A black and white photograph of a person in silhouette standing in a prison cell, looking out through the metal bars. The person is wearing a cap and a uniform, and is holding a small object in their right hand. The cell is made of metal bars, and the background is a bright, overexposed area.

Robby Roks, Gijs Custers, Richard Staring, Joost Jansen, Sanne Struijk en Jill Stigter

Grip of in de Greep?

Een onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van
ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen

Grip of in de Greep?

Een onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen

R.A. Roks

G. Custers

R.H.J.M. Staring

J. Jansen

S. Struijk

J. Stigter



Erasmus University Rotterdam

Voorwoord

“Mensen vergeten dat wij soms nog jaren zoet zijn met deze mensen”, aldus een medewerker van DJI tijdens een interview in het kader van het onderhavige onderzoek. *“Deze mensen”* verwijst hier naar personen die betrokken zijn (geweest) bij georganiseerde vormen van misdaad en veelal zijn veroordeeld tot lange gevangenisstraffen. De detentie van de zogenoemde ‘kopstukken’, maar ook van gedetineerden die (nog) niet als zodanig in beeld zijn, stelt het gevangeniswezen voor de nodige uitdagingen. Het gaat hier, getuige enkele breed in de media uitgemeten incidenten alsook de politieke beroering die hierop volgde, om een bijzonder actueel thema. Met deze rapportage hopen we een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over dit complexe vraagstuk.

Dit onderzoek was niet mogelijk zonder de toestemming en medewerking van DJI. Op deze plaats bedanken wij de mensen die ons hebben geholpen met het verkrijgen en interpreteren van de data die centraal staat in het kwantitatieve deel van deze studie. Veel dank ook aan de personen werkzaam bij DJI die de tijd hebben genomen om ons rond te leiden of die gesprekken met medewerkers en gedetineerden voor ons hebben geregeld. Vanzelfsprekend zijn wij ook de tientallen medewerkers van DJI bijzonder erkentelijk die ons uitgebreid hebben verteld over hun ervaringen in het gevangeniswezen. Een bijzonder woord van dank ook aan de gedetineerden die bereid waren om hun perspectief met ons te delen.

Tijdens het onderzoek hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de suggesties, bespiegelingen en commentaren van de leden van de begeleidingscommissie. Wij danken de begeleidingscommissie voor hun constructieve houding en de goede sfeer tijdens de vergaderingen. Casper van Nassau danken wij in het bijzonder voor zijn prettige rol als projectbegeleider vanuit het WODC.

Rotterdam, oktober 2024

Robby Roks, Gijs Custers, Richard Staring, Joost Jansen, Sanne Struijk en Jill Stigter

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	7
INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING	8
1.2 WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE AANDACHT VOOR DE AARD EN AANPAK VAN VCHD	10
1.3 OVER ONDERMIJNING	12
1.4 VERTREKPUNT EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN	13
1.5 METHODEN VAN ONDERZOEK EN BIJBEHORENDE DEELVRAGEN	14
1.5.1 LITERATUURSTUDIE	14
1.5.2 TOESTEMMING	14
1.5.3 KWANTITATIEVE DEELSTUDIE	14
1.5.3.1 Populatiebestand	15
1.5.3.2 Beschikkingenbestand	16
1.5.4 KWALITATIEVE DEELSTUDIE	17
1.5.4.1 Verkennende fase	17
1.5.4.2 Verdiepende fase	18
1.5.4.3 Kwalitatieve analyse	19
1.5.5 ETHIEK	20
1.6 LEESWIJZER	21
BESCHIKBARE WETENSCHAPPELIJKE INZICHTEN OVER DE AARD EN AANPAK VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN EN VANUIT DETENTIE	22
2.1 INLEIDING	22
2.2 DE AARD VAN (GEORGANISEERDE) CRIMINALITEIT IN DETENTIE	22
2.2.1 PRISON GANGS IN NOORD- EN LATIJNS-AMERIKA	22
2.2.2 “ONGOING CRIMINALITY IN PRISON”: INZICHTEN UIT HET VERENIGD KONINKRIJK	24
2.2.3 AANDACHT VOOR (ERNSTIG) VCHD IN NEDERLAND	26
2.3 DE AANPAK VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN DETENTIE	29
2.3.1 INZICHTEN VOOR DE AANPAK UIT HET VERENIGD KONINKRIJK: “NO ‘MAGIC BULLET’”	30
2.3.2 TEGENGAAN VAN (ERNSTIG) VCHD IN NEDERLAND	32
2.4 CONCLUSIE	35
ONTWIKKELINGEN IN DE GEDETINEERDENPOPULATIE	37
3.1 INLEIDING	37
3.2 EERDERE BEVINDINGEN OVER ONTWIKKELINGEN IN DE GEDETINEERDENPOPULATIE	37
3.2.1 OMVANG EN MECHANISMEN	37
3.2.2 COMPOSITIE EN SELECTIVITEIT	39
3.3 RESULTATEN VAN ONTWIKKELINGEN IN DE ALGEMENE GEDETINEERDENPOPULATIE	40
3.3.1 OMVANG, PARKETNUMMERS EN DEMOGRAFISCHE KENMERKEN	41
3.3.2 VERBLIJFSTITEL EN DETENTIEDUUR	44
3.3.4 DELICTEN EN DETENTIEDUUR	47
3.4 GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN DE GEDETINEERDENPOPULATIE	50
3.4.1 ZWARE DELICTEN EN DETENTIEDUUR	51

3.4.2	ONDERMIJNINGSZAKEN	54
3.5	RESULTATEN VAN BESCHIKKINGEN IN DETENTIE	56
3.5.1	ONTWIKKELINGEN IN HOEVEELHEID GEDRAGINGEN	56
3.5.2	TYPE GEDRAGINGEN EN LEEFTIJD	58
3.6	CONCLUSIE	59
HET WAT EN WIE VAN ONDERMIJNING BIJ DJI		62
4.1	INLEIDING	62
4.2	CONTEXT: “ZOALS HET BUITEN VERHARDT, JA, ZO VERHARDT HET HIERBINNEN OOK”	62
4.3	HET CONTAINERBEGRIJP ‘ONDERMIJNING’	64
4.3.1	ONDERMIJNING ALS VCHD	65
4.3.2	ONDERMIJNING ALS VERWIJZING NAAR DE ZORGEN OVER GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT	68
4.3.3	ONDERMIJNING VAN GEZAG EN SYSTEMEN	71
4.4	DE GEPERCIPIEERDE AARD EN OMVANG VAN HOOGRISICO-DOELGROEP BINNEN DJI	72
4.4.1	‘KOPSTUKKEN’, ‘ZWARE JONGENS’ EN ‘HOOGRISICO-GEDETINEERDEN’	72
4.4.2	OMVANG VAN DE HOOGRISICO-DOELGROEP?	74
4.5	CONCLUSIE	76
SELECTIE EN PLAATSING VAN DE HOOGRISICO-DOELGROEP		78
5.1	INLEIDING	78
5.2	DE JURIDISCHE CONTEXT EN BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN VAN PLAATSING EN SELECTIE	78
5.3	DE COMPLEXE PRAKTIJK VAN PLAATSING	79
5.3.1	INFORMATIE-ASYMMETRIE	80
5.3.2	HEDENDAAGSE KENMERKEN VAN GEORGANISEERDE MISDAAD	81
5.3.3	ONGEWENSTE EN ONBEDOELDE UITKOMSTEN VAN DE COMPLEXE PUZZEL VAN PLAATSING	83
5.4	PLAATSING OP GVM-LIJST	84
5.4.1	ROUTES NAAR EEN GVM-STATUS	84
5.4.2	DE EXIT-STRATEGIE	87
5.5	PLAATSING OP DE AFDELING INTENSIEF TOEZICHT	89
5.5.1	DE OPRICHTING VAN DE AIT’S	89
5.5.2	“JE WILT EEN AIT DRAAIEN, DOE HET DAN OOK METEEN GOED”: OVER RANDVOORWAARDEN	92
5.5.3	WIE BESLIST ER OVER PLAATSING OP EEN AIT?	95
5.6	CONCLUSIE	96
AFSTAND EN NABIJHEID IN DE ALLEDAAGSE OMGANG MET DE HOOGRISICO-DOELGROEP		98
6.1	INLEIDING	98
6.2	CONTEXT: PERSONEELSTEKORT EN ONTWIKKELINGEN PERSONEELSBESTAND	98
6.3	MONITORING DOOR MEDEWERKERS OP AFSTAND	101
6.3.1	DE OPRICHTING EN UITROL VAN BIV’S EN HET L-BIV	101
6.3.2	UITDAGINGEN VAN DE BUREAUS INLICHTINGEN EN VEILIGHEID	103
6.4	MEDEWERKERS OP DE WERKVLOER: HET BELANG VAN PENITENTIAIRE SCHERPTE	105
6.4.1	AFSTAND IN DE NABIJHEID	105
6.4.2	SIGNALEREN EN REGISTREREN	108
6.5	CONCLUSIE	110
HET SPANNINGSVELD RONDOM VEILIGHEID BIJ DJI: RESOCIALISATIE, RISICO’S EN HUMANITEIT		112
7.1	INLEIDING	112

7.2	DE MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE CONTEXT: URGENTIE EN DE SNELHEID DER DINGEN	112
7.2.1	GEVOELDE URGENTIE	112
7.2.2	‘MET STOOM EN KOKEND WATER’	114
7.3	DE DIMENSIES VAN HET SPANNINGSVELD RONDOM VEILIGHEID BIJ DJI	116
7.3.1	RESOCIALISATIE	117
7.3.2	VAN VEILIGHEID NAAR RISICO(BEHEERSING)	121
7.3.3	HUMANITEIT	124
7.4	CONCLUSIE	126
CONCLUSIE		128
8.1	INLEIDING	128
8.2	BEANTWOORDING DEELVRAGEN	128
8.2.1	BEPERKTE WETENSCHAPPELIJKE AANDACHT	129
8.2.2	ONTWIKKELINGEN IN DE GEDETINEERDENPOPULATIE	130
8.2.3	ONDERMIJNENDE CRIMINALITEIT IN OF VANUIT DETENTIE	131
8.2.4	GEVOLGEN VAN DE HOOGRISICO-DOELGROEP: SELECTIE EN PLAATSING EN DE ALLEDAAGSE OMGANG	132
8.2.4.1	Hoogrisico-gedetineerden en de complexe plaatsingspuzzel	133
8.2.4.2	Afstand en nabijheid in de alledaagse omgang met de hoogrisico-doelgroep	133
8.3	SYNTHESE: GRIP OF IN DE GREEP?	134
8.3.1	‘JE GAAT HET PAS ZIEN ALS JE HET DOORHEBT’: NIET ZWAARDER, WEL ERNSTIGER?	134
8.3.2	GRIP OF IN DE GREEP?	136
8.4	(HER)BEZINNING OP TOEKOMST DJI EN CONCRETE AANBEVELINGEN	138
8.4.1	NAAR EEN LANGETERMIJNVISIE OP VEILIGHEID	139
8.4.2	CONCRETE AANBEVELINGEN	140
LITERATUURLIJST		144
BIJLAGE I VERANTWOORDING VAN KWANTITATIEVE ANALYSE		153
BI.1	TULP-GW	153
BI.2	DATABEWERKINGEN POPULATIEBESTAND	153
BI.3	DATABEWERKINGEN BESCHIKKINGEN	156
BIJLAGE II TOPICLIJSTEN		159
BII.1	ALGEMENE TOPICLIJST	159
BII.2	TOPICLIJST GEDETINEERDEN	161
BIJLAGE III INFORMED CONSENTFORMULIEREN		163
BIII.1	INFORMATIEBROCHURE MEDEWERKERS	163
BIII.2	INFORMATIEBROCHURE: ONDERZOEK OMSTANDIGHEDEN GEVANGENIS	166
BIJLAGE IV AANVULLENDE FIGUREN HOOFDSTUK 3		168
BIJLAGE V SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE		169

Gebruikte afkortingen

AIT	Afdeling Intensief Toezicht
BCC	Buiten Categorie Cliënten (Reclassering)
BIV	Bureau Inlichtingen en Veiligheid
BOT	Bijzonder Ondersteuningsteam
BV&I	Bureau Veiligheid & Integriteit
BZT	Bezoek Zonder Toezicht
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
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
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatiepunt
GVM	Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico
IBF	Informatiebeveiligingsfunctionaris
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
L-BIV	Landelijk Bureau Inlichtingen en Veiligheid
MGC	Monitor Georganiseerde Criminaliteit
OM	Openbaar Ministerie
OO	Operationeel Overleg
Pbw	Penitentiaire Beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting
PIW'er	Penitentiaire Inrichtingswerker
RIC	Re-integratiecentrum
RSJ	Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
Rspog	Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden
TBS	Terbeschikkingstelling
TULP-GW	TenUitvoerLegging Penitentiaire beschikkingen Gevangeniswezen
VCHD	Voortgezet Crimineel Handelen in Detentie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Inleiding

Hoofdstuk 1

1.1 Aanleiding

De maatschappelijke druk om verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit terug te dringen heeft de afgelopen jaren geresulteerd in een intensieve aanpak van politie en justitie, inclusief (structurele) versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Nelen, Van Wingerde, Bisschop en Moerland, 2023). In jaarberichten en -verslagen van de Politie en het Openbaar Ministerie wordt sinds 2011 in het bijzonder gewezen op een intensivering van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden (hierna: csv's). Met deze term verwijzen politie en justitie naar criminaliteit met een georganiseerd karakter, waarbij tenminste twee verdachten structureel samenwerken om financieel gewin te verkrijgen en zich daarbij schuldig maken aan delicten met een strafmaat van meer dan vier jaar (Politie, 2014: 40; Politie, 2017: 27). Deze toegenomen aandacht en prioritering van politie en justitie heeft geresulteerd in een flinke toename van het aantal aangepakte csv's: van 568 in 2011 tot 1.800 in 2023 (Openbaar Ministerie, 2011; Openbaar Ministerie, 2024). De strafzaken tegen een aantal van deze aangepakte csv's hebben geleid tot breed in de media uitgemeten megaprocessen met een veelvoud aan verdachten betrokken bij zware vormen van misdaad zoals grootschalige drugshandel en excessief geweld.

Voor politie en justitie eindigt de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit doorgaans bij een succesvolle strafrechtelijke veroordeling. Vanaf het moment van aanhouding van verdachten in dergelijke grootschalige zaken is de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg van justitiabelen. De aanpak van georganiseerde criminaliteit brengt voor DJI in de praktijk nieuwe uitdagingen met zich mee, in het bijzonder om te voorkomen dat gedetineerden tijdens hun berechting en detentie hun criminele activiteiten voortzetten. We geven hiervan drie recente voorbeelden uit de media.¹ Een eerste voorbeeld is afkomstig uit het boek over de Hedelse afpersingszaak van journalist Yelle Tieleman (2023) waarin uitvoerig wordt beschreven hoe hoofdverdachte Ali G. vanuit detentie doorging met het aansturen van aanslagen op woningen. Een tweede voorbeeld vinden we in de Telegraaf van 31 mei 2024. Wegens plannen om uit te breken vanuit de Afdeling Intensief Toezicht (hierna: AIT) in Penitentiaire Inrichting (hierna: PI) Leeuwarden zou Benaouf A. zijn overgeplaatst. In het nieuwsbericht valt te lezen dat deze gedetineerde al eerder poging had ondernomen om zich vanuit de gevangenis te laten bevrijden. Bovendien speelde hij eerder met behulp van in de gevangenis binnengesmokkelde pgp-telefoons een 'coördinerende en sturende rol' in een csv dat zich bezighield met het plegen van liquidaties (Van den Heuvel, 2024). Een laatste voorbeeld verscheen in de zomer van 2023 op de website van de NOS:

“In Zwaag, waar hij eerder vastzat, zou De R. sinds 2018 samen met een medegevangene overal zijn zin in hebben gekregen. Het menu van de gedetineerden bestond daar uit gerookte zalm, whisky en sushi, schreef journalist John van den Heuvel eerder deze week.

¹ Ook de veelbesproken aanhouding van de neef van Ridouan T. in oktober 2021, die vanuit zijn rol als advocaat berichten aannam van een gedetineerde in de Extra Beveiligde Inrichting (hierna: EBI) in penitentiaire inrichting (hierna: PI) Vught, vormt een goed voorbeeld. In deze studie besteden we, zoals in paragraaf 1.4 nader zal worden toegelicht, echter geen afzonderlijke aandacht aan de EBI.

Een gevangenismedewerker zegt tegen De Telegraaf dat het groepje gevangenen rondom De R. een eigen tafel had in de keuken. "De tafel werd met een kleed gedekt. Er werd bestek klaargelegd en eten en drinken verzorgd alsof ze uit eten waren." R. had nog meer privileges, zoals taarten van de banketbakker, een grotere tv op de cel dan andere gevangenen en de vrijheid om online te gokken op computers van gevangenisbewaarders.

De directie van de gevangenis schreef een mail aan het personeel waarin werd opgeroepen om De R. en zijn compagnon vooral niet in de weg te lopen. "Als deze twee het naar hun zin hebben en krijgen wat ze willen dan kunnen ze ook voor ons de rust behouden", schreef de directeur van de gevangenis.

Overplaatsingen

Later werd De R. overgeplaatst naar de gevangenis in Zaanstad. Toen daar een dodenlijst werd gevonden in de cel van De R. met daarop ook de namen van gevangenisbewaarders, werd hij overgeplaatst naar de extra beveiligde afdeling van de penitenciaire inrichting in Krimpen aan den IJssel. In juli werd De R. in zijn cel gearresteerd omdat hij vanuit de gevangenis nieuwe misdrijven zou hebben beraamd. Daarna werd hij in Lelystad geplaatst op een veel minder strenge afdeling.

Nu is Lysander De R. dus naar de Afdeling Intensief Toezicht in Alphen aan den Rijn overgeplaatst. Dat is een kleinere afdeling die bedoeld is voor gevangenen die veel toezicht nodig hebben. Justitie zegt dat het doel van die aanpak is om te voorkomen dat gevangenen hun criminele activiteiten voortzetten achter de tralies." (NOS, 2023)

De bovenstaande recente voorbeelden wijzen op de gevolgen van de aanpak van georganiseerde criminaliteit voor DJI en de uitdagingen waar deze dienst voor staat bij het voorkomen dat gedetineerden tijdens de berechting en detentie hun criminele activiteiten proberen voort te zetten.

In een brief van februari 2024 aan de Tweede Kamer omschrijft voormalig Minister voor Rechtsbescherming Weerwind deze uitdagingen rondom zogenoemde 'hoogrisico-gedetineerden' als volgt:

*'De aanpak van ondermijnende criminaliteit in Nederland leidt ertoe dat er steeds meer zware criminelen instromen in detentie. Deze groep hoogrisico-gedetineerden beschikt over enorme macht en middelen en schuwt geen mogelijkheid om hun criminele praktijk vanuit detentie voort te zetten. Daarmee vormen zij ook tijdens detentie een grote dreiging voor de veiligheid van de samenleving en democratische rechtsorde.'*²

De Minister signaleert dat er sprake lijkt te zijn van een verandering in de instroom van gedetineerden, waarbij er zich op dit moment een zwaardere categorie gedetineerde in detentie bevindt die aldaar voor problemen en uitdagingen zorgt. Naast bovengenoemde voorbeelden van gedetineerden die hun criminele activiteiten vanuit detentie voortzetten, zijn er zorgen dat bedreigingen, scheldpartijen en fysieke vormen van geweld gemeengoed dreigen te worden in gevangenissen, waarbij gevangenispersoneel zich in toenemende mate bedreigd en geïntimideerd voelt door gedetineerden (NOS, 2022). Ten slotte bracht onderzoek van RTL Nieuws

² Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 929, p. 1.

begin februari 2024 aan het licht dat een deel van het gevangenispersoneel corrupt of chantabel is en een rol speelt bij de smokkel van verdovende middelen of telefoons (RTL Nieuws, 2024).

Het is deze bredere context die maakt dat Minister Weerwind in de bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer stelt dat ‘de aanpak binnen de muren’ moet passen bij ‘een aanpak buiten de muren’ om voortgezet crimineel handelen in detentie (hierna: VCHD) tegen te gaan.³ De verwachting is dat de intensivering van de aanpak van ondermijnende criminaliteit de komende jaren zal worden opgevoerd (Nelen et al., 2023), iets dat in het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet reeds staat opgenomen (Hoofdlijnenakkoord, 2024).

Tegen de achtergrond van de bovengeschetste ontwikkelingen richt dit onderzoek zich op de betekenis van de aanpak van georganiseerde criminaliteit voor DJI. Onze aandacht gaat hierbij uit naar twee aan elkaar gerelateerde vragen: in hoeverre valt er een veranderde instroom van een zwaardere categorie waar te nemen in de gedetineerdenpopulatie bij DJI en wat zijn hiervan de gevolgen voor DJI? De centrale focus van dit onderzoek lichten we nader toe in paragraaf 1.3 en 1.4. Een beschrijving van de methodologische opzet van dit onderzoek volgt in paragraaf 1.5. We beginnen in de volgende paragraaf echter met een kort overzicht van de beschikbare (inter)nationale wetenschappelijke kennis over voortgezet crimineel handelen in of vanuit detentie en de aanpak van zwaardere categorieën gedetineerden.

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke aandacht voor de aard en aanpak van VCHD

Wanneer een verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf is de assumptie, en in sommige gevallen ook een strafdoel, dat incapacitatie erin resulteert dat criminaliteit (tijdelijk) stopt (zie, o.a. Boschman, Verweij en Weijers, 2023; De Keijser, 2000; Dirkzwager et al., 2009;). Een substantieel deel van de geregistreerde misdrijven komt echter voor rekening van individuen die reeds eerder zijn veroordeeld voor een strafbaar feit (Verweij, Tollenaar, Teerlink en Weijters, 2021: 12). Onderzoek van Kruisbergen en collega’s (2019: 12-13) maakt bovendien inzichtelijk dat een deel van deze recidivisten ook na relatief zware straffen opnieuw betrokken raakt bij vormen van georganiseerde criminaliteit. Dit rechtvaardigt de vraag of de muren van een gevangenis justitiabelen er daadwerkelijk van weerhouden om hun criminele handel en wandel voort te zetten, zowel na hun verblijf in detentie als tijdens die detentieperiode (Gooch en Treadwell, 2021: 15; Van der Laan, 2012). De gevangenis wordt in de criminologische literatuur immers ook wel omschreven als een ‘criminele leerschool’ (Groenendijk en Van Delft, 2013) of ‘de hogeschool voor de criminaliteit’ (Van Swaaningen, 2001: 231), omdat gedetineerden te midden van andere gedetineerden allerlei nieuwe ideeën, vaardigheden en contacten kunnen opdoen. Bovendien merken Gooch en Treadwell (2021: 15) op dat de gevangenis ook kan fungeren als een voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit.

Het thema van VCHD is in Nederland bijzonder actueel, maar is tot op heden nog maar beperkt onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek. De aandacht voor het thema VCHD begon in Nederland met een tweetal onderzoeken met de veelzeggende titels “*Ze gaan gewoon door*” (Van der Laan en Rautiainen, 2009) en “*Ze gaan nog steeds door*” (Van der Laan en Geurts, 2013).⁴ Voor deze rapporten hebben de auteurs politiedossiers geanalyseerd uit de periode tussen 2000 en 2009, hetgeen illustreert dat het fenomeen VCHD niet alleen van recente

³ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 929, p. 1.

⁴ Deze twee vertrouwelijke onderzoeken hebben wij voor het onderhavige onderzoek niet kunnen inzien, maar de onderliggende data zijn deels gebruikt voor een publicatie in een internationaal tijdschrift (Van der Laan, 2012).

datum is. Meer recent gaven Verwest et al. (2018) op basis van (groeps)interviews een beeld van de aard en aanpak van VCHD in Nederlandse gevangenissen. Ondanks deze Nederlandse voorbeelden van studies naar de aard en aanpak van VHCD wordt het thema *“ongoing criminality in prison”* in een Brits onderzoek aangeduid als *“a very embryonic subject”* (Treadwell et al., 2019: 9). Kortom, de kennis over de voortzetting van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie, alsmede de gevolgen voor het gevangeniswezen, is beperkt en heeft volgens deze auteurs nog niet eens de spreekwoordelijke kinderschoenen bereikt.

De afgelopen jaren gaat de nodige aandacht uit naar de zogenoemde ‘buitencategorie’ van personen die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor zware vormen van georganiseerde misdaad (Verwest et al., 2018). Deze zorgen hebben, zoals Struijk en collega’s (2023: 9-10) in hun recente onderzoek beschrijven, onder meer geresulteerd in de volgende ontwikkelingen: vier te ontwikkelen justitiële complexen waar detentie en berechting samen zullen gaan in een hoogbeveiligde omgeving, de aankondiging van de komst van een tweede EBI en de inzet op meer digitale voorzieningen zoals videoconferentie om veiligheidsrisico’s die gepaard gaan met het vervoer van en naar zitting voor bepaalde gedetineerden in te dammen. Bovendien is in 2020 een nieuwe kleinschalige afdeling in het gevangeniswezen ingevoerd, te weten de AIT. Hier kunnen gedetineerden die een extra risico vormen voor de orde en veiligheid in de PI’s (alook meer in het algemeen voor de veiligheid in de samenleving) worden geplaatst en aan intensiever toezicht worden onderworpen, zodat DJI deze risico’s beter kan beheersen. Ook is het juridisch kader uitgebreid om een gedetineerde in de Extra Beveiligde Inrichting (hierna: EBI) te kunnen plaatsen. Naast de oorspronkelijke plaatsingsgronden, gericht op gedetineerden die een extreem vluchtrisico vormen of bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, is in 2018 een derde plaatsingsgrond ingevoerd. Deze is gericht op gedetineerden die een *“onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van aanwijzingen van voortgezet crimineel handelen”* (art. 6 Rspog).

Meijer en Van Meeteren (2022) merken op dat de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de gevolgen van ondermijnende criminaliteit voor DJI gelijkenissen vertoont met eerdere discussies over verdachten en veroordeelden voor terroristische misdrijven. De gemene deler hierbij is de vraag hoe er met een relatief kleine groep justitiabelen die gewelddadig, beheersproblematisch of op een andere manier overlastgevend gedrag vertonen moet worden omgegaan in detentie. In de beschikbare literatuur wordt gewezen op twee mogelijkheden: spreiding of concentratie in het gevangeniswezen. Beide alternatieven kennen voor- en nadelen en zijn blijvend onderwerp van discussie (zie, voor een overzicht, Meijer en Van Meeteren, 2022). Voor terrorismeverdachten en- veroordeelden is in Nederland gekozen voor de oprichting van zogenoemde terroristenafdelingen (TA’s) met een streng, individueel detentieregime waarbij gedetineerden slechts in beperkte mate onderling contact hebben, veelvuldig worden onderworpen aan toezichtsmaatregelen en weinig tijd doorbrengen buiten hun cel (zie, o.a., Kats, De Graaf en Jacobs, 2022; Veldhuis, 2015). Op de TA’s is de nodige kritiek geuit (zie, o.a. Van de Rijt en Wegemans, 2017; Veldhuis, 2015), vanwege de inperking van mensenrechten, ook omdat er primair vanuit veiligheidsoptiek wordt gehandeld terwijl onduidelijk is of de nadruk op veiligheid binnen detentie ook daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een veiligere samenleving (Meijer en Van Meeteren, 2022).

In het onderhavige onderzoek bouwen we voort op deze (wetenschappelijke) inzichten over de aard en aanpak van VCHD en specifieke hoogrisico-doelgroepen. De assumptie is, zoals ook verwoord in de aanleiding van dit hoofdstuk, dat er sprake is van een verandering in de

instroom van gedetineerden, te weten een zwaardere categorie gedetineerden – zogenoemde hoogrisico-gedetineerde – die zorgen voor meer en andersoortige problemen in en vanuit detentie. In theoretische zin herkennen we hierin het importmodel (Irwin en Cressey, 1962) dat gebruikt wordt om ontwikkelingen van gedetineerdenculturen te duiden. Naast het belichten van ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie, richten we ons in deze studie op de gevolgen van de aanpak van georganiseerde criminaliteit – ook wel aangeduid als ‘ondermijning’ of ‘ondermijnende criminaliteit’ (Boutellier, Van Steden, Eski en Boelens, 2020; Kolthoff en Khonraad, 2016; Nelen et al. 2023; Staring, Bisschop en Roks, 2021;) – voor DJI.⁵

1.3 Over ondermijning

In Nederland begon de aandacht voor (de strijd tegen) georganiseerde criminaliteit aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. In het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* (1985) werd de opkomst van georganiseerde criminaliteit in Nederland gesignaleerd, onder andere in de vorm van de illegale handel in verdovende middelen, illegaal gokken, wapenhandel, prostitutie en de zogenaamde koppelbazerij (Fijnaut en Roks, 2021: 18-19). De wetenschappelijke bestudering van georganiseerde misdaad ging van start met de parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO, 1996) en kreeg daarna een vervolg in de monitor Georganiseerde Criminaliteit waarin periodiek verslag wordt gedaan van de aard en ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans et al., 1998; Kleemans et al., 2002; Kruisbergen et al., 2012; Kruisbergen et al., 2019; Van de Bunt en Kleemans, 2007). De afgelopen jaren krijgt het fenomeen georganiseerde misdaad in Nederland de nodige politieke en maatschappelijke aandacht, recentelijk onder de paraplu van de bredere en diffusere term ‘ondermijning’ of ‘ondermijnende georganiseerde criminaliteit’ (Boutellier et al., 2020; Kolthoff en Khonraad, 2016; Nelen et al. 2023; Staring et al., 2021).

Een belangrijk vertrekpunt in dit onderzoek is het concept ondermijnende criminaliteit⁶. Meerdere auteurs hebben gesignaleerd dat er wetenschappelijke noch maatschappelijke consensus bestaat over de definitie van het concept ondermijning (Boutellier et al., 2020; Nelen et al. 2023; ; Staring, Bisschop, Roks, Brein en Van de Bunt, 2019; Staring et al., 2021; Tops en Van der Torre, 2024). Deze achtergrond maakt dat Nelen en collega's (2023: 194) oproepen om de term ‘ondermijning’ in het geheel los te laten, in het bijzonder vanwege de Babylonische spraakverwarring die het gevolg is van deze multi-interpretabele term. In de context van het onderhavige onderzoek brengt de term ‘ondermijning’ ook een aantal uitdagingen met zich mee die samenhangen met het gebrek aan een eenduidige definitie. We signaleren hierbij drie samenhangende uitdagingen. Allereerst is het onduidelijk welke delicten geschaard moeten worden onder de noemer ondermijning, omdat het gaat om een containerbegrip waar een scala aan delicten, meer abstracte verschijningsvormen en maatschappelijke zorgen aan ten grondslag liggen. Voor de hand ligt dat het gaat om vormen van georganiseerde drugscriminaliteit en excessief geweld, omdat daar in de beleidspraktijk en het politieke discours veel aandacht naar

⁵ We richten ons in dit onderzoek niet op de Extra Beveiligde Afdeling (hierna: EBI) in de PI Vught, omdat het een apart regime betreft in het Nederlandse gevangeniswezen. De insteek van deze studie is, zoals we in paragraaf 1.4 nader zullen toelichten, breder dan de EBI.

⁶ In de startnotitie die ten grondslag ligt aan het onderhavige onderzoek wordt gesproken over ‘georganiseerde ondermijnende criminaliteit’, een term die een verbijzondering lijkt te vormen van ondermijnende criminaliteit. Vanwege de bestaande spraakverwarring rondom ‘ondermijning’ en ‘ondermijnende criminaliteit’, hebben we ervoor gekozen om niet de term ‘georganiseerde ondermijnende criminaliteit’ te gebruiken in dit onderzoek. In plaats daarvan hanteren we ofwel ‘georganiseerde criminaliteit’ of ‘ondermijnende criminaliteit’. In de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen beperken we ons tot het gebruik van de term ‘ondermijnende criminaliteit’.

uitgaat (Boutellier et al., 2020; Nelen et al., 2023; Staring et al., 2019; Staring et al., 2021). Het is echter de vraag of er binnen DJI ook op een dergelijke manier gedacht en gesproken wordt over ondermijning.

Ten tweede, en in lijn met het voorgaande, kan de betrokkenheid van justitiabelen bij vormen van ondermijnende criminaliteit ook breed worden opgevat, zoals de beschikbare theoretische kennis over csv's in Nederland illustreert (o.a. Kleemans en De Poot, 2008; Van de Bunt en Kleemans, 2007;). Er kunnen immers binnen dergelijke samenwerkingsverbanden verschillende posities, zoals 'kopstukken' of 'loopjongens', maar ook verschillende rollen – zoals organisators, facilitators en uitvoerders – worden onderscheiden. Ten slotte kan een veroordeling op basis van art. 140 Strafrecht – deelneming aan een criminele organisatie – een indicatie zijn van de betrokkenheid van een justitiabele bij ondermijnende criminaliteit, iets dat ook geldt voor de eerder beschreven toename van het aantal aangepakte csv's. Tegelijkertijd hoeft een dergelijke veroordeling niets te zeggen over de rol of positie van de gedetineerde in bredere netwerken en daarmee of deze gedetineerde een extra of verhoogd risico vormt. Het omgekeerde kan ook waar zijn: het delict waarvoor een gedetineerde is veroordeeld, kan ook resulteren in een onderschatting door politie, justitie of DJI van diens positie, invloed of de mogelijke risico tijdens detentie.

Kortom, alhoewel van het gebruik van de term ondermijning, in lijn met wat Boutellier en collega's (2020) signaleren, een zekere mobiliserende werking uit kan gaan, bestaat het gevaar dat deze term in de praktijk juist resulteert in onduidelijkheid over het vraagstuk. Meer specifiek roept de diffuse betekenis van het begrip 'ondermijning' in de context van het onderhavige onderzoek de vraag op: over welke gedetineerden hebben we het nu precies en in hoeverre zetten zij hun criminele handel en wandel binnen en vanuit detentie voort?

1.4 Vertrekpunt en centrale onderzoeksvragen

In het onderhavige onderzoek vertrekken we vanuit een meer inductieve onderzoeksbenadering als het gaat om het begrip ondermijning. Concreet betekent dit dat we niet vooraf definiëren wat ondermijnende criminaliteit is (of wat het niet is), maar dat we starten met een brede kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de ontwikkelingen en patronen die zich voordoen in de instroom van gedetineerden in DJI. Op basis van deze analyse proberen we een beeld te geven van (veranderingen in) de instroom van gedetineerden. Vervolgens belichten we wat de gevolgen zijn voor DJI van de aanwezigheid van specifieke justitiabelen, in het bijzonder de zogenoemde hoogrisico-gedetineerden, binnen het gevangeniswezen. Omdat er recent een rechtsvergelijkend onderzoek naar het Italiaanse 41bis-regime in het licht van de EBI is gepubliceerd, besteden we in deze studie geen afzonderlijke aandacht aan de EBI (Struijk, Meijer, Verrest en Calderoni, 2023).

Het bovenstaande komt samen in de volgende onderzoeksvraag die het vertrekpunt vormt van dit onderzoek:

Welke ontwikkelingen doen zich voor in de in- en uitstroom van verschillende typen gedetineerden, hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de instroom van personen betrokken bij vormen van ondermijnende criminaliteit en welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen voor DJI als verantwoordelijke organisatie voor de detentie van justitiabelen in Nederland?

1.5 Methoden van onderzoek en bijbehorende deelvragen

Voor de beantwoording van deze overkoepelende onderzoeksvragen maken we gebruik van een *mixed-methods* onderzoek, bestaande uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. We lichten beide centrale methoden in de volgende sub-paragrafen nader toe, waarbij we tevens beschrijven welke deelvragen in deze respectievelijke onderdelen van het onderzoek centraal staan.

1.5.1 Literatuurstudie

Dit onderzoek is in januari 2023 van start gegaan met een literatuuronderzoek om een beeld te krijgen van het fenomeen van VCHD of georganiseerde criminaliteit in detentie, en om inzichtelijk te maken wat er bekend is over de aanpak hiervan voor het gevangeniswezen. Al snel werd duidelijk dat er over het fenomeen van voortgezet crimineel handelen vanuit of binnen detentie, al dan niet in georganiseerd verband, in de internationale literatuur relatief weinig bekend is, omdat het onderwerp tot op heden maar beperkt aandacht heeft gekregen in wetenschappelijke studies. Op basis van een beperkt aantal bronnen hebben we getracht toch een antwoord te formuleren op de volgende eerste deelvraag:

1. *Wat leert bestaand (internationaal) onderzoek over de aard en aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie?*

In het beantwoorden van deze vraag, waar we in het volgende hoofdstuk verslag van doen, putten we uit enkele internationale studies naar de aard en aanpak van het fenomeen, maar belichten we met name ook wat er bekend is over dit fenomeen in Nederland.

1.5.2 Toestemming

Voordat we konden starten met het empirische deel van dit onderzoek, bestaande uit een kwantitatieve en kwalitatieve deelstudie, moest er eerst formeel toestemming worden verkregen bij DJI. Bovendien diende er ook een Data Protection Impact Assessment (DPIA, ook wel PIA genoemd) worden uitgevoerd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), de opdrachtgever van dit onderzoek. Ten slotte moest het onderzoek ook worden goedgekeurd door de Ethische Commissie van Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De formele toestemming om van start te kunnen gaan met de empirische delen van deze studie werd begin juni 2023 van alle bovengenoemde partijen verkregen. In de maanden daarvoor zijn we, zoals we hieronder kort zullen toelichten, van start gegaan met enkele voorbereidende werkzaamheden voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve dataverzameling.

1.5.3 Kwantitatieve deelstudie

Het kwantitatieve deel bestaat uit een analyse van gegevens uit het registratiesysteem 'TenUitvoerLegging Penitentiaire beschikkingen Gevangeniswezen' (TULP-GW) van DJI. Daarmee wordt hoofdzakelijk deelvraag 2 van het onderzoek beantwoord:

2. *Welke ontwikkelingen doen zich voor in de gedetineerdenpopulatie in Nederland en hoe verhoudt dit zich tot de instroom van gedetineerden die betrokken zijn bij vormen van ondermijnende criminaliteit?*

De oorspronkelijke databestanden zijn geleverd door een contactpersoon bij de afdeling Beleid/cluster Analyse van DJI aan de onderzoekers in augustus 2023 via een beveiligde datatransferservice. De bestanden zijn conform de PIA bewaard op een beveiligde cloudserver van de EUR. Er zijn twee bestanden voor de analyse aangemaakt. Het eerste bestand bevat de mutaties in de gedetineerdenpopulatie tussen 2005 en 2022, en geeft daarmee inzicht in hoe de populatie is veranderd over de tijd. Het tweede bestand bevat registraties van beschikkingen die zijn opgemaakt in het kader van straffen en maatregelen die zijn opgelegd naar aanleiding van incidenten die hebben plaatsgevonden in PI's tussen 2017 en 2022. Dit bestand geeft een beeld van hoe het werkklimaat in de PI's is veranderd in het afgelopen decennium.

