo veel als ze willen van op cel mogen hebben, waarom zouden ze dan de scheermesjes van de inrichting moeten inleveren voordat ze een nieuwe krijgen?

Ook kan de piw'er zich afvragen of het afwijken van een regel daadwerkelijk de rust en orde bedreigt. Als een gedetineerde bijvoorbeeld tegen de regels in tijdens recreatie een medegedetineerde op cel bezoekt, kan een piw'er hem meteen tot de orde roepen. De kans is groot dat de gedetineerde niet direct

reageert; om te treiteren, de piw'er uit te proberen, of domweg omdat hij niet tot de orde geroepen wil worden. De piw'er moet dan een strijd aangaan om hem te laten gehoorzamen, waardoor het doel van rust en orde niet direct gehaald wordt. De piw'er kan er ook voor kiezen te tolereren dat de gedetineerde een regel (tijdelijk) overtreedt. De jongen kent de regel en zal het bezoek hoogstwaarschijnlijk kort houden. Zo besluit de piw'er om niet direct zijn positie als ordehandhaver te benadrukken en toch de orde te waarborgen. Om echter te voorkomen dat de gedetineerde wel lang in de cel blijft en de piw'er alsnog moet optreden, maakt hij vooraf een inschatting van het gedrag van deze gedetineerde en kan hij op basis daarvan besluiten te gedogen dan wel direct in te grijpen.

Af en toe schenden piw'ers de regels omdat zij geen andere oplossing zien in de voorhanden situatie. Er zou regelmatig te weinig personeel zijn, zodat (veiligheids)regels moeten worden overtreden. Bijvoorbeeld als een piw'er alleen op de afdeling loopt en hij gedetineerden, zoals 'halve luchters'<sup>5</sup> of 'transportgangers'<sup>6</sup>, toch moet in- en uitsluiten; omdat het dagprogramma anders uitloopt, er geen 'ambulant'<sup>7</sup> beschikbaar is, of mensen van andere afdelingen ook geen tijd hebben om even bij te springen. Piw'ers zeggen vaak in te schatten hoe veilig ze de situatie zelf achten. 'Vijf gedetineerden als ik alleen ben, vind ik echt het maximum,' zei één piw'er. Collega's zouden het bovendien niet op prijs stellen van hun afdeling te worden geroepen omdat iemand bijvoorbeeld alleen met 'zijn' reiniger of enkele gedetineerden is. Situaties van een paar 'loslopende' gedetineerden worden door veel piw'ers niet als bedreigend gezien. Dat men hierbij een regel overtreedt, is bij de meeste bekend. 'Maar om het dagprogramma goed te laten lopen op alle afdelingen, is het soms onvermijdelijk dat dit soort situaties zich voordoen,' aldus een piw'er. Bovendien werken piw'ers vaak met zijn drieën op een afdeling, dus als er twee aan het luchten zijn, blijft er altijd één alleen achter. 'Laten we het dagprogramma dan stilliggen,' vroeg een piw'er zich af.

---

5 Gedetineerden hebben recht op minimaal een uur luchten per dag. Desgewenst kunnen zij deze na een halfuur afbreken.

6 Een gedetineerde die 'op transport' naar bijvoorbeeld het ziekenhuis of de rechtbank gaat.

7 Een piw'er die in zijn dienst nog niet aan zijn afdeling gebonden is, maar rondloopt in de inrichting en waar nodig kan worden opgepiept om bij te springen.

### *Gedogen uit mededogen*

Een penitentiaire inrichting moet instaan voor de veiligheid van haar personeelsleden en bewoners, en is gericht op de beveiliging van de samenleving tegen misdadigers. In principe komt een humane behandeling van gedetineerden op de tweede plaats. Toch kan juist 'de mens achter de gedetineerde' meespelen in de afweging om wel of niet te gedogen. Met name de wat zachtere piw'ers, de *softliners*, laten zich vaak verleiden om wat extra te doen voor iemand die het even heel zwaar heeft. Ook *hardliners* willen soms een oogje toeknippen wanneer een gedetineerde dit naar hun mening echt nodig heeft. Het meest gebruikelijke antwoord op mijn vraag of piw'ers weleens van de regels afwijken was:

Natuurlijk. Ik ben de kwaaieste niet. Als iemand zijn moeder is overleden, dan laat ik 'm wel extra bellen.