1.5.3.1 Populatiebestand

TULP-GW is een registratiesysteem dat informatie bijhoudt over de status van gedetineerden binnen PI's. Het systeem registreert wanneer een gedetineerde instroomt in detentie, wat de actuele verblijfstitel is, wanneer men wordt overgeplaatst naar een ander regime of bestemming, en wanneer men uitstroomt. Elke wijziging in status (bijvoorbeeld verandering van regime of van voorlopige hechtenis naar afgestraft) wordt in principe vastgelegd in het systeem. Op basis hiervan kan worden nagegaan welke gedetineerde op welk moment voor welke zaak en binnen welke PI (en regime) aanwezig was binnen het gevangeniswezen. Gedetineerden hebben unieke identificatienummers voor hun persoon (gepseudonimiseerde SKN's) en de één of meerdere zaken die ten laste zijn gelegd of waarvoor ze veroordeeld zijn (parketnummers).

TULP-GW kent een aantal uitdagingen (vgl. Moolenaar en Braak, 2022). Het systeem is niet primair ontworpen voor onderzoeksdoeleinden, wat bewerking ervan compliceert. Door het veelvoud aan registraties zijn er in de praktijk vele combinaties van gedetineerden, zaken en verblijfstitels mogelijk. Het selecteren van de juiste informatie is een ingewikkelde klus en afhankelijk van de keuzes die de onderzoeker hierin maakt. Bovendien kunnen er fouten worden gemaakt in de administratie, wat mogelijk leidt tot een vertekend beeld wanneer hier analyses over worden gedaan. We beschrijven hieronder de constructie van het onderzoeksbestand op hoofdlijnen. Een meer gedetailleerde beschrijving is te vinden in de methodologische verantwoording in Bijlage I.

Er zijn drie bestanden aangeleverd door DJI. Het eerste bestand, het instroombestand, registreert wanneer gedetineerden binnenkomen in een PI plus hun verblijfstitel op dat moment. Als tweede is er het populatiebestand dat eenmaal per maand registreert welke gedetineerden er aanwezig zijn en wat hun meest actuele titel is. Ten slotte is er het uitstroombestand dat registreert wanneer men uitstroomt uit een PI, bijvoorbeeld wanneer een straf is geëxecuteerd. De in- en uitstroombestanden bevatten ook overplaatsingen van gedetineerden. Dit betekent dat ze van PI wisselen, maar binnen het gevangeniswezen blijven.

Uit deze drie bestanden zijn ten eerste de volgende verblijfstitels geselecteerd:

- Voorlopig gehecht
- Voorlopig gehecht (hoger beroep of cassatie)
- Gevangenisstraf (+ eventueel TBS)
- Vervangende hechtenis taakstraf
- Principale hechtenis
- Subsidiaire hechtenis

Dit betekent dat gedetineerden op andere titels zijn uitgesloten, omdat deze niet relevant worden bevonden in de context van het onderzoek. Hieronder vallen vreemdelingen, Wet Mulder (verkeersovertredingen), wet Terwee (schadevergoedingen), TBS-passanten, ISD'ers, bewaring c.q. uitlevering, overige titels en mensen waarvan de titel onbekend is. Verder is in het uitstroombestand nog een selectie gemaakt van gedetineerden die daadwerkelijk het gevangeniswezen hebben verlaten.

Deze bestanden zijn samengevoegd zodat er per SKN en parketnummer een detentieketen ontstaat: moment van eerste instroom, titels op peilmomenten en (geplande) definitieve uitstroom. Een detentieketen bestaat daarbij vaak uit meerdere regels, waarbij elke regel een bepaalde registratie vertegenwoordigt. Van deze keten zijn de eerste en laatste regel geselecteerd. De data is vervolgens zo getransformeerd dat per SKN-parketnummer combinatie een unieke regel overbleef met de volgende informatie: begindatum eerste titel, (geplande) einddatum laatste titel, begindatum detentie, (geplande) einddatum detentie, meest actuele titel, hoofddelict, geslacht en detentieduur. De detentieduur per parketnummer is berekend door het verschil te nemen tussen het begin van de eerste titel en het (geplande) eind van de laatste titel. Of men in detentie zat in een bepaald jaar, is bepaald door te kijken of een gedetineerde op enig moment aanwezig was tussen 1 januari en 31 december van dat betreffende jaar. Als laatste is de leeftijd berekend door het geboortear af te trekken van het jaar waarin in de gedetineerde aanwezig was.

Op deze manier kan voor elk jaar in de periode 2005-2022 in kaart worden gebracht wat de kenmerken van de gedetineerdenpopulatie waren. Bovendien kunnen die kenmerken ook met elkaar in verband worden gebracht, bijvoorbeeld hoe hoog de gemiddelde detentieduur was voor een bepaald delict. Tezamen geven deze kenmerken dus inzicht in hoe de gedetineerdenpopulatie over de tijd heen is veranderd en hoe dit zich verhoudt tot vormen van ondermijnende criminaliteit. Deze inzichten worden verkregen door beschrijvende analyses te verrichten over de kenmerken en de relaties ertussen. De analyses zijn uitgevoerd in R en de figuren zijn gemaakt met het package ggplot2.

1.5.3.2 Beschikkingenbestand

Naast de registratie van de instroom, regimes, verplaatsing en uitstroom van gedetineerden houdt DJI ook een apart register bij waarin beschikkingen worden vastgelegd. Wanneer gedetineerden zich misdragen binnen de PI, kan dit worden genoteerd waarop mogelijk een disciplinaire straf of maatregel volgt zoals het insluiten op de eigen cel of uitsluiting van activiteiten. De beschikkingen leggen vast om wat voor soort ongewenste gedragingen het gaat. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de aard en omvang van beschikkingen over de tijd heen is veranderd en wat dat mogelijk zegt over het werkklimaat binnen de PI's, waarmee we dus gedeeltelijk inzicht geven in de aard en ontwikkeling van ondermijning binnen DJI. Daarvoor is door de onderzoekers een selectie gemaakt van ongewenste gedragingen die mogelijk zijn te relateren aan ondermijnende criminaliteit. Deze selectie is nader beschreven in de methodologische verantwoording in Bijlage I.

Voor de periode 2017-2022 is er data over de beschikkingen die van voldoende kwaliteit is. Er dient te worden opgemerkt dat deze niet noodzakelijk objectieve ontwikkelingen in de mate en aard van gedragingen weerspiegelt. Lang niet alle voorvallen worden geregistreerd en registratie is ook afhankelijk van de penitentiaire inrichtingswerker (hierna: PIW'er) ter plekke.

Bovendien kan het zijn dat het bewustzijn rondom en de sturing op registratie in de loop der jaren is toegenomen, waardoor er diverse registratie-effecten optreden.

1.5.4 Kwalitatieve deelstudie

Het kwalitatieve deel van dit onderzoek bestaat uit interviews binnen DJI, zowel op landelijk niveau, alsook in een drietal PI's in het land. Deze interviews vormden de basis om de volgende twee deelvragen te beantwoorden:

3. *Wat is de aard en ontwikkeling van ondermijnende criminaliteit binnen DJI?*
4. *Wat zijn de gevolgen van de aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit voor (de diensten van) DJI?*

Het kwalitatieve deel bestond uit een verkennende en een verdiepende fase. In totaal zijn er tussen maart 2023 en januari 2024 gesprekken gevoerd met 64 unieke respondenten. Sommige respondenten zijn gedurende deze periode meermaals geïnterviewd (in zowel de verkennende als verdiepende fase) en aan sommige interviews namen meerdere respondenten tegelijkertijd deel, waaronder één groepsinterview.

1.5.4.1 Verkennende fase

Om een eerste indruk te krijgen van wat er binnen DJI werd verstaan onder ondermijning of ondermijnende criminaliteit zijn de onderzoekers begonnen met enkele verkennende gesprekken met sleutelfiguren binnen DJI. In maart 2023 werden daartoe de namen en contactgegevens van twaalf personen verstrekt door een contactpersoon bij DJI. De lijst bestond uit (1) medewerkers die op het hoofdkantoor van DJI, en binnen enkele diensten binnen het Gevangeniswezen, bezig zijn met het thema Veiligheid en Ondermijning en (2) vestigingsdirecteuren van een drietal PI's die na consult van de geïnterviewde sleutelfiguren en in overleg tussen de onderzoekers en hun contactpersoon bij DJI zijn geselecteerd. De keuze voor deze PI's zal in de volgende sub-paragraaf nader worden toegelicht.

Deze verkennende gesprekken dienden een drieledig doel. Ten eerste, het verkrijgen van een eerste indruk van de manier waarop er binnen DJI betekenis wordt gegeven aan ondermijning. Ten tweede, om suggesties te krijgen voor respondenten of PI's voor het verdiepende deel van de studie. Ten slotte, eveneens om toestemming te krijgen van vestigingsdirecteuren om verdiepende gesprekken te voeren in een drietal PI's in het land. De topiclijst voor deze verkennende gesprekken is te vinden in Bijlage II. In totaal werden er interviews afgenomen met twaalf respondenten. Deze gesprekken werden op verzoek van de medewerkers van DJI gevoerd via Webex, een clouddienst die rijksbreed gebruikt wordt voor videovergaderen.⁷ Aan het begin van elk digitaal interview werd toestemming gevraagd om het gesprek op te nemen. Eén respondent gaf hiervoor geen toestemming, maar had geen bezwaar tegen het maken van aantekeningen. De interviews duurden maximaal één uur en van alle verkennende gesprekken is een uitgebreid gespreksverslag gemaakt.

⁷ Voor meer informatie over Webex en het thema privacy in het bijzonder, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/privacy>

1.5.4.2 Verdiepende fase

Vanaf juni 2023 ging de verdiepende fase van de kwalitatieve deelstudie van start. We hebben daarvoor gesprekken gevoerd met mensen die op landelijk niveau binnen DJI, of een van de diensten, werkzaam zijn of bij relevante actoren waar DJI veel mee samenwerkt. In totaal hebben we interviews afgenomen met veertien respondenten werkzaam bij onder andere het Landelijk Bureau Inlichtingen en Veiligheid (L-BIV), het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB), Divisie Individuele Zaken (DIZ), het Gedetineerden Recherche-InformatiePunt (GRIP), het Openbaar Ministerie (OM), Bureau Veiligheid & Integriteit (BV&I) en DV&O (Dienst Vervoer en Ondersteuning). Alle respondenten hebben een *informed consent*-formulier gelezen en ondertekend (Bijlage III). Op één respondent na gaf iedereen toestemming om het interview op te nemen. De interviews vonden bij voorkeur fysiek plaats, maar in deze verdiepende fase zijn, op verzoek van de betreffende respondent, drie interviews afgenomen via Webex. De veertien interviews hadden een gemiddelde duur van 68 minuten en zijn *verbatim* getranscribeerd.

Parallel aan deze gesprekken zijn er interviews afgenomen met medewerkers van drie PI's in het land. Er zijn drie PI's, verspreid door het land, geselecteerd. Als gezegd werd deze selectie initieel gevoerd door suggesties van sleutelfiguren in de verkennende fase van het onderzoek. Vervolgens hebben de onderzoekers deze input gebruikt om te zoeken naar inhoudelijke argumenten, waarbij onder andere werd gekeken naar (1) de aanwezigheid van een AIT, (2) de gedetineerdcapaciteit en doelgroepen in de PI en (3) de regio. Ten slotte werd onze selectie ook beïnvloed door de bereidheid van de vestigingsdirecteur om het verdiepende deel van het onderzoek te faciliteren. Omwille van herleidbaarheid zullen we deze inrichtingen niet nader omschrijven, maar worden ze in het vervolg van dit hoofdstuk aangeduid als PI-I, PI-II en PI-III.

In alle PI's hebben we vooraf aan contactpersonen op locatie een selectie doorgegeven van medewerkers die specifieke functies binnen de inrichting vervullen, te weten leden van het management, medewerkers Bureau Inlichtingen en Veiligheid (hierna: BIV), Hoofd Veiligheid, Casemanagers, Informatiebeveiligingsfunctionarissen (hierna: IBF) en PIW'ers. In twee PI's kregen de onderzoekers de mogelijkheid om meerdere dagen aanwezig te zijn en informele gesprekken te voeren tijdens rondleidingen door de inrichting en het bijwonen van enkele overleggen. In één van de PI's was dit vanwege personeelstekort niet mogelijk. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in interviews met 43 respondenten, waarvan achttien respondenten in PI-I, dertien respondenten in PI-II en twaalf respondenten in PI-III. Al deze respondenten hebben eveneens een *informed consent*-formulier gelezen en ondertekend, waarbij eveneens toestemming werd gegeven om het interview op te nemen. De interviews vonden op verschillende plekken in de respectievelijke inrichtingen plaats en hadden een gemiddelde duur van 76 minuten en zijn *verbatim* uitgewerkt.

Ten slotte vonden wij het belangrijk om te proberen om ook het perspectief van gedetineerden te betrekken in het onderhavige onderzoek. Daarvoor is in elke inrichting aan de contactpersoon gevraagd of dit mogelijk was. In alle drie de PI's werd contact met gedetineerden gefaciliteerd en zijn er in totaal zeven gedetineerden geïnterviewd, drie respondenten in PI-I, één respondent in PI-II en drie respondenten in PI-III. Via het sociale netwerk van een van de onderzoekers werd via casemanagers met de toestemmingsbrief van DJI en een informatieblad (Bijlage III) in een tweetal andere PI's in het land bovendien contact gezocht met nog twee gedetineerden die lange gevangenisstraffen uitzitten en ervaring hebben met zwaardere detentieregimes. In totaal zijn er daardoor negen gedetineerden geïnterviewd op basis van een

aangepaste topiclijst (Bijlage II) en na het lezen en ondertekenen van een aangepast *informed consent*-formulier (Bijlage III). Drie gedetineerden gaven geen toestemming om het interview op te nemen, maar van deze gesprekken zijn wel uitvoerige aantekeningen gemaakt die zijn verwerkt tot een gespreksverslag. De overige interviews zijn *verbatim* uitgewerkt. In totaal hadden de interviews met de gedetineerden een gemiddelde duur van 76 minuten en werden de gesprekken afgenomen zowel op cel als op de afdeling in de PI waar de gedetineerden verbleven, een ruimte in het re-integratiecentrum (hierna: RIC) in een van de PI's en in ruimtes waar gedetineerden normaliter geprivilegieerd bezoek ontvangen.

1.5.4.3 Kwalitatieve analyse

Voor het analyseren van het kwalitatieve onderzoeksmateriaal hebben we gebruik gemaakt van een zogenoemde pragmatische analyse, waarbij de daadwerkelijke analyse van het empirische materiaal van start is gegaan toen het grootste deel van de data was verzameld. Voor het analyseren van de kwalitatieve data hebben we wat Evers (2024) een '*thick analysis*' noemt, toegepast, oftewel een iteratieve combinatie van analysetechnieken, -tactieken en -strategieën. We zijn begonnen met het toekennen van codes aan de transcripten en gespreksverslagen in Atlas.ti 23. Het doel van deze analysetechniek was het empirische materiaal doorzoekbaar te maken (Evers, 2024: 50). Hiervoor hebben we alle interviews en verslagen nauwgezet doorgenomen en voorzien van codes: zowel thematische codes ontleend aan inzichten uit de wetenschappelijke literatuur of onderwerpen van onze topiclijst (Evers, 2024: 91-92) als open codes die ons opvielen tijdens het (her)lezen van het empirisch materiaal (Evers, 2024: 88-89). We hebben de interviews en gespreksverslagen meermaals doorgelezen en codes toegekend totdat er een gevoel van saturatie optrad. Vervolgens hebben we de uiteindelijke lijst met codes bekeken, dubbelingen verwijderd en codes met een lage frequentie samengevoegd.

Het doel van deze analysetechniek was om zicht te krijgen op de centrale onderwerpen in ons materiaal (Evers, 2024: 50). We zijn hiermee doorgegaan tijdens de tweede stap in de analyse, in het bijzonder door gebruik te maken van analysetactieken om de verschillende codes met elkaar te verbinden. Middels een patroonanalyse hebben we op basis van de individuele codes gezocht naar overstijgende patronen in ons materiaal (Evers, 2024: 118-119). Hiervoor hebben we van verschillende codes in Atlas.ti groepscores gemaakt door deze samen te voegen. Dit resulteerde in de groepscores 'ondermijning', 'plaatsing', 'personeel' en 'beleid'. Aan de hand van de codes die onderdeel uitmaakten van de groepscores hebben we een korte samenvatting gemaakt die een beschrijving gaf van het centrale onderwerp en de basis vormde van een eerste structuur voor het rapport. Drie leden van het onderzoeksteam hebben deze eerste indeling besproken en gediscussieerd over missende thema's in het licht van de centrale onderzoeksvragen. De groepscores uit de tweede fase vormen de thema's van hoofdstuk 4 tot en met 7.

Toen er overeenstemming was over een voorlopige structuur is begonnen met de laatste fase. Hiervoor zijn de groepscores en segmenten doorgenomen en is op basis van frequenties gezocht naar hoofd- en deelonderwerpen. We hebben hierbij vooral gebruik gemaakt van een beschrijvende analysestrategie, omdat het doel in deze fase was om op een overstijgende manier een beschrijving te geven van de patronen in de data als het gaat om de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor DJI (Evers, 2024: 122-123). Deze laatste fase is verricht in Word aan de hand van reports van de groepscores uit Atlas.ti. Alle interviewsegmenten per hoofdstuk zijn hiervoor nogmaals doorgenomen met als doel te komen tot een structuur voor

ieder respectievelijk hoofdstuk. Ook deze opzet is besproken door drie leden van het onderzoeksteam, waarbij in het bijzonder werd gekeken naar een logische argumentatiestructuur. Op basis van deze feedback zijn de reports van de groepscodes nogmaals doorgenomen en is begonnen met schrijven.

We presenteren de resultaten van deze kwalitatieve analyse in de hoofdstukken 4 tot met 7 door gebruik te maken van citaten. Deze uitspraken van de respondenten geven een rijke inkijk in de manier waarop er over zowel het fenomeen van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie, alsmede de gevolgen hiervan voor DJI wordt gesproken. Veel van wat zij vertellen gaat over hun indrukken, ideeën en beelden over wat er in de context van georganiseerde criminaliteit of ondermijning binnen de inrichtingen waar zij werkzaam zijn, of binnen het gevangeniswezen in meer algemene zin, gebeurt. Deze beelden – dat is evident – hoeven geen gelijke tred te houden met situaties zoals ze hebben plaatsgevonden of processen zoals ze feitelijk verlopen. De geïnterviewden zijn kundig op hun terrein maar spreken zich soms ook uit over andere terreinen. Tegelijkertijd maken deze beelden – treffend of minder treffend - deel uit van de werkelijkheid en beïnvloeden ze ook diezelfde werkelijkheid (vgl. Thomas en Thomas, 1928: 572). Dit betekent dat de definitie van een situatie van invloed is op het handelen van mensen. Beelden worden als werkelijkheid gezien en daar handelen zij naar en daar reageren anderen (soms) ook op. Beelden doen er dus toe, of ze nu wel of niet recht doen aan de situatie of als ze gezien formele richtlijnen of werkprocessen niet waar kunnen zijn. Vanuit deze sociologische wetmatigheid is het dan ook van belang om deze beelden te beschrijven. Niet in de context van een rechtszaak of politieonderzoek ter ondersteuning van het bewijs, maar juist wel in een criminologische studie naar georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie, alsmede de gevolgen hiervan voor DJI. Het gebruik van de citaten heeft in dit onderzoek daarmee een nadrukkelijke functie. De door ons geselecteerde citaten staan bovendien, tenzij anders vermeld, niet op zichzelf, maar ze zijn illustratief voor bredere patronen in de data. We hebben steeds gekozen voor het meest duidelijke citaat en hebben omwille van de leesbaarheid de tekst aangepast, zonder daarbij iets te veranderen aan de inhoud van de passage.

1.5.5 Ethiek

De opzet van het huidige onderzoek is als gezegd beoordeeld door de Ethische Commissie van Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam en op 22 mei 2023 goedgekeurd. Voor alle interviews hebben respondenten, zoals hierboven toegelicht, een *informed consent*-formulier gelezen en ondertekend. Omwille van de herleidbaarheid van personen of incidenten, zeker omdat het hier een gevoelig thema betreft, hebben we citaten niet herleidbaar gemaakt naar specifieke medewerkers binnen DJI, specifieke gedetineerden of de drie inrichtingen waar we de verdiepende gesprekken hebben gevoerd. Bovendien geven we geen expliciete toelichting op de functie van de respondent of in welke PI de respondent werkzaam of als gedetineerde verblijft. Als er in het onderzoeksteam zorgen waren over herleidbaarheid, dan hebben we ervoor gekozen om het citaat niet op te nemen, maar in de vorm van een parafrase te abstraheren in lopende tekst. Ook delen we, wederom omwille van herleidbaarheid, zo min mogelijk details over de verschillende inrichtingen. De begeleidingscommissie heeft in verschillende fases van dit onderzoek de door ons geschreven teksten grondig bekeken, ook vanuit het licht van herleidbaarheid en de veiligheid van medewerkers en inrichtingen. Bovendien hebben we in de allerlaatste fase, richting definitieve eindrapportage, aan een aantal respondenten die hier

expliciet om hadden gevraagd, hun citaten in context voorgelegd, in het bijzonder om te controleren of onze interpretatie van het citaat correct was.

Ten slotte: in dit onderzoek hebben we gesproken met respondenten met de nodige expertise op het gebied van het Nederlandse gevangeniswezen. We rekenen hiertoe per definitie ook de door ons geïnterviewde gedetineerden. De criminologie kent een rijke traditie van studies in de fysieke nabijheid van (actieve) daders (zie, o.a., Van Gemert en Nelen, 2024) of onderzoeken waarin de leef- en beleavingswereld van (voormalige) daders of gedetineerden centraal staat (zie, voor een overzicht, Topalli, Dickinson en Jacques, 2020). Over mensen die zich bezighouden met criminaliteit bestaat in de criminologie echter ook het beeld dat het zou gaan om ‘een bijzondere populatie die niet bekend is en niet gekend en onderzocht wil worden’ (Bijleveld, 2007: 27-32). Als ze wel bereid zijn om te participeren in wetenschappelijk onderzoek, roepen de verhalen en ervaringen van (ex-)gedetineerden en actieve daders vragen op over de betrouwbaarheid en validiteit van de verworven inzichten (zie, o.a., Bernasco, 2010; Elffers, 2010). Aan het begin van deze studie vinden wij het belangrijk om te benadrukken dat de inzichten van de door ons geïnterviewde gedetineerden op dezelfde kritische manier zijn benaderd als de verhalen en ervaringen van respondenten op de werkvloer van de PI’s tot aan hogere managementfuncties bij DJI. Ook het interviewen van dergelijke professionals gaat immers gepaard met de nodige uitdagingen en beperkingen, alhoewel dat laatste slechts in beperkte mate in de literatuur lijkt te worden benoemd of geproblematiseerd (zie, o.a., Lumsden en Winter, 2014; Petintseva, Faria en Eski, 2020).

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een uitgebreid overzicht van de beschikbare wetenschappelijke inzichten over de aard en aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in en vanuit detentie. Na dat hoofdstuk presenteren we de resultaten van onze empirische studies. We beginnen in hoofdstuk 3 met een overzicht van de ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie in de afgelopen twee decennia, zowel in algemene zin als vergeleken met de instroom van gedetineerden betrokken bij ondermijnende criminaliteit. Dit hoofdstuk dient als de bredere context voor het restant van het rapport. In hoofdstuk 4 geven we op basis van de interviews meer kleur aan deze bredere ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie, waarbij we ons in het bijzonder richten op de aard van ondermijnende criminaliteit binnen DJI. Hoofdstuk 5 geeft een beeld van de selectie en plaatsing van de hoogrisico-doelgroep. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 6 in op de alledaagse omgang met hoogrisico-gedetineerden. In hoofdstuk 7 nemen we een aantal overstijgende lijnen uit de voorgaande hoofdstukken samen en geven we een beeld van de spanningsvelden rondom veiligheid die bij DJI kunnen worden waargenomen. In de conclusie (hoofdstuk 8) geven we ten slotte antwoord op de centrale onderzoeksvraag en de vier deelvragen en doen we enkele aanbevelingen.

Beschikbare wetenschappelijke inzichten over de aard en aanpak van georganiseerde criminaliteit in en vanuit detentie

Hoofdstuk 2

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we op basis van de beschikbare wetenschappelijke inzichten een beeld van het fenomeen van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie, de gedetineerden die hierbij betrokken zijn en de consequenties die dit heeft voor de inrichting en tenuitvoerlegging van detentie. We geven hiermee antwoord op de deelvraag wat bestaand (internationaal) onderzoek ons leert over de aard en aanpak van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie. We beginnen dit hoofdstuk in paragraaf 2.2 met een overzicht van de beschikbare inzichten over de aard van het fenomeen. In paragraaf 2.3 behandelen we vervolgens welke lessen er met betrekking tot de aanpak en bestrijding van georganiseerde criminaliteit in detentie kunnen worden gehaald uit de (wetenschappelijke) literatuur.

2.2 De aard van (georganiseerde) criminaliteit in detentie

Het thema van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie krijgt, zoals we kort beschreven in het inleidende hoofdstuk, tot op heden weinig aandacht in de wetenschappelijke literatuur. Treadwell en collega's (2019: 9) gebruiken zelfs de term 'embryo' om uitdrukking te geven aan het feit dat de kennis over de voortzetting van georganiseerde criminaliteit in detentie. De beschikbare wetenschappelijke inzichten over de aard van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie kunnen worden ingedeeld naar studies over het ontstaan van *prison gangs* in Noord- en Latijns-Amerika en hun (criminele) activiteiten in detentie (paragraaf 2.2.1), onderzoeken naar "*ongoing criminality in prison*" in het Verenigd Koninkrijk (paragraaf 2.2.2) en, ten slotte, aandacht voor (ernstige vormen van) VCHD in Nederland (paragraaf 2.2.3).

2.2.1 *Prison gangs* in Noord- en Latijns-Amerika

Gooch en Treadwell (2021) signaleren dat de literatuur over het thema van (georganiseerde) criminaliteit in detentie veelal betrekking heeft op zogenoemde *prison gangs* in Noord- en Latijns-Amerika. In deze contreien vormen *prison gangs* een wezenlijk onderdeel van de sociale orde in gevangenissen. Er valt in de beschikbare studies een verschil waar te nemen als het gaat over de manier waarop dergelijke *prison gangs* een plek hebben verworven in het gevangenislandschap in de Verenigde Staten en Latijns-Amerika. In onderzoeken in de Verenigde Staten wordt beschreven dat de gangculturen die zijn ontstaan op de straten van de stedelijke context vervolgens via gedetineerde gangleden hun intrede hebben gedaan in de gevangeniscontext. Pyrooz en Decker (2019: 35) benoemen hierbij dat gangleden hun gangculturen, inclusief de daar bijbehorende gedragingen en symbolen van buiten naar binnen meenamen. Sterker nog, de auteurs betogen dat *prison gangs* gezien kunnen worden als "*incarcerated street gangs*" (Pyrooz en Decker, 2019: 35), iets dat ondersteund wordt door enkele studies uit de Verenigde Staten (Contreras, 2024; Irwin, 1970; Jacobs, 1974).

De duiding van het ontstaan van de beruchte *Primeiro Comando da Capital* (hierna: PCC) in Brazilië is, daarentegen, wezenlijk anders van aard (Adorno en Salla, 2007; Dias en Drake, 2016;

Dias en Salla, 2013; Lessing, 2014; 2016; 2017; Lessing en Willes, 2019; Stahlberg, 2022). De herkomst van PCC valt namelijk niet terug te herleiden tot de straten van São Paulo, maar juist tot de gevangeniscontext zelf. Deze *prison gang* ontstond halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw in een zwaarbeveiligde gevangenis in de Braziliaanse stad Taubaté (Dias en Salla, 2013: 397). Diverse auteurs wijzen op de invloed van een grootschalig nationaal opsluitingsbeleid, de oplegging van lange straffen en slechte detentieomstandigheden als voedingsbodem voor het ontstaan van PCC (Adorno en Salla, 2007: 9; Dias en Salla, 2013; Lessing, 2016; 2017). Lessing (2016: 2) signaleert hierbij bovendien dat een dergelijke context “*can actually help prison gangs establish authority outside prison, organize criminal markets, and orchestrate mass violence and protest*”. De aantrekkingskracht van PCC was volgens Stahlberg (2022: 459) gelegen in het feit dat zij pleitbezorgers waren voor betere omstandigheden in detentie, maar ook een rol speelden in het voorkomen van geweld en diefstal onder gedetineerden. De expansie van PCC was het product van leden die na het uitzitten van hun straf terugkeerden in lokale gemeenschappen en ook daar omarmd werden omdat zij zorg wisten te dragen voor rust en veiligheid (Stahlberg, 2022). Hierin wordt duidelijk wat dit voorbeeld van PCC relevant maakt in de context van het onderhavige onderzoek: het was namelijk niet alleen zo dat PCC een zekere mate van controle wist te verkrijgen op wat er zich binnen het Braziliaanse gevangeniswezen afspeelde. Vanwege een groot en wijdvertakt netwerk dat tot ver buiten de muren van de gevangenissen reikte (Adorno en Salla, 2007: 9), wist PCC in twee decennia te evolueren tot een “*transnational proto-mafia*” met controle over Braziliaanse drugsmarkten.

Naast de centrale rol die *prison gangs* kunnen spelen in de sociale orde in gevangenissen (Lessing, 2014; 2016; 2017; Skarbek, 2014), zijn ze in detentie ook verantwoordelijk voor bovenmatig aandeel als het gaat om geweld en ander vormen van wangedrag (Pyrooz en Decker, 2019: 2). Studies laten zien dat leden van *prison gangs* vergeleken met andere gedetineerden overmatig betrokken zijn bij geweld (Ingraham en Wellford, 1987; Fleisher en Decker, 2001; Drury and DeLisi 2011; Fahmy et al., 2019; Pyrooz en Decker, 2019), zowel bij gewelddadige incidenten tussen gedetineerden onderling als geweldsuitingen richting gevangenispersoneel (Wooldregde, 2020). *Prison gangs* maken daarnaast gebruik van hun gewelddadige reputatie om gedetineerden te intimideren en af te persen (Skarbek, 2012) of om conflicten in relatie tot de illegale gevangenis-economie – in veel gevallen de handel in verdovende middelen – te beslechten (Wooldregde, 2020: 170). Bovendien zijn *prison gangs* niet alleen betrokken bij het geweld dat in de gevangenis plaatsvindt in de context van handel in illegale producten en diensten, maar signaleren Pyrooz en Decker (2019: 127) dat zij in de Verenigde Staten eveneens proberen controle uit te oefenen op de handel in contrabande binnen de muren van de gevangenis.

Op basis van deze beschikbare studies is het beeld dat de criminele activiteiten van *prison gangs* in Noord- en Latijns-Amerika zich vooral richten op wat er in de gevangenissen gebeurt. Uitzonderingen hierop zijn de rol van PCC in de aanstichting van geweld en grootschalige rellen buiten de gevangenis (Adorno en Salla, 2007; Dias en Salla, 2013), alsmede de evolutie van deze *prison gang* tot mondiale drugsorganisatie (Stahlberg, 2022). Ten slotte beschrijft Skarbek (2014) een voorbeeld van een *prison gang* die drugdealers op straat wist af te persen, vanwege de controle die deze groepering wist uit te oefenen op gedetineerden en omdat de dealers in kwestie er rekening mee hielden dat zij op enig moment zouden worden opgepakt. Ook hierin zien we dat de invloed van een criminele groepering tot ver buiten de muren van de gevangenis kan reiken.

2.2.2 “Ongoing criminality in prison”: inzichten uit het Verenigd Koninkrijk

Het voortzetten van crimineel handelen in detentie, of wat Treadwell en collega's (2019: 5) aanduiden als “*ongoing criminality in prison*”, krijgt nadrukkelijk aandacht in een aantal recente kwalitatieve studies die zijn verricht in het Britse gevangeniswezen (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019;). Op basis van deze onderzoeken komt naar voren dat criminele netwerken en hun activiteiten het afgelopen decennium ingebed zijn geraakt in het gevangeniswezen in het Verenigd Koninkrijk (Gooch en Treadwell, 2021: 16). De auteurs dragen voor deze ontwikkeling een aantal redenen aan, waarbij met name “*sophisticated groups*” – groeperingen die actief zijn op het terrein van georganiseerde misdaad – hebben kunnen profiteren van een veranderende Gelegenheidsstructuur in de gevangenissen. Deze ontwikkelingen betreffen een bloeiende informele gevangenis-economie, het gebruikmaken van kwetsbaarheden in het overheidsbeleid en de alom vertegenwoordigde aanwezigheid van digitale technologie om te communiceren, te handelen en (criminele) zaken te organiseren (Gooch en Treadwell, 2021).

Treadwell en collega's (2019: 19) beschrijven dat een groot deel van de criminaliteit die plaatsvindt in detentie een concrete voorzetting is van de criminele activiteiten waar de gedetineerde zich voorheen mee bezighield. Tegelijkertijd geven zij aan dat de periode in detentie ook nieuwe mogelijkheden biedt om andersoortige criminele activiteiten te plegen dan waarvoor iemand veroordeeld is. Het gaat daarbij in de Britse context, zo merken ook Treadwell en collega's (2019: 19) op, niet enkel om de handel in verdovende middelen, maar om een breed scala aan criminele activiteiten:

“Criminal activities within prison may include: organising the murder or violent assault of an individual in the community, homicide within prison, jury tampering and intimidation, harassment, blackmail, conspiracy to supply, money laundering, conveyance and/or possession of contraband, prison mutiny, assisting an escape or abscond, fraud, false imprisonment, sexual assault, physical assault, ‘pottings’ (throwing urine or faeces at or over someone), use of boiling/hot sugar water to injure, criminal damage, arson (including the destruction of cars in staff car parks) as well criminal participation (under the Serious Crime Act section 45)” (Gooch en Treadwell, 2021: 24)

Bovenstaande opsomming bevat verschillende verschijningsvormen van criminaliteit, zowel in ernst variërend als in de mate waarin de handelingen georganiseerd zijn. Een belangrijke constatering in het werk van Treadwell en collega's (2019) en Gooch en Treadwell (2020; 2021; 2023) is dat een deel van de criminaliteit die gepleegd wordt in detentie geen link heeft met wat er zich buiten de muren van de gevangenis afspeelt en ook maar een beperkte mate van organisatie kent. Echter, wanneer sommige activiteiten worden gezien vanuit Levi's (1998) conceptualisering van georganiseerde misdaad, dan zijn er ook criminele handelingen tijdens detentie die vanwege de mate van communicatie, coördinatie en organisatie, alsook de continuïteit en variatie van de activiteiten en het gebruik van geweld en corruptie wel degelijk gezien kunnen worden als georganiseerde criminaliteit (Gooch en Treadwell, 2021: 24).

Bij de criminele activiteiten tijdens detentie die beschouwd kunnen worden als georganiseerde criminaliteit zijn volgens Treadwell en collega's (2019: 13) specifieke gedetineerden betrokken, te weten de hogere regionen van de misdaad die in het Verenigd Koninkrijk worden

aangeduid als “*Serious Organised Crime (SOC) offender*”.⁸ Het gaat hierbij om gedetineerden die al eerder in beeld waren bij politie en justitie en straffen van meer dan vier jaar uitzitten, vaak vanwege grootschalige drugscriminaliteit en geweldsmisdrijven. Bovendien hebben zij een gewelddadige reputatie, soms af te lezen aan de familienaam of vanwege antecedenten op het gebied van vuurwapendelicten. Tegelijkertijd schetsen Treadwell en collega’s (2019: 31) dat deze gedetineerden betrokken zijn bij legitieme ondernemingen als transportbedrijven en horeca, zowel in het heden als verleden, en dat deze bedrijven hen mogelijkheden bieden om geld wit te wassen via (criminele) contacten of familieleden. Deze gedetineerden gedragen zich in de gevangenis over het algemeen goed en zijn in staat door hun status een zekere mate van rust en stabiliteit te brengen in de inrichting. Ook beschrijven Treadwell en collega’s (2019: 13) dat deze gedetineerden beschikken over een netwerk van vrienden en bekenden in de gevangenis, maar dat zij ook regelmatig bezoek van buiten krijgen. Ten slotte laten deze gedetineerden tijdens hun detentie zien te beschikken over bepaalde financiële middelen, iets wat kan worden afgeleid uit de mooie, dure kleding, schoenen en horloges die ze dragen (Treadwell et al., 2019: 13).

Voor deze gedetineerden houdt de zoektocht naar het verwerven van macht, status en aanzien niet op wanneer zij lange tijd vast komen zitten (Treadwell et al., 2019: 12). Sterker nog, de gevangenis is bij uitstek een plek waar zij gelijkgestemden treffen en waar nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan (Treadwell et al., 2019: 13-14). Over het algemeen gaat het om gedetineerden die beschikken over de nodige vaardigheden en een groot netwerk buiten de gevangenis, en die de criminele activiteiten beschouwen als hun *business*. In het werk van Treadwell en collega’s (2019) en Gooch en Treadwell (2021; 2023) worden deze gedetineerden dan ook aangeduid als de “*business men*”:

“They may be on enhanced regime and occupy roles of responsibility (e.g. mentors, cleaners, representatives) whilst finding ways to avoid detection by using others to do their dirty work. They may already be identified as organised crime nominals in the community. They succeed by ‘flying under the radar’ and are able to simultaneously hold down an appearance of ‘legitimate business’ with one of illegitimate business (as they were accustomed to doing in the community). They might ‘talk the talk’ in terms of rehabilitation, but they may not always ‘walk the walk’”. (Treadwell et al., 2019: 29)

Het gaat hierbij om gedetineerden die een belangrijke coördinerende rol spelen bij de illegale economie in de gevangenissen, hiermee ook geld verdienen en die zich tijdens het uitzitten van hun gevangenisstraf over het algemeen goed weten te gedragen. Gooch en Treadwell (2020: 1270) merken in dit opzicht op dat het gaat om gedetineerden die vaak getypeerd worden als charmant en prettig in omgang, gemakkelijk een band weten op te bouwen met het personeel en door hun positieve houding het nodige gedaan kunnen krijgen, zoals tijdelijk verlof of overplaatsing naar minder strikte regimes. Deze “*business men*” vormen volgens Gooch en Treadwell (2020: 1269) de top van de Britse gevangenishiërarchie.

Alhoewel op basis van bovenstaande beschrijving een redelijk duidelijk profiel wordt geschetst van deze “*business men*”, merken Treadwell en collega’s (2019: 31) op dat het in de praktijk moeilijk kan zijn om deze groep te onderscheiden van andere gedetineerden. Als

⁸ In het rapport van Treadwell en collega’s (2019: 14) wordt ingegaan op verschillende soorten “*Serious Organised Crime (SOC) offenders*”, waarbij de auteurs een onderscheid aanhalen dat door de Britse National Crime Agency wordt gemaakt tussen gedetineerden die doorgaan met faciliteren van “*Serious Organised Crime*” vanuit gevangenis en gedetineerden die betrokken zijn bij vormen van georganiseerde misdaad in de gevangenis.

belangrijk onderscheid geven zij aan dat de gedetineerden die voor de meeste overlast in de inrichting zorgen, niet de personen zijn die in de context van (het voortzetten van) criminele activiteiten tijdens detentie een slechte invloed uitoefenen op andere gedetineerden. De “business men” zorgen, met andere woorden, niet voor zichtbare vormen van overlast, maar zij spelen wel een rol in het aansturen van andere gedetineerden en zij proberen een zekere mate van controle te krijgen over wat er binnen de Britse gevangenissen gebeurt. Gooch en Treadwell (2020: 1270) beschrijven de “business men” om die reden ook wel als “puppet masters”: zij laten anderen het vuile werk op knappen door een mix van bedreiging en omkoping.

2.2.3 Aandacht voor (ernstig) VCHD in Nederland

In Nederland is reeds enige tijd aandacht voor het onderwerp VCHD (Van der Laan, 2012; Van der Laan en Geurts, 2013; Van der Laan en Rautiainen, 2009; Van Vliet et al., 2013; Verwest et al., 2018). Ondanks dat voortgezet crimineel handelen tijdens detentie de terugkerende term in deze publicaties is, wordt in deze beschikbare studies niet altijd duidelijk gemaakt wat hier precies onder verstaan dient te worden. Zo geeft Van der Laan (2012: 132) geen duidelijke definitie van VCHD, maar benoemt zij dat het zowel kan gaan om de feitelijke voortzetting van reeds bestaande criminele activiteiten, als het opzetten van nieuwe vormen van criminaliteit, in het bijzonder samen met andere (voormalig) gedetineerden. Verwest en collega's (2018: 24-27) expliciteren het gebrek aan duidelijkheid rondom het begrip, maar ook dat er tijdens de interviews met medewerkers van DJI soms andere accenten worden gelegd als het gaat over wat VCHD inhoudt. In sommige gevallen gaat het daadwerkelijk om het voortzetten van vormen van criminaliteit waar de gedetineerde voorafgaand aan zijn straf al mee bezig was, maar tegelijkertijd benoemen zij dat het soms niet mogelijk is te achterhalen met welke criminele activiteiten iemand voor zijn gevangenisstraf bezig was of dat iemand voor iets anders is veroordeeld dan waar hij zich ook mee bezighield. De auteurs merken daarbij tevens op dat het onderscheid tussen het voortzetten van criminele activiteiten of het starten van nieuwe criminele activiteiten voor de medewerkers in de bestudeerde inrichtingen niet relevant is; beide “*ondermijnen de veiligheid in de inrichting*” (Verwest et al., 2018: 51). Op basis hiervan komen zij tot de volgende, ruime definitie van VCHD:

“Criminele activiteiten of voorbereidende handelingen voor criminele activiteiten die binnen de inrichting plaatsvinden en die mogelijk een relatie hebben met de buitenwereld. Het gaat zowel om het voortzetten van criminele activiteiten als het ontplooiën van nieuwe activiteiten. De voorbereidende handelingen of activiteiten die op zichzelf niet strafbaar zijn maar wel aanzetten tot criminele activiteiten of deze mogelijk maken, worden ook beschouwd als VCHD.” (Verwest et al., 2018: 27)

De zaken in het bovenstaande citaat die op zichzelf gezien niet strafbaar zijn, verdienen een nadere toelichting. De auteurs geven als voorbeeld dat het hier bijvoorbeeld kan gaan om het onder druk zetten van medegedetineerden om tijdens verlof iets te doen of het uitwisselen van informatie over een geplande inbraak (Verwest et al., 2018: 26).

In de wijzigingen die in 2018 zijn doorgevoerd in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) wordt een vergelijkbare definitie van VCHD gehanteerd, namelijk: “*het opzettelijk doorgaan met het plegen of organiseren van strafbare feiten of het treffen van voorbereidingshandelingen daartoe door gedetineerden, al dan niet door middel van actief of passief inschakelen van tussenpersonen*”. Hierbij wordt verduidelijkt dat het kan gaan

om criminele activiteiten die ontplooid worden vanuit detentie, maar die zowel direct als indirect ook gevolgen hebben buiten de gevangenis (Struijk et al., 2023: 20). Struijk en collega's (2023: 21) presenteren in hun onderzoek geen concrete definitie van VCHD, maar beschrijven dat VCHD betrekking heeft op criminele activiteiten *“met een ontwrichtende uitwerking op de maatschappij die het vertrouwen in de strafrechtshandhaving en de rechtstaat ondermijnen”*, die substantiële risico's opleveren voor de veiligheid en rust binnen een PI en, meer in het algemeen, ook gevaar vormen voor de integriteit van gevangeniswezen (Struijk et al., 2023: 21).

In de beschikbare studies naar VCHD worden verscheidene voorbeelden genoemd zoals de betrokkenheid van gedetineerden bij de import en export van grote hoeveelheden verdovende middelen, mensenhandel, afpersing en het aansturen en uitbuiten van prostituees in het bijzonder (Struijk et al., 2023: 21; Van der Laan, 2012: 132;). Maar ook valt te denken aan gedetineerden die getuigen of andere personen onder druk (laten) zetten om zo hun strafproces te beïnvloeden (Struijk et al., 2023: 20; Van der Laan, 2012: 132). Struijk en collega's (2023: 22) merken op dat de zorgen rondom het thema VCHD sinds de aanhouding van Ridouan T. en zijn neef betrekking lijken te hebben op 'ernstig'⁹ VCHD, in de vorm van bedreigingen, het aansturen van criminele organisaties en het verstrekken van opdrachten tot het plegen van geweld. De auteurs benoemen echter ook dat de toevoeging 'ernstig' in het debat over VCHD vaak wordt weggelaten, hetgeen bijdraagt aan verwarring (Struijk et al., 2023: 22).

Uit de bovengenoemde voorbeelden kan deels worden afgeleid welke gedetineerden zich bezighouden met (ernstig) VCHD. Van der Laan (2012) spreekt over *“crime entrepreneurs”*, terwijl Van Vliet en collega's (2013) en Verwest en collega's (2018: 13; 45-46) beschrijven dat het gaat om 'beroepscriminelen' of om zogenoemde *GVM'ers*: gedetineerden met een zogeheten vlucht- of maatschappelijk risico. Op basis van een rapport van de Inspectie van V&J uit 2017 en een pilot van DJI, politie en OM, noemen Verwest en collega's (2018: 45-47) een aantal criteria die kunnen wijzen op een verhoogd risico bij de zwaardere categorie beroepscriminelen. In lijn met de beschrijving van de *“business men”* in het Verenigd Koninkrijk (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019) gaat het hier om gedetineerden die een lange criminele carrière kennen, antecedenten hebben op het gebied van het leidinggeven aan csv's, duurzame criminele contacten onderhouden, vermogend zijn, privileges vragen, aanzien genieten van andere gedetineerden, meer bellen en meer bezoek ontvangen dan de gemiddelde gedetineerde, meer besteden dan het maximaal toegestane bedrag in de inrichting, zich sociaal wenselijk gedragen richting het gevangenispersoneel en actief voor orde en rust zorgen binnen de afdeling (Van Vliet et al., 2013: 11; Verwest et al., 2018: 47). Deze 'beroepscriminelen' worden door hun gedrag richting het personeel dan ook wel omschreven als 'modelgedetineerden' en zij gebruiken hun geld, status en macht binnen de gevangenis muren doorgaans om zelf buiten schot te blijven (Van Vliet et al., 2013: 10-11).

Naast deze 'beroepscriminelen' benoemen Verwest en collega's (2018: 51) dat ook andere gedetineerden zich bezighouden met VCHD, al dan niet onder druk, en dat betrokkenheid bij VCHD zich voor lijkt te doen bij een bredere groep in detentie en zelfs kan worden waargenomen bij jeugdige justitiabelen in de JJI's. In de studie van Verwest en collega's (2018: 49) beschrijft gevangenispersoneel dat de meeste signalen van VCHD namelijk bij gedetineerden vandaan komen waar ze het in eerste instantie niet van zouden verwachten en waarvan het personeel de indruk heeft dat deze gedetineerden handelen in opdracht van anderen. Het lijken

⁹ De classificatie 'ernstig' lijkt bovendien te impliceren dat er ook vormen van VCHD zijn die niet of minder ernstig zijn.

met name meer kwetsbare gedetineerden te zijn die risico lopen om voor het karretje van de ‘beroepscriminelen’ te worden gespannen: dit betreft bijvoorbeeld *first offenders*, zedendelinquenten, verslaafden, gedetineerden met een beperkte intelligentie, die beïnvloedbaar zijn, weinig geld hebben en weinig contacten binnen en buiten de muren van de gevangenis hebben (Van Vliet et al., 2013: 13; Verwest et al. 2018: 49). Niet zelden gebeurt dit, zoals Van Vliet en collega’s (2013: 13) beschrijven, via de dreiging met of het gebruik van geweld.

In het werk van Van der Laan (2012) wordt gewezen op anderen die betrokken zijn bij het voortzetten van de criminele activiteiten van gedetineerden. Naast medegedetineerden die op korte termijn in vrijheid worden gesteld, wijst Van der Laan (2012: 140-141) op mededaders die niet opgepakt zijn en (tijdelijk) de honneurs van de criminele handel en wandel waarnemen. Familie kan eveneens een rol spelen in het voortzetten van de criminele activiteiten, bijvoorbeeld echtgenotes of andere familieleden die onderdeel uitmaken van hetzelfde criminele netwerk als de gedetineerden. Van der Laan (2012: 140-141) wijst bovendien op de rol van gevangenispersoneel, bijvoorbeeld als het gaat om het invoeren van mobiele telefoons of het geven van bepaalde privileges. Een categorie die, ten slotte, eveneens kwetsbaar is – maar die niet specifiek genoemd wordt in de studies in het Verenigd Koninkrijk (Treadwell et al., 2019) – betreft de professionals met een geprivilegieerde positie, zoals reclasseringsmedewerkers en advocaten (Van der Laan, 2012: 140-141; Van Vliet et al., 2012: 20).

Om het ontstaan en de toenemende aandacht voor VCHD van deze ‘beroepscriminelen’ te duiden, wordt door Van der Laan (2012) gewezen op een veranderde gelegenheidsstructuur in het Nederlandse gevangeniswezen. In het bijzonder signaleert Van der Laan (2012) in het eerste decennium van deze eeuw een paradigmashift waarbij de mogelijkheden voor gedetineerden om te communiceren met de buitenwereld zijn vergroot door meer focus op re-integratie en interne veiligheid binnen de inrichtingen. Het gevolg hiervan is dat de zwaardere doelgroep van gedetineerden die beschikken over een zekere mate van macht en middelen, in staat is om criminele activiteiten op verschillende manieren tijdens detentie voort te zetten. Van der Laan (2012: 137-139) geeft een overzicht van de gelegenheidsstructuren om “naar buiten” te kunnen communiceren die zijn ingebed in detentieregimes, waarbij dient te worden opgemerkt dat er op dit vlak, zoals we in paragraaf 2.3.2 zullen bespreken, inmiddels wel veranderingen zijn doorgevoerd. Allereerst wordt er gewezen op de rol van bezoek, waaronder van mensen met een strafblad. Ten tweede vindt er vanuit de gevangenis de nodige telecommunicatie plaats via de reguliere telefoons in de inrichting. Verlof biedt eveneens de nodige mogelijkheden op het gebied van communicatie. Van der Laan (2012: 139) signaleert dat er bovendien verschillende ‘baantjes’ – een term die binnen het gevangeniswezen wordt gebruikt (vgl. Van Vliet et al., 2013: 8) – zijn met mogelijkheden voor gedetineerden om zich door de inrichting te bewegen en in contact te komen met andere justitiabelen.

Een deel van deze communicatie is zichtbaar binnen de inrichting, zo stellen Verwest en collega’s (2018: 53) en kan gezien worden als een signaal voor de betrokkenheid bij VCHD. De auteurs maken hierbij onderscheid tussen signalen die (1) frequent tot dagelijks, (2) regelmatig, te weten een paar keer per maand en, ten slotte, (3) een paar keer per jaar of maandelijks kunnen worden waargenomen. De voorkomende signalen, die soms dagelijks vallen waar te nemen, bestaan volgens Verwest en collega’s (2018: 53) uit gedetineerden die zich binnen de inrichting samen isoleren, gedetineerden die sociaal wenselijk gedrag vertonen, gedetineerden die (vermoedelijk) in het bezit zijn van een telefoon, gedetineerden die contrabande invoeren en, ten slotte, gedetineerden met drugs in hun bezit. Minder frequente signalen, die volgens Verwest en

collega's (2018: 53) een paar keer per maand worden opgevangen door het inrichtingspersoneel, zijn gedetineerden die niet met verlof willen gaan, gedetineerden die onderling gesprekken voeren over criminele activiteiten, contacten tussen gedetineerden die volgens het personeel niet logisch zijn, verdachte geldstortingen op rekeningen van gedetineerden en het afpersen en bedreigen van medegedetineerden.

Ten slotte zijn er volgens Verwest en collega's (2018: 53) signalen die naar schatting eens in de paar maanden tot maandelijks worden opgevangen. Het gaat hierbij om gedetineerden die vragen om overplaatsing naar een andere inrichting omdat zij onder druk worden gezet in verband met VCHD, gedetineerden die spreken in codetaal, "*onderschepte brieven met daarin signalen van VCHD, het zoeken naar plekken voor het verstoppn van contrabande, het bezit van dure spullen en het handelen in drugs*" (Verwest et al., 2018: 53). Tevens zijn er signalen die te maken hebben met bezoek: personen uit het criminele netwerk van een gedetineerde die op bezoek komen, maar ook gedetineerden die hun bezoek proberen te ontlopen, hun bezoek in het geheel niet lijken te kennen en bezoekers die van plaats wisselen tijdens het bezoek (Verwest et al., 2018: 53).

2.3 De aanpak van georganiseerde criminaliteit in detentie

Net als onderzoeken die zich specifiek richten op de aard van georganiseerde criminaliteit in detentie, is het aantal studies naar de aanpak van dit fenomeen tot op heden beperkt. Van Vliet en collega's (2013: 23) stellen dat de wetenschappelijke literatuur vooral gericht is op het tegengaan van criminaliteit in detentie, zoals "*fysiek geweld, uitbraken, drugsgebruik, seksueel misbruik, bendevorming*" en aandacht voor de integriteit van medewerkers, maar niet op criminele activiteiten die vanuit de gevangenissen worden ontplooid en gericht zijn op de buitenwereld. De zogenoemde *super max prisons* uit de Verenigde Staten zijn een goed voorbeeld van het tegengaan van criminaliteit tijdens detentie. Deze gevangenissen met een verhoogd of zelfs maximaal beveiligingsniveau richten zich op de meest gevaarlijke of 'onrustveroorzakende' gedetineerden: "*prisons who are said to be so dangerously predatory, or so disruptive, that they are impossible to manage in the more open general population settings of 'normal' maximum security prisons*" (King, 1999: 163-164). Het gaat hierbij, met andere woorden, om gedetineerden die voor zoveel problemen zorgen in justitiële inrichtingen dat zij omwille van veiligheidsredenen zoveel als mogelijk worden geïsoleerd, hetgeen een belangrijke reden is waarom dergelijke regimes worden beschreven als controversieel (zie o.a. Boin, 2001).

We hebben voor het beschrijven van de aanpak van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie een aantal keuzes gemaakt. Omdat de beschikbare studies over *super max prisons* niet gaan over het tegengaan van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie gaan we niet uitvoerig op dit fenomeen in. Wel besteden we in paragraaf 2.3.2 kort aandacht aan het Nederlandse equivalent van deze *supermax* gevangenissen - de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught – waarover reeds het nodige geschreven is (Struijk, 2015, Struijk et al., 2023; Van de Bunt et al., 2013). Omdat het onderzoek naar het Italiaanse 41-bis detentieregime recent door Struijk en collega's (2023) is gepresenteerd, hebben we ervoor gekozen om op deze plek geen uitvoerig overzicht te geven van de aanpak voor gedetineerde maffiabazen. Ten slotte behandelen we hier ook niet de aanpak van gedetineerde terroristen. Over dat thema is de nodige internationale literatuur te vinden (zie, o.a. Axelsson, Eriksson en Grip, 2024; Hamm, 2013), eveneens enkele studies die zich richten op de detentie van terroristen in Nederland (zie, o.a. Van de Rijdt en Weggemans, 2017; Veldhuis, 2015). Wel gebruiken we de overkoepelende lessen als het gaat om

de ontwikkeling en discussie over de terroristenafdeling in Nederland (Kats et al., 2022; Meijer en Van Meeteren, 2022).

Omdat de eerder besproken studies over *prison gangs* in Latijns- en Noord-Amerika zich niet specifiek richten op de bestrijding van het ontstaan van deze groepen in detentie, noch op hun (criminele) activiteiten, beginnen we deze paragraaf met een overzicht van wat de studies naar voortgezet crimineel handelen in detentie in het Verenigd Koninkrijk voor inzichten opleveren met betrekking tot de aanpak van dit fenomeen (paragraaf 2.3.1).¹⁰ Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3.2 in op wat er bekend is over de Nederlandse aanpak van georganiseerde criminaliteit in en vanuit detentie.

2.3.1 Inzichten voor de aanpak uit het Verenigd Koninkrijk: “no ‘magic bullet’”

Misdaad stopt niet bij de poort van de gevangenis, zo schrijven Gooch en Treadwell (2021: 30), hetgeen maakt dat detentie alleen geen afdoende barrière is voor georganiseerde criminaliteit. Voor de situatie in het Verenigd Koninkrijk maken de auteurs duidelijk dat de inbedding van georganiseerde misdaad in het Britse gevangeniswezen vraagt om een nieuwe, andersoortige aanpak. Opsluiten in de gevangenis werd lange tijd door de opsporingsdiensten gezien als ontwrichtend voor de zware misdaad, maar Treadwell en collega's (2019: 5) stellen deze traditionele reacties op criminaliteit lijken voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit niet langer te volstaan (vgl. Gooch en Treadwell, 2021: 16). Het verstoren van processen in de gevangenis zou bijvoorbeeld bestaan uit het verplaatsen van gedetineerden die voor de nodige overlast zorgen, ofwel naar een andere afdeling in dezelfde inrichting of naar een gevangenis elders in het land. Ondanks dat een dergelijke maatregel zou kunnen zorgen voor rust in de betreffende gevangenis, kan het volgens de auteurs ook resulteren in nieuwe uitdagingen of problemen. Bijvoorbeeld de mogelijkheden voor andere gedetineerden om de positie van de overgeplaatste gedetineerde in de hiërarchie binnen de gevangenis over te nemen, maar ook mogelijkheden voor de gedetineerde in kwestie om zijn netwerk uit te breiden en nieuwe (criminele) contacten op te doen op andere afdelingen of in andere delen van het land. Bovendien betekent overplaatsing volgens Gooch en Treadwell (2021: 30) niet dat de communicatie tussen en binnen een gevangenis ook ten einde komt.

Het bovenstaande brengt Gooch en Treadwell (2021: 30) tot de conclusie dat georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie niet alleen een vraagstuk is voor het gevangeniswezen en ook niet enkel op lokaal niveau zou moet worden aangepakt. Treadwell en collega's (2019: 52) onderstrepen dat het gaat om een complex en veelzijdig probleem waarvoor “no ‘magic bullet’ or single solution” bestaat. In plaats daarvan vraagt de aanpak om een genuanceerde, flexibele aanpak die gebruikmaakt van intelligence, ‘evidence-based’ is en waarbij het accent niet beperkt moet blijven tot wat er binnen de muren van de gevangenis

¹⁰ De aanpak van voortzetting van crimineel handelen in of vanuit detentie maakt in het Verenigd Koninkrijk onderdeel uit van de “*Serious and organised crime strategy*”. In de meest recente rapportage van 13 december 2023 wordt gesteld dat de veerkracht van georganiseerde criminelen een ondermijnend effect heeft op de veiligheid en beveiliging in Britse gevangenissen. Het HM Prison and Probation Service (HMPPS) zet om die reden in op diverse strategieën, zoals een verbeterende uitwisseling van informatie en inlichtingen, nauwe samenwerking tussen de politie, reclassering en het gevangeniswezen, maar ook op lichaamsscans en zogenoemde ‘No Fly Zones’ rondom in de gevangenissen. Toch kan deze aanpak niet voorkomen dat ervaren beroepscriminelen in de gevangenis een omgeving vinden waar ze nieuwe criminele technieken leren, hun netwerken kunnen blijven aansturen en uitbreiden en winst kunnen blijven maken (HM Government, 2023: 11). We beperken ons in deze paragraaf tot inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.

gebeurt (Gooch en Treadwell, 2021: 16; HM Government, 2023). Hierbij zou de aandacht bovendien niet enkel moeten uitgaan naar de gedetineerden, maar ook naar familie en vrienden in de bredere gemeenschap.

Hoe de aanpak van de voortzetting van crimineel handelen in Britse gevangenissen concreet vorm zou moeten krijgen, wordt echter op basis van de beschikbare publicaties van Treadwell en collega's (2019) en Gooch en Treadwell (2020; 2021; 2023) niet direct duidelijk. Wel wordt er gewezen dat de nadruk op rehabilitatie en re-integratie van de gedetineerden zou moeten liggen. Treadwell en collega's (2019: 43) wijzen in dit opzicht onder andere op het belang van actieve gevangenisregimes in schone en veilige omgevingen met betekenisvolle activiteiten, goed en effectief toezicht op gedetineerden en een goede verstandhouding tussen het personeel en de gedetineerden. In de publicatie van Treadwell en collega's (2019: 43-44) wordt een zogenoemde 'IMPACT'-benadering voor het tegengaan van crimineel handelen in detentie voorgesteld, waarbij het acroniem 'IMPACT' verwijst naar verschillende facetten van een aanpak:

“Develop an ‘IMPACT’ geared multi-agency approach to serious crime in prison based on emerging knowledge and use a coordinated approach for investigation and prosecution of the most serious organised crime in prisons; focusing on both corrupt staff and the minority of ‘Business Men’ figures at the top of the criminal and prison hierarchy. Multi-agency working between police, prisons and other agencies to target the ‘untouchable’ prisoners most benefiting from the illicit trade.” (Treadwell et al., 2019: 48).

Gooch en Treadwell (2021: 28) beschrijven dat georganiseerde misdaad “*hides in plain sight*” in de gevangenis en dus door het personeel kan worden waargenomen. Door bijvoorbeeld goed te observeren welke gedetineerden met elkaar omgaan en het bezoek en telefoonverkeer van gedetineerden te monitoren, kunnen door het inrichtingspersoneel bruikbare signalen worden opgepikt die vervolgens gedeeld kunnen worden met de politie. In het bijzonder wordt gewezen op het belang van de samenwerking tussen het gevangeniswezen en de politie, waarbij (ervaren) personeel in de inrichtingen situationele intelligence verzamelen – welke gedetineerden gaan met elkaar om – en deze inzichten delen met de politie die, op haar beurt, de inrichtingen ondersteunen in de aanpak. Een aanverwant punt dat in een dergelijke aanpak moet worden meegenomen, is dat er vervolgens voldoende op de signalen van het voortgezette criminele handelen in detentie wordt gereageerd. Volgens Treadwell en collega's (2019: 43-44) is het daarvoor noodzakelijk dat de politie criminaliteit tijdens detentie net zo serieus neemt als wanneer dit buiten de muren van de gevangenis plaatsvindt, iets dat volgens de auteurs tijdens het schrijven van hun rapportage niet het geval is.

Centraal in de Britse aanpak van georganiseerde misdaad in of vanuit detentie staat de samenwerking tussen de politie, het gevangeniswezen en de reclassering, iets dat wordt onderstreept in de meest recente ‘*Serious and Organised Crime Strategy 2023-2028*’ (HM Government, 2023). Santorso en Rizzuti (2024) tonen zich echter kritisch op de manier waarop deze samenwerking in de context van de aanpak van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie in het Verenigd Koninkrijk vorm krijgt. Op basis van vijfenvijftig interviews met medewerkers van de Britse politie, het gevangeniswezen en de reclassering en een analyse van documenten en regelgeving, signaleren Santorso en Rizzuti (2024) een gebrek aan onderling vertrouwen in de samenwerking, zowel tussen de politie en het gevangeniswezen als binnen diverse Britse politiekorpsen. Daarnaast beschrijven zij dat technologie in de integrale samenwerking te vaak gezien wordt als ‘*quick fix*’: zowel om het probleem te bestrijden als om de

onderlinge samenwerking te bevorderen. Pogingen om een “*new intelligence-led police-like organisational model*” (Santorso en Rizzuti, 2024: 17) te introduceren in het Britse gevangeniswezen staat volgens de auteurs bovendien op gespannen voet met de doelstelling van resocialisatie en re-integratie. Hierbij wijzen de auteurs ook op de vertekeningen in de politiedata waardoor de kans op ‘dirty data’ voor het gevangeniswezen op de loer ligt (Santorso en Rizzuti, 2024: 17).

Ten slotte wordt er in het Verenigd Koninkrijk gewerkt met een Lifetime Management Team, een ontwikkeling die in de Nederlandse studie van Verwest en collega’s (2018: 88) wordt benoemd, maar niet expliciet naar voren komt in de publicaties van Treadwell en collega’s (2019) en Gooch en Treadwell (2020; 2021; 2023). Het Lifetime Management Team richt zich op het monitoren van individuen die zich bezighouden met zware en georganiseerde criminaliteit in het Verenigd Koninkrijk en maakt gebruik van een breed scala aan onderzoeks- en inlichtingstechnieken om toezicht te houden op deze doelgroep.¹¹ Omdat het hier gaat om individuen die worden beschouwd als ‘beroepscriminelen’ is de verwachting dat zij hun handelen ook zullen voortzetten in detentie. De insteek van het Lifetime Management Team is om deze personen ‘*toxic te maken*’, bijvoorbeeld door familie, vrienden en kennissen van de gedetineerde in kwestie te laten weten dat ze gecontroleerd worden (Verwest et al., 2018: 88).

2.3.2 Tegengaan van (ernstig) VCHD in Nederland

Van der Laan (2012: 135) beschrijft dat er in Nederland sinds 2008 maatregelen worden genomen om het toezicht op risicovolle gedetineerden te verbeteren, in het bijzonder om te voorkomen dat zij hun criminele handelingen voortzetten vanuit detentie. Lange tijd was er in Nederland, in tegenstelling tot Italië en de Verenigde Staten, geen specifiek gevangenisregime voor “*professional crime entrepreneurs*” (Van der Laan, 2012: 135). De EBI in Vught, een extra beveiligde inrichting met kleine overzichtelijke afdelingen en een regime waarbij grip kan worden gekregen op het contact dat een gedetineerde heeft met de buitenwereld (Struijk et al., 2023: 21), was er immers van oorsprong vooral voor vluchtgevaarlijke gedetineerden en beschikt bovendien niet over voldoende capaciteit om ook ‘beroepscriminelen’ te huisvesten die hun criminele handel en wandel proberen voort te zetten vanuit detentie (Struijk, 2015; Van de Bunt et al., 2013; Van der Laan, 2012: 134). Op dit vlak zijn er echter de nodige ontwikkelingen gaande (geweest), zoals uitvoerig beschreven door Struijk et al. (2023) in hun recente vergelijking van de Nederlandse aanpak van VCHD met het Italiaans 41-bis detentieregime voor gedetineerde maffiabazen. De in 2018 doorgevoerde wijzigingen in de Rspog hebben geresulteerd in een verruiming van de gronden tot plaatsing van gedetineerden in de EBI. De reden hiervoor was dat de bestaande opties, zoals inrichtingen met grote afdelingen en een normaal beveiligingsniveau, of afdelingen voor beheersproblematische gedetineerden, als onvoldoende passend en effectief werden beschouwd om VCHD tegen te gaan. Aan artikel 6 van de Rspog werd daarom een c-grond toegevoegd voor plaatsing op de EBI, gericht op gedetineerden die “*een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van aanwijzingen van voortgezet crimineel handelen*” (Struijk et al., 2023: 21).

Aandacht voor het tegengaan van ernstige vormen van VCHD, waarbij het onder andere gaat over de aansturing van criminele organisaties, bedreigingen en opdrachten tot geweld

¹¹ Zie: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work/investigating-and-disrupting-the-highest-risk-serious-and-organised-criminals/lifetime-management-of-serious-and-organised-criminals>

(Struijk et al., 2023: 22), heeft in de nasleep van de aanhouding van Ridouan T. en zijn neef in korte tijd geresulteerd in het nodige beleid en veranderingen in de regelgeving. Struijk en collega's (2023: 23) signaleren hierbij op twee punten dat er sprake is van een paradigmawisseling, waarbij we in de context van het onderhavige onderzoek de ontwikkelingen die specifiek te zien zijn op de EBI buiten beschouwing laten. De auteurs wijzen allereerst op het realiseren van meerdere AIT's : kleinschalige afdelingen binnen PI's met strenge toezichtmaatregelen en een eigen dagprogramma. De AIT's zouden met name geschikt zijn voor GVM'ers *“die wel extra toezicht nodig hebben om risico's in te dammen”*, maar die niet in aanmerking komen om op de EBI geplaatst te worden op grond van de c-grond, of de in december 2022 nieuw ingevoerde d-grond van artikel 6 Rspog (Struijk et al. 2023: 30).¹² Een tweede paradigmawisseling betreft een wijziging van een focus op het tegengaan van VCHD naar het tegengaan van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie. De reden voor deze perspectiefwijziging zou volgens Struijk en collega's (2023: 30) te maken kunnen hebben met de inhoud van de nieuwe d-grond of omdat de focus gericht zou moeten zijn op de dreiging die uitgaat van zware georganiseerde misdaad, zowel tijdens detentie als daarbuiten.

Binnen DJI kunnen er ontwikkelingen worden waargenomen die zich richten op het verzamelen van signalen en informatie over VCHD. In bepaalde PI's, zoals beschreven door Verwest en collega's (2018: 68), is er een 'signaalgroep' om signalen van VCHD te bespreken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Gedetineerden Relatie Monitor (hierna: GRM). In de GRM wordt op basis van verschillende punten een beeld verkregen van gedetineerden, waaronder contacten met andere gedetineerden, het gebruik of de handel in verdovende middelen, het telefonisch verkeer, bezoek en geldstromen (Verwest et al., 2018: 87). Deze manier van werken lijkt vanaf 2020 binnen DJI te zijn geïnstitutionaliseerd in de zogenoemde Bureaus Inlichtingen en Veiligheid (hierna: BIV). In een BIV, ondergebracht binnen een specifieke PI, richten medewerkers zich op het verzamelen van informatie over risicovol gedrag van gedetineerden, met als doel het bevorderen van de interne en externe veiligheid en de signalering en preventie van VCHD (Verwest et al., 2018: 69). Hiervoor wordt van (bepaalde) gedetineerden het telefoon- en postverkeer gemonitord en het bezoek gescreend en soms afgeluisterd (Van de Bunt et al., 2013: 117). De informatie die een BIV verzamelt, wordt gedeeld met het management in de betreffende PI, maar in sommige gevallen ook met het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (hierna: GRIP) (Verwest et al., 2018: 69). DJI werkt hiermee aan haar intelligence positie in de respectievelijke inrichtingen, maar via het Landelijk BIV (hierna: L-BIV) – waarin PI-overstijgende informatie verzameld en geanalyseerd wordt – ook aan een sterkere informatiepositie als het gaat om (ernstig) VCHD op landelijk niveau binnen DJI (Struijk et al., 2023: 117).

Een ander onderwerp dat in de beschikbare Nederlandse publicaties wordt besproken, is het herkennen van signalen van VCHD. Net zoals beschreven in de context van het Britse

¹² Deze meest recente toevoeging aan het eerste lid van artikel 6 Rspog voorziet in de plaatsing in extra beveiligde inrichtingen voor gedetineerden die: *“een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde”* (Struijk et al, 2023: 27). Struijk en collega's (2023: 27) beschrijven dat in artikel 6 lid 2 van de Rspog de d-grond wordt voorzien van een rechtsvermoeden: *‘Een algemeen gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt in ieder geval aangenomen indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, als bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, moet worden aangemerkt.’*

gevangeniswezen, zou op basis van het gedrag van gedetineerden kunnen worden afgeleid dat zij zich bezighouden met criminele activiteiten die zich al dan niet beperken tot de muren van de inrichting (Van der Laan, 2012: 142-143; Verwest et al., 2018: 10-12). Hierbij wordt door Verwest en collega's (2018: 59) benoemd dat ten tijde van hun studie het signaleren van VCHD over het algemeen weinig prioriteit heeft, maar ook dat er verschillen vallen waar te nemen tussen PI's in de mate waarin het signaleren van VCHD aandacht krijgt. Een bijkomende uitdaging is dat de signalen van VCHD door het gevangenispersoneel niet herkend worden en dat het veelal gaat over zogenoemde 'zachte' informatie die niet altijd concreet kan worden gemaakt; iets dat na een korte blik op een aantal van de beschreven signalen van VCHD in paragraaf 2.2.3 niet verwonderlijk is. Bovendien wordt gewezen op het feit dat het personeel een zekere mate van terughoudendheid ervaart in het doorgeven van signalen. Niet alleen omdat het gaat om zachte informatie of een 'onderbuikgevoel', maar ook omdat het doorgeven van dergelijke signalen spanning oplevert met de vertrouwensrol die een deel van het personeel, waaronder in het bijzonder PIW'ers, richting gedetineerden heeft (Van Vliet, 2013: 27; Verwest et al., 2018: 71-72).

Ten slotte zijn er ook de nodige obstakels wanneer het gaat om het daadwerkelijk doorgeven van een signaal van VCHD (Van Vliet et al., 2013: 29-30; Verwest et al., 2018: 10-12). Zo wordt er door inrichtingspersoneel gewezen op een gebrek aan tijd om signalen goed en volledig te kunnen registreren, kent het TULP-systeem de nodige problemen, zijn er ook zorgen bij medewerkers als het gaat om het recht op inzage en eventuele herleidbaarheid, vindt er niet altijd een terugkoppeling van de melding plaats en lijkt er meer in het algemeen weinig opvolging aan de doorgegeven melding te worden gegeven (Verwest et al., 2018: 10-12). Bovendien lijkt het onderwerp VCHD ten tijde van de studies van Van der Laan (2012), Van Vliet en collega's (2013) en Verwest en collega's (2018) bij politie en OM weinig prioriteit te hebben. Kortom, de beschikbare publicaties geven zicht op een flinke reeks aan belemmeringen als het gaat om het signaleren en melden van VCHD.

Van der Laan (2012) doet een aantal hele concrete suggesties als het gaat om het tegengaan van VCHD die overwegend gericht zijn op het opwerpen van drempels voor de communicatie van gedetineerden naar buiten. Een deel van deze punten wordt reeds binnen inrichtingen – in het bijzonder op AIT's of voor gedetineerden met een GVM-status – gebruikt om VCHD tegen te gaan, zoals meer intensief toezicht, het monitoren van de telecommunicatie, het screenen van bezoek, het beperken van contacten tussen gedetineerden en, meer in het algemeen, een meer sober regime voor hoogrisico-gedetineerden. Verwest en collega's (2018: 62) beschrijven dat er aan gedetineerden met een GVM-status bovendien extra toezichtmaatregelen - zoals inspecties van de cel, foullering en visitatie - kunnen worden opgelegd, die in het bijzonder gericht zijn op contacten met de buitenwereld. Van der Laan (2012: 144-145) deed meer dan 10 jaar geleden een aantal andere suggesties, zoals minder telefoontijd voor gedetineerden, de roulatie van personeel, een strikt inspectieregime om het binnensmokkelen van contrabande te voorkomen en het afschaffen van bepaalde baantjes in detentie.

Meer in het algemeen is een wezenlijk punt dat het aanpakken van (ernstig) VCHD vraagt om een gezamenlijke inspanning van DJI, politie en OM (Verwest et al., 2018: 14), terwijl in het onderzoek van Van Vliet en collega's (2013: 37) de vraag wordt opgeworpen of het tegengaan van (ernstig) VCHD wel past binnen de taakstelling van DJI. Van Vliet en collega's (2013: 37) beschrijven dat deze taakstelling van DJI besloten ligt in artikel 2 van de Penitentiare Beginselenwet (Pbw) en vooral ziet op het zorgdragen voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde

vrijheidsstraf in een PI en dat de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk in dienst moet staan van resocialisatie. Een deel van de respondenten in de studie van Van Vliet (2013: 37-38) geeft aan dat de aanpak van VCHD past onder de bredere maatschappelijke taak van DJI, terwijl een ander deel hier geen rol voor DJI ziet, omdat het geen opsporingsinstantie is (Van Vliet et al., 2013: 42).

2.4 Conclusie

De beschikbare wetenschappelijke inzichten over de aard van georganiseerde criminaliteit in detentie zijn beperkt. Er zijn enkele studies over het ontstaan en de activiteiten van *prison gangs* in Noord- en Latijns-Amerika die zich richten op het ontstaan en de activiteiten van. In de studie wordt beschreven dat *prison gangs* nadrukkelijk betrokken zijn bij geweld en de illegale gevangenis-economie tijdens detentie. Op enkele uitzonderingen na gaat het hierbij om criminele activiteiten die niet noodzakelijkerwijs getypeerd kunnen worden als georganiseerde criminaliteit en zich vooral afspelen binnen de muren van de gevangenissen.

Voor de Nederlandse context zijn vooral de inzichten uit enkele studies naar voortgezet crimineel handelen in detentie uit het Verenigd Koninkrijk relevant (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019). Deze onderzoeken geven een beeld van de gedetineerden die zich vanuit detentie bezighouden met georganiseerde vormen van criminaliteit. De beschikbare Nederlandse onderzoeken hebben zich vooral gericht op VCHD. Ondanks dat er geen eenduidige definitie lijkt te bestaan van VCHD, maar dat de term gebruikt wordt om te verwijzen naar allerlei vormen van criminaliteit en overlastgevend gedrag die in en vanuit de gevangenis gepleegd worden. Duidelijker is het beeld van de doelgroep die zich hiermee bezighoudt. Het zou gaan om ‘beroepscriminelen’ die in de manier waarop ze worden beschreven opmerkelijke gelijkenissen met de “*business men*” uit de Britse studies: het gaat om gedetineerden die veelal wegens drugsfeiten of zware geweldsdelicten een lange straf uitzitten, een zekere reputatie hebben en aanzien onder gedetineerde genieten en die getypeerd worden als ‘modelgedetineerden’.