Je kunnen verplaatsen in de belevingswereld van gedetineerden en daar op inspelen door iemand bijvoorbeeld wat meer ruimte te geven, wordt veelal positief beoordeeld. Door zowel personeel als gedetineerden. Een afdelingshoofd zei eens:

Je kunt strak bejegenen, maar je kunt ook iemand oppeppen. Je gaat tenslotte met mensen om, het zijn geen nummers. Je hebt een lijn van afspraken, en daar kun je omheen slalommen.

Veelal komt 'gedogen uit mededogen' ook voort vanuit een professionele afweging. Daar waar een piw'er bijvoorbeeld het vertrouwen van een gedetineerde probeert te winnen en zo agressief gedrag wil onderscheppen, kan een persoonlijk gesprek op cel belangrijk zijn. Dat het uit veiligheidsoverwegingen verboden is alleen met een gedetineerden in de cel te zijn, wordt dan terzijde geschoven. Hoewel het belang van de gedetineerde hier in eerste instantie ingaat tegen een regel van de inrichting, probeert men wel de hogere doelstelling van veiligheid te halen. Uit menselijkheid – en daarmee ook om spanningen op de afdeling tegen te gaan – willen piw'ers soms extra gunsten of activiteiten toestaan die buiten het officiële dagprogramma vallen. Een piw'er vertelde:

Je mag van de afdelingsregels afwijken als je dat vindt. Bijvoorbeeld als iemand moeilijk zit of vraagt 'kun je me even ruimte geven'. Dan zeg je bijvoorbeeld 'ga

maar even op de bokszak rammen'. Dan moet je er wel bij zeggen dat het een uitzondering is, zodat ze zich er niet de volgende keer op gaan beroepen.

Dit citaat maakt duidelijk hoezeer de betreffende gedetineerde moet beseffen dat het hier slechts om een gunst gaat.

Dat de ene piw'er strenger dan een ander is waar het de regels hanteren betreft, heeft verschillende redenen. Enerzijds maken piw'ers in grote lijnen een keuze voor een harde of juist zachte aanpak. In de praktijk kunnen twee piw'ers dus dezelfde gedetineerde verschillend behandelen. Anderzijds maken piw'ers onderscheid tussen de gedetineerden: wie zich gedraagt kan vrijheden verdienen en ook bij gedetineerden die het moeilijk hebben kunnen de regels ruimer gehanteerd worden. In dat geval kan dezelfde piw'er twee gedetineerden op verschillende wijze benaderen. Maar, als een piw'er extra ruimte geeft, bijvoorbeeld om langer te telefoneren dan de tien minuten die gebruikelijk zijn, dan moet hij er wel van op aankunnen dat de jongen geen misbruik zal maken van het geboden privilege en zogezegd 'het vertrouwen zal schenden'. Een afdelingshoofd schetste de volgende situatie:

De ene piw'er is zwart-witter als de andere in het aanhouden van de regels. Je moet het inschatten. Maar als jij bedonderd wordt daarmee, bijvoorbeeld als iemand je vraagt of hij zijn advocaat mag bellen en dan hoor je hem 'hé schatje' zeggen, dan zeg jij de volgende keer dat hij extra wil bellen 'ja daaag'.

### *Gedogen uit onmacht en onvermogen*

In veel situaties lijkt onduidelijk wanneer en bij wie piw'ers zich wel of juist niet strak aan de regels houden. Een gedetineerde klaagde:

Er wordt met twee maten gemeten. Wat van de een wel mag, mag van de ander niet. Of, de ene piw'er geeft je je medicijnen gewoon en de ander gaat staan wachten tot je ze hebt doorgeslikt. Ze hebben allemaal andere regeltjes. (...) Dan zeg ik: trek nou eens een gelijke lijn. Wees tegen iedereen gelijk. Een goeie piw'er behandelt de mensen gelijk.