In dit hoofdstuk hebben we ook een overzicht gegeven van wat er op basis van de literatuur bekend is over de aanpak en het tegengaan van georganiseerde criminaliteit en VCHD. Daarbij valt op dat de beschikbare studies zich overwegend richten op de interne veiligheid en niet, of maar in beperkte mate, aandacht besteden aan criminele activiteiten die vanuit detentie worden voortgezet buiten de muren van de gevangenis. Enkele studies in het Verenigd Koninkrijk vormen hierop een uitzondering. Toch geven deze onderzoeken slechts in beperkte mate concrete handvatten en inzichten met betrekking tot de manier waarop deze aanpak gestalte zou moeten krijgen, iets dat onherroepelijk te maken heeft met de recente aandacht voor dit fenomeen in het Verenigd Koninkrijk. Wel wordt duidelijk dat integrale samenwerking tussen de politie, het gevangeniswezen en de reclassering een belangrijke rol speelt in de aanpak.

De Nederlandse aanpak van georganiseerde misdaad zowel in als vanuit detentie is, zoals het werk van Struijk en collega’s (2023) recentelijk heeft geïllustreerd, in beweging. Er zijn nieuwe gronden om gedetineerden te plaatsen op afdelingen met meer intensief toezicht, in het bijzonder om een deel van de communicatie die de voortzetting van ernstig VCHD mogelijk maakt, te monitoren of aan banden te leggen. Daarnaast krijgt het signaleren van voortgezet crimineel handelen op de werkvloer van de PI’s de nodige aandacht, zowel in de vorm van lokale en landelijke bureaus waarin medewerkers van DJI actief bezig zijn met het verzamelen van informatie, teneinde de intelligence positie binnen DJI als het gaat om het vraagstuk van (ernstig) VCHD te vergroten. Meer in het algemeen wordt tevens de vraag opgeworpen in hoeverre het monitoren en signaleren van (ernstige vormen van) VCHD behoort tot de taakstelling van DJI.

Kortom, de beschikbare studies geven een beeld van de aard, ontwikkeling en aanpak van het fenomeen van georganiseerde criminaliteit in en in mindere mate vanuit detentie. In het volgende hoofdstuk leggen we deze inzichten naar de ervaringen en beelden van respondenten als het gaat om de aard van de problematiek en de hierbij betrokken doelgroepen. In hoofdstuk 5, 6 en 7 gaan we nader in op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor DJJ op landelijk niveau en op het niveau van de PI's.

Ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie

Hoofdstuk 3

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bieden we een overzicht van de ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie in de afgelopen twee decennia. Daarbij vergelijken we ontwikkelingen in de algemene gedetineerdenpopulatie met de instroom van gedetineerden gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit of door het OM gelabelde ‘ondermijningszaken’, in zoverre dat mogelijk is.¹³ Middels een analyse van TULP-GW data beantwoorden we de tweede deelvraag, namelijk hoe de instroom van gedetineerden gerelateerd aan ondermijnende criminaliteit zich verhoudt tot de totale populatie gedetineerden. We geven in dit hoofdstuk eveneens gedeeltelijk antwoord op de derde deelvraag van deze studie naar de aard en ontwikkeling van ondermijnende criminaliteit binnen DJI, door een analyse van beschikkingen binnen DJI die gerelateerd zijn aan ondermijnende criminaliteit.

We beginnen dit hoofdstuk met een kort literatuuroverzicht van ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 presenteren we de analyse van het TULP-GW-registratiesysteem, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar verschillende aspecten van de populatie. De resultaten schetsen een beeld van hoe de populatie in het gevangeniswezen is veranderd en geven daarmee inzicht met welk type gedetineerden DJI te maken heeft door de tijd heen. In paragraaf 3.4 richten we ons specifiek op delicten die deels te relateren zijn aan georganiseerde criminaliteit (paragraaf 3.4.1) en ‘ondermijningszaken’ (paragraaf 3.4.2). Paragraaf 3.5 geeft ten slotte de resultaten weer van een analyse verricht over beschikkingen¹⁴ binnen DJI die gerelateerd kunnen worden aan ondermijnende criminaliteit.

3.2 Eerdere bevindingen over ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie

In deze paragraaf geven we een beschrijving van de wetenschappelijke literatuur over ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie. We beperken ons hierbij hoofdzakelijk tot studies verricht in de Nederlandse context. Allereerst besteden we aandacht aan de omvang en mechanismen (paragraaf 3.2.1) en gaan daarna in op compositie en selectiviteit (paragraaf 3.2.2).

3.2.1 Omvang en mechanismen

Meerdere studies over de gedetineerdenpopulatie richten zich op de *omvang* en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen. Over het algemeen worden drie soorten mechanismen onderscheiden: interne, externe en intermediaire mechanismen (Boone et al.,

¹³ Studies naar ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie kijken doorgaans niet specifiek naar georganiseerde of ondermijnende criminaliteit (zie, o.a., De Boer et al., 2024; Moolenaar et al., 2023). Dit brengt namelijk een aantal uitdagingen met zich mee, onder andere dat betrokkenen bij georganiseerde criminaliteit lastig te identificeren zijn in justitiële registraties. Enerzijds komt dit doordat georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit op uiteenlopende manieren wordt geconceptualiseerd en geoperationaliseerd (Boutellier et al., 2020; Von Lampe, 2008), maar anderzijds ook doordat er weinig wetsartikelen bestaan die specifiek gelinkt zijn aan georganiseerde criminaliteit of ondermijning (met uitzondering van artikel 140 Sr). Afhankelijk van de geanalyseerde data, gebruiken we in dit hoofdstuk ofwel de aanduiding georganiseerde criminaliteit (paragraaf 3.4.1) of ‘ondermijningszaken’ (paragraaf 3.4.2). Met dit laatste wordt verwezen naar aparte categorie binnen het OM, ook wel bekend als Werkomgeving vier. Hieronder vallen, zoals we in paragraaf 3.4.2 nader zullen toelichten complexe zaken rondom georganiseerde vormen van criminaliteit.

¹⁴ Deze analyse geeft een indicatie van het werkklimaat binnen de PI's, maar is, zoals we in later in dit hoofdstuk nader zullen toelichten, tevens beperkt door beperkingen rondom registratie van gebeurtenissen en de interpretatie daarvan.

2022; De Boer et al., 2024; Snacken et al. 1995). Interne mechanismen gaan over de werking van het strafrechtelijk systeem en betreffen zaken zoals wetgeving, beleid en opsporings- en vervolgingspraktijken. Externe mechanismen omvatten factoren buiten het strafrechtelijk systeem zoals demografische en economische ontwikkelingen. Zo bestaat er bijvoorbeeld discussie over in hoeverre de mate van werkloosheid van invloed is op de omvang van de gedetineerdenpopulatie (Pfaff, 2008). Ten slotte zijn er intermediaire mechanismen zoals politiek, publieke opinie en media die een tussenlaag vormen tussen het strafrechtelijk systeem en macro-ontwikkelingen (Downes en Van Swaaningen, 2007). Intuïtief lijkt er een lineaire relatie te bestaan tussen de mate van criminaliteit en de omvang van de gedetineerdenpopulatie, maar veel onderzoek toont dat deze relatie allesbehalve eenduidig is. De omvang en kenmerken van de gedetineerdenpopulatie zijn het resultaat van complex samenspel van deze mechanismen die op elkaar inwerken (Snacken et al., 1995). Het is daarom lastig te duiden welke mechanismen precies ten grondslag liggen aan ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie.

De Boer en collega's (2024) bestudeerden ontwikkelingen in de Nederlandse gedetineerdenpopulatie tussen 2000 en 2022 (vgl. Boone et al., 2022). Zij onderscheiden hierin drie periodes: (1) een aanzienlijke groei tussen 2000-2005, (2) een substantiële afname tussen 2005-2016 en (3) en weer een lichte toename vanaf 2016 (m.u.v. van het covidjaar 2020). De groei van het aantal gedetineerden tot 2005 relateert aan een toename in het aantal delicten en de ernst daarvan, vooral bij drugsgerelateerde en geweldsmisdrijven (Vollaard en Moolenaar, 2009). Daarbij speelt de morele paniek rondom bolletjesslikkers een significante rol, een verschijnsel dat een hoge prioriteit krijgt in deze periode (Berghuis, 2015). Ook stromen er in deze periode meer zaken in en door het strafrechtelijk systeem (De Boer et al., 2024). Van Dijk (2010) suggereert verder dat in een periode met meer criminaliteit, de ernst van een 'gemiddelde' zaak tevens toeneemt. Ook kan recidive volgens hem een rol spelen. Beide suggesties zouden verklaren waarom de gedetineerdenpopulatie groeit. Ook wordt het verharde politieke klimaat in deze periode genoemd, waarin een grotere nadruk ligt op *law and order* die samengaat met de opkomst van populisme (Downes en Van Swaaningen, 2007).

De groei van de gedetineerdenpopulatie in deze periode kan verder te maken hebben met een toename in punitiviteit, waardoor verdachten zwaardere straffen krijgen dan in het verleden voor vergelijkbare delicten. Van Tulder en Diephuis (2007) vinden bijvoorbeeld dat bij zware geweldszaken de rechter strenger is gaan straffen. Hoewel een klein deel van de toename in gedetineerden te verklaren valt door toegenomen punitiviteit, geldt over het algemeen dat zaken zwaarder van aard zijn geworden (Van Velthoven, 2014; Vollaard en Moolenaar, 2009). De algemene veronderstelling is dus dat de stijging van het aantal gedetineerden tot 2005 grotendeels te maken heeft met het volume en de ernst van delicten.

Na 2005 vindt er een grote krimp plaats binnen de gedetineerdenpopulatie, waarbij het aantal met meer dan 20% afneemt tot 2015 (CBS, 2016). Boone en collega's (2022) bieden vier verklaringen die in meer of mindere mate duiden waarom er een grote afname is. Ten eerste worden er minder delicten gepleegd, waarbij vooral het aantal gewelds-, drugsgerelateerde en seksuele misdrijven afneemt. Ten tweede is het percentage opgeloste zaken door de politie gelijk gebleven in deze periode, terwijl men juist zou verwachten dat dit aandeel hoger wordt naarmate er minder criminaliteit plaatsvindt. Verder krijgt het OM in deze periode meer mogelijkheden om strafbeschikkingen op te leggen, loopt het aantal achterstallige zaken op en vinden er meer technische en beleidssepots plaats als gevolg van een toename in het aantal kwalitatief slechtere zaken (De Boer et al., 2024). Daarnaast worden er relatief meer taakstraffen dan vrijheidsstraffen

opgelegd (Van Tulder, 2019). Deze veranderingen in het strafrechtproces dragen allen bij aan een daling van het aantal gedetineerden. Ten derde observeren Boone en collega's (2022) dat er minder lange straffen worden opgelegd en dat er relatief meer vrijspraak plaatsvindt, waardoor men gemiddeld minder vaak in de detentie zit en ook minder lang. Het is echter in deze periode niet duidelijk vast te stellen of de rechter punitiever is geworden vanwege schommelingen hierin (Van Velthoven, 2014). Een vierde verklaring zou kunnen zijn dat door het vaker inzetten van elektronische enkelbanden het aantal gedetineerden is afgenomen, maar dit achten Boone en collega's (2022) onwaarschijnlijk.

Van Tulder (2019) kijkt verder specifiek naar de punitiviteit van de rechter in de periode 1998-2018. In deze periode is de punitiviteit met ongeveer 10% toegenomen voor vrijheidsstraffen, al fluctueert de mate ervan wel tussen de jaren (vgl. van Velthoven, 2014). Verder is er veel variatie tussen delicten. Zo is de punitiviteit voor drugsmisdriven aanzienlijk gedaald, terwijl deze voor gewelds- en seksuele misdrijven is toegenomen. In overeenstemming met eerdere onderzoeken (zie, o.a., Vollaard en Moolenaar, 2009), merkt Van Tulder (2019) ten slotte op dat er in deze periode een trend is dat er meer zaken van een lichter type voor de rechter komt.

Vanaf 2016 neemt het aantal gedetineerden weer licht toe. Over de oorzaken hiervan is nog relatief weinig bekend. De Boer en collega's (2024) concluderen dat er in deze periode niet meer, maar wel relatief zwaardere zaken voor de rechter zijn gekomen. Zij wijten dit aan ernstpercepties over criminaliteit binnen de opsporing, waarbij er meer aandacht komt voor georganiseerde misdaad. Hierdoor richt de politie zich op grotere en zwaardere zaken (zie ook paragraaf 3.3). Moolenaar en Ter Braak (2022) vinden verder dat een stijging van het aantal onherroepelijke vrijheidsstraffen voor gewelds-, drugsgerelateerde en seksuele delicten zorgt voor een toename van het aantal gedetineerden sinds 2017. Daarnaast concluderen zij dat de ontwikkeling in het aantal vrijheidsstraffen bepalend is in deze periode en daarmee belangrijker dan de gemiddelde detentieduur.

3.2.2 *Compositie en selectiviteit*

Zoals hierboven geschetst, hangt de omvang van de gedetineerdenpopulatie sterk samen met de in- en uitstroom en de compositie van de gedetineerdenpopulatie. De compositie betreft kenmerken zoals de verblijfstitel, het type delict waarvoor men zit en demografie. Deze compositie wordt niet alleen bepaald door de aard van criminaliteit, maar ook door selectiviteit in het strafrechtelijk systeem gerelateerd aan zaken zoals opsporingsbeleid, discriminatie en doelverplaatsing (Van de Bunt, 1992).

Betreffende de huidige compositie, tonen de meest recente gegevens dat in 2022 er zich ongeveer 9.200 personen in detentie bevonden op de peildatum van 30 september (Moolenaar et al., 2023). Daarvan was het overgrote deel man, namelijk 95%. Volgens CBS (2024) had het grootste deel van de gedetineerden in 2022 tevens een migratieachtergrond (68%). De meeste voorkomende hoofddelicten waarvoor men in detentie zat waren gewelds- (27%), vermogens- (18%) en drugsgerelateerde misdrijven (18%). Het overgrote deel van de gedetineerden zat in voorlopige hechtenis (44%) of zat een gevangenisstraf uit (42%). De gemiddelde detentieduur is

kort voor de meeste gedetineerden: 72% van de gedetineerden die uitstroomt zit korter dan drie maanden in detentie.¹⁵

Diverse onderzoeken tonen dat, ondanks de formele regels en procedures, er ongelijkheden bestaan binnen het strafrechtelijk systeem met betrekking tot wie veroordeeld wordt voor een vrijheidsstraf en voor hoe lang. Ten eerste hebben dader- en zaak-specifieke kenmerken zoals een crimineel strafblad, het type delict en voorlopige hechtenis een grote invloed op de straftoemeting (Van Wingerden et al., 2014; Wermink et al., 2015; Wermink et al., 2017). De meeste van deze factoren dienen meegewogen te worden in de straftoemeting en het is daarmee niet vreemd dat ze de uiteindelijke straf mede bepalen. Deze studies vinden echter ook dat in veel gevallen andere factoren zoals leeftijd, geslacht en etniciteit een effect hebben op het oordeel van de rechter, zelfs wanneer gecontroleerd wordt voor specifieke dader- en zaakenmerken. Met name etniciteit kan een belangrijke rol spelen. Het blijkt dat vooral daders met een Marokkaanse achtergrond vaker zwaarder gestraft worden. Dit duidt op de aanwezigheid van stereotypen en vooroordelen binnen het strafrechtelijk systeem, die leiden tot ongelijke straffen (Van Wingerden et al., 2014; Wermink et al., 2015; Wermink et al., 2017).

Light en Wermink (2021) onderzochten verder de invloed van nationaliteit. Zij vinden dat zaken tegen personen met een buitenlandse nationaliteit vaker worden doorgestuurd naar de rechter, dat men vaker in voorlopige hechtenis zit en dat men vaker veroordeeld wordt, ook wanneer het type delict en strafblad gelijk zijn. Zij schrijven deze bevindingen toe aan ergernis bij officieren van justitie en rechters over immigranten die delicten plegen en logistieke problemen met betrekking tot niet-vrijheidsbenemende straffen voor verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Bovendien blijkt uit interviews met officieren van justitie en rechters dat strafdoelen verschillen voor verdachten met een buitenlandse nationaliteit, waarbij resocialisatie minder belangrijk is en er een nieuw strafdoel wordt geïntroduceerd dat gericht is op het weghouden van mensen die vanuit het buitenland komen om in Nederland delicten te plegen (Light en Wermink, 2021).

3.3 Resultaten van ontwikkelingen in de algemene gedetineerdenpopulatie

In de rest van het dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen over ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie, met een focus op georganiseerde criminaliteit, ‘ondermijningszaken’ en beschikkingen in de PI’s. We gaan in deze paragraaf achtereenvolgens in op algemene veranderingen betreffende de omvang, het aantal zaken de leeftijd, de verblijfstitel, de detentieduur¹⁶ en het type delict. We kijken hierbij ook naar de verbanden tussen deze kenmerken, bijvoorbeeld hoe de detentieduur zich voor bepaalde delicten ontwikkelt. We benadrukken dat de (geregistreerde) detentieduur een grove indicatie geeft van de ernst van delicten en mate van punitiviteit voor degenen die in detentie verblijven. Bovendien kunnen we geen onderscheid maken tussen deze aspecten. De detentieduur is verder afhankelijk van ontwikkelingen in het strafrechtelijk systeem, bijvoorbeeld hoe snel een zaak doorstroomt, en is tevens gevoelig voor registratiefouten (zie ook de methodologische verantwoording in Bijlage I). Omdat we kijken naar wie er in detentie zit in een bepaald jaar, kunnen ontwikkelingen uit eerdere

¹⁵ Afgezien van de gegevens over migratieachtergrond, zijn de cijfers in deze alinea gebaseerd op het werk van Moolenaar en collega’s (2023).

¹⁶ Gezien de aard van de variabele, is ‘geregistreerde detentietijd’ (of eigenlijk beoogde detentietijd) in dit geval wellicht een betere term.

jaren nog een grote invloed hebben op het beeld in latere jaren (vgl. De Boer et al., 2024). Kortom, de detentieduur hier is dus niet direct vergelijkbaar met straftoemetingen uit andere studies.

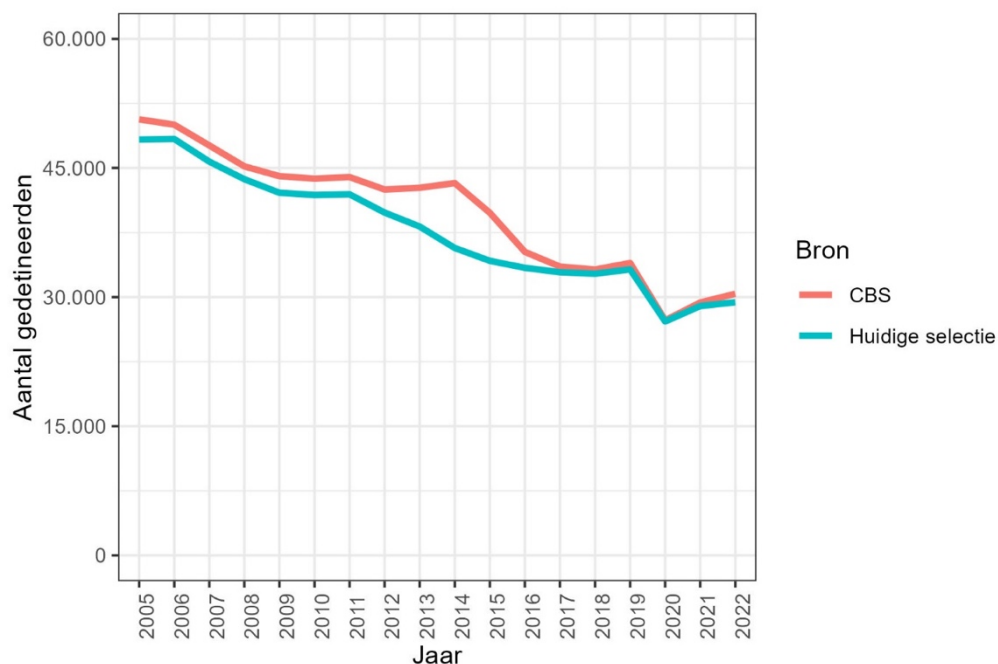
Het is belangrijk te bandrukken dat de resultaten niet de gehele populatie vertegenwoordigen waar DJI verantwoordelijk voor is. We laten specifieke doelpopulaties buiten beschouwing die onderhevig zijn aan een apart regime of die weinig relevant zijn in het kader van georganiseerde criminaliteit. Hierbij kan men denken aan vreemdelingen, Wet Mulder (verkeersovertredingen), wet Terwee (schadevergoedingen), TBS-passanten, ISD'ers en mensen waarvan de titel onbekend is. Om deze reden zijn de resultaten dus niet direct vergelijkbaar met andere studies over ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie.

3.3.1 Omvang, parketnummers en demografische kenmerken

In figuur 3.1 staat het uniek aantal gedetineerden weergegeven dat in een bepaald jaar op enig moment aanwezig is geweest in het gevangeniswezen. Dit omvat dus zowel mensen die maar één dag hebben gezeten of juist het hele jaar, als mensen die voor meerdere parketnummers op verschillende momenten hebben gezeten. De figuur toont dat het aantal gedetineerden daalt in de onderzoeksperiode, van ongeveer 48.300 in 2005 tot 32.700 in 2017. Daarna vlakt de daling af tot 2019, om vervolgens vanwege corona weer verder te dalen tot uiteindelijk 29.400 in 2022. Vooral het eerste coronajaar, 2020, had een substantiële impact op het aantal gedetineerden.

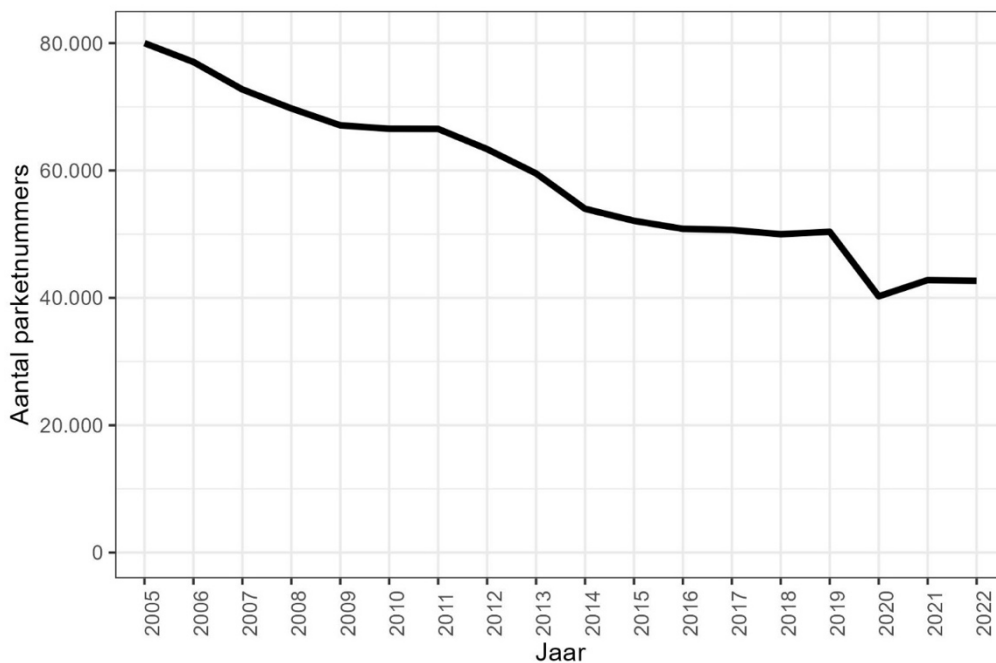
Ter validatie hebben we onze selectie vergeleken met officiële CBS-cijfers over de bezetting en deze komen grotendeels overeen (vgl. Moolenaar et al., 2023). Alleen voor de periode 2013-2015 lopen de aantallen wat uiteen. Uit nadere analyse blijkt dat dit vooral komt door het hoge aantal maatregelen betreffende Lex Mulder en strafbeschikking in deze periode (figuur A1, Bijlage IV).

Figuur 3.1. Totaal aantal unieke gedetineerden in het gevangeniswezen 2005-2022, eigen selectie en CBS-cijfers.



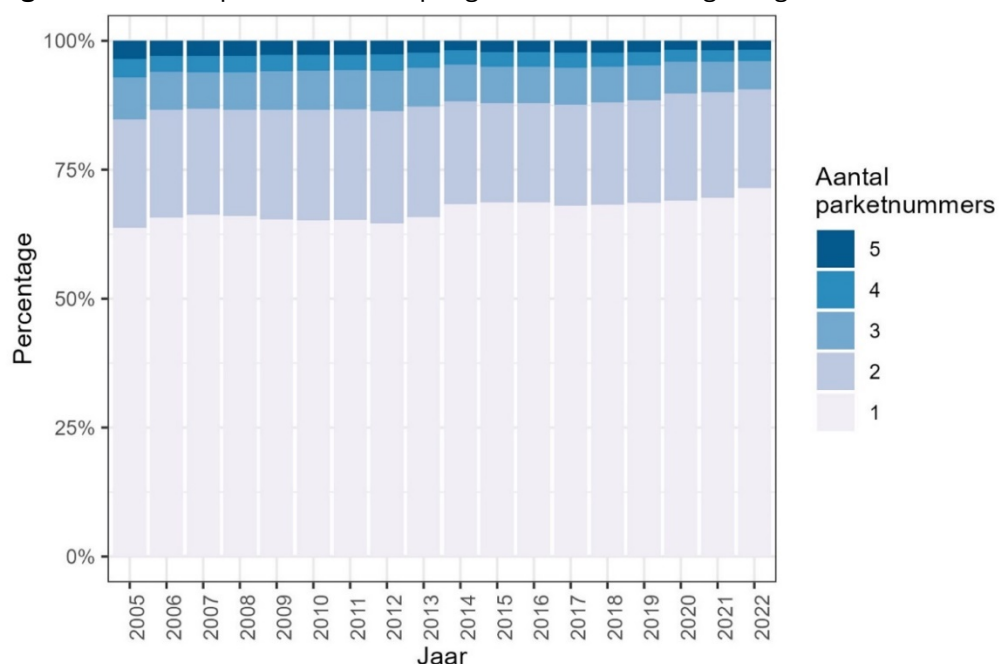
In lijn met een daling in het aantal gedetineerden, zien we ook een daling in het aantal parketnummers (figuur 3.2). Een parketnummer vertegenwoordigt een zaak tegen een justitiabele en elk parketnummer is uniek. Gedetineerden kunnen dus meerdere parketnummers hebben als er meerdere zaken tegen hen lopen. Het totaal aantal parketnummers bedroeg in 2005 nog ongeveer 80.000 en daalt daarna gestaag tot ongeveer 50.000 in 2016, waarna het afvlakt tot en met 2019. In 2020 vindt er een grote daling plaats, naar 40.000, gevolgd door een lichte toename tot ongeveer 42.500 zaken in 2022. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het gegeven dat het aantal missende parketnummers in de beginjaren groter was (zie, meer uitgebreid, Bijlage I).

Figuur 3.2. Totaal aantal unieke parketnummers in het gevangeniswezen 2005-2022.



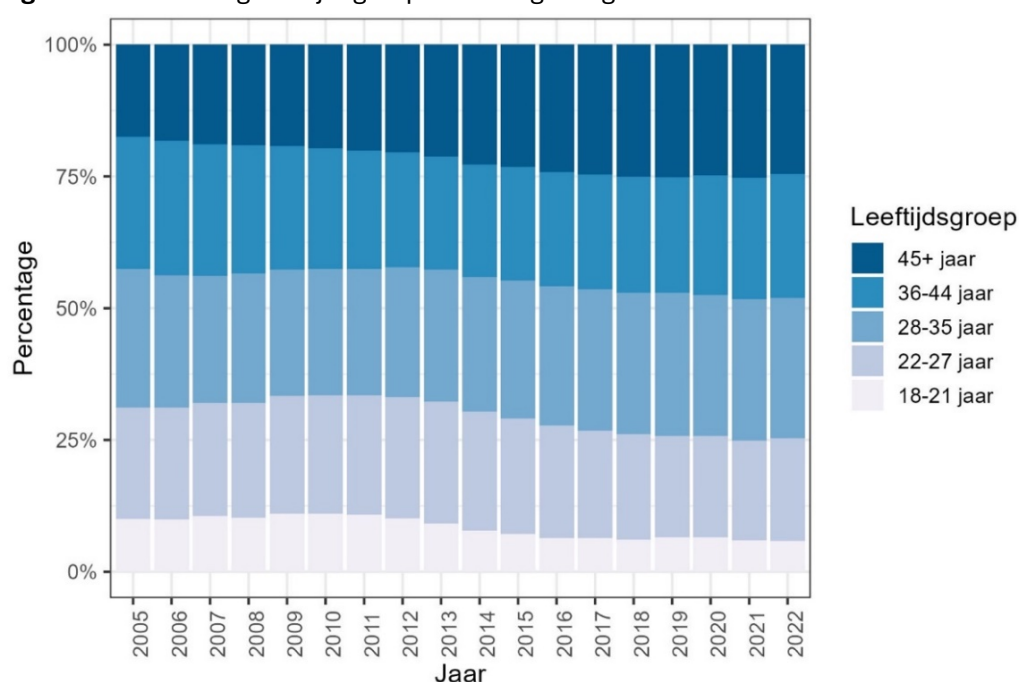
Verder zien we dat het aantal parketnummers per gedetineerde ook steeds lager wordt (figuur 3.3). In 2005 zat nog 64% van de gedetineerden voor één parketnummer, in 2022 bedroeg dit 71%. Vooral het aantal gedetineerden met 3 of meer parketnummers wordt steeds kleiner. Dit kan er gedeeltelijk mee te maken hebben dat andere maatregelen zoals ISD vaker worden opgelegd (zie ook figuur A1, Bijlage IV). Moolenaar et al. (2023) tonen dat sinds 2005 het aantal opgelegde ISD-maatregelen aanzienlijk is gestegen, van 161 naar 777 in de periode 2004-2019. Het is dus niet alleen dat het totale aantal gedetineerden en parketnummers daalt, ook het gemiddeld aantal parketnummers per gedetineerde wordt steeds lager.

Figuur 3.3. Aantal parketnummers per gedetineerde in het gevangeniswezen 2005-2022.



Ten slotte kijken we naar de verdeling van leeftijd en geslacht in de populatie gedetineerden. Gemiddeld wordt de volwassen populatie gedetineerden steeds ouder (figuur 3.4). Het aandeel 45-plussers is toegenomen van 17% in 2005 tot 24% in 2022. Het aandeel jongeren van 18 tot en met 21 jaar is daarmee juist afgenomen: van 10% naar 6% voor dezelfde periode. Het aandeel jongeren is sowieso laag in het volwassengevangeniswezen omdat men tot 23 jaar steeds vaker valt onder het adolescentenstrafrecht en dan in een justitiële jeugdinrichting instroomt. De meeste jongeren in de laagste leeftijdsgroep zijn doorgaans 20 of 21 jaar oud. Daarnaast neemt het aandeel vrouwen in de populatie gestaag af (figuur A2, Bijlage IV). In 2006 was dit aandeel het hoogst met 7,9%, terwijl het in 2022 5,6% bedroeg.

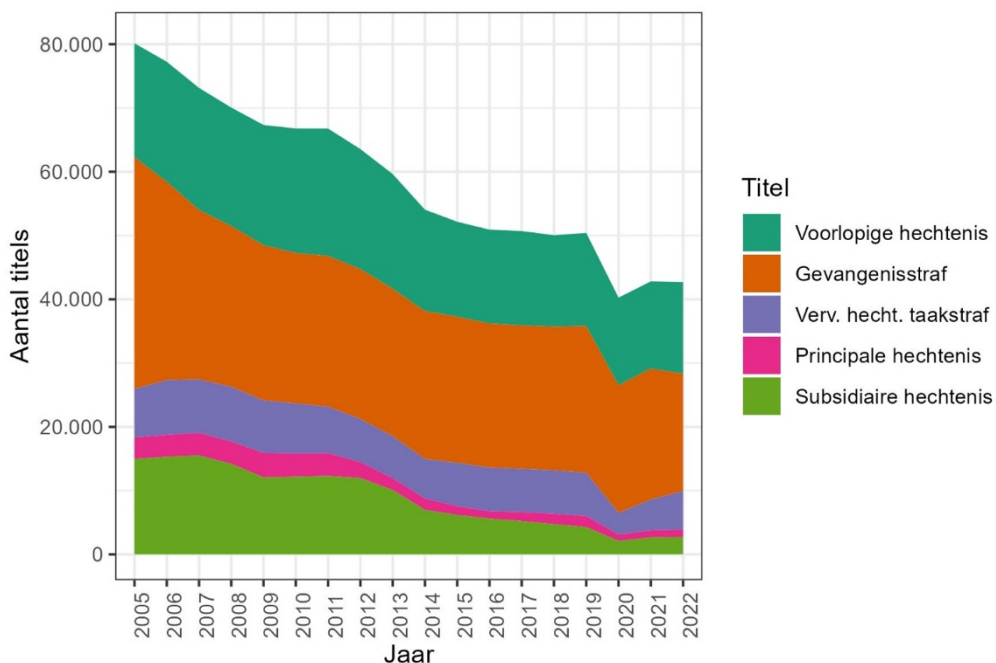
Figuur 3.4. Verdeling leeftijdsgroepen in het gevangeniswezen 2005-2022.



3.3.2 Verblijfstitel en detentieduur

Om inzicht te bieden in hoe ‘zwaar’ de populatie gedetineerden is, kijken we naar de meeste actuele titel waarvoor men zit en de detentieduur. De detentieduur geeft een indicatie van hoe lang men gemiddeld in detentie zit en daarmee de ernst van een delict, al is dit onderhevig aan ontwikkelingen in de maatschappij en het strafrechtelijk systeem (vgl. De Boer et al., 2024). De meest recente titel van een parketnummer toont in welke fase in het strafrechtproces een gedetineerde zich bevindt en ook deels voor welke reden men in een PI verblijft. Uit figuur 3.5 blijkt dat er over de tijd substantiële veranderingen hebben plaatsgevonden. Met name het aantal gedetineerden in subsidiaire en principale hechtenis is afgenomen.¹⁷ Waar zij in 2005 nog zo’n 23% van de populatie vertegenwoordigden, was dat in 2022 nog 9%. Dit betekent dat er steeds minder gedetineerden zijn die kort zitten voor lichte overtredingen, het niet betalen van een boete of het niet uitvoeren van een taakstraf. Vooral in het covidjaar 2020 was er een sterke daling in deze vormen van hechtenis. Dat is voornamelijk het gevolg van beleid in deze periode waarin arrestanten op deze titels niet werden opgehaald door de politie en daardoor niet instroomde in detentie. Daarnaast waren er ook minder zelfmelders. Verder is er sinds eind jaren ‘00 een trend dat een groter deel van de populatie uit afgestrafte gedetineerden bestaat. Dit betreft dus gedetineerden die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf in een zaak. In 2008 bedroeg dit aandeel nog 36% van de populatie, terwijl het in 2022 was opgelopen tot 43%. De laatste jaren, sinds de covid uitbraak, lijkt het aandeel in voorlopige hechtenis echter ook weer relatief toe te nemen. Tezamen vormen gedetineerden in voorlopige hechtenis en met afgestrafte status het grootste deel van de populatie, namelijk 77% in 2022.

Figuur 3.5. Meest actuele verblijfstitel per parketnummer in het gevangeniswezen 2005-2022.

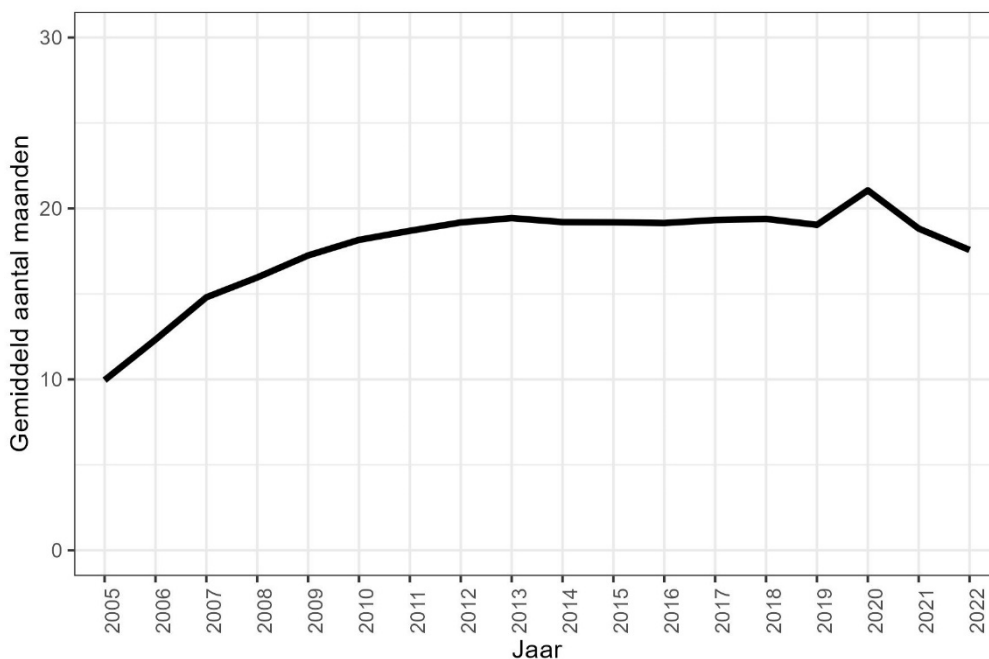


Noot: voorlopige hechtenis verwijst hier naar de fases van eerste aanleg, hoger beroep of cassatie.

¹⁷ Subsidiaire hechtenis vindt plaats wanneer men een geldboete niet betaalt of een taakstraf niet uitvoert, terwijl principale hechtenis een vrijheidsstraf omvat voor overtredingen en sommige lichte misdrijven.

Het volgende deel heeft alleen betrekking op de detentieduur voor afgestrafte gedetineerden, omdat dit over het algemeen een betrouwbaarder beeld geeft dan de registraties voor gedetineerden in voorlopige hechtenis (vgl. Moolenaar en Ter Braak, 2022). De detentieduur is berekend door het verschil te nemen tussen de geplande einddatum van een parketnummer minus de aanvang van een parketnummer (wanneer de gedetineerde instroomt in detentie). Er zijn op dit vlak twee hoofdbevindingen. De eerste bevinding is dat de gemiddelde detentieduur toeneemt tussen 2005 en 2013 (figuur 3.6). In deze periode stijgt dit gemiddelde van ongeveer 10 maanden naar 19 maanden. Daarna blijft het redelijk stabiel tot het covidjaar 2020, waarin het gemiddelde verder toeneemt en vervolgens weer daalt. De mogelijk verklaringen hiervoor worden genoemd na figuur 3.7.

Figuur 3.6. Gemiddelde detentieduur in maanden op basis van parketnummers voor afgestrafte gedetineerden in het gevangeniswezen 2005-2022.

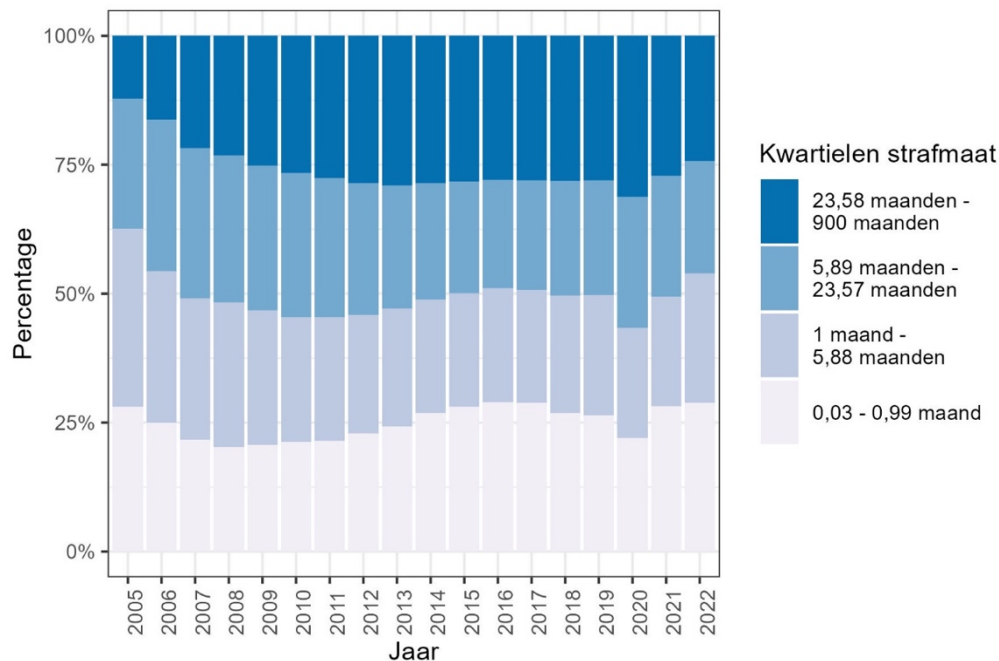


De tweede hoofdbevinding is dat de spreiding in de detentieduur toeneemt. Dat wil zeggen dat er naar verhouding steeds meer gedetineerden zijn die *of* een relatief korte straf uitzitten *of* een relatief lange straf. Dit is te zien in figuur 3.7, waarvoor alle parketnummers met bijbehorende detentieduur over de periode 2005-2022 zijn opgedeeld in kwartielen. Vervolgens is gekeken hoe groot het aandeel van elk kwartiel is in een gegeven jaar. De figuur toont dat met name het aandeel parketnummers (voor afgestrafte gedetineerden) met ongeveer 24 maanden detentieduur of meer (het hoogste kwartiel) steeds groter wordt. In 2005 was dit nog 17%, daarna nam het toe naar 27% in 2022. Vooral in het coronajaar 2020 nam het aandeel zwaargestraften flink toe (36% in dat jaar), mede als gevolg van beleid rondom arrestanten in deze periode. Aan de andere kant neemt het aandeel korte straffen (tot ongeveer één maand detentieduur) in de eerste jaren wat af, van 28% in 2005 naar 20% in 2008, waarna het weer toeneemt: in 2022 is aandeel kortgestraften 29%.

Deze resultaten duiden erop dat DJI steeds meer te maken heeft met een populatie die voor relatief lange straffen zit. Daarnaast zien we juist ook dat het aandeel met een korte

detentieduur toeneemt sinds 2008, terwijl daarvoor sprake was van een afname. Dit gaat om afgestrafte gedetineerden die voor een zaak vaak korter dan één maand zitten. Belangrijk om te benadrukken hier is dat de gemiddelde detentieduur voor de meeste gedetineerden, inclusief degenen in voorlopige hechtenis, nog steeds kort is: 72% van de gedetineerden die uitstroomt zit korter dan drie maanden (Moolenaar et al., 2023).

Figuur 3.7. Detentieduur in maanden op basis van parketnummers voor afgestrafte gedetineerden, aandeel kwartielen in het gevangeniswezen 2005-2022.

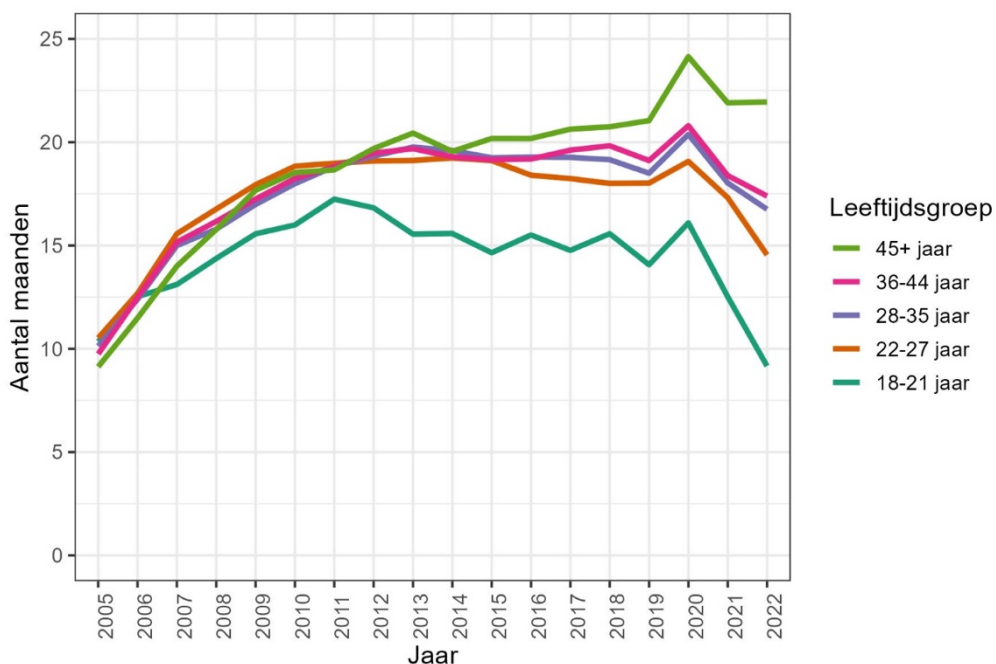


Deze twee bevindingen – een toename in de gemiddelde detentieduur en ook de spreiding daarvan – lijken op het eerste oog wellicht wat verassend, omdat ander onderzoek toont dat sinds 2005 het aantal gedetineerden afneemt als gevolg van een afname in het aantal delicten en de ernst daarvan (zie, o.a., De Boer et al., 2024; Vollaard en Moolenaar, 2009). Er zijn echter diverse redenen waarom de bevindingen van huidig en eerder onderzoek elkaar niet per se tegenspreken. Zo blijkt ten eerste uit het onderzoek van Moolenaar en collega's (2023) dat het aandeel gedetineerden met een langere strafduur inderdaad over het algemeen toeneemt vanaf 2005. Dit kan samenhangen met de verhoging van de strafmaxima voor bepaalde delicten (Van Tulder, 2019). Ten tweede bevat ons populatiebestand in de eerdere jaren nog potentiële ISD'ers, die destijds vaak nog meerdere zaken tegen zich hadden lopen met vaak korte straffen (zie ook figuur 3.3). Het is mogelijk dat dit type gedetineerden in eerdere jaren de gemiddelde detentieduur omlaag 'drukte', terwijl ze in latere jaren via een ISD-maatregel naar een apart regime stromen en daarmee buiten dit populatiebestand vallen. Deze verklaring lijkt echter niet echt plausibel, omdat nadere analyses (niet gerapporteerd hier) tonen dat de detentieduur ongeveer dezelfde ontwikkeling vertoont wanneer ISD'ers zijn meegenomen in het populatiebestand. Ten derde, zoals eerder gesteld, kunnen ontwikkelingen uit eerdere jaren nog grote invloed hebben op resultaten uit een bepaald jaar (vgl. De Boer et al., 2024). Omdat we hier kijken naar kenmerken van de zittende populatie is het aannemelijk dat we soms pas later de effecten zien van diverse ontwikkelingen binnen het strafrechtelijk systeem. Ten slotte is het ook mogelijk dat de gegevens

over de eerste jaren van de onderzoeksperiode wat minder betrouwbaar zijn. Uit nadere analyses blijkt dat het aandeel missende parketnummers vooral in de eerste jaren groot is (zie, meer uitgebreid, Bijlage I). Het is aannemelijk dat dit gedeeltelijk voor een vertekening van de detentieduur zorgt, waardoor de detentieduur in eerdere jaren wellicht lager lijkt dan deze daadwerkelijk is. Dit kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld. Voor de resultaten die volgen in de rest van het hoofdstuk dient rekening te worden gehouden met deze beperkingen.

Ten slotte gaan we hier in op de relatie tussen leeftijd en de detentieduur. Op dit vlak zien we dat er steeds meer verschillen zijn gekomen tussen leeftijdsgroepen in de detentieduur. Tot 2010 zijn er weinig verschillen tussen leeftijdsgroepen, maar daarna loopt de gemiddelde detentieduur per leeftijdsgroep uiteen (figuur 3.8). Voor jongeren tot en met 21 jaar stijgt de detentieduur tot en met 2011 tot gemiddeld 17 maanden, waarna deze tussen 2012 en 2020 rond de 15 maanden blijft. Voor oudere groepen wordt de gemiddelde detentieduur geleidelijk hoger, waarbij de stijging het grootst is voor 45-plussers. De relatie tussen leeftijd en de lengte van detentie wordt dus steeds sterker. In het covidjaar 2020 zien we een piek voor alle groepen, wat er wederom op duidt dat toen vooral de ‘zware’ gevallen in de PI’s zaten. Na dit jaar daalt de detentieduur weer aanzienlijk, met name voor de jongere leeftijdsgroepen.

Figuur 3.8. Gemiddelde detentieduur in maanden van afgestrafte gedetineerden op basis van parketnummers voor leeftijdsgroepen, gevangeniswezen 2005-2022.

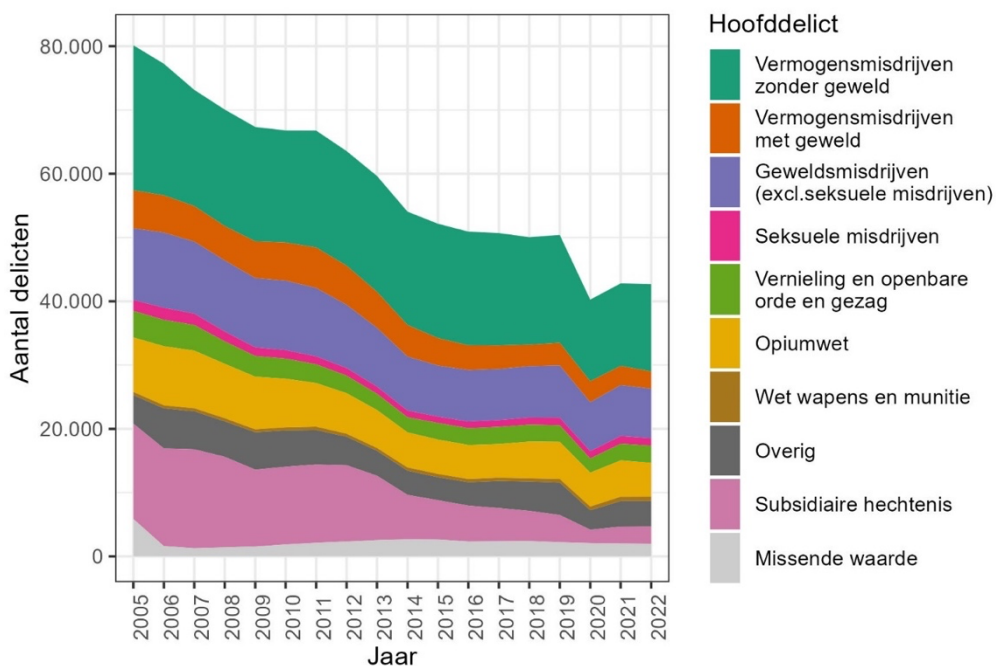


3.3.4 Delicten en detentieduur

In deze paragraaf tonen we voor welke delicten gedetineerden zijn veroordeeld of welke delicten ten laste zijn gelegd. We gaan daarbij uit van een aangepaste versie van de DJI-classificatie die nagenoeg gelijk is aan de Standaard Classificatie Misdrijven (SCM) zoals gebruikt door Moolenaar en collega's (2023). Daarbij wordt steeds gekeken naar het hoofddelict, oftewel het eerste delict binnen een parketnummer dat de meest recente aanklacht omvat. Zoals we eerder hebben gezien (figuur 3.5), komt een groot deel van de daling van het gegeven dat steeds minder gedetineerden in subsidiaire hechtenis zitten (figuur 3.9). Verder zien we een daling over

de hele linie van verschillende delicten. Het aantal delicten betreffende vermogensmisdrijven met geweld en Opiumwet zijn iets meer in relatieve mate afgenomen. Voor de eerste categorie is het aantal delicten gedaald van ongeveer 6.000 in 2005 naar ongeveer 3.500 in 2019. Drugsgelateerde delicten (Opiumwet) daalden deze periode van 8.500 naar 5.800. Hoewel dit aantal delicten blijft dalen tot en met 2022, is er relatief gezien ten opzichte van andere delicten wel een relatief minder sterke afname van dit type delicten. Alhoewel sommige delicten dus relatief meer afnemen dan anderen, zien we over de hele linie geen grote verschuivingen in de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie op basis van hoofddelict.

Figuur 3.9. Aantal hoofddelicten op basis van parketnummers in het gevangeniswezen 2005-2022.

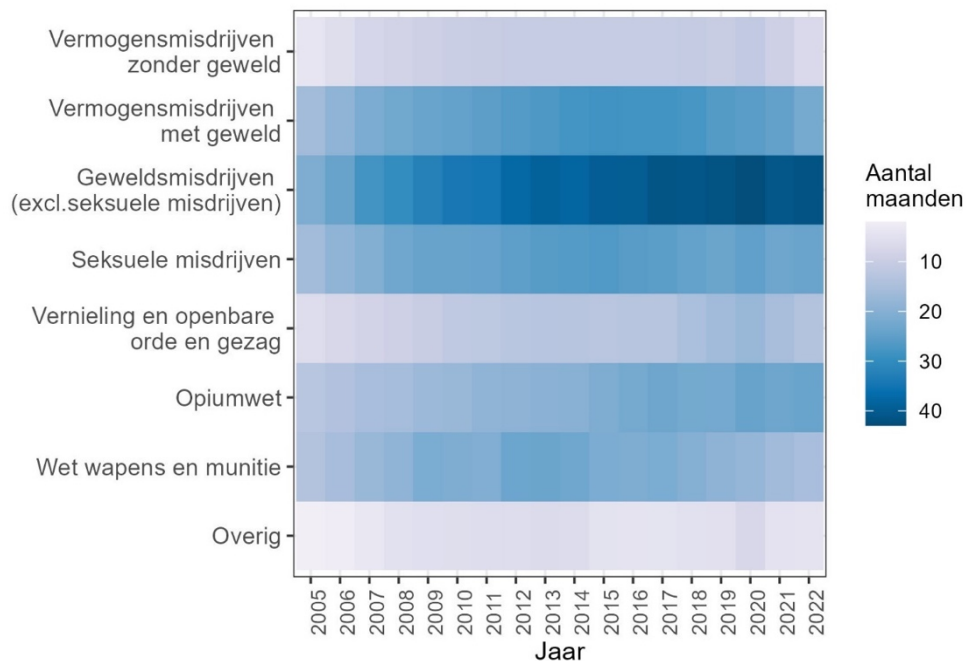


Noot: de categorie 'Overig' omvat hier 1) Overig Wetboek van Strafrecht 2) Verkeer (misdrijven en overtredingen) en 3) Overige wetten. Subsidiaire hechtenis is niet gekoppeld aan een specifiek delict en is daarom hier als aparte categorie opgenomen.

De aard van de gedetineerdenpopulatie is niet alleen af te lezen aan het type delict waarvoor men zit, maar ook aan de bijbehorende detentieduur. Daarom kijken we hier naar de relatie tussen type delict en de gemiddelde detentieduur voor afgestrafte gedetineerden. In figuur 3.10 staat een *heatmap* voor alle type delicten. Naarmate de detentieduur hoger is in een bepaald jaar voor een bepaald delict, is de kleur daarvan donkerder. Voor de meeste delicten neemt de gemiddelde detentieduur toe tijdens de onderzoeksperiode, vooral in de eerste jaren (vgl. figuur 3.6 en figuur 3.7). Er bestaan daarnaast wel aanzienlijke verschillen tussen type delicten in de ontwikkeling van de detentieduur. De toename van detentieduur is met name groot voor geweldsmisdrijven. Er is sprake van een verdubbeling in detentieduur tussen 2005 en 2019, van 21 naar 41 maanden gemiddeld. Dit komt grotendeels overeen met ander onderzoek rondom punitiviteit (Van Tulder, 2019), al blijven dergelijke vergelijkingen ingewikkeld. De detentieduur voor drugsgelateerde delicten (Opiumwet) neemt ook toe. Deze ontwikkeling in detentieduur komt niet overeen met studies als Van Tulder (2019) en van Boone en collega's (2022), dit behoeft nader onderzoek. De detentieduur voor vermogensmisdrijven met geweld is na 2017 weer

gedaald na een toename in voorgaande jaren. In 2017 was de gemiddelde detentieduur 28 maanden, in 2022 bedroeg deze 22 maanden. Voor de Wet wapens en munitie zien we juist dat de gemiddelde detentieduur over het algemeen daalt tijdens de onderzoeksperiode, nadat deze eerst licht is toegenomen. De resultaten laten dus een gevarieerd beeld zien van de relatie tussen hoofddelict en de detentieduur voor afgestrafte gedetineerden.

Figuur 3.10. Heatmap van gemiddelde detentieduur van afgestrafte gedetineerden voor meerdere hoofddelicten in het gevangeniswezen 2005-2022.

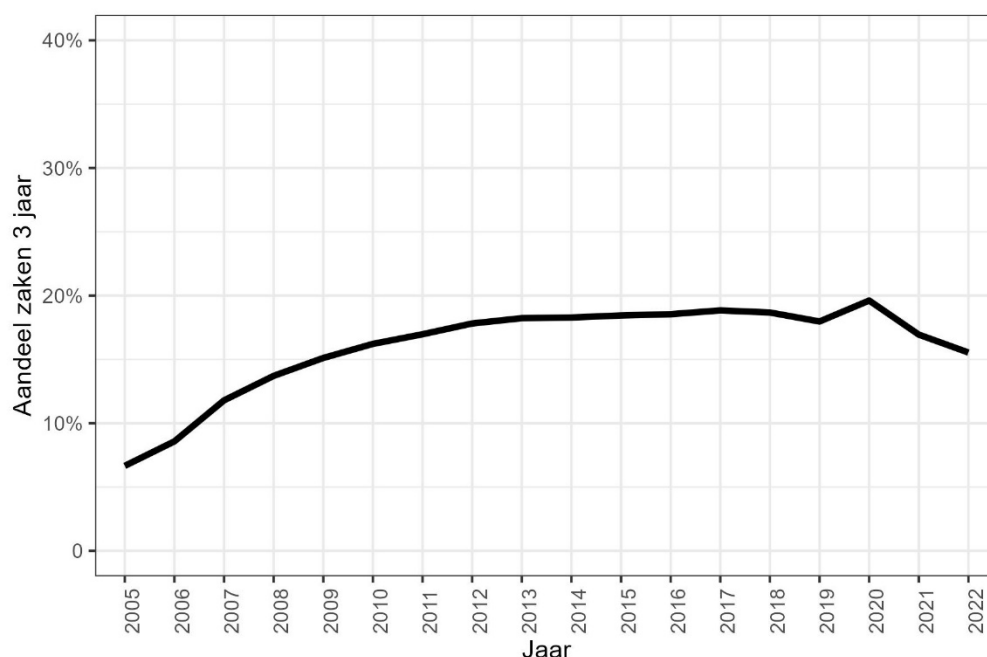


Noot: de categorie ‘Overig’ omvat hier 1) Overig Wetboek van Strafrecht 2) Verkeer (misdrijven en overtredingen) en 3) Overige wetten.

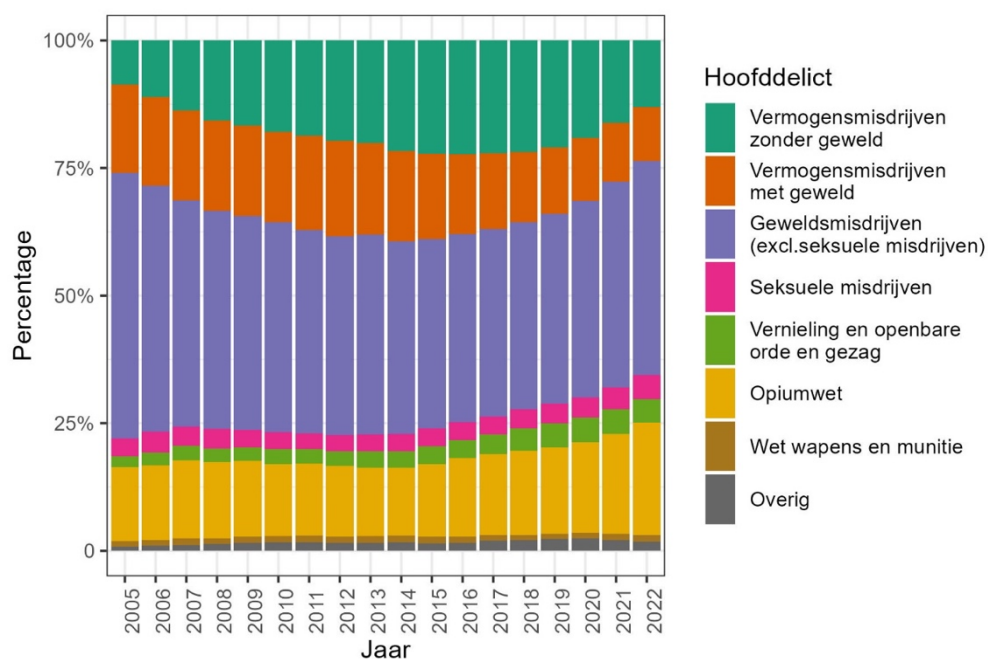
Ten slotte richten we ons op het aandeel afgestrafte gedetineerden dat 3 jaar of langer in detentie zit. Dit geeft een beeld van hoe het ‘zwaardere’ deel van de populatie zich heeft ontwikkeld. In lijn met de figuren 3.6 en 3.7, zien we dat het aandeel parketnummers waarvoor men 3 jaar of langer zit relatief toeneemt in de periode 2005-2013, van 6% naar 18% (figuur 3.11). Daarna blijft dit aandeel ongeveer stabiel, met weer een afname in de laatste jaren. Gedetineerden die zijn afgestraft voor 3 jaar of meer in een zaak zijn dus geleidelijk een groter deel van de populatie gaan vormen, dit gebeurde hoofdzakelijk tussen 2005 en 2013.

Kijken we verder voor welk type delict deze gedetineerden vastzitten, dan zien we veranderingen over de tijd (figuur 3.12). In de eerste jaren zit men vooral voor geweldsdelicten, in 2005 is dit 52% van alle afgestrafte zaken met 3 jaar of meer detentieduur. Daarna wordt vooral het aandeel vermogensdelicten zonder geweld steeds groter binnen deze groep. Dit aandeel stijgt van 9% naar 22% in de periode 2005-2017. De laatste jaren neemt ook het aandeel Opiumwet toe. In 2022 vormen geweldsdelicten (42%), drugsgelerateerde delicten (22%) en vermogensdelicten zonder geweld (13%) de grootste categorieën binnen de parketnummers met een detentieduur van 3 jaar of meer.

Figuur 3.11. Aandeel parketnummers met detentieduur van 3 jaar of langer in het gevangeniswezen 2005-2022.



Figuur 3.12. Aandeel hoofddelicten op basis van parketnummers voor afgestrafte gedetineerden die 3 jaar of langer in detentie verblijven, gevangeniswezen 2005-2022.



3.4 Georganiseerde criminaliteit in de gedetineerdenpopulatie

Het tweede deel van de resultaten in dit hoofdstuk betreft een verdiepingsslag. We kijken hierbij specifiek naar een aantal delicten die mogelijk zijn te relateren aan georganiseerde

criminaliteit. We benadrukken dat een dergelijke analyse niet volledig is en deels overlapt met zaken die weinig met georganiseerde criminaliteit van doen hebben. We onderzoeken bijvoorbeeld het aantal zaken waarin moord ten laste is gelegd, maar lang niet alle moordzaken hebben een verband met georganiseerde criminaliteit (vgl. Adjiembaks et al., 2024: 36-39). Desalniettemin geven deze resultaten een indicatie van de instroom van gedetineerden gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit (gc-gedetineerden) in de onderzoeksperiode en hoeveel gedetineerden met ernstige delicten er in detentie zitten. We richten ons op de volgende selectie van delicten: moord (art. 289 Sr), gekwalificeerde doodslag (art. 288 Sr), doodslag (art. 287 Sr), deelname aan een criminele organisatie (art. 140 Sr), afpersing (art. 317 Sr), Opiumwet (artikelen 3 en 4 Opw), mensenhandel en uitbuiting (art. 273f Sr), en witwassen (art. 420bis Sr). Aan het eind gaan we ook dieper in op ondermijningszaken zoals door het OM gelabeld.

De resultaten hier zijn op meerdere punten niet direct vergelijkbaar met het eerste deel van de resultaten. Ten eerste worden hier alle delicten geteld die in de zaak ten laste zijn gelegd. Het gaat dus niet alleen om het hoofddelict, maar of een delict überhaupt ten laste is gelegd. Dit kan ertoe leiden dat er een zekere 'inflatie' bestaat in het tellen van het aantal delicten, omdat een zaak met meerdere relevante delicten meermaals wordt geteld in het aantal delicten. Deze manier van tellen geeft echter wel een completer overzicht van het type delicten dat ten laste is gelegd of waarvoor men is veroordeeld, aangezien bij het hoofddelict alleen wordt gekeken naar eerste delict op de aanklacht. Ten tweede kijken we hier naar een selectie van de Opiumwet die meer ernstige delicten bevat, namelijk de artikelen 3 en 4, waardoor deze niet vergelijkbaar is met de resultaten over de algemene populatie.

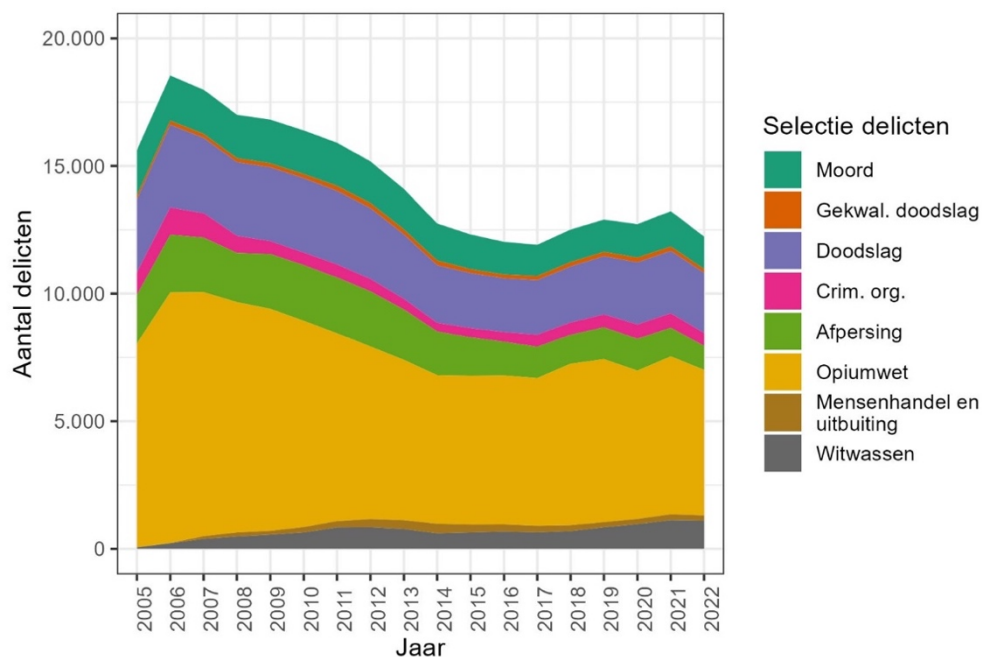
Voor aanvang van de volgende analyse resumeren we kort hoe de aanpak van georganiseerde misdaad is verlopen in de onderzoeksperiode. Zoals benoemd in het inleidende hoofdstuk heeft de aanpak van georganiseerde misdaad de laatste jaren veel aandacht gekregen (Nelen et al., 2023). De oorsprong van de huidige aanpak is terug te leiden tot de jaren '90, maar krijgt vanaf 2011 serieuze prioriteit bij politie, OM en bestuurlijke organen. Op bestuurlijk vlak waren daarvoor ook al eerdere maatregelen ontwikkeld, zoals de wet Bibob. In jaarverslagen van politie en justitie wordt sinds 2011 melding gemaakt van het aantal aangepakte csv's. Zo bedroeg dit aantal 568 in 2011 (Politie, 2011), 1.369 in 2016 (Politie, 2016) en 1.800 in 2023 (Politie, 2023). Kijken we puur naar de csv's, dan zien we dus een stijgende lijn in de aanpak en aandacht hiervoor. In het kader van ondermijning zijn er ook veel andere initiatieven ontplooid met instrumenten die zowel dader-, slachtoffer- als situationeel gericht zijn (Pardal et al., 2023). In de analyse hieronder onderzoeken we welke mogelijke effecten deze aandacht voor georganiseerde criminaliteit heeft gehad op de instroom van bepaalde gedetineerden in detentie.

3.4.1 Zware delicten en detentieduur

We nemen een aantal ontwikkelingen waar betreffende de selectie van zwaardere delicten die op parketnummers verschijnen, zowel op absoluut als relatief vlak. Ten eerste neemt het aantal delicten af tussen 2006 en 2017, namelijk van 18.500 naar 11.900 (figuur 3.13). We zien in deze periode vooral een sterke daling van het aantal drugsgerelateerde delicten, maar ook van afpersing en doodslag in mindere mate. Vanaf 2017 zien we echter een kentering en neemt het aantal delicten weer toe tot 13.200 in 2021, waarna het weer licht daalt in 2022. Binnen deze verandering stijgt het aantal drugsgerelateerde delicten, van 5.790 in 2017 tot 6.190 in 2021. Ook het aantal delicten omtrent doodslag neemt weer toe, van 2.130 naar 2.440 in deze periode.

Verder zijn er twee andere opvallende ontwikkelingen (figuur 3.13). Voor artikel 140 Sr, dat specifiek gelinkt is aan georganiseerde misdaad, valt te zien dat het stond op 1.070 parketnummers in 2006. Dit aantal neemt met meer dan de helft af tot 2017 (480 zaken), waarna het weer toeneemt tot 510 zaken in 2021. We nemen dus waar dat de toegenomen aandacht voor csv's niet gelijkloopt met het aantal zaken met artikel 140 Sr waarvoor men gedetineerd is. Het kan echter zijn dat hier een vertraagd effect optreedt, waarin we de effecten van de aanpak van georganiseerde misdaad pas in latere jaren terugzien in de detentiecijfers vanwege de complexiteit van deze zaken die vele jaren nodig hebben om op te bouwen (vgl. Kruisbergen et al., 2019). Daarnaast is er een gestage toename in het aantal zaken rondom witwassen en mensenhandel en uitbuiting. Hoewel deze een klein deel vormen van het totaal aantal geselecteerde delicten, zien we over de hele onderzoeksperiode dat het aantal gedetineerden dat veroordeeld is voor witwassen, mensenhandel en uitbuiting toeneemt. Zo neemt voor witwassen het aantal delicten toe van 220 naar 1.120 in de periode 2006-2021. In dezelfde periode stijgt het aantal delicten voor mensenhandel en uitbuiting van 6 naar 207. Over het algemeen zijn er dus verschillende ontwikkelingen rondom de diverse delicten die mogelijk een relatie hebben met georganiseerde criminaliteit. Dit kan te maken maken met welke prioriteiten er binnen de aanpak van georganiseerde misdaad worden gesteld, maar eerder onderzoek toont dat deze relaties lastig zijn vast te stellen (De Boer et al., 2024).

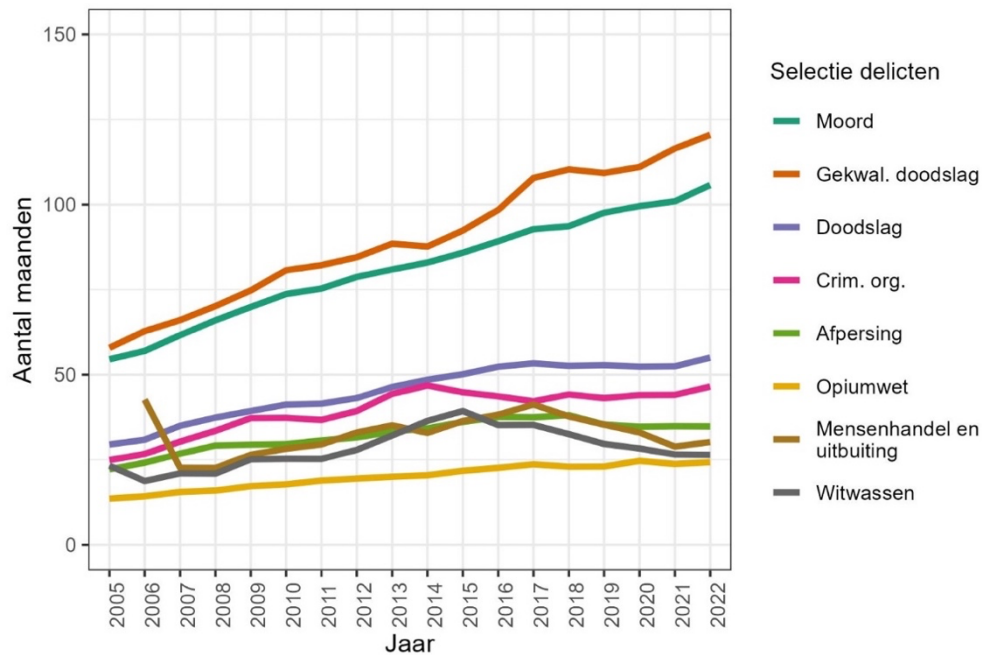
Figuur 3.13. Aantal mogelijke gc-delicten (delicten rondom georganiseerde criminaliteit) op basis van parketnummers in het gevangeniswezen 2005-2022.



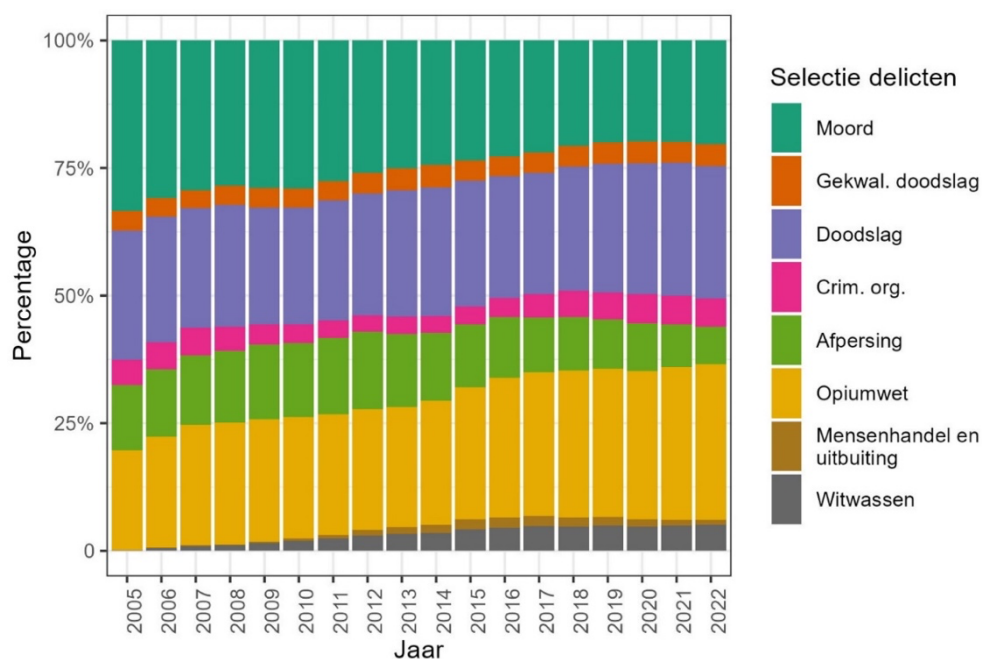
De gemiddelde detentieduur voor zaken waarin deze delicten voorkomen is ook gestegen (figuur 3.14). Voor moord en gekwalificeerde doodslag stijgt de detentieduur van respectievelijk 55 en 58 maanden in 2005 tot respectievelijk 106 en 120 maanden in 2022. Hier ligt aan ten grondslag dat er steeds zwaardere straffen worden uitgedeeld voor misdrijven tegen het leven (Van Tulder, 2019). Het kan ook zijn dat gedetineerden in eerdere jaren van de onderzoeksperiode al in aanmerking zijn gekomen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, terwijl dat voor

gedetineerden die later zijn ingesloten nog niet mogelijk is geweest. Verder is de gemiddelde detentieduur voor andere delicten ook toegenomen, zij het in minder grote mate. De detentieduur voor deelname aan een criminele organisatie stijgt tot 2014 en blijft daarna min of meer stabiel rond de 45 maanden. Voor witwassen en mensenhandel en uitbuiting neemt de detentieduur in de laatste jaren juist weer af. We zien dus ook hier variatie tussen de delicten in de hoogte en ontwikkeling van detentieduur.

Figuur 3.14. Gemiddelde detentieduur van afgestrafte gedetineerden voor mogelijke gc-delicten in het gevangeniswezen 2005-2022.



Figuur 3.15. Aandeel mogelijke gc-delicten op basis van parketnummers voor afgestrafte gedetineerden die 3 jaar of langer in detentie verblijven, gevangeniswezen 2005-2022.