Er bestaat een schemergebied tussen gerechtvaardigd of onrechtmatig gedogen; tussen gedogen dat voortkomt uit een welbewuste keuze of gedogen uit apathie, onbetrokkenheid, een onuitvoerbare regelgeving of bijvoorbeeld omdat er onvoldoende (personeels)capaciteit is om het beleid daadwerkelijk uit te voeren en te handhaven. Ook bij de directie en de piw'ers zelf bestaat twijfel over of

gedoogpraktijken altijd uit professionele, humanitaire, dan wel praktische afwegingen voortkomen. De unitdirecteur zei hierover:

Ik denk dat ze [piw'ers] die gedetineerden gewoon soms niet kunnen, willen, durven aanspreken. Zorg dat je een structuur op je afdeling hebt, dat op het moment dat jij er alleen voor staat gewoon alle deuren dicht zijn en dat er geen gedetineerden over de vloer zijn. Ben je weer met z'n tweeën dan haal je ze d'r maar weer uit. Op het moment dat je dat laat verwateren, is het heel moeilijk om de reiniger, waar jij zo'n goeie band mee hebt, om die weer achter de deur te zetten. 'Ah joh, die man kan toch geen kwaad.' (...) Alleen, omdat gebleken is dat het negen van de tien keer goed gaat, wordt het ook een soort en met gewoonte.

Een ander voorbeeld is het toelaten van veel spullen op cel. Zo vertelde een piw'er:

Sommige jongens die zitten hier zo lang, het is gewoon hun huis geworden. Dan gebeurt dat hè, dat ze zoveel spullen verzamelen. Dat kan ik ze ook niet echt kwalijk nemen. En ik ga het ze ook niet verbieden. Tenzij het echt te gek wordt hè, dan wel.

Herhaaldelijk gedogen lijkt in dit geval tot excessen te hebben geleid die het ingrijpen bemoeilijken. Ook op dit punt wordt van de ene gedetineerde meer gedoogd dan van de ander, wat nogal eens scheve ogen oplevert. Sommige gedetineerden zeggen zelfs dat, niet openlijk maar wel verborgen, gekeken wordt naar of iemand een junkie of juist een grote jongen is. 'Die kleine jongen is niks hier. Grote jongens en mensen met een grote mond schoppen het ver hier. (...) Het ligt er natuurlijk ook aan wie er werkt [welke piw'ers]. Maar in grote lijnen gaat het wel zo,' aldus een gedetineerde. Volgens sommige piw'ers zou zelfs het afdelingshoofd soms slechts een lichte waarschuwing aan 'die grote jongen' geven, waar de gemiddelde gedetineerde al snel cellulair<sup>8</sup> krijgt.

Het werken in een team kan een blokkade vormen in gevallen waar de individuele piw'er bepaald gedrag wel zou gedogen. Piw'ers voelen zich gecontroleerd door collega's en hebben in hun bijzijn meer moeite met informele gedoogpraktijken. Het volgende voorbeeld mag dit verduidelijken. Op een dag

---

8 Door het afdelingshoofd of de (unit)directeur op te leggen straf, waarbij de gedetineerde op cel moet blijven.

liet een gedetineerde vol trots zijn zelfgemaakte olielampje aan een paar piw'ers zien. In de inrichting is echter elke vorm van vuur, behalve aanstekers, verboden op cel. De piw'ers geboden hem dan ook het lampje bij hen in te leveren. De gedupeerde gedetineerde zei hier later over:

Die bewaarders<sup>9</sup> hadden het allang kunnen weten. Met celcontrole enzo. Maar ze hebben er niks aan gedaan. Alleen nu ineens, nu stonden ze met te veel bewaarders erbij, en dan wil niemand de stap zetten om dit te doen [de jongen houdt zijn hand voor zijn ogen]. Dat is toch raar?

Een van de piw'ers bevestigde dat zijn collega's het lampje waarschijnlijk al eerder op de cel hadden zien staan, maar het daar hadden gelaten omdat de gedetineerde een betrouwbare jongen is. 'Maar,' zo sprak hij, 'ook al mogen ze een aansteker op cel hebben waar ze ook gevaarlijke dingen mee kunnen uithalen, zo'n lampje is gewoon wel verboden. Dat zijn nu eenmaal de regels, opgesteld door de baas, dus daar hebben piw'ers zich aan te houden.' Geen van de piw'ers had dan ook de verantwoordelijkheid willen nemen om de ontdekking van het (vrij onschuldige) lampje door de vingers te zien. 'Want,' aldus de piw'er, 'als er nu brand uit was gebroken en ze hadden dat lampje op cel gevonden, dan hadden we wel de poppen aan het dansen gehad. Dan hadden wij de schuld gekregen.'

Later zei een andere piw'er hierover:

We hadden hem [de betreffende gedetineerde] hier eigenlijk een rapport voor moeten geven, maar dat zou wel heel zekerig zijn. Als het een vervelende kerel was geweest, dan hadden we hem wel een rapport gegeven. Fout eigenlijk, hè?

De reactie - fout eigenlijk hè - toont het besef bij piw'ers dat zij zich met 'gedogen' op glad ijs begeven: er worden precedenten geschept, waarbij de voorkeur voor bepaalde gedetineerden kan meespelen. Hoe men bepaalt wie wel of niet iets mag, en tot hoever piw'ers daarin gaan, zijn vragen waar elke *street-level* bureaucraat mee worstelt. Twijfels of onzekerheden hierover kunnen tot gevolg hebben dat gedetineerden hun grenzen proberen op te rekken en piw'ers bovendien tegen elkaar uitspelen. Daarom zeggen piw'ers altijd dat het team één blok moet vormen.

---

9 Gedetineerden noemen iedereen met een uniform (dus ook piw'ers) nog altijd 'bewaarder', naar de ouderwetse term voor piw'er.



Dan sta je sterker. Als we geen communicatie hebben, dan fietsen die jongens gewoon door de mazen heen.

## Conclusie

Een penitentiaire inrichting is een *frontline organisation*, waar de *street-level* bureaucraten (de piw'ers) vaak in moeilijke situaties direct beslissingen moeten kunnen nemen over hun cliënten (de gedetineerden). Daartoe beschikken zij over een ruime mate van discretionaire bevoegdheid. Afgezien van een aantal wettelijk bepaalde en vaststaande (grond)rechten van gedetineerden, mogen piw'ers in bejegeningssituaties naar eigen inzicht afwijken van bestaande regels, oftewel 'gedogen'. In dit artikel stond centraal hoe informeel gedogen vanuit de werkvloer in de praktijk van een penitentiaire inrichting uitpakt, en welke invloed deze gedoogpraktijken hebben op de machtsrelatie tussen piw'ers en gedetineerden.

Uit het onderzoek blijkt dat piw'ers zowel een bewakings- als een verzorgingstaak hebben. Hoewel beveiliging nog altijd het hoofddoel van de gevangenisstraf is, worden zij geacht hun formele machtspositie te verhullen en op een humane manier met gedetineerden om te gaan. Om in de relatie toch enig overwicht te hebben, houden piw'ers gedetineerden op een 'zachte' manier onder de duim: namelijk via een strategie van belonen en straffen. Piw'ers proberen, via de speelruimte in de uitvoering van het officieel (en officieus) vastgestelde beleid, te 'onderhandelen' over een goede verstandshouding met gedetineerden om zo de veiligheid in de inrichting te waarborgen. Goed gedrag kan dan een beloning in de vorm van flexibele regeltoepassing opleveren. Er kan gesproken worden van gedogen uit professionele overwegingen.

Gedetineerden zijn veelal op de hoogte van dit spel van geven en nemen, en kunnen het ook waarderen. Goed gedrag kan immers net iets meer opleveren dan waar zij officieel recht op hebben. Dat ook de behoeften en gemoedstoestand van gedetineerden meespelen in de afweging om bepaald gedrag door de vingers te zien - in dit artikel 'gedogen uit mededogen' genoemd - wordt over het algemeen positief gevonden. Toch komen gedetineerden in de praktijk nogal eens in verzet tegen de persoonsgerichte en daarmee in hun ogen ongelijke behandeling. 'Nee' voor de een, kan immers 'ja' voor de ander betekenen. Hun bezwaar is dan ook niet helemaal ongegrond. Hoewel de beslissingsvrijheid van piw'ers beperkt en gecontroleerd wordt door onder andere collega's, de directie en de gedetineerden in de vorm van een beklagcommissie, is het namelijk de (individuele) piw'er die de uiteindelijke beslissing

neemt. Juist bij *informele* gedoogpraktijken bestaat het gevaar dat piw'ers eventuele voorkeuren voor bepaalde gedetineerden laten meespelen of dat zich situaties voordoen waarin van 'gedogen uit onmacht of onvermogen' gesproken kan worden.