Net als in het vorige deel van de resultaten, kijken we naar afgestrafte gedetineerden die 3 jaar of langer in detentie zitten. We zagen al eerder dat dit aandeel gedetineerden relatief toeneemt in de gedetineerdenpopulatie (figuur 3.11), hoewel het aantal gedetineerden absoluut daalt (figuur 3.1). We kijken hier specifiek naar de verdeling van gc-delicten binnen deze groep (figuur 3.15). De grootste aandelen mogelijke gc-delicten in 2005 betreffen moord (33%), doodslag (25%) en drugsgerelateerd (20%). Er vinden wel veranderingen plaats over de tijd. Zo wordt het aandeel moord steeds minder groot (20% in 2022), terwijl het aandeel drugsgerelateerd juist verder toeneemt (31% in 2022). Verder zien we bij afpersing een relatieve afname gedurende de onderzoeksperiode, terwijl witwassen juist in aandeel stijgt. Ten slotte is er voor deelname aan een criminele organisatie een toename te zien in de afgelopen jaren, van 3% in 2014 naar 6% in 2022.

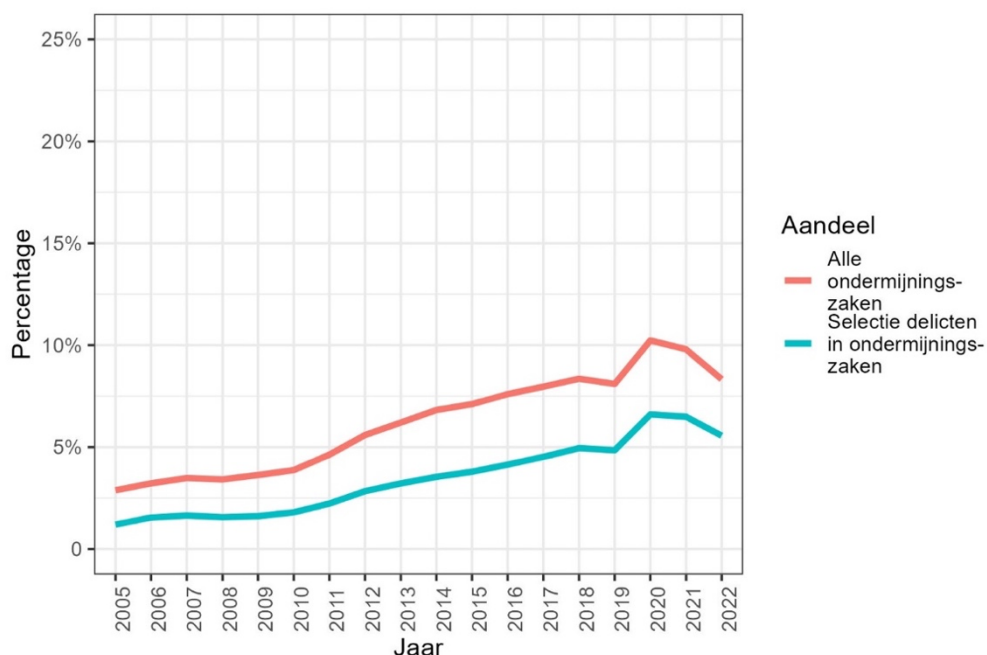
3.4.2 Ondernijningszaken

Ten slotte onderzoeken we hier hoe de geselecteerde delicten zich verhouden tot ondernijningszaken die zich richten op csv's. Ondernijningszaken rondom csv's vormen een aparte categorie binnen het OM, ook wel bekend als Werkomgeving vier. Hieronder vallen complexe zaken rondom georganiseerde misdaad in drugshandel en -productie, maar bijvoorbeeld ook zaken rondom zeden-, milieu- en fraudemisdrijven in mindere mate (OM, 2023). Deze zaken kunnen zowel door het Landelijk Parket, Functioneel Parket of door Arrondissementsparketten worden uitgevoerd. In principe bepaalt de officier van justitie of een zaak gekwalificeerd wordt als ondernijningszaak en deze classificatie kan van meerdere factoren afhankelijk zijn. Bij de presentatie van de gegevens hieronder is het belangrijk om op te merken dat de registratie van ondernijningszaken vanaf 2016 serieus vorm heeft gekregen. Zaken van voor die periode zijn ook geclassificeerd, maar op minder systematische wijze. De gegevens zijn dus niet volledig consistent over de tijd.

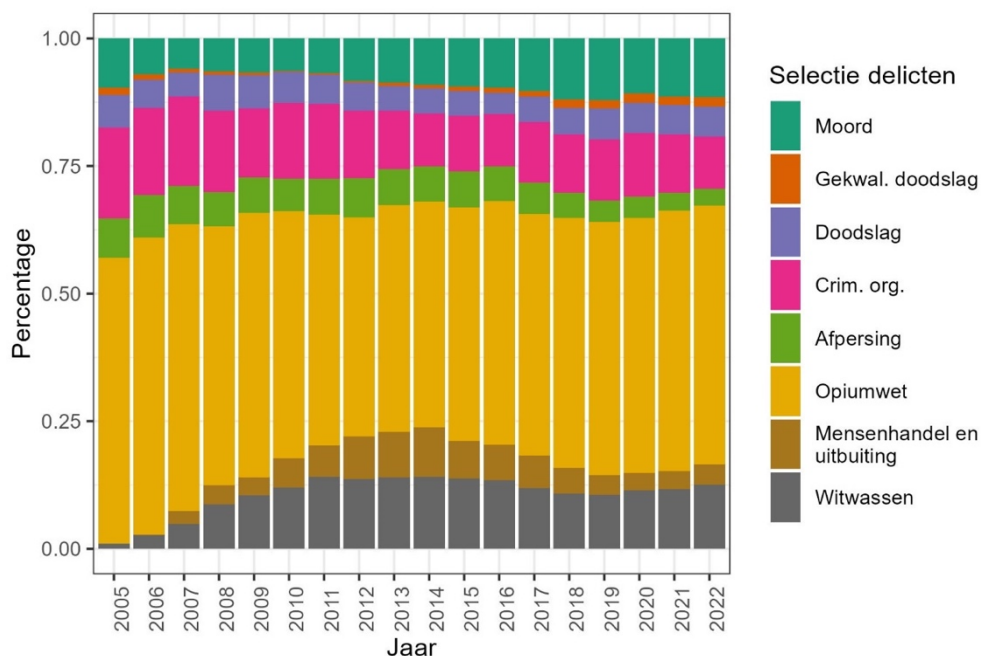
Er is een duidelijke trend in het aandeel ondernijningszaken (figuur 3.16). De rode lijn in de figuur geeft weer welk aandeel van alle parketnummers is geclassificeerd als een ondernijningszaak door het OM. We zien dat dit in het begin van de onderzoeksperiode nog rond de 2 à 3% ligt. Vanaf 2010 vindt er een stijging plaats, wat dus overeenkomt met de toegenomen aandacht voor dit soort zaken sindsdien. In recente jaren ligt het aandeel ondernijningszaken rond de 10%, al neemt het in het 2022 relatief wel weer af. We benadrukken hier dat deze stijging waarschijnlijk een gevolg is van hoe het OM dergelijke zaken is gaan registreren. Bij figuur 3.13 was bijvoorbeeld te zien dat aantal zaken met artikel 140 Sr, wat ook een sterke indicatie van ondernijning is, een andere trend vertoont.

De blauwe lijn geeft verder aan welk aandeel van de ondernijningszaken minstens één van de delicten bevat zoals in de inleiding van dit deel benoemd. Hier valt uit op te maken dat een groot aandeel van de ondernijningszaken deze delicten betreft, maar tegelijkertijd dat dit lang niet voor alle ondernijningszaken geldt. Doorgaans bevatten zo'n 60 à 65% van alle ondernijningszaken minstens één van deze delicten zoals doodslag, afpersing, criminele organisatie en/of drugsgerelateerd. Kijken we naar de ondernijningszaken met minstens één van deze delicten, dan zien we dat het in de beginperiode gaat om ongeveer 1 à 2% van alle parketnummers, daarna stijgt het tot 5 à 6% in de laatste jaren. Het aandeel met deze selectie van delicten volgt over het algemeen de trend van het gehele aandeel ondernijningszaken.

Figuur 3.16. Aandeel ondermijningszaken en mogelijke gc-delicten daarbinnen van het totaal aantal parketnummers in het gevangeniswezen 2005-2022.



Figuur 3.17. Aandeel mogelijke gc-delicten die onderdeel zijn van een ondermijningszaak voor gevangeniswezen 2005-2022.



Als we verder inzoomen op de ondermijningszaken met de selectie van gc-delicten, dan vallen een paar dingen op (figuur 3.17). We zien dat in 2005 een groot deel van deze zaken gaat over drugsgerelateerde delicten (56%) en criminele organisatie (17%). Drugsgerelateerde delicten blijven daarbij het grootste deel van ondermijningszaken vormen met betrekking tot de

selectie van delicten, in 2022 was dit aandeel nog 51%. Daarnaast neemt relatief wel het aantal zaken rondom moord, mensenhandel en uitbuiting en witwassen toe in de onderzoeksperiode, al blijft het aandeel in ondermijningszaken relatief klein. We zien juist een kleine afname bij deelname een criminele organisatie, in 2022 was dit nog bij 10% van ondermijningszaken aanwezig.

3.5 Resultaten van beschikkingen in detentie

In het laatste deel van dit hoofdstuk geven we op basis van een bestand over beschikkingen binnen de PI's inzicht in de mate van incidenten en de mogelijke effecten daarvan op het werkklimaat. Binnen de PI's hebben directeuren of hun plaatsvervangers de mogelijkheid om ordemaatregelen of disciplinaire straffen op te leggen. Wanneer een gedetineerde wangedrag vertoont of zich op een andere manier niet aan de regels houdt, kan hierop een dergelijke straf of maatregel volgen. Dit wordt gedaan middels een beschikking die aangeeft om welk feitelijk gedrag het gaat en welke straf of maatregel hierop volgt. Deze registratie gebruiken we hier om een beeld te schetsen van welke voorvallen zich door de jaren heen hebben voorgedaan in de PI's, waarbij we ons richten op de aanleidingen voor de ordemaatregelen of disciplinaire straffen.

Aan het analyseren van een dergelijke registraties zitten wel een aantal haken en ogen (zie ook methodologische verantwoording in Bijlage I). Zo is de wijze waarop de beschikkingen worden opgeslagen en verwerkt veranderd door de jaren heen, wat de betrouwbaarheid en kwaliteit van de data kan beïnvloeden. Verder kan de manier van registreren verschillen tussen PI's en medewerkers, wat ertoe leidt dat sommige feitelijke gedragingen vaker gerapporteerd worden dan andere. Ook worden lang niet alle voorvallen vastgelegd, omdat hier bijvoorbeeld weinig tijd voor is, men de noodzaak niet inziet, dat het informeel wordt afgedaan of dat personeel in de PI bang is voor represailles. Ten slotte geven medewerkers van DJI aan dat er variatie bestaat in het prioriteren van adequate incidentregistratie door de jaren heen, waarbij in recente jaren er meer prioriteit hieromtrent is geweest. Kortom, de resultaten kunnen worden beschouwd als indicatief, maar niet als een zuivere reflectie van wat er in de PI's gebeurt.

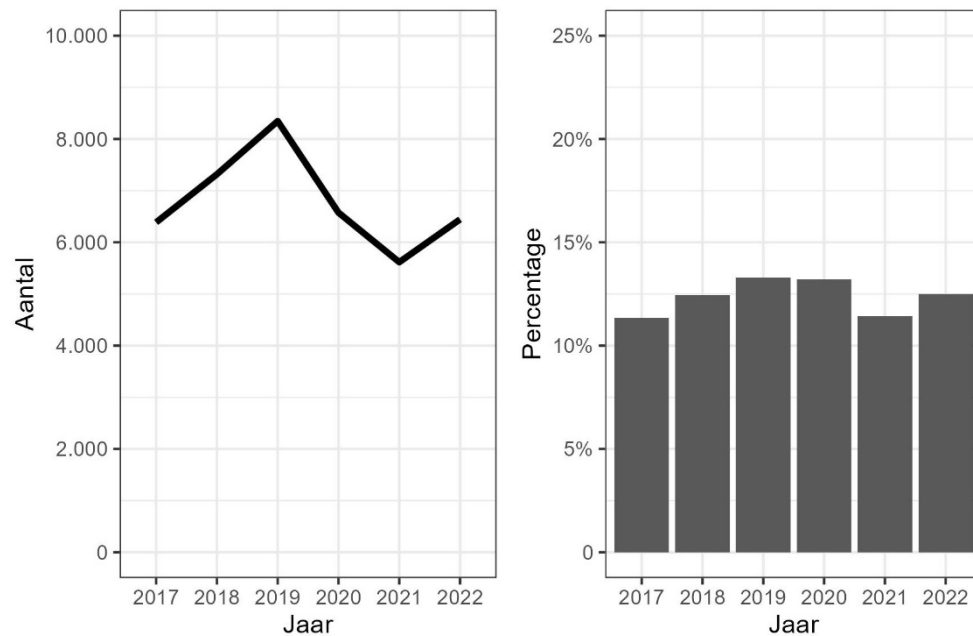
Gegevens over de beschikkingen zijn vanaf 2017 beschikbaar met een zekere mate van betrouwbaarheid, wat daarmee het beginpunt van de analyse vormt. Verder wordt er een breed aantal gedragingen vastgelegd binnen de beschikkingen, maar deze zijn niet allemaal even relevant in het kader van ondermijnende criminaliteit. Daarom hebben we eerst een selectie hierin gemaakt (zie methodologische verantwoording in Bijlage I). De resultaten die volgen geven dus geen overzicht van alle incidenten die zich hebben voorgedaan waarop een maatregel volgt, maar slechts van dat deel dat mogelijk relevant is rondom het thema ondermijning.

3.5.1 Ontwikkelingen in hoeveelheid gedragingen

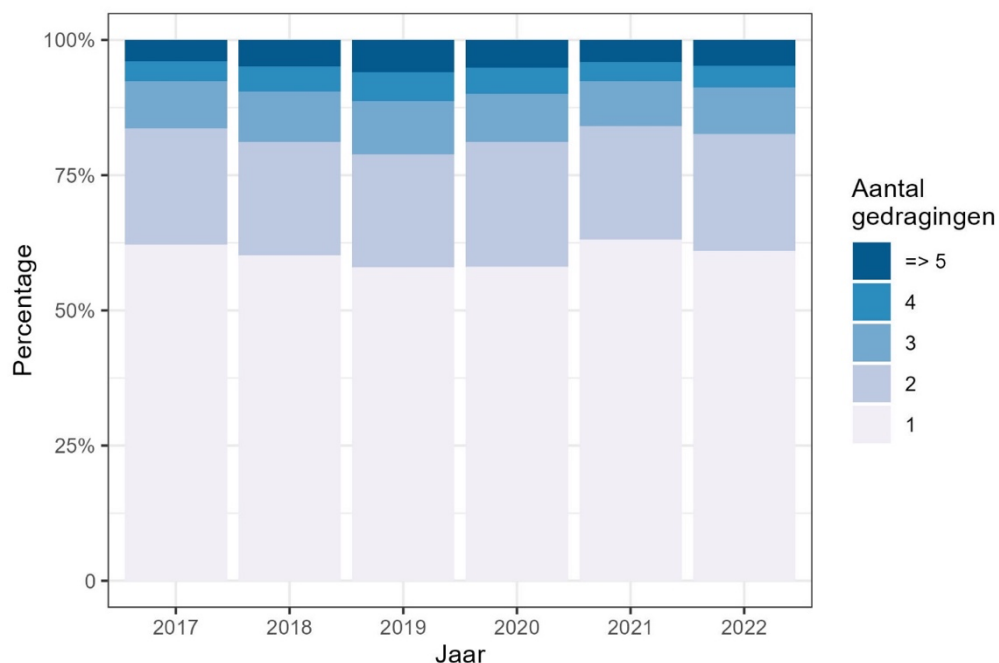
Figuur 3.18 toont de totale hoeveelheid gedragingen die is geregistreerd tussen 2017-2022 en welk aandeel gedetineerden op jaarbasis een beschikking tegen zich heeft lopen. Belangrijk om op te merken is dat meerdere gedragingen binnen één beschikking kunnen worden vastgelegd, het aantal gedragingen is dus groter dan het aantal beschikkingen. Ten eerste zien we dat het aantal gedragingen toeneemt van 6.380 naar 8.350 tussen 2017 en 2019, wat erop duidt dat er meer voorvallen hebben plaatsgevonden. In deze periode stijgt het aandeel gedetineerden dat geregistreerd is voor een gedraging van 11,3% naar 13,3%. Hoewel er in deze periode dus een kleine toename is, laten de percentages ook zien dat tegenover het overgrote deel van de gedetineerden geen beschikkingen zijn opgemaakt. Verder daalt het totale aantal gedragingen na

2019, tot 6.450 in 2022. Het aandeel onder gedetineerden neemt na 2020 ook weer af, tot 12,5% in 2022.

Figuur 3.18. Totaal aantal gedragingen geregistreerd in beschikkingen (links) en aandeel gedetineerden met een beschikking (rechts) in het gevangeniswezen 2017-2022.



Figuur 3.19. Aantal gedragingen per gedetineerde met een beschikking in het gevangeniswezen 2017-2022.



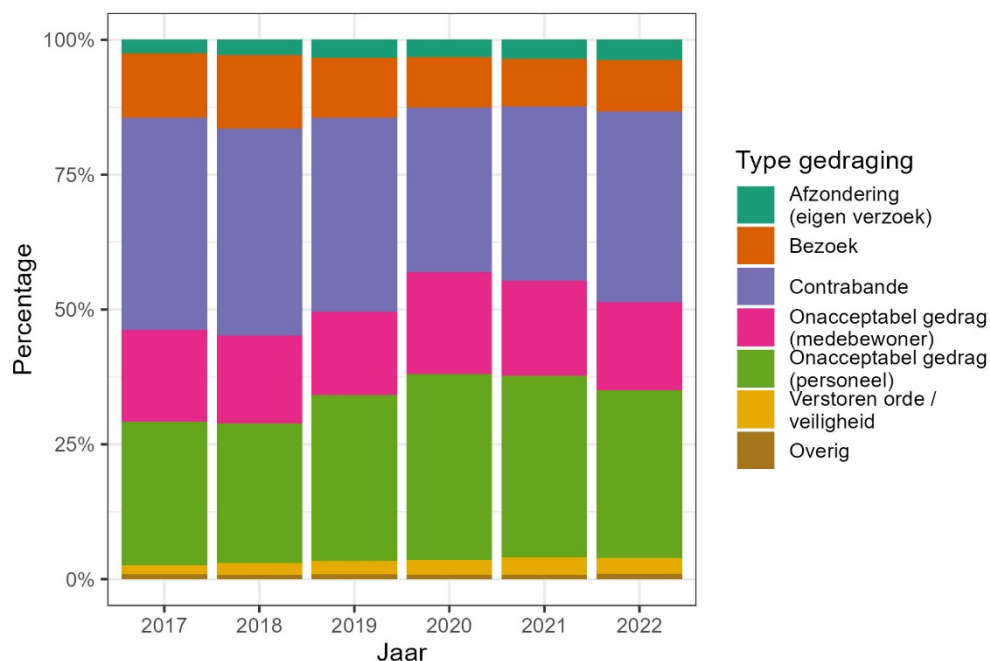
Onder de groep gedetineerden die een beschikking hebben, zien we ook veel verschillen in het aantal gedragingen waarvoor ze tot de orde worden geroepen (figuur 3.19). Het grootste deel van de gedetineerden met een beschikking is geregistreerd voor één specifieke gedraging. Er

is een stijgende lijn tot en met 2020 in het aantal gedetineerden dat twee of meer gedragingen op hun naam had staan. Er zijn in deze periode dus relatief steeds meer gedetineerden die voor meerdere voorvallen verantwoordelijk zijn. Een zeer kleine groep gedetineerden, rond de 3 à 4% van degenen met een beschikking, heeft zelfs vijf of meer gedragingen op hun naam staan. Vooral het covidjaar 2020 lijkt uitdagend te zijn geweest. Hoewel het totaal aantal gedragingen lager was in dit jaar (figuur 3.18), was het gemiddeld aantal gedragingen per gedetineerde op zijn hoogste punt. Er waren dus waarschijnlijk een select aantal gedetineerden dat voor veel problemen zorgde. Dit betreft echter enkele honderden gedetineerden in totaal.

3.5.2 Type gedragingen en leeftijd

Figuur 3.20 weergeeft in welke mate bepaalde type gedragingen, op basis van de gemaakte selectie, relatief voorkomen per jaar. Over het algemeen is het in bezit hebben van contrabande de meest voorkomende ongewenste gedraging, gevolgd door onacceptabel gedrag richting het personeel, onacceptabel gedrag richting medebewoners en incidenten rondom bezoek. Bij dat laatste gaat het vooral om pogingen tot het invoeren van drugs of andere verboden middelen. Qua ontwikkeling in deze gedragingen valt vooral op dat onacceptabel gedrag tegenover het personeel vaker voorkomt. Met name in de covidjaren 2020 en 2021 kwam dit relatief veel voor, respectievelijk 35% en 34%. Dit kan erop wijzen dat werkklimaat voor medewerkers binnen de PI's moeilijker wordt, maar zoals gezegd kunnen hier ook registratie-effecten aan ten grondslag liggen. De toename van onacceptabel gedrag richting personeel kan ook samenhangen met de relatieve afname rondom het in bezit hebben van contrabande. Dit percentage daalde bijvoorbeeld van 39% in 2017 naar 30% in 2020, wellicht omdat er minder bezoek was tijdens covid dat contrabande kon smokkelen.

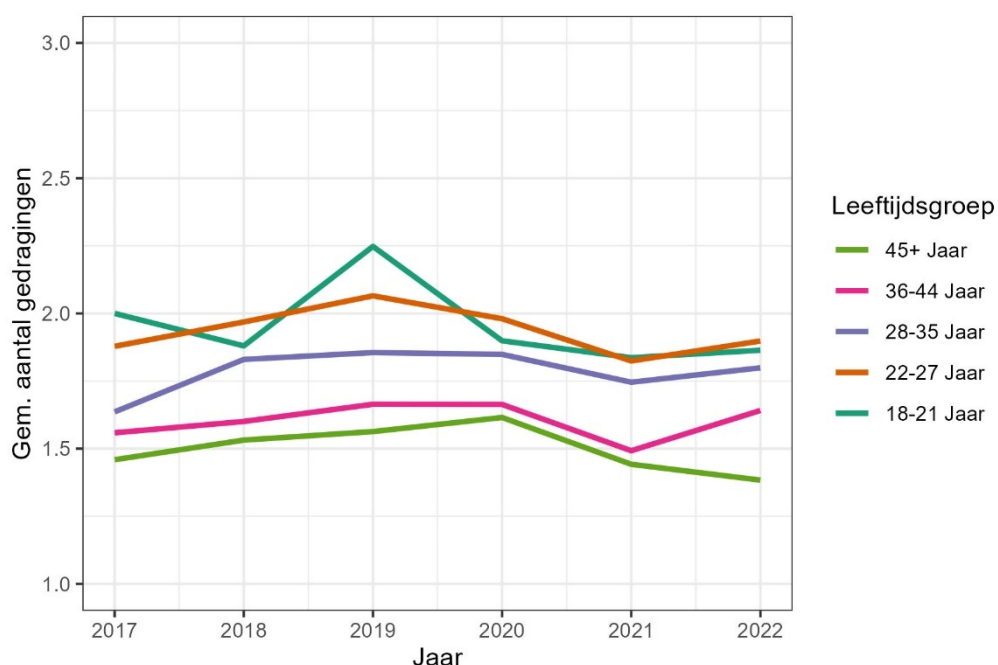
Figuur 3.20. Aandeel van type gedragingen geregistreerd in beschikkingen in het gevangeniswezen 2017-2022.



Noot: de categorie 'Overig' omvat hier 1) het weigeren van bezoek (vervoer) 2) het weigeren van een specifieke celgenoot en 3) op de zeef zetten (controle voor drugs slikken).

Als laatste leggen we nog de relatie tussen leeftijd en het aantal gedragingen voor gedetineerden met een beschikking. Hier wordt het grootste deel van de gedetineerden, die zonder beschikking, wederom dus niet meegeteld. Jongeren tot en met 27 jaar zorgen gemiddeld voor meer problemen in detentie (figuur 3.21). De jongste leeftijdsgroep schommelt zo rond de twee gedragingen per jaar, terwijl de oudste leeftijdsgroep ongeveer anderhalf gedragingen vertoont. In 2019 is er een opleving waarbij vooral de jongste groep voor veel incidenten lijkt te zorgen. De trends zijn echter over het algemeen min of meer stabiel. Er is dus een relatie tussen leeftijd en het aantal gedragingen, maar deze verandert niet duidelijk door de tijd heen. Relevant om hier te noemen is dat jongeren gemiddeld korter in detentie zitten dan ouderen (figuur 3.8). In die kortere tijd zijn ze dus welk vaker betrokken bij voorvallen.

Figuur 3.21. Gemiddeld aantal gedragingen per leeftijdsgroep voor gedetineerden met een beschikking in het gevangeniswezen 2017-2022.



3.6 Conclusie

De resultaten in dit hoofdstuk hebben betrekking op (1) algemene ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie – waar vooraf wel enkele selecties in zijn gemaakt, (2) ontwikkelingen rondom de instroom van gedetineerden die mogelijk verband houden met georganiseerde criminaliteit en (3) op een selectie van beschikkingen binnen de PI's. De resultaten uit het eerste deel bouwen grotendeels voort op eerder onderzoeken rondom de omvang en compositie van de gedetineerdenpopulatie (zie, o.a. De Boer et al., 2024; Moolenaar et al., 2023). Zo is er sinds 2005 een aanzienlijke daling van het aantal gedetineerden en parketnummers waar te nemen, waarbij het aantal parketnummers per gedetineerde ook steeds lager wordt. De laatste jaren, vanaf 2016, vond er een redelijke stabilisatie plaats van het aantal gedetineerden, maar door covid in combinatie met personeelstekorten – waarover meer in hoofdstuk 6 – is dit aantal de laatste jaren nog meer gedaald. Vooral het aandeel justitiabelen dat op een verblijfstitel van principale of

subsidaire hechtenis zit is in de onderzoeksperiode steeds kleiner geworden. Daarnaast zien we een aanzienlijke daling in verschillende typen delicten waarvoor men gedetineerd zit, zowel als het gaat drugsgerelateerde, gewelds- en vermogensmisdrijven (vgl. Moolenaar et al., 2023). Net als in de rest van samenleving, is de gedetineerdenpopulatie gemiddeld ook steeds ouder.

Binnen deze kleiner wordende populatie zien we een aantal opvallende ontwikkelingen, waaronder een detentieduur voor afgestrafte gedetineerden die vooral tussen 2005 en 2013 toeneemt. Sindsdien blijft de detentieduur vrij stabiel, met uitzondering van schommelingen in covidjaren. De spreiding van detentieduur neemt ook toe, wat wil zeggen dat onder de afgestrafte gedetineerden er steeds meer zijn die *of* relatief kort *of* relatief lang in detentie zitten. Daarbij neemt de detentieduur voor de meeste delicten tevens toe, vooral voor (ernstige) geweldsmisdrijven zit men gemiddeld langer in detentie in de laatste tien jaar. Tezamen zorgt dit ervoor dat er relatief kleine groep van gedetineerden is met een detentieduur van minstens 3 jaar. Op het hoogste punt vormen zij zo'n 20% van de afgestraften en zitten zij meestal voor een drugsgerelateerd, gewelds- of vermogensmisdrijf (of een combinatie daarvan). We observeren echter ook dat het aantal parketnummers rondom deze groep, en daarmee de omvang van de groep, de laatste paar jaar weer daalt. Wat precies ten grondslag ligt aan deze ontwikkelingen blijft lastig te duiden, ook omdat de resultaten niet direct vergelijkbaar zijn met andere studies. Mogelijke redenen zijn dat voor sommige delicten de ernst, de strafmaxima en/of de punitiviteit van de rechter is toegenomen, of dat we het effect zien van ontwikkelingen die eerder in het strafrechtelijk systeem hebben plaatsgevonden (vgl. De Boer et al., 2024). Bij dit laatste kan men bijvoorbeeld denken aan ingewikkelde opsporingsonderzoeken die pas op een veel later moment tot hoge straffen en daar mee lange detentie leiden. Belangrijk om verder te benadrukken hier is dat het aandeel missende parketnummers hoger was in de eerste jaren (bijlage I), waardoor de detentieduur in de periode 2005-2013 wellicht lager lijkt dan dat deze daadwerkelijk was (vgl. Moolenaar et al., 2023). Dit is echter niet vast te stellen omdat het missende waarden betreft.

In het tweede deel van de resultaten is er gekeken naar een aantal specifieke delicten die mogelijk een relatie hebben tot georganiseerde criminaliteit, zoals moord, deelname aan een criminele organisatie en witwassen. Het aantal delicten op dit vlak neemt aanzienlijk af tot ongeveer 2017, maar vertoont daarna weer een lichte stijging. Zo neemt het aantal zaken rondom deelname criminele organisatie af van 1.070 tot 480 in de periode 2006-2017. Vervolgens neemt het weer toe tot 510 zaken in 2021. Dit duidt erop dat in de laatste jaren weer meer gedetineerden vastzitten in verband met georganiseerde vormen van criminaliteit, al is deze toename gering. Daarnaast neemt de gemiddelde detentieduur voor verschillende van de geselecteerde delicten toe, met name voor zaken waarin moord en gekwalificeerde doodslag ten laste is gelegd. In overeenstemming met de resultaten uit het eerste deel, is er een groeiende groep langgedetineerden (3 jaar of meer) die vastzit voor delicten zoals moord, doodslag of drugsgerelateerd. Binnen deze groep zien we vooral dat het aandeel drugsgerelateerde delicten toeneemt, terwijl het aandeel moord juist relatief kleiner wordt. Ten slotte besteedt het OM aanzienlijk meer aandacht aan 'ondermijningszaken' in verband met georganiseerde criminaliteit. Dit duidt erop dat 'ondermijning' niet zozeer toeneemt, maar wel de registratie ervan in zaken. Het betreft hier voor het overgrote deel zaken rondom drugs en in mindere mate deelname aan een criminele organisatie, witwassen en moord.

Als laatste zijn de beschikkingen in detentie geanalyseerd en wat deze mogelijk zeggen over het werkklimaat. De focus was hier op voorvallen die mogelijk iets met georganiseerde criminaliteit of ondermijning te maken hebben. Daaruit bleek dat er vooral beschikkingen lopen

over het in bezit zijn van contrabande en onacceptabel gedrag richting medegedetineerden of personeel. Met name in ongewenste gedragingen richting personeel is een redelijke stijging waar te nemen sinds 2017, wat kan duiden op een verharding van het klimaat in detentie (zie ook hoofdstuk 4). Het kan hier echter ook om een registratie-effect gaan, omdat er meer aandacht is gekomen voor de registratie van incidenten. Verder wordt aan een klein deel van alle gedetineerden (12-13%) beschikkingen uitgereikt, waarvan een heel klein deel (0,3 à 0,4% van de totale populatie) verantwoordelijk is voor meerdere ongewenste gedragingen. Het aandeel gedetineerden dat beschikkingen tegen zich heeft lopen steeg tussen 2017-2020, maar daalde daarna in 2021 en 2022. Als laatste zien we dat jongeren tot en met 27 jaar vaker beschikkingen hebben dan oudere gedetineerden.

Het wat en wie van ondermijning bij DJI

Hoofdstuk 4

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk gaven we op basis van een kwantitatieve analyse van het TULP-GW-registratiesysteem een beschrijving van diverse ontwikkelingen in de populatie van justitiabelen, met bijzondere aandacht voor gedetineerden betrokken bij georganiseerde criminaliteit of ondermijning. In dit hoofdstuk proberen we op basis van de interviews meer kleur te geven aan deze bredere ontwikkelingen. We richten ons in het bijzonder op het beantwoorden van de deelvraag naar de aard en ontwikkelingen van ondermijnende criminaliteit binnen DJI. In paragraaf 4.2 beginnen we met het beschrijven van de bredere context die rondom het vraagstuk van ondermijning bij DJI valt waar te nemen, te weten een zekere verharding die door respondenten in het gevangeniswezen wordt waargenomen. Vervolgens richten we ons in paragraaf 4.3 op de manier waarop respondenten in deze studie betekenis en invulling geven aan het begrip ondermijning. We besluiten dit hoofdstuk in paragraaf 4.4 met het geven van een beschrijving van de aard en omvang van de specifieke groep justitiabelen waar bij DJI – en ook in de bredere samenleving – de zorgen naar uitgaan als het gaat om ondermijning.

4.2 Context: “Zoals het buiten verhardt, ja, zo verhardt het hierbinnen ook”

De afgelopen jaren wordt gesignaleerd dat er sprake is van een verharding van de justitiabelen die zich in detentie bevinden. In de Stand van de Uitvoering, waarin DJI jaarlijks met de Tweede Kamer deelt wat er nodig is om de taken te kunnen blijven uitvoeren, wordt over het jaar 2021 geschreven dat er bij een groep justitiabelen een verharding richting medewerkers en medegedetineerden kan worden waargenomen (DJI, 2022: 3). Een jaar later bevat de Stand van de Uitvoering over 2022 een vergelijkbare boodschap, namelijk dat er binnen de inrichtingen en instellingen van DJI sprake is van “*een groep die in toenemende mate verhardt*” (DJI, 2023: 8). Ook in de meest recente uitgave over 2023 zijn er zorgen over de verharding van de doelgroep (DJI, 2024: 6).

Het merendeel van respondenten die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken was al langere tijd werkzaam bij DJI. Wanneer wij hen vroegen naar veranderingen in het Nederlandse gevangeniswezen dan vielen de termen “*verruwing*” en “*verharding*”. De verharding binnen het gevangeniswezen werd door respondenten heel nadrukkelijk gerelateerd aan de ontwikkelingen buiten de muren van de gevangenis, of zoals een van de respondenten het beschreef: “*zoals het buiten verhardt, ja, zo verhardt het hierbinnen ook*” (R45). In het bijzonder werd hierbij gewezen op de verharding van de georganiseerde misdaad, waarbij in de media breed uitgemeten voorbeelden uit de recente geschiedenis de revue passeerden, zoals de moorden op de broer van de kroongetuige in het Marengo-proces, advocaat Derk Wiersum en Peter R. de Vries. Deze verharding van de misdaad in de bredere samenleving, waarbij een enkele keer ook werd verwezen naar motorclubs en drillrappers, vindt volgens respondenten haar weg naar de detentieomgeving omdat de betrokkenen, die in veel gevallen onderdeel uitmaken van csv’s, worden veroordeeld tot lange gevangenisstraffen.

Dat er zich justitiabelen in detentie bevinden die betrokken zijn bij zware en georganiseerde vormen van misdaad, is niet van recente datum en kan worden waargenomen sinds halverwege de jaren ’80, toen het begrip georganiseerde criminaliteit in zwang raakte in Nederland (Fijnaut, 1985; Fijnaut en Roks, 2020; Van de Bunt et al., 2013). Met name de

respondenten die al meer dan twee decennia meelopen binnen DJI signaleren op dit vlak een nadrukkelijke ontwikkeling. Hierbij werd in het bijzonder het verschil benoemd met de ‘oude penoze’, de Hollandse netwerken die betrokken waren bij zware vormen van geweld en de handel in verdovende middelen, zoals de volgende respondent duidelijk beschrijft:

“Nou, ik zeg dat wel eens gekscherend: Je hebt de tijd voor Holleeder en na Holleeder. En dat heeft ook een beetje te maken met het gedrag van deze mensen, maar het heeft ook nog eens keer te maken met de wijze waarop het Ministerie daar nu naar kijkt. Kijk, voor Holleeder, Holleeder, dat is oude penoze. Ja, die heeft wel een aantal dingen gedaan, dat praat ik allemaal niet goed. Maar in de omgang is dat gewoon, weet je: ‘Hé, [Naam], heb je gister voetballen gekeken’ en klaar. Onze wetgeving was ook van: Ja, dit mag niet, we hebben de EBI ingericht voor dit soort lui. Maar we verwachten niet dat we nou te maken krijgen met excessief geweld?” (R17)

De verharding die binnen DJI wordt gesignaleerd verwijst voor een deel naar veranderde omgangsvormen in de gevangenis. Respondenten gaven voorbeelden van een veranderde interactie tussen justitiabelen, er werd onder andere gewezen op gedetineerden die elkaar onder druk proberen te zetten of af te persen. Ook werd er in dit verband gesproken over conflicten in het criminele milieu die gevolgen hebben voor de plaatsing van bepaalde gedetineerden, waarbij in het bijzonder de zorg werd geuit over mogelijke wraak- of vergeldingsacties binnen detentie.

Aanzienlijk vaker benoemden de respondenten echter de verharding die werd waargenomen in de relatie tussen gedetineerden en het personeel. Ook hier vallen volgens respondenten, zoals het volgende citaat illustreert, nadrukkelijke veranderingen waar te nemen:

“Maar vroeger had je bijvoorbeeld de grote boef op een afdeling, dat was er gewoon eentje waar je geen last van had en die het zelfs nog voor de PIW'er bijvoorbeeld opnam op het moment dat er ruzie was of noem het maar op. En deze [gedetineerden tegenwoordig], die gaan over lijken, het maakt niet uit of ze jou gijzelen, je vrouw of je kind omleggen, dat boeit ze allemaal niet meer. Er is geen code meer of zo, vroeger was er een code: Je komt niet aan kinderen, maar die code is helemaal vervaagd.” (R4)

In het beschrijven van een andersoortige verhouding tussen het personeel en de gedetineerden wordt ook hier gewezen op een andere mores die er door de huidige generatie justitiabelen op na wordt gehouden. Het gaat hierbij niet alleen om de doelgroep die betrokken is bij zware vormen van misdaad, maar om een bredere ontwikkelingen die wordt waargenomen door respondenten bij justitiabelen. Vroeger zou er sprake zijn van een *“bepaald respect tussen de gedetineerden en het personeel”* (R40-1)¹⁸, maar dat is, zoals het volgende citaat laat zien, volgens de respondenten niet langer het geval:

“Ik geef altijd als voorbeeld: voorheen in [PI-A] dan kon ik nog wel eens op de afdeling gaan, dan had je gewoon een gewoon gesprek met de gedetineerde. Maar als ik nu op de afdeling ben, heb ik altijd het gevoel dat er iets achter zit. Ze willen altijd iets van ons gedaan krijgen en het lijkt ook wel alsof ze slimmer geworden zijn in het weten van waar ze recht op hebben, de systemen kennen, het inzetten van onschuldige mensen, onwetende mensen”. (R33-1)

¹⁸ Omdat dit een interview betrof met meerdere respondenten, gebruiken we de toevoeging ‘-1’ om te verwijzen naar de specifieke respondent van wie dit citaat afkomstig is. In het vervolg van deze studie gebruiken we dergelijke aanduidingen op een vergelijkbare manier om te verwijzen naar uitspraken van specifieke respondent tijdens interviews waarbij meerdere mensen aanwezig waren.

Kortom, in de beleving van respondenten is er sprake van een zekere verharding in het Nederlandse gevangeniswezen, iets dat ze relateren aan een veranderde instroom van gedetineerden. Over de oude penoze wordt met een zekere romantiek gesproken - niet zozeer ten aanzien van de door hen gepleegde strafbare feiten, maar vooral in de termen van de omgangsvormen in detentie. De nieuwe generatie ‘beroepscriminelen’ zou er volgens respondenten een andere mores op na houden, zowel binnen als buiten de muren van de gevangenis, en om die reden ook voor nieuwe en andere uitdagingen zorgen voor DJI.

4.3 Het containerbegrip ‘ondermijning’

Tijdens de interviews werd de ervaren verharding eveneens nadrukkelijk in verband gebracht met een andere ontwikkeling: justitiabelen die hun criminele handelen tijdens detentie voortzetten. In de Stand van de Uitvoering over het jaar 2022 schrijft DJI dat een deel van gedetineerden *“zich tijdens detentie bezighoudt met voortgezet crimineel handelen en ondermijnende activiteiten uitvoert”* (DJI 2023: 8). De begrippen ondermijning – of ondermijnende criminaliteit - en VCHD worden in de beleidswereld en politieke arena veelvuldig gebruikt, zonder dat hierbij duidelijk wordt wat er precies met deze termen bedoeld wordt. Vanwege het gebrek aan eenduidige definities voor deze begrippen, hebben we in de interviews gekozen voor een meer inductief vertrekpunt en hebben we respondenten gevraagd wat zij onder ondermijning, maar ook onder VCHD, verstaan.

Twee zaken sprongen rondom het gebruik van de termen ondermijning en VCHD door respondenten het oog. Ten eerste werden er in de gesprekken een veelvoud aan interpretaties en voorbeelden van ondermijnende criminaliteit gegeven (vgl. Staring et al., 2019: 96-99), waarbij opviel dat ‘ondermijning’ in veel gevallen werd gezien als een synoniem voor VCHD. Ondermijning werd, zoals een van de respondenten benoemde, *“een beetje een containerbegrip”* (R31) en gebruikt om te verwijzen naar allerlei vormen van crimineel en ongewenst gedrag tijdens detentie en zowel in relatie tot de interne veiligheid binnen de PI’s als op activiteiten en handelingen gepleegd vanuit de PI’s die impact hadden op de externe veiligheid. Ten tweede vielen er nadrukkelijke verschillen waar te nemen in de interpretatie en het gebruik van de term ondermijning tussen de respondenten, waarbij zij afhankelijk van hun functie een ander beeld schetsten van de problematiek. Concreet gaven respondenten werkzaam op het hoofdkantoor van DJI of bij diensten als DV&O of DIZ een andere invulling aan de term ondermijning dan medewerkers op de werkvloer van de PI’s.

Een duidelijk illustratie van de verschillende interpretaties van de term ondermijning viel waar te nemen tijdens een groepsgesprek in een van de PI’s. Aan meerdere respondenten, waaronder een medewerker van het BIV, een IBF’er, een casemanager en Hoofd Veiligheid, werd achtereenvolgens gevraagd om hun interpretatie van ondermijnende criminaliteit en hun ervaringen met dit fenomeen vanuit hun specifieke rol binnen de PI. Dit resulteerde in een reeks aan voorbeelden, zoals gedetineerden die een telefoon op cel bewaren voor een andere gedetineerde, gedetineerden die (voor andere gedetineerden) drugs laten invoeren (soms via voor hen onbekend bezoek), gedetineerden die proberen invloed uit te oefenen op afdelingspersoneel, stagiaires die bewust lijken te solliciteren op functies op specifieke afdelingen binnen de PI, maar ook voorbeelden van gesjoemel met geldstromen van en naar de gedetineerdenrekening.

In de beelden van en over ondermijning uit de interviews kunnen drie categorieën interpretaties worden waargenomen die we in het vervolg van deze paragraaf nader zullen

belichten: (1) ondermijning als VCHD (paragraaf 4.3.1), (2) ondermijning als verwijzing naar de zorgen over georganiseerde criminaliteit (paragraaf 4.3.2) en (3) ondermijning van het systeem en het gezag (paragraaf 4.3.3).

4.3.1 Ondermijning als VCHD

Door het merendeel van de respondenten, met name op de werkvloer van de PI's, werd ondermijning gebruikt om te verwijzen naar het voortzetten van criminele handelingen en gedragingen binnen detentie, zoals het volgende citaat inzichtelijk maakt:

“Dat gaat dan om, wat wij misschien nog iets kleins vinden, over het binnenbrengen van contrabande, noem het maar op. Tot echt, en dat zien we soms ook, gewoon echt doorgaan met waar je buiten al mee bezig was, met criminaliteit die je daar al deed. We hebben best een paar concrete voorbeelden daar inmiddels van gezien, los van 'we willen graag een blowtje roken, dus we moeten die spullen binnen krijgen', dat is eigenlijk ook ondermijning. Maar ook toch wat grotere dingen van zaken die men buiten al pleegde waarvan ze binnen denken 'ja maar daar gaan we niet mee stoppen als we hier zitten'.” (R41-1)

Tijdens de interviews viel op dat er binnen DJI niet alleen verschillende interpretaties zijn van de term ondermijning maar ook, net als Verwest en collega's (2018: 24-27; 51) eerder beschreven, dat het begrip VCHD geen eenduidige betekenis lijkt te hebben. VCHD werd immers door respondenten niet alleen gebruikt om te verwijzen naar het voortzetten van de criminele activiteiten waar gedetineerden zich voor hun detentie ook al mee bezighielden, maar ook voor andere, nieuwe vormen van criminaliteit tijdens detentie. Deze brede interpretatie van VCHD (vgl. Verwest et al., 2018: 27) werd overigens niet door alle respondenten gedeeld:

“En VCHD is zoals we uiteindelijk de definitie hebben vastgesteld in het gevangeniswezen dat wat je buiten deed als criminele activiteit, dat je dat binnen voortzet. Dus als jij nu iemand drugs mee laat binnen nemen tijdens je BZT [bezoek zonder toezicht], dat is geen VCHD, dat is crimineel handelen”. (R31)

Slechts enkele respondenten gaven een meer enge definitie van VCHD, waarbij de criminele activiteiten beperkt bleven tot daadwerkelijk voortzetten van dezelfde criminele activiteiten tijdens detentie als voor hun gevangenisstraf. Van dit laatste gaf een van de respondenten een duidelijk voorbeeld:

“R: ‘Ja, is goed’, nou, die gozer gelicht. Nou, die had honderden 06-nummers.

I: Op zijn cel?

R: Ja. Honderden. Is ook interessant, toch? (...) Er was een analist bij de politie die zei: ‘O, wauw, hè, wat gaaf, kom eens hier met al die nummers’ en achteraf bleek dat hij gewoon door was gegaan met zijn drugshandel vanuit detentie.” (R35)

Het thema VCHD kwam ook aan bod tijdens de interviews met gedetineerden. Een deel van hen vond deze zorgen overdreven, of in de woorden van een van hen: *“de meesten die hier zitten, hebben zelfs buiten al moeite om crimineel te handelen, dus als ze binnen zitten, kunnen ze al helemaal niks” (R37).*

Over het algemeen werd de term ondermijning door veel respondenten gebruikt als synoniem voor VCHD. Hiervan gaven zij uiteenlopende voorbeelden, waaronder gedetineerden die doorgingen met stalking en opruiing vanuit de gevangenis. Een ander voorbeeld dat tijdens

een van de interviews werd genoemd, bevindt zich meer in het hart van georganiseerde misdaad die wordt voorgezet tijdens detentie: van een gedetineerde die op een AIT was geplaatst wegens mensenhandel werden signalen opgevangen “*dat hij doorging met van alles*” (R41-2). In een ander gesprek werd een vergelijkbaar voorbeeld naar voren gebracht van een gedetineerden die “*een hele escortservice heeft gecreëerd vanuit de inrichting met allemaal meisjes van onder de zestien*” (R13-2). Tijdens de interviews werd bij de vraag naar voorbeelden van ondermijning echter vooral verteld over gedetineerden die betrokken waren bij het invoeren van contrabande, waarbij vrijwel uitsluitend werd bedoeld op telefoons en verdovende middelen. Deze goederen werden volgens respondenten op verschillende manier naar binnengesmokkeld, waarbij bezoek zonder toezicht (hierna: BZT) als groot risico werd gezien omdat de bezoekende vrouw niet mag worden onderworpen aan een inwendig onderzoek. Ook regulier bezoek werd genoemd als manier om contrabande binnen de muren van de gevangenis te krijgen. Het gaat hierbij, zoals eerder ook benoemd door Verwest en collega’s (2018: 53), niet alleen om voor de gedetineerde in kwestie bekende bezoekers uit het eigen netwerk, maar ook om ‘onbekend bezoek’:

“Wat we heel veel zien nu ook is dat [Naam collega] en ik op één afdeling zitten, maar ik regel dat iemand die ik ken bij [Naam collega] op bezoek kan. Die kent [Naam collega] dus niet en die neemt de contrabande mee. Want de mensen die je echt kent, je familie, die ga je daar niet mee [opzadelen]. Want je wil dat bezoek ontvangen, dus dan worden er onbekenden ingezet om contrabande in te voeren en dat zien we wel heel veel.” (R33-1).

Respondenten noemden dat sommige gedetineerden bijzonder handig zijn en met een snelle handbeweging de contrabande weten te verstoppen, door te slikken of in een lichaamsholte weten te verbergen. Tijdens de coronapandemie, toen gedetineerden geen fysiek bezoek mochten ontvangen, werd er door respondenten een flinke afname waargenomen van verdovende middelen die op deze manier naar binnen werd gesmokkeld. Dit illustreert dat bezoek, al dan niet zonder toezicht, een veel gebruikte manier is om drugs de gevangenis in te krijgen.

De schaarste van zowel mobiele telefoons en verdovende middelen binnen de gevangenis, maakt dat er flinke bedragen worden betaald voor deze goederen. Respondenten gaven voorbeelden van mobiele telefoons die, afhankelijk van het type, 1200 tot 1500 euro opleverden en soms zelfs nog meer. Voor hasj zou per gram 30 of zelfs 40 euro worden betaald. In lange niet alle gevallen worden verdovende middelen echter naar binnen gesmokkeld om te verhandelen. Een deel van deze smokkel kan immers ook bestemd zijn voor eigen consumptie. Daarnaast werd in veel van de interviews ook benoemd dat de mogelijkheden om mobiele telefoons of grote hoeveelheden verdovende middelen op deze manieren binnen te krijgen beperkt is, zoals 100 gram hasj of iPhones - soms met laders - die onmogelijk via bezoek (zonder toezicht) kunnen zijn gesmokkeld. Wel zou dit kunnen via “*gooiers*” (R33-1) die van buiten de gevangenis pakketten, voorwerpen of tennisballen over de muur van de gevangenis proberen te gooien. Tegenwoordig gaan de zorgen vooral uit naar drones die, voordat enkele inrichtingen dronedetectie kregen, dagelijks rond en over de PI’s vlogen.

Bij de smokkel van contrabande wordt door respondenten ook gewezen op de rol van corrupte gevangenismedewerkers. In deze vermenging van de onder- en bovenwereld zien we een interpretatie van ondermijning die ook veelal wordt gehanteerd in de (beleids)praktijk (Boutellier et al., 2020). Het is, zoals de volgende respondent uitvoerig beschrijft, niet verwonderlijk te noemen dat medewerkers betrokken zijn bij de invoer van contrabande:

“Ja, ik ben eens naar binnengestapt bij ons vorige Hoofd Veiligheid en toen heb ik gezegd van: 'Joh, morgen, leg ik zo tien telefoons bij je op tafel. Die kan ik zo mee naar binnen nemen'. Ik zeg: 'Zonder dat ik gecontroleerd word'. 'Ja, hoe dan?'. Ik zeg: 'Nou, als je binnenkomt heb je de kluisjes [plek], die stonden eerst binnen de deur en als ik niet door de [hoofd]deur heen ben geweest, hoef ik niet meer pieploos terug naar binnen'. Ik zeg: 'Ik neem een pakketje mee en ik weet dat sleuteltje mag ik officieel niet meenemen, maar dat doe ik toch stiekem'. Ik zeg: 'Want ik leg daar een pakketje van tien telefoons neer. Dat pakketje leg ik daar neer, netjes met een elastiekje eromheen zo, sleuteltje neem ik mee en ik ga pieploos naar binnen toe. Na negen uur ['s avonds] kom ik terug, want dan zit hier nog één persoon'. Ik zeg: 'Ik ga niet de buitendeur uit. Ik zeg: 'joh, ik moet ff een paar nummers opschrijven', doe het kluisje open, gooi die telefoons in mijn shirt, ik schrijf even een nummer op, sleuteltje er weer in en ik loop zo piepend weer terug naar binnen'. Ik zeg: 'Dan heb ik 12.000 euro verdiend”. (R45)

Medewerkers zijn, zoals het voorbeeld illustreert, doorgaans goed op de hoogte zijn van de manieren om goederen ongezien naar binnen te krijgen, onder andere vanwege hun kennis van werkwijzen, routines en de zichtbare en onzichtbare beveiliging binnen de inrichting. Bovendien werd er tijdens de interviews op gewezen dat sommige gedetineerden, en in het bijzonder de hoogrisico-doelgroep, beschikt over veel financiële middelen en dat een deel van het DJI-personeel vatbaar zou kunnen zijn voor de verlokking van het snelle geld dat het binnensmokkelen van verdovende middelen of telefoons met zich meebrengt (vgl. Goldsmith, Halsey en Groves, 2016: 70-75).

Uit onderzoek van RTL Nieuws van februari 2024 bleek dat er van 2020 tot en met 2023 meer dan honderd meldingen werden gedaan van wangedrag van gevangenispersoneel, waaronder 41 meldingen over bewaarders die drugs of telefoons zouden hebben binnengesmokkeld (RTL Nieuws, 2024). Tijdens de interviews gaven diverse respondenten voorbeelden van incidenten waarbij medewerkers met flinke sommen contant geld of meerdere telefoons en opladers waren betrapt tijdens controles. In dergelijke gevallen rijst de vraag of het personeel door gedetineerden onder druk is gezet om contrabande binnen te smokkelen. Er zullen onherroepelijke voorbeelden zijn waarin gedetineerden personeelsleden hebben geïntimideerd of bedreigd. Maar deze druk is slechts een deel van het beeld, zo menen de gedetineerde respondenten die we hebben gesproken:

“O, dat kan ik wel zeggen van [PI]. [lacht] er was een bewaarder, nou, het leek wel alsof iedereen het wist, zelfs personeel. Ja, er werd niks aan gedaan. (...) Dat was een bewaarder met een gokverslaving, die zat dan, dat kreeg ik te horen, in casino's. Dus hij weer wat was verloren, dan ging hij gedetineerden benaderen van: 'He, kan ik wat voor je naar binnen smokkelen?'. En, nou, wat ik begreep, collega's die wisten het. Ja, die bleef daar gewoon werken.” (R37)

Andere gedetineerde respondenten schetsen een vergelijkbaar beeld:

“R1: Ze komen bijvoorbeeld met ook een verhaaltje, weet je wel, van: 'pff, mijn vrouw zeurt de hele tijd, de badkamer..'

R3: O, jongen, die is zo voorspelbaar, jongen. Ja, 'mijn auto is kapot' (...) 'echt wat een ellende, jongen', en dit en dat.

R1: Dan loop ik al weg, want dan heb ik het al gehoord.

R3: Dan weet je het al, ja. En ik weet ook precies wie het zijn.” (R42)

Een deel van de door ons geïnterviewde gedetineerden beschrijft, met andere woorden, dat onder gevangenen bekend is welke medewerkers betrokken zijn bij de invoer van contrabande. Deze respondenten gaven expliciet aan hier zelf geen gebruik van te maken, maar ook dat ze niet zagen als hun verantwoordelijkheid om melding te maken van dergelijke vormen van wangedrag door het gevangenispersoneel.

Kortom, als we kijken naar de invulling die door respondenten aan ondermijning wordt gegeven, dan zien we allereerst dat de term gebruikt wordt als synoniem voor VCHD. Daarbij valt op dat ook het begrip VCHD geen eenduidige invulling kent: door respondenten werd namelijk verwezen naar nieuwe criminele handelingen en activiteiten waar door gedetineerden vanuit de gevangenis mee werd begonnen als naar de daadwerkelijke voortzetting van criminaliteit waar de justitiabele zich ook voor zijn detentie al schuldig aan maakte. Deze laatste enge definitie werd door respondenten echter maar in beperkte mate gebruikt.

4.3.2 *Ondermijning als verwijzing naar de zorgen over georganiseerde criminaliteit*

De voorbeelden van de interpretatie van ondermijning tot nu toe hadden betrekking op de voortzetting van crimineel handelen, veelal in de vorm van de invoer van contrabande en slechts een enkele keer ook vanuit detentie tot buiten de muren van de PI. Het kan hierbij gaan om georganiseerde vormen van criminaliteit, maar de voorbeelden in de vorige paragraaf kunnen over het algemeen niet als zodanig worden gekwalificeerd. De tweede categorie van interpretatie van ondermijning in de interviews raakt wel aan georganiseerde criminaliteit en werd in het bijzonder gerelateerd aan een specifieke groep gedetineerden: de ‘zware jongens’ of ‘kopstukken’ die onderdeel uitmaken van (bekende) csv’s. Over deze doelgroep, die we paragraaf 4.4 nader zullen beschrijven, bestaan specifieke zorgen als het gaat over ondermijning. Hierbij valt op dat het, anders dan bij VCHD, niet zozeer gaat om feitelijke handelingen en gedragingen, maar eerder om zorgen en risico’s:

“Op de AIT zitten een aantal mensen, als je op de voorgeleiding gaat kijken: ontsnapingsgevaar, onbeperkte financiële middelen. Dat soort zaken. Ja, ook daar wordt rekening mee gehouden. Op het moment dat dat soort mensen straks een definitieve levenslange gevangenisstraf uitgesproken krijgen, hoe gaan ze dan reageren? Als alle rechtsmiddelen zijn uitgeput en je kan niet meer verder op dat vlak en je weet dat levenslang het is en je hebt onbeperkte financiële middelen, ja, welke stappen gaan ze dan nemen? Wordt het echt een kat in het nauw?” (R40-2)

Er waren tijdens de interviews respondenten die hun zorg deelden dat een deel van de justitiabelen – gedetineerden met macht, middelen en een lange straf – zware vormen van geweld zouden gebruiken, bijvoorbeeld gedurende een transport van of naar een zitting, een overplaatsing naar een andere inrichting, maar ook tijdens het bezoek aan een ziekenhuis. Net als bij de eerdergenoemde voorbeelden van VCHD zien we ook hier dat de vrees bestaat dat er een zekere mate van druk wordt uitgeoefend op personeel van DJI. Ook maakt men zich zorgen dat de eerder gesignaleerde verharding zich zal richten op bepaalde medewerkers, zoals vestigingsdirecteuren maar ook andere medewerkers binnen DJI of PI’s die beslissingen kunnen nemen over de tenuitvoerlegging van de straf van gedetineerden. Diverse respondenten gaven, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen beschrijven, voorbeelden van bedreigingen en intimidatie van personeel; soms van hun eigen ervaringen, maar ook van collega’s of andere medewerkers bij DJI.

In verlengde hiervan werden er tijdens de interviews over bepaalde typen justitiabelen ook nadrukkelijke zorgen geuit over wat zij vanuit de PI zouden kunnen doen:

“Maar ook gewoon het hele ondermijnen van de rechtszaak, beïnvloeden van getuigen. Maar goed, daar zijn helaas hele vervelende voorbeelden van. (...) In beginsel is veel communicatie gecontroleerd, alle post wordt gecontroleerd, er worden telefoongesprekken opgenomen en als we daar aanleiding voor zien ook uitgeluisterd. Als mensen dat willens en wetens ondermijnen door andere middelen daarvoor te gebruiken en daarmee de rechtsgang [ondermijnen], zaakjes door zetten. Het is best een breed scala.” (R41-3)

Of, zoals een andere respondent beschreef, *“er kan iets vreselijks gebeuren als er wel zo'n kopstuk die toegang heeft of zijn slachtoffer bedreigt” (R13-1)*. De zorg beperkt zich hierbij niet tot slachtoffers of rivalen van bepaalde gedetineerden, maar tijdens een van de interviews werd ook een voorbeeld genoemd van een gedetineerde die vanaf een AIT probeerde een getuige in zijn strafzaak te beïnvloeden.

Een ander voorbeeld in de sfeer van georganiseerde misdaad dat bij de interpretatie van ondermijning werd genoemd, had betrekking op de geldstromen van gedetineerden en in het bijzonder het witwassen van crimineel geld. Een van de respondenten herinnert zich hoe dit er vroeger binnen DJI aan toe ging:

“Dus daarvoor hebben ze toen ook gezegd van: 'Joh, er gaat een limiet op, want anders staan er miljoenen op die rekening van Justitie en dat willen we niet meer'. En vroeger kon je ook gewoon hier zo kon je geld in de automaat stoppen, gewoon cash, en dat ging dan op de rekening van de boef. Ja, daar zijn we al snel afgestapt. Ja, dan kwam er een bezoeker. (...) Die duwt er gewoon tienduizend euro in en zegt hij: 'Als het op is, hoor ik het wel, hoi!'. Nou, dan weet je, dat komt van crimineel geld. Maar ja, het kon.” (R45)

Meer recent is men binnen DJI beter gaan kijken wat er op de rekening van gedetineerden gebeurt:

“Ja, laatst hadden we er eentje, daar hadden we gekeken naar zijn geldstromen: Van wie krijgt hij geld? Nou, van een vrouw van een andere gedetineerde kreeg hij het geld. Nou, wie heeft hij op bezoek gehad? Dan gaan we kijken van bij wie die bezoeker allemaal was geweest. Precies bij de mensen die al ook geld hadden gekregen van de broer van een andere gedetineerde en zo hadden we hem gevonden en aangegeven van: Hij komt op bezoek, let op hem en toen hebben ze hem gepakt met het overdragen van contrabande, drugs.” (R33-2)

In dit geval ging het om bijna 100 gram. De zorgen in de context van geldstromen gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit richten zich in het bijzonder op gedetineerden die in detentie nog steeds periodiek betalingen leken te ontvangen voor de criminele activiteiten die ze voor hun detentie hadden verricht. Een ander voorbeeld dat in een aantal gesprekken werd benoemd, had betrekking op justitiabelen die geld vanaf hun gedetineerdenrekening doorstorten naar een stichting die ze vanuit detentie hadden opgericht waardoor, in de woorden van sommige respondenten, DJI ongewild en ongewenst een bijdrage zou kunnen leveren aan het witwassen van crimineel geld.

Wanneer het gaat om de interpretatie van ondermijning als de voortzetting van georganiseerde vormen van criminaliteit, dan wijzen respondenten op het belang van communicatie (vgl. Van der Laan, 2012). Ook hierbij zien we vooral dat er gesproken en gedacht wordt in termen van risico's. De aanwezigheid van mobiele telefoons wordt gezien als VCHD,

maar brengt in de context van georganiseerde misdaad de nodige zorgen met zich mee. Een gedetineerde respondent geeft hiervan het volgende voorbeeld:

“Kijk, vroeger werd je met een telefoon gepakt. Nou ja, het ligt eraan welke inrichting, maar dan ging je naar de iso, bam, en dan was het weer klaar. Nu word je met een telefoon gepakt en zeggen ze meteen 'voortgezet crimineel handelen', want waarom heb jij een telefoon binnen? Wat doe je met die telefoon? Welk contact heb je? Snap je, dat.” (R52)

Gedetineerde respondenten, die wellicht rondom dit thema niet het achterste van hun tong lieten zien, wezen er op zij telefoons vooral gebruikten om frequenter contact te kunnen onderhouden met het thuisfront. Het vermoeden bij de door ons geïnterviewde medewerkers is echter dat met name de zwaardere doelgroep van justitiabelen gebruik maakt van mobiele telefoons om hun criminele handelen voort te zetten.

Dat de ‘kopstukken’ kunnen beschikken over een mobiele telefoon is volgens de meeste respondenten zonneklaar, al geven zij ook direct aan dat er vrijwel nooit een telefoon op een cel van een justitiabele van de zwaardere categorie wordt aangetroffen. Om te communiceren maken zij volgens respondenten gebruik van een mobiele telefoon die een andere gedetineerde voor hen bewaart of van een telefoonkaart van een andere gevangene. Als de communicatie van een dergelijke gedetineerde vervolgens wordt gemonitord, dan signaleren respondenten dat er vooral versluierd gecommuniceerd wordt. Tijdens de interviews werd er ook een ander voorbeeld genoemd van de manier waarop er door en tussen de zwaardere categorie gedetineerden wordt gecommuniceerd:

“Als je dan kijkt met wie zij allemaal bellen, van wie zij geld krijgen of naar wie zij geld overmaken en wie op bezoek komt, dan zie je dat dat netwerk in stand blijft omdat een bezoeker gaat meerdere personen af of ze bellen allemaal naar één telefoonnummer. En wij hebben geen idee wie er achter dat rekening- of telefoonnummer zit, maar dat weet de politie wel weer en die kan dan kijken: Is dat iemand die dit criminele netwerk in stand houdt en daar dingen voor doet die voor de opsporing interessant zijn? Of is dit gewoon een familielid? Want zij zijn ook allemaal, of een groot deel is ook letterlijk familie van elkaar, dus het kan ook niks zijn.” (R46)

Ook in het geval van deze vorm van communiceren is het volgens respondenten niet altijd direct duidelijk wat hier schuil achter gaat, maar de zorg is dat een deel van de zwaardere doelgroep op deze manier plannen beraamt en hun georganiseerde criminele handelingen voortzet. Hierbij werd, ten slotte, ook benoemd dat dergelijke informatie niet alleen via de telefoon, maar ook via bezoek wordt doorgegeven. Er werden hierbij voorbeelden genoemd van bezoekers, waaronder ook vrouwen, die op bezoek gaan bij verschillende gedetineerden door het hele land en zo een rol lijken te spelen in het overbrengen van informatie tussen gedetineerden.

Kortom, wat opvalt als het gaat om de interpretatie van ondermijning als georganiseerde criminaliteit is dat het niet zozeer gaat over het voortzetten van crimineel handelen in termen van concrete gedragingen. Eerder klinkt er in de verhalen en voorbeelden van de respondenten een zekere zorg door dat een deel van de zwaardere doelgroep zich niet laat stoppen door zwaardere regimes of meer intensief toezicht en de machtspositie die ze buiten de muren van de gevangenis hebben verworven ook weten door te zetten in detentie. In paragraaf 4.4 gaan we nader op de gepercipieerde aard en omvang van deze doelgroep in.

4.3.3 Ondermijning van gezag en systemen

De laatste manier hoe er tijdens de interviews invulling en betekenis aan het begrip ondermijning werd gegeven, is wezenlijk anders van aard. In plaats van een koppeling met (georganiseerde) criminele activiteiten, werd door een deel van de respondenten gesproken over ondermijning van gezag:

“We hebben het ook nog heel vaak, voordat de term ondermijning een beetje gewoon was, gebruikten we altijd heel vaak de term; 'Ja, deze gedetineerde vertoont ondermijnend gedrag'. Daar bedoel je eigenlijk mee dat hij het gezag op de afdeling niet accepteert en daar constant tegen in verweer is, anderen probeert mee te krijgen, dat soort zaken. Dat is ook ondermijning, maar is dat nu de ondermijning wat wij nu bedoelen?” (R13-1)

Bovenstaand citaat illustreert wat meerdere medewerkers die actief zijn op de werkvloer van de PI's benoemden toen we hen vroegen naar hun interpretatie van het begrip ondermijning. Het ging dan vaak over gedetineerden die hun gezag ondermijnden en zich niet hielden aan de regels die gelden binnen de inrichting, zoals de volgende respondent toelicht:

“Kijk, als je bezoek krijgt dat je nog een extra bezoeker en een klein kind laat meenemen en die keihard tot twintig laat tellen en even gaat roezemoezen. Ja, dan weet je ook dat er dingen besproken worden wat gewoon niemand dan op dat moment kan horen. Dat is gewoon totale ondermijning door iets te bespreken wat dan even twintig seconden niet gemonitord kan worden.” (R5-1)

Hier wordt zicht gegeven op een interpretatie van ondermijning gerelateerd aan het gezag binnen DJI dat door gedetineerden, of hun bezoek, met de voeten wordt getreden. Soms gaat het hierbij om gedragingen die buiten de muren van de gevangenis niet strafbaar zijn, maar binnen de PI op grond van artikel 51 Pbw wel in een disciplinaire straf kan resulteren.

Het laatste voorbeeld werd hierboven ook al even kort benoemd: een aantal respondenten gebruiken de term ondermijning ook voor gedetineerden die veel in beklag gaan en een enkeling die zelfs tientallen beklagzaken per week verstuurt. Een respondent geeft hiervan het volgende voorbeeld:

“We hebben hier ook nog een jongen zitten die is superslim en die doet iedere week wel acht beklagzaken en die doet overal die Woo-verzoeken. Ja, die kan gewoon een hele organisatie daarmee platleggen door al zijn verzoeken, waar die dan ook recht op heeft. (...) Dus, ja, dat is wat ze doen, die gedetineerden, die doelgroep. En daarnaast wat ik ook zie dat ze gewoon héél veel beklagzaken indienen, maar ook bij de RSJ schorsingsverzoeken indienen om onder hun maatregelen uit te komen. Wij hebben nu echt één gedetineerde specifiek, maar ik zie dat de anderen het ook wel overnemen om het systeem te frustreren.” (R10)

Omdat dergelijke beklagzaken dermate veel werk opleveren – en er in een van de PI's hiervoor zelfs een extra medewerker moest worden aangenomen – wordt dit geïnterpreteerd als ondermijning van de systemen van DJI, maar dan, anders dan de andere voorbeelden en interpretaties, wel op een manier waarbij gedetineerden in hun recht staan. Een van de door ons geïnterviewde gedetineerden gaf aan veel in beklag te gaan en zei daarover: *“Ik was gewoon lastig en dat is dan voortgezet crimineel handelen?” (R9)*. Een andere gedetineerde vertelde dat hij om dezelfde reden zelfs op GVM-lijst terecht is gekomen: *“Daarom zeiden ze laatst ook in mijn GVM, daarom zetten ze bij mij 'ondermijning', maar dat is gewoon mijn recht” (R51)*. Tijdens het interview benoemde deze respondenten meermaals dat hij het met deze gang van zaken niet eens

was en deelde hij dat hij door de veelvoud aan beklagzaken uiteindelijk op een AIT terecht is gekomen.

4.4 De gepercipieerde aard en omvang van hoogrisico-doelgroep binnen DJI

Naast dat er in dit hoofdstuk verschillende voorbeelden zijn gegeven van wat er binnen DJI wordt gezien als ondermijning, is er door diverse respondenten ook iets gezegd over de doelgroep(en) die gezien worden als verantwoordelijk voor deze gedragingen. In deze paragraaf gaan we hier nader op in: wie zijn volgens de respondenten de justitiabelen die zich bezighouden met ondermijning binnen DJI? En hoe groot is deze doelgroep in hun beleving? We beginnen met het beschrijven van de doelgroep die worden aangeduid als ‘kopstukken’, ‘zware jongens’ of, in de meer formele taal van DJI de ‘hoogrisico-gedetineerden’ (paragraaf 4.4.1). Vervolgens gaan we in op de gepercipieerde omvang van deze doelgroep en de zorgen die uitgaan over een bredere schil om deze gedetineerden heen (paragraaf 4.4.2).

4.4.1 ‘Kopstukken’, ‘zware jongens’ en ‘hoogrisico-gedetineerden’

Gedurende de interviews werden er verschillende woorden gebruikt om te verwijzen naar de doelgroep waar men zich binnen DJI zorgen om maakt als het gaat over ondermijning, waarbij ‘kopstukken’, ‘zware jongens’ en ‘hoogrisico-gedetineerden’ de meest voorkomende aanduidingen waren. Respondenten brengen naar voren dat het gaat over mannen die betrokken zijn bij georganiseerde vormen van criminaliteit en een centrale rol innemen in csv’s: Het zijn, met andere woorden, de bekende namen in de Nederlandse misdaad, die veroordeeld zijn voor lange straffen in grote processen en naar wie de nodige media-aandacht is uitgegaan. In het oog sprong dat vooral respondenten op het hoofdkantoor en zij die op meer landelijk niveau bezig zijn met het thema ondermijning binnen DJI, bijvoorbeeld bij DV&O, DIZ, maar ook bij het GRIP en het OM, het beeld schetsten van gedetineerden die over een zekere mate van macht en middelen beschikken, waarbij met name de financiële middelen in sommige gevallen werden omschreven als onbegrensd. Soms werden daarbij bekende namen van gedetineerden genoemd die verblijven – of verbleven – in de EBI of, meer in het algemeen, justitiabelen die in aanmerking komen voor plaatsing in dat specifieke regime of op een AIT op basis van een van de gronden in artikel 6 Rspg. In de terminologie van DJI gaat het om ‘hoogrisico-gedetineerden’, een invulling die een zekere precisie en specificiteit impliceert waarvan in de praktijk (nog) geen sprake was omdat de exacte invulling en gronden hiervan nog in ontwikkeling was.

Gedetineerden die beschikken over een zekere mate van macht en middelen en dat ook kunnen aanwenden binnen de muren van de gevangenis zijn, zoals we eerder hebben opgemerkt, niet nieuw te noemen voor DJI. Wel signaleren respondenten dat het lijkt alsof er meer van dergelijke hoogrisico-gedetineerden in detentie verblijven en dat de houding van de huidige generatie ‘kopstukken’ richting personeel en medegedetineerden anders van aard is. Bovendien bestaat het gevoel bij een van de respondenten dat de actoren in de strafrechtsketen, zoals de politie en justitie, te lang te weinig aandacht hebben gehad voor wat er na een vervolging gebeurt met de zwaardere categorie justitiabelen. Een andere respondent signaleert dat kopstukken samenspannen en een zekere mate van macht kunnen uitoefenen *“waar het lastig tegen verweer te bieden is.” (R14)* Tegelijkertijd werden er in de interviews ook voorbeelden genoemd van bekende justitiabelen die reeds enkele jaren in detentie verblijven, en in het bijzonder op de zwaardere regimes, en waarvan het beeld bestaat dat hun machtspositie zowel ‘binnen’ als ‘buiten’ in het criminele milieu aan het afnemen is.

Naast dat het gaat om kopstukken met macht en middelen, wordt er ook op een andere manier door respondenten inkleuring gegeven aan het beeld van deze gedetineerden. Het gaat om een categorie justitiabelen die, zoals benoemd in studies in het Verenigd Koninkrijk (Gooch en Treadwell, 2020: 2021; 2023; Treadwell et al., 2019), worden omschreven als zeer intelligent en ondernemend. Bovendien, en dit kenmerkt deze doelgroep volgens menig respondent, gaat het om gedetineerden die zelf niet of nauwelijks voor problemen zorgen binnen de PI's. Sterker nog, ze worden door veel respondenten 'modelgedetineerden' genoemd, die allemaal 'groen'¹⁹ zijn op de afdeling en niet bekend staan als justitiabelen die voor problemen, onrust of overlast zorgen. Sommige respondenten geven zelfs aan dat deze gedetineerden zorgen voor een zekere mate van rust op afdelingen, in het bijzonder omdat ze daar zelf ook bij gebaat zijn. Bij deze gedetineerden worden dan ook zeer zelden contrabande aangetroffen, terwijl het gevoel bij respondenten heerst dat ze wel toegang tot mobiele telefoons hebben. Opmerkelijk is dat tijdens de interviews naar voren kwam dat het feit dat deze hoogrisico-gedetineerden binnen de inrichting in termen van hun gedrag niet voor problemen zorgen, juist gezien wordt als een punt van zorg. Dit brengt in de praktijk echter de nodige uitdagingen met zich mee omdat er geen concrete signalen zijn. Of, in de woorden van een van de respondenten: *"ja, 'iemand is modelgedetineerde en iedereen rent voor hem' is nog wel een hele, hele, hele zwakke omschrijving van een 27 [artikel 27 Sr, verdachte], zeg maar". (R47)*

De term 'modelgedetineerde' werd tijdens de interviews met enig sarcasme gebruikt om te verwijzen naar de 'kopstukken', in het bijzonder om te benadrukken dat deze gedetineerden volgens de respondenten vooral goed in staat waren om de indruk te wekken dat er geen problemen waren. Respondenten beschrijven dat deze gedetineerden beschikken over een zekere mate van charme en overredingskracht en dat ze deze vaardigheden aanwenden om anderen voor hun karretje te spannen:

"Maar die simpele ziel twee deuren verder, dat is zijn loopjongen. Die zal het inderdaad wel leuk vinden en die kan tegen zijn familie zeggen van: 'He, [naam kopstuk] is mijn vriend'. Maar [naam kopstuk] is helemaal niet jouw vriend, [naam kopstuk] gebruikt je. Alleen je hebt het niet in de gaten misschien of je doet het om in een goed blaadje bij hem te komen." (R48)

Op dit punt brachten de door ons geïnterviewde gedetineerden – waarvan een deel kan worden beschouwd als onderdeel van de doelgroep waar de zorgen naar uitgaan – echter een ander perspectief aan. Deze oudere gedetineerden beschreven dat zij juist benaderd werden door jongere gedetineerden die veelal korte straffen uitzitten:

R3: Zit jij in de keuken, komen ze in een keer naast je zitten om ook [groente] te snijden en dan beginnen ze een praatje met je.

R1: Of dan loop je voorbij, weet je wel, 'he, kom even in de cel, even naar huis bellen?'. Ik zeg: 'Nee, ben gelijk weg hiero'. (R42),

Het is aannemelijk dat beide dynamieken zich binnen de muren van de gevangenis afspelen, waarbij zowel de 'kopstukken' proberen invloed uit te oefenen op kwetsbare gedetineerden, maar dat zij vanwege hun reputatie zelf ook benaderd worden door gedetineerden.

¹⁹ Het gebruiken van de termen 'groen' en 'rood' door respondenten is gebaseerd op het 'stoplichtmodel' dat in 2014 in de Nederlandse PI's in werking is getreden. In dit systeem van Promoveren en Degraderen werd het gedrag van gedetineerden beoordeeld, waarbij 'groen gedrag' werd beschouwd als gewenst gedrag en 'rood gedrag' als ongewenst gedrag (Van Ginneken, 2018). Deze termen worden tegenwoordig nog steeds gebruikt op de werkvloer om het gedrag van gedetineerden te beschrijven, maar het 'stoplichtmodel' is sinds 1 oktober 2020 komen te vervallen.

Naast zorgen over de invloed op medegedetineerden, gaven respondenten aan dat de hoogrisico-doelgroep ook in staat is om het personeel om hun vinger te winden. Een respondent gaf hiervan het volgende voorbeeld:

“Ja, bij deze doelgroep is het gewoon echt kenmerkend dat ze echt manipulatief zijn en een beetje dat wij-jullie creëren, of wij-zij, collega's naar zich toetrekken die dan sociaal zijn en openstaan voor een gesprek, enzovoorts.” (R2-1)

Dit proces werd door zelfde respondent aangeduid als ‘social engineering’, waarbij de justitiabelen op een hele geleidelijke wijze en op vriendelijke manier allerlei informatie weten te ontfutselen over het personeel. Ook op dit onderwerp komen we in het volgende hoofdstuk nog uitgebreider terug.

4.4.2 Omvang van de hoogrisico-doelgroep?

De vraag die boven de markt hangt, zeker ook in de context van de maatregelen gericht op deze specifieke doelgroep, is om hoeveel gedetineerden het gaat. Tijdens de interviews bleek het voor respondenten lang niet altijd mogelijk om een schatting te maken van de omvang van deze populatie. Veelal startte men vanuit de bestaande classificaties die binnen DJI gehanteerd worden als het gaat om specifieke gedetineerden. De meest bekende, en door sommige respondenten ook bekritiseerde, is de zogenoemde GVM-lijst voor gedetineerden met een zeker vlucht- of maatschappelijk risico (vgl. Verwest et al., 2018: 45-47). Een deel van de kopstukken staat op de GVM-lijst, maar respondenten omschreven deze lijst niet als een constante, omdat er sprake is van op- en afschalen op basis van informatie van de opsporingsdiensten of gedrag in de inrichting. Tijdens de interviews werd genoemd dat er op de GVM-lijst tussen de 70 en 80 gedetineerden staan, soms met een bovengrens van 90 en volgens een van de respondenten waren op het moment van het interview zelfs boven de 100 justitiabelen met een GVM-status.

Veel respondenten benoemden echter ook direct dat de GVM'ers niet noodzakelijkerwijs ook de kopstukken zijn waar in de context van georganiseerde criminaliteit binnen detentie de zorg naar uitgaat:

“Ja, dat is heel ingewikkeld, want we hebben een GVM-lijst. (...) Maar we vermoeden dat óf die groep veel groter is. (...) Maar het kan ook zijn dat die GVM-lijst helemaal niet de zware groep is waar we het met elkaar over hebben, dat die 70 à 80 personen, dat een heel groot deel van die 70 à 80 personen nu helemaal niet meer op de AIT zou komen bijvoorbeeld.” (R13-2)

Kortom, deze respondent benoemt dat de gedetineerden die op de GVM-lijst staan zijn niet per definitie ook de ‘kopstukken’ zijn. Respondenten gaven hierbij voorbeelden van gedetineerden die binnen de inrichting voor dermate veel overlast zorgden, bijvoorbeeld omdat zij herhaaldelijk met contrabande werden aangetroffen, en op die manier op de GVM-lijst terecht zijn gekomen. En deze laatste categorie, zo gaven veel respondenten aan, zijn niet de gedetineerden waar in de context van ondermijnende criminaliteit de zorgen naar uitgaan.

Het bovenstaande maakt ook dat er binnen DJI en de ketenpartners verschillen bestaan tussen het beeld en de omvang van deze gedetineerden. Een voorbeeld dat hierbij veel genoemd werd ging over een vergelijking die is gemaakt tussen namen op GVM-lijsten binnen DJI gebruikt en ‘Buiten Categorie Cliënten’ (BCC) bij de Reclassering:

“Dus de Reclassering zei dan: 'Ja, wij hebben de informatie dat hij tot een netwerk behoort of dat er liquidatiedreiging op hem heeft geheerst of op zijn familie' en dat was dan niet in de inrichting bekend. (...) En andersom ook, dat iemand bij ons een GVM-status heeft gehad en allerlei maatregelen en dan ging die uiteindelijk faseren en dan stond het niet in het D&R-dossier waardoor de Reclassering het niet wist. (...) We hebben op een gegeven moment ook van de Landelijke Eenheid een lijst kregen met personen die volgens hun tot de grootste criminele samenwerkingsverbanden horen. Die hebben wij dan vergeleken ook met onze GVM-lijst en daar was meer overlap, maar ook nog steeds heel weinig en dat kan ik nog iets beter verklaren dan de Reclassering, want daar zit natuurlijk ook gewoon nog heimelijk onderzoek [achter].” (R46)

Het bovenstaande maakt de complexiteit inzichtelijk omtrent het schetsen van een beeld van de omvang van deze doelgroep. Sommige justitiabelen zijn binnen DJI niet bekend als hoogrisico-gedetineerden, simpelweg omdat ze niet veroordeeld zijn in een zware zaak en op basis van de beschikbare informatie bij de selectie en plaatsing niet als zodanig in beeld komen. Wat hierbij ook een rol speelt is dat betreffende instanties een andere informatiepositie hebben, iets dat we in het volgende hoofdstuk rondom de selectie en plaatsing van deze doelgroep uitgebreid zullen toelichten.

Tijdens de interviews werd duidelijk dat de respondenten de ‘kopstukken’ over het algemeen goed in beeld hebben. Wanneer een gedetineerde echter niet als kopstuk of hoogrisico-gedetineerde bekend staat, bestaat het risico dat de zorg ten aanzien van ondermijning voor deze gedetineerden automatisch ook anders van aard is. Een van de respondenten was bijzonder uitgesproken en constateerde dat de gedetineerden op de GVM-lijst slechts het spreekwoordelijke “*topje van de ijsberg*” (R41-2) zijn. In het verlengde hiervan sprak een respondent de zorg uit dat er in de context van ondermijning misschien wel te veel aandacht uitgaat naar de kopstukken:

“Kijk meer dan 80 procent zal gewoon regulier zijn. Maar daar vind ik ook het grootste risico in zitten, want we dreigen die nu als soort van 'regulier, dat zit wel goed' te beschouwen, terwijl ik denk die rekrutering en beïnvloeding, dat gaat straks op die werkvloer of in de gevangenis zelf gewoon keihard door natuurlijk. En daar moet we waakzaam op zijn, dus we moeten die definitie niet te verengen tot alleen maar de criminele kopstukken. Ik vind de soldaten eigenlijk veel, veel relevanter om te volgen.” (R14)

Bij de ‘soldaten’ kan het gaan om gedetineerden die op het moment (nog) niet in beeld zijn als kopstuk, maar soms wel al bekend zijn bij de opsporingsdiensten en door hen ook worden gezien als onderdeel van csv’s. Zij zijn ‘*next in line*’ zoals een van de respondenten beschreef: “*de verkenners en de soldaten die zijn de onderofficieren van morgen en de generaals van overmorgen*” (R16). Op de mensen die zich in een schil om de kopstukken bevinden, en soms ook in detentie verblijven, is echter lang niet altijd zicht. Een respondent zei daarover: “*Mijn zorg zit er ook wel in dat wij denken dus dat de doelgroep veel groter is dan dat we denken omdat we de informatie van het OM niet hebben*” (R13-2). Er verblijven binnen de PI’s immers gedetineerden die elkaar soms veel beter kennen dan uit de systeeminformatie van de opsporingsdiensten blijkt. Het kan volgens respondenten gaan om gedetineerden die elkaar kennen uit het criminele milieu of zijn opgegroeid in dezelfde buurt. Bovendien kan er worden gewezen op relaties die zijn ontstaan tijdens een gedeelde periode in detentie. De gedetineerde respondenten gaven hier tijdens de interviews diverse voorbeelden van. De gevangenis blijft immers een plek waar

gedetineerden contacten kunnen opdoen die in de context van hun criminele carrière interessant en relevant kunnen zijn. Een gedetineerde respondent zei daarover: *“Ik moet ook eerlijk aan je toegeven: je komt ook mensen tegen waarvan ik denk: 'nou, ik had jou graag een jaartje of tien geleden al willen zien'. Die heb je ook, weet je.”* (R42-3). Omdat bekend is dat de gevangenis gezien kan worden als leerschool en als de analoge voorloper van LinkedIn als het gaat om het leggen van professionele contacten, geven medewerkers van DJI aan dat het goed zou zijn wanneer dergelijke informatie bekend is in de systemen: *“Waren ze toen al in beeld in de jeugdinrichtingen? Hadden ze toen al wellicht contacten? Zaten ze misschien wel samen met criminele kopstukken die we nu kennen, weet je wel, die al identificeerbaar zijn.”* (R13-1).

Als er breder wordt gekeken dan naar de individuen om de kopstukken heen, zou het aantal gedetineerden dat in de context van ondermijnende criminaliteit (potentieel) risicovol is voor zowel de interne als externe veiligheid volgens respondenten (aanzienlijk) hoger liggen. Een respondent zegt daarover het volgende:

“En mijn indruk is dat we van de echte [namen kopstukken], daar hebben we er denk ik vijftien van. Ik denk, en dat is echt een best guess, ik denk dat er dus tenminste dertig omheen zitten die in potentie ook zo kunnen worden of mogelijk al zijn wat ik nog niet weet. En zolang ze bij ons binnen zitten, denken wij: zijn ze afgeschermd van de wereld. Keep on dreaming.” (R15)

Kortom, vanwege de dynamiek die inherent is aan het gevangenisleven zou het aantal gedetineerden waar de zorg vanuit DJI naar uitgaat breder dan zijn alleen de ‘kopstukken’ die in beeld zijn. Van de ongeveer 9000 gedetineerden die op dagelijkse basis in de PI’s in Nederland verblijven, waarvan rond de 60 in de EBI en op de AIT’s in het land, geeft een respondent het volgende aan: *“ik denk dat de groep waarvan wij ambtshalve zouden zeggen 'daar zouden we meer op willen monitoren', misschien wel 300, 400 groot is.”* (R47)

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een beschrijving gegeven van de aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit in en vanuit detentie. De resultaten van de interviews maken allereerst inzichtelijk dat er door respondenten een zekere verharding wordt ervaren en waargenomen in het Nederlandse gevangeniswezen. Deze verharding kent twee dimensies: allereerst het gevoel dat er sprake is van de instroom van een zwaardere doelgroep, te weten de ‘kopstukken’ van Nederlandse csv’s die de afgelopen jaren in megastrafprocessen zijn veroordeeld. Daarnaast gebruikten respondenten de term verharding ook om te verwijzen naar een toenemend gevoel van problematische activiteiten en gedragingen in of vanuit detentie. Deze twee dimensies van verharding werden soms afzonderlijk benoemd en leken in andere voorbeelden een overlap vertonen, bijvoorbeeld omdat de zwaardere categorie gedetineerden zich bezighoudt met het aansturen van zware vormen van misdaad.

We hebben in dit hoofdstuk bovendien verslag gedaan van de manier waarop er bij DJI invulling wordt gegeven aan de term ondermijning. Op basis van de interviews wordt de polyvalente betekenis van ondermijning bij DJI duidelijk, waarbij de term zowel verwijst naar VCHD, abstractere zorgen over georganiseerde criminaliteit en activiteiten die het gezag in de inrichting ondermijnen. Van de eerste invulling – ondermijning als synoniem voor VCHD – kan geconstateerd worden dat de aandacht hiervoor in Nederland niet nieuw is, waarbij opgemerkt dient te worden dat VCHD in de interviews ook anders werd geïnterpreteerd. De ruime opvatting als verwijzing naar allerlei vormen ongewenst gedrag en criminaliteit in detentie raakt aan een

onderwerp dat niet gezien kan worden als nieuw en bovendien tot op zekere hoogte beschouwd kan worden als inherent aan het gevangeniswezen.

Het gebruik van de term ondermijning als verwijzing naar vormen van georganiseerde misdaad is wel nieuw te noemen in het gevangeniswezen en betreft bovendien een onderwerp waarover nog maar in beperkte mate wetenschappelijke inzichten bestaan. Opvallend in de verhalen van de respondenten was vooral het gebrek aan feitelijke handelingen en een overvloed aan zorgen over de mogelijke betrokkenheid van de hoogrisico-doelgroep bij allerlei vormen van vanuit detentie aangestuurde zware criminaliteit. De laatste interpretatie van ondermijning staat dicht bij het gebruik van het woord op de werkvloer van de gevangenis, namelijk als verwijzing naar gedetineerden die zich niet houden aan de regels van de PI, oftewel de ondermijning van het gezag. Kortom, de invulling van ondermijning bij DJI verwijst naar verschillende activiteiten en handelingen die beschouwd kunnen worden als criminaliteit, maar soms ook veel meer als ongewenst kunnen worden geclassificeerd.

Ten slotte, hebben we in dit hoofdstuk stilgestaan bij de beelden en ervaringen over de hoogrisico-doelgroep. De ‘kopstukken’, oftewel de gedetineerden die bekend zijn vanuit de media en informatie van de ketenpartners, zijn over het algemeen goed in beeld bij DJI. Zij worden getypeerd als vriendelijk en charmant en aangeduid als ‘modelgedetineerden’ – een beschrijving die overeenkomt met de ‘business men’ uit het Verenigd Koninkrijk (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019). Tegelijkertijd is het de vraag of er voldoende zicht is op de gehele hoogrisico-doelgroep. In vergelijkingen met systemen van de ketenpartners komt naar voren dat DJI een deel van de doelgroep wellicht (nog) niet in beeld heeft, en vice versa. Bovendien gaan er ook nadrukkelijk zorgen uit naar de bredere schil rondom de gekende kopstukken: ook zij zouden voor veiligheidsrisico’s in of vanuit detentie kunnen zorgen.

De inzichten uit dit hoofdstuk fungeren als achtergrond voor de komende hoofdstukken waarin we ons richten op de gevolgen voor DJI. We beginnen in hoofdstuk met het vraagstuk van selectie en plaatsing. Oftewel: hoe wordt er in het Nederlandse gevangeniswezen omgegaan met de hoogrisico-doelgroep en welke uitdagingen doen zich daarbij voor?

Selectie en plaatsing van de hoogrisico-doelgroep

Hoofdstuk 5

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verplaatsen we onze aandacht van de aard en ontwikkeling van het vraagstuk van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie, naar de gevolgen hiervan voor (de diensten van) DJI. In het beantwoorden van deze vierde en laatste deelvraag concentreren we ons in dit hoofdstuk op wat binnen DJI ‘selectie en plaatsing’ wordt genoemd en wat in de praktijk neerkomt op de vraag: in welke inrichting, met welk niveau van beveiliging, kan een individuele gedetineerde worden geplaatst? We richten ons daarbij in het bijzonder op de zogenoemde ‘hoogrisico-gedetineerden’ die in het vorige hoofdstuk werden omschreven en maken inzichtelijk hoe de selectie en plaatsing van deze doelgroep in de praktijk vorm krijgt. Relevant om te benadrukken is dat het in het licht van de totale gevangenispopulatie gaat om een select aantal gedetineerden – waarover overigens zowel over de aard en omvang van deze doelgroep binnen DJI uiteenlopende beelden en schattingen bestaan, zo maakt het vorige hoofdstuk duidelijk.

We beginnen dit hoofdstuk met een overzicht van een deel van de juridische context en beleidsmatige ontwikkelingen rondom het thema van selectie en plaatsing (paragraaf 5.2). Vervolgens geven we in paragraaf 5.3 een algemeen beeld van de puzzel die de praktijk van plaatsing op dit moment vormt binnen DJI. In paragraaf 5.4 gaan we vervolgens nader in op plaatsing op de GVM-lijst en in paragraaf 5.5 op de ontwikkelingen rondom de AIT’s.

5.2 De juridische context en beleidsmatige ontwikkelingen van plaatsing en selectie

De wet kent de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid toe tot het (over)plaatsen van gedetineerden (artikel 15, jo artikel 1 sub a Pbw). Het is ook die minister die de criteria bepaalt waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een inrichting of een afdeling van een bepaald beveiligingsniveau in aanmerking te komen (artikel 13 lid 3 Pbw). Die niveaus worden wettelijk onderscheiden in een oplopende benodigde mate van beveiliging van beperkt beveiligd²⁰, naar normaal beveiligd, naar uitgebreid beveiligd, tot extra beveiligd (art. 13 lid 1 Pbw).²¹ Als extra beveiligde inrichting is van oorsprong en tot op heden als enige inrichting de EBI te Vught aangewezen (art. 13 lid 2 Pbw).²² De plaatsing van een gedetineerde in de EBI houdt in dat op diegene een extra beveiligd regime van toepassing is.²³

In de praktijk is het echter niet werkelijk de minister die over selectie en plaatsing van gedetineerden beslist. Die bevoegdheid is overgedragen aan de binnen DJI werkzaam zijnde selectiefunctionarissen. Behalve door de Pbw in algemene zin wordt het beslissingskader van de selectiefunctionarissen gevormd door de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van

²⁰ Tot 1 juli 2021 was het laagste beveiligingsniveau nog zeer beperkt beveiligd, maar dat is geschrapt met de invoering van de Wet straffen en beschermen (Stb. 2020, 224, i.w.tr. op 1 juli 2021, Stb. 2021, 252).

²¹ In de toekomst kan de indeling van inrichtingen naar GVM-hoog, GVM-verhoogd en GVM-extreem status mogelijk verdwijnen. In een beleidsbrief waarin dit voornemen vermeld staat, wordt geduïd dat hoogrisico gedetineerden dan enkel nog in inrichtingen met het beveiligingsniveau uitgebreid beveiligd en extra beveiligd worden geplaatst (Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 929: 3).

²² Voor 2030 staat de ingebruikname van een tweede EBI gepland, gesitueerd binnen het nieuw te verwezenlijken Justitieel Complex Vlissingen (Kamerstukken II 2022/23, 33358, nr. 39).

²³ Stcrt. 2000, 176: 11.

gedetineerden (Rspog).²⁴ Artikel 22 lid 1 van de Rspog maakt duidelijk dat de selectiefunctionaris ten behoeve van de eerste plaatsing een risicoprofiel van de individuele gedetineerde vaststelt. Hierbij worden, in lid 2, de volgende gegevens of indicatoren in onderlinge samenhang bekeken, te weten (a) de kenmerken of achtergronden van het delict waarvan de gedetineerde wordt verdacht of waarvoor hij is veroordeeld, (b) de gegevens over eventuele eerdere detentie in binnen- of buitenland en (c) eventuele overige beschikbare informatie, bijvoorbeeld van het meldpunt GRIP. In het geval dat het OM geen gebruik heeft gemaakt van het verstrekken van gegevens over de gedetineerden of om de bovengenoemde indicatoren te onderbouwen, volstaat de selectiefunctionaris met de beschikbare gegevens en daaraan gerelateerde indicatoren om het risicoprofiel te bepalen (artikel 22 lid 3 Rspog).

Als uitgangspunt geldt dat de selectiefunctionaris een gedetineerde in een inrichting of afdeling plaatst met de mate van beveiliging die op grond van het risicoprofiel voor betrokkene geïndiceerd is (artikel 22 lid 4 Rspog). Een volgend uitgangspunt is een zogenoemde regionale plaatsing in een gevangenis in het arrondissement van vestiging van die de persoon die is veroordeeld tot een gevangenisstraf. Daarvan wordt sinds kort echter uitdrukkelijk afgeweken bij de categorie gedetineerden die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormen (artikel 25 lid 7 en 8 Rspog). Vanwege de toegenomen (gevoelde) druk op en in het gevangeniswezen als gevolg van georganiseerde criminaliteit en de problematiek rondom VCHD, werd het voor deze categorie gedetineerden noodzakelijk geacht om bij de plaatsing een aantal extra afwegingen te maken.²⁵ In de toelichting wordt gesteld dat het uit veiligheidsoverwegingen voorkomen moet worden dat gedetineerden uit dezelfde of concurrerende criminele samenwerkingsverbanden worden geplaatst in dezelfde inrichting. Ook wordt in de toelichting beschreven dat geprobeerd moet worden te voorkomen dat de hoogrisico-doelgroep went aan het gebouw van de PI, de interne procedures en het personeel en – meer in het algemeen – dat moet worden voorkomen deze gedetineerden een machtspositie weten te verwerven in de inrichting. Tegen deze achtergrond wordt beschreven dat regionale plaatsing voor deze gedetineerden van ondergeschikte aard is en voor GVM-gedetineerden komt te vervallen.²⁶

Met het voorgaande is niet de volledige juridische context of beleidsontwikkelingen beschreven rondom plaatsing en selectie. We hebben met het belichten van het bovenstaande vooral beoogd om voldoende context te schetsen voor het vervolg van dit hoofdstuk. Enkele andere wezenlijke ontwikkelingen rondom plaatsing en selectie komen aan de orde in de volgende paragrafen. We beginnen in de volgende paragraaf met het beschrijven van de praktijk van plaatsing.

5.3 De complexe praktijk van plaatsing

De interviews maken duidelijk dat de plaatsing van gedetineerden een complex proces is. In deze paragraaf geven we een beschrijving van de verschillende factoren die bijdragen aan de complexiteit bij de selectie en de plaatsing van de hoogrisico-gedetineerden. Allereerst bespreken we in paragraaf 5.3.1. de informatie-asymmetrie die tussen de verschillende bij de plaatsing en selectie betrokken actoren valt waar te nemen, zowel bij de eerste plaatsing als bij de successievelijke overplaatsingen. In paragraaf 5.3.2 behandelen we een tweede aspect van

²⁴ *Stcrt.* 2000, 176, i.w.tr. op 1 oktober 2000 en laatstelijk gewijzigd op 17 december 2022, *Stcrt.* 2022, 33928. Voor deze regeling vormt artikel 15, vijfde lid, Pbw de wettelijke grondslag.

²⁵ *Stcrt.* 2022, 33928, p. 7, i.w.tr. op 17 december 2022.

²⁶ *Stcrt.* 2022, 33928, p. 7, i.w.tr. op 17 december 2022.

de complexiteit rondom plaatsing: de verschillende kenmerken van de hedendaagse georganiseerde misdaad. Tot slot staan we in 5.3.3. stil bij de consequenties van de praktijken van plaatsing voor de inrichtingen, voor de gedetineerden en daarmee ook voor de aanpak van hoogrisico-gedetineerden.

5.3.1 Informatie-asymmetrie

De plaatsing van de hoogrisico-gedetineerden staat en valt met de beschikbaarheid van informatie. Een respondent geeft hiervan het volgende voorbeeld:

“Maar er zijn ook wel voorbeelden waarbij de schutter en het potentiële slachtoffer uiteindelijk ook bij mekaar kwamen, omdat het slachtoffer ook niet een frisse jongen was, maar die zat in een andere strafzaak. En die schutter, die mocht niet bij zijn mededader natuurlijk komen. (...) Iets wat de selectiefunctionaris niet kon weten en omdat het in verschillende politieregio's speelt en die zaaksofficieren dat ook niet van elkaar wisten omdat het toch iets uit elkaar ligt. Terwijl als je gewoon de politiedata bekeek, dan denk je: Ja, hoe kunnen die in godsnaam in dezelfde PI terecht komen?” (R47)

Deze uitdaging rondom plaatsing doet zich niet enkel voor bij de eerste plaatsing van gedetineerden, maar ook rondom overplaatsingen. Daarnaast is de overdracht van informatie binnen DJI volgens respondenten ook niet optimaal. De boven aangehaalde respondent vergelijkt dit met een patiëntendossier, waarbij opgemerkt werd dat binnen DJI relevante informatie niet altijd mee wordt gestuurd wanneer een gedetineerde wordt overgeplaatst: *“dus dat was eigenlijk weer opnieuw leren kennen: Wie is deze figuur?” (R47)*. Meerdere respondenten constateren dat de beschikbare informatie om de plaatsing op een veilige en verantwoorde manier te kunnen doen, niet altijd actueel en accuraat lijkt te zijn. Hierbij valt op dat er in het geval van samenwerking met partners sprake lijkt van een informatie-asymmetrie als het gaat om de plaatsing: de verschillende actoren die betrokken zijn bij het aanleveren van informatie over gedetineerden beschikken over andersoortige informatie en kunnen dit, bijvoorbeeld met het oog op nog lopende strafzaken, niet altijd delen. Kortom, in de praktijk blijkt niet alle informatie voor selectiefunctionarissen beschikbaar om de puzzel van plaatsing goed te kunnen leggen.

Een aanvullende complexiteit in dezen is dat een bepaalde dienst binnen DJI lijkt te beschikken over meer en ook actuelere informatie. DV&O, de Dienst Vervoer en Ondersteuning, is verantwoordelijkheid voor het vervoer van arrestanten, gedetineerden en vreemdelingen en speelt daardoor ook een rol bij de plaatsing: zij vervoeren de gedetineerden immers naar de inrichtingen. Vervoer waarbij sprake is van dreiging van buitenaf, bijvoorbeeld als het gaat om een (gewelddadige) bevrijdingspoging of een liquidatie, wordt verzorgd door het Bijzonder Ondersteuningsteam (BOT) binnen DV&O. In de interviews constateerden vertegenwoordigers en medewerkers van DV&O - waaronder ook van het BOT - dat de beschikbare informatie niet langer afdoende was voor het vervoer van bepaalde gedetineerden. Een van de respondenten beschrijft dit als volgt:

“En die informatiepositie is natuurlijk vooral gekomen omdat eigenlijk de georganiseerde misdaad, criminaliteit zoveel toenam. We kregen zoveel, ik noem het maar even exoten, waarvan we hadden van: Ja, wacht even, dat kan niet meer met de informatie die we eerst hadden. We hebben nu een doelgroep binnen die vraagt dat wij ons netwerk, ons intel netwerk eigenlijk, moeten vergroten en eigenlijk meer vragen moeten gaan stellen.” (R17)

Het ontbrak volgens DV&O aan een goede informatiepositie om vanuit hun perspectief te komen tot een planbare opdracht voor het vervoer van bepaalde gedetineerden. Dit heeft erin geresulteerd dat zij *real-time* informatie krijgen vanuit het Operationeel Centrum van de Nationale Politie in Driebergen, alsmede andere *intelligence* die beschikbaar is over de gedetineerde in kwestie. Duidelijk wordt dat DV&O in de context van plaatsing daardoor beschikt over een andere informatiepositie:

“Oké, maar dat betekent van: 'Weet je zeker dat je die en die bij elkaar stopt?'. Dan kan het wel eens gebeuren dat op het moment dat we een opdracht krijgen voor het vervoer we zeggen: 'Ja, maar dit gaat gewoon niet'.” (R17)

In de praktijk kan het, met andere woorden, dus voorkomen dat de puzzel van de plaatsing is gelegd, maar dat op het moment van de opdracht tot het vervoer blijkt dat er toch bepaalde risico's schuilen in de plaatsing en/of het vervoer van een bepaalde gedetineerde. Een aanvullende uitdaging schuilt, zoals we in paragraaf 5.5 nader zullen toelichten, in het vervoer naar bepaalde inrichtingen, omdat dergelijke vervoersbewegingen vanuit het perspectief van DV&O ook de nodige risico's met zich kunnen meebrengen.

5.3.2 Hedendaagse kenmerken van georganiseerde misdaad

De specifieke rol en positie van een gedetineerde binnen de georganiseerde misdaad speelt eveneens een belangrijke rol bij de selectie en plaatsing. Deze informatie over de gedetineerde verkrijgen de selectiefunctionarissen via een voorgeleidingsformulier waarop de beschikbare informatie beschreven staat, zoals de volgende respondent beschrijft:

“Maar dat komt op het voorgeleidings[formulier] binnen en dan als er staat bijvoorbeeld 'niet bij die en die en die en die plaatsen' dan zoeken we een plek daarbuiten. Is het een grotere crimineel, dan wordt er ook nog advies gevraagd aan het GRIP of is er aan de voorkant al overleg geweest. Zo van: deze komt eraan. Die zit drie dagen in verzekering. Dan gaan we al met elkaar communiceren over: Waar kunnen we die het beste plaatsen? Maar dat is alleen voor de echte top.” (R14)

Met een 'grotere crimineel' wordt in dit geval bedoeld op een gedetineerde die onderdeel uitmaakt van de hoogrisico-doelgroep. Op basis van de beschikbare informatie wordt door de selectiefunctionaris een keuze voor plaatsing gemaakt. Dit gebeurt, conform lid 4 van artikel 22 Rspog, in een inrichting of op een afdeling²⁷ met de mate van beveiliging die geïndiceerd is op grond van het beschikbare risicoprofiel.

De plaatsing van hoogrisico-gedetineerden toont zich, zoveel werd duidelijk tijdens de interviews, in toenemende mate een logistieke nachtmerrie. Waar er in het geval van de EBI, TA, BPG-afdelingen, en de AIT's gekozen wordt voor een systeem van het concentreren van gedetineerden (Meijer en Van Meeteren, 2022), is het vertrekpunt bij het andere deel van de hoogrisico-doelgroep het tegenovergestelde. In de praktijk blijkt dit een lastige opgave te zijn. De afgelopen jaren zijn er immers de nodige megaprocessen geweest, met een veelvoud aan

²⁷ Lid 5 van artikel 22 Rspog voegt hier nog het volgende aan toe: “Indien het regime dan wel de bijzondere opvang die voor de gedetineerde geïndiceerd is, niet wordt geboden in een inrichting of afdeling met het voor de gedetineerde geïndiceerde beveiligingsniveau, plaatst de selectiefunctionaris de gedetineerde in een inrichting of afdeling met een hoger beveiligingsniveau”.

verdachten die om verschillende redenen niet bij elkaar mochten worden geplaatst, zoals de volgende respondent uitlegt:

“Hij [de puzzel van plaatsing] is nu al haast niet te leggen door al die groepen. Het zijn niet gewoon vier grote partijen zoals in de politiek die de dienst uitmaken. Het zijn wel een aantal hele grote kopstukken, maar dat werkt allemaal weer met elkaar samen.” (R14)

De complexiteit van plaatsing gaat dus verder dan de verdachten die zich samen in dezelfde zaak voor de rechter moeten verantwoorden. Tijdens een interview met een medewerker van het GRIP werd dit geïllustreerd door in het systeem diverse voorbeelden te geven van gedetineerden die achter hun naam een hele lijst met gedetineerden hadden staan met wie ze ‘buiten’ zouden hebben samengewerkt of tussen wie er juist ernstige conflicten zouden bestaan en met wie ze daarom niet samen mochten worden geplaatst. In de praktijk maakt dit de plaatsing bijzonder ingewikkeld:

“Je hebt hier een onderscheid tussen ‘absoluut niet plaatsen bij’ en ‘niet wenselijk plaatsen bij’. Op een gegeven moment is dat netwerk en zijn die medeverdachten zoveel en zo groot dat het onmogelijk is om mensen uit elkaar te halen. Dus dan ga je eigenlijk daarmee aan de slag van: Wie zit waar? En ik moet heel eerlijk toegeven dat dat met de toegenomen hoeveelheid en de complexiteit rondom al die gedetineerden, dat dat echt gewoon een puzzel is.” (R50)

Praktisch betekent dit dat er een zekere hiërarchie wordt gehanteerd bij de plaatsing, waarbij liquidatiedreiging vanuit een bepaald crimineel samenwerkingsverband bijvoorbeeld resulteert in ‘absoluut niet plaatsen’. Meer in het algemeen beschrijven respondenten dat de puzzel van plaatsing op dit moment bijzonder veel tijd vraagt vanwege het aantal hoogrisico-gedetineerden in een detentielandschap waar niet alle inrichtingen voldoen aan de mate van beveiliging die voor deze doelgroep noodzakelijk is. Als bovendien geprobeerd wordt om alle in de beschikbare systemen bekende risico’s zoveel mogelijk uit te sluiten, betekent dit dat selectiefunctionarissen soms wel anderhalve dag bezig zijn met de plaatsing van één gedetineerde. Dit vraagstuk krijgt momenteel dan ook de nodige politieke aandacht.²⁸

De rationale achter het zoveel mogelijk gescheiden plaatsen van gedetineerden met contra-indicaties is echter slechts een deel van het verhaal en ook een gedeeltelijke oplossing voor het vraagstuk. Zeker in het geval van de hoogrisico-doelgroep zijn er zorgen, zoals ook in het vorige hoofdstuk belicht, over de negatieve invloed die bepaalde gedetineerden kunnen hebben op de rest van de gedetineerden op een afdeling of de nieuwe netwerken die juist gecreëerd kunnen worden op het moment dat ‘onbekenden’ langere tijd in elkaars nabijheid verkeren:

“Je creëert eigenlijk een netwerk, per definitie. Er is denk ik geen betere plek om je netwerk te bouwen als je beroepscrimineel bent dan in detentie terechtkomen, maar dat is ook wel weer een gegeven. Dus ik vraag me altijd af: Zet je ze nou juist bij de mensen die ze nog niet kennen? Of zet je ze gewoon bij de mensen die ze al wel kennen?” (R47)

Door voor een groot deel van de hoogrisico-gedetineerden te kiezen voor spreiding en niet voor concentratie, dreigt het volgende risico dat er op de afdeling of binnen de inrichting niet alleen

²⁸ Onder meer in de afzonderlijke beleidsbrief over de plaatsing van hoogrisico gedetineerden: *Kamerstukken II* 2023/24, 24587, nr. 929.

nieuwe relaties tussen gedetineerden ontstaan, maar dit ook nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen worden. Hiervan zijn, zo gaf de bovengenoemde respondent aan, ook diverse voorbeelden te vinden in lopende en afgeronde opsporingsonderzoeken. De plaatsing van een hoogrisico-gedetineerden kan zo onverhoopt resulteren in nieuwe uitdagingen rondom het vraagstuk van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie.

5.3.3 Ongewenste en onbedoelde uitkomsten van de complexe puzzel van plaatsing

Het plaatsingsbeleid heeft tot doel om de risico's die gedetineerden met zich meebrengen in de context van het 'voortgezet criminele handelen' of eventuele ondermijning van het gezag tot een minimum te beperken. De hierboven beschreven complexiteit rondom die plaatsing kan echter ook met onbedoelde en ongewenste effecten samengaan. Zo kan het gebeuren dat vanwege de uitdagingen rondom de plaatsing de instroom van de een nieuwe gedetineerde betekent dat de gehele puzzel van plaatsing opnieuw tegen het licht moet worden gehouden en kan resulteren in de overplaatsing van een andere gedetineerde die voor deze overplaatsing weinig begrip heeft. Een door ons geïnterviewde gedetineerde geeft hiervan een uitgebreid voorbeeld:

"Kijk, ik werd van [PI A] naar [PI B] geplaatst, dat was een maatregel-overplaatsing op grond van iets wat verzonnen was. (...) Ik wilde naar [PI C]. Het punt was: ik kon destijds niet naar [PI C] omdat mijn neefje er zat en ik mocht niet bij mijn neefje. Die ging op een gegeven moment weg, die kwam vrij. Toen wilde ik dus overplaatsing vragen naar hier [PI C], alleen toen zaten we middenin corona. Dus ik dacht van: 'Nou, ik ga niet moeilijk doen, ik wacht tot corona voorbij is'. En toen ging ik naar [PI B], ik zeg van: 'Nou, als je liever had dat ik hier wegging, hadden we dat samen kunnen overleggen en dan had ik naar [PI C] willen gaan. Zit ik dichterbij mijn kinderen, bij mijn familie, bij [plaats] waar ik geboren ben en opgegroeid'. [PI A] was al verder, nu word ik nóg verder van [plaats] geplaatst. Nou, dus wat gebeurt er? In [PI B] begin ik al vrij snel met het vragen om overplaatsing naar [PI C]. Nou, dat werd goedgekeurd. Wat gebeurt er? Kort daarvoor wordt [naam gedetineerde] hier geplaatst. Die naam zegt je wat, goed. Mocht ik ook niet samen mee. Toen zeiden ze van: 'Oké, nou, doe dan maar naar [PI D], dat is in ieder geval dichterbij'. Een paar weken later wordt [naam gedetineerde] in vrijheid gesteld en toen zei ik van: 'Nou, dan had ik net zo goed een aantal weken langer in [PI B] kunnen zitten'. Nou, en zo ben ik uiteindelijk hier [PI C] terechtgekomen." (R37)

De hierboven beschreven plaatsingscarroussel kan ook betekenen dat sommige gedetineerden langer op een bepaalde afdeling moeten verblijven dan strikt gezien de bedoeling is. Zo vertelt een respondent:

"Nou, het is bijna niet te doen. We hebben er hier eentje gehad op de AIT, die heeft meer dan twee jaar op de AIT gezeten omdat hij nergens geplaatst kon worden. Twee jaar AIT is helemaal niet wenselijk. Dat wordt ook uitgesproken, eigenlijk is dat te lang. Uiteindelijk kon hij dan naar [plaats] toe omdat een medeverdachte die in [plaats] zat, die werd weer overgeplaatst naar een andere PI waar het mannetje van [plaats] dan weer niet naartoe kon omdat er iemand zat, maar hij dan weer wel. Dus bij Gods gratie kwam er een plekje vrij in [plaats] en zat er een keer niemand waar hij niet mee mocht zitten. Daar lopen ze constant tegenaan." (R40)

De complexiteit van plaatsing heeft niet alleen consequenties voor gedetineerden, maar kan ook gevolgen hebben voor het dagelijkse leven in de PI's. Zo kan het niet samenkomen van aanwezige kennis over specifieke gedetineerden bij de verantwoordelijke selectiefunctionarissen in de praktijk resulteren in onveilige situaties in de inrichting, zoals het volgende voorbeeld ook laat zien:

“We hebben een aantal keer gehad, nog niet zo lang geleden, dat wij een jongen ergens geplaatst hadden en die was nog niet koud uitgepakt of hij kreeg een fles op zijn hoofd omdat we niet wisten dat hij niet met een ander samen kon. En die informatie was er, maar was ons van tevoren niet medegedeeld. Dus je brengt iemands leven in gevaar door het gebrek aan informatie. En we hebben ook regelmatig, klinkt heel stom, mensen die al maanden met elkaar op een cel zitten en dan krijgen we in ene zomaar uit het niets van het OM een berichtje van: 'Die twee mogen absoluut niet bij elkaar'.” (R33-1)

In een van de interviews werd een voorbeeld gegeven van een gedetineerde over wie bij de plaatsing in de inrichting geen bijzondere informatie werd verstrekt en waarbij de medewerkers op de werkvloer hem allerlei privileges gaven. Op enig moment stelde een BIV-medewerker in de betreffende PI naar aanleiding van een opvallende overschrijving een vraag aan het GRIP en werd duidelijk dat deze gedetineerden gelinkt werd aan een bekende criminele groepering. Een andere respondent benoemde eveneens dat de overdracht tussen de ketenpartners soms te wensen overlaat en gaf hiervan het volgende voorbeeld: *“Echt een hele grote zaak die ik toevallig uit de krant ken en dan kijk je op de voorgeleiding en ik denk: Huh? Er staat niet 'mediagevoelig', dat staat allemaal niet aangevinkt” (R14).*

5.4 Plaatsing op GVM-lijst

Een specifieke categorie gedetineerden