Vanwege het veelal verborgen en informele karakter van de gedoogpraktijken, bevinden piw'ers zich in een moeilijke positie. In eerste instantie wordt gedogen, zowel door piw'ers als door gedetineerden en directieleden, in verband gebracht met een humane behandeling: men kan mensen de ruimte geven waar ze die nodig hebben. Een 'goede' piw'er zou zich niet al te strak aan de regels houden. Dat gedogen in de praktijk veel vaker een strategie is van onderhandelen om goed gedrag te bereiken, weet ook iedereen en wordt zelfs door directieleden aangemoedigd. Desondanks blijven de richtlijnen over informeel gedogen nog altijd uit, en doen piw'ers geheimzinnig over de uitvoering ervan. Bij een mogelijke calamiteit die het resultaat blijkt te zijn van (opportunistisch) gedogen – daarin schuilt vaak het gevaar – ligt de verantwoordelijkheid immers bij hen. Hoewel de grote beslissingvrijheid van piw'ers hun in principe vrij lage status als vloerpersoneel opschroeft, en ze het gevoel geeft een beetje eigen baas te spelen, brengt zij de positie van piw'ers juist ook aan het wankelen. Niettemin is het spel van onderhandelen, door middel van eventueel weg te geven vrijheden, een van de weinige manieren waarop piw'ers hun machtspositie nog kunnen waarborgen.

De gedetineerden – de tegenpartij – bevinden zich aan de verkeerde kant van de machtsbalans: zij zitten opgesloten in de inrichting en moeten piw'ers in principe gehoorzamen. Het is dan ook niet gek dat zij alles aangrijpen om hun positie te verbeteren. Op de ruime regeltoepassing door piw'ers en de vrijheden die sommige bewoners daarmee verwerven, wordt door gedetineerden enerzijds kwaad gereageerd: men zou niet iedereen gelijk behandelen en er worden precedentes geschept. Anderzijds kennen ook gedetineerden de regels van het spel, en doen zij vooral al het mogelijke om hun bewegingsruimte uit te breiden. Zij spelen in op de onduidelijke en daarmee zwakke positie van piw'ers in deze situatie. Dat gedetineerden voortdurend 'grensverleggend bezig zijn' en dat ook zij in zekere zin 'onderhandelen', maar dan over het oprekken van hun vrijheden, is het logische gevolg van de ruimte die er voor hen is ontstaan.

Het constante getouwtrek tussen piw'ers en gedetineerden over hoe ver van de regels afgeweken wordt, levert in zekere zin een spanningsveld op in de relatie. Hun strijd om macht is – in termen van de socioloog Abram de Swaan (1979) – verworden tot een 'onderhandelingshuishouding', of beter gezegd een

onderhandelingsstrategie, waarbij beide partijen onderhandelen om een flexibele regeltoepassing ter versterking van de eigen positie.

## Literatuur

- Bakker, Wieger & Frans van Waarden (red.) (1999) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Blankenburg, Erhard & Freek Bruinsma (1994) *Dutch Legal Culture*, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Engbersen, G. & J. van der Leun (1999) 'Het Nederlandse illegalenbeleid: gedogen tussen onvermogen en mededogen', in Wieger Bakker & Frans van Waarden (red.), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom, pp. 71-97.
- Franke, Herman (1990) *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum.
- Goffman, Erving (1994) *Totale instituties*, Rotterdam: Universitaire Pers. (Vertaald uit *The Prison*, hfdst. 1 en 2. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1961).
- Gouldner, Alvin W. (1955) *Patterns of Industrial Bureaucracy*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Kommer, M.M. (1990) *Werken met mensen. Een onderzoek naar werksituatie en functioneren van penitentiair inrichtingswerkers*, Arnhem: Gouda Quint.
- Lijphart, A. (1968) *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press.
- Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemma's of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Mascini, Peter (2001) Regelovertredingen, menselijke fouten en industriële rampen. Een exploratieve studie in een cokesfabriek, *Sociologische Gids*, 48 (3): 253-271.
- Smith, Gilbert (1979) *Social Work and the Sociology of Organisations*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Sparks, Richard (2002) Out of the 'Digger': the warrior's honour and the guilty observer, *Ethnography*, 3 (4): 556-581.
- Swaan, Abram de (1979) 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding', in *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*, Amsterdam: Meulenhoff, 1986, pp. 81-115.
- Wacquant, Loïc (2002) 'The curious eclipse of prison ethnography in the age of mass incarceration', *Ethnography*, 3 (4): 371-397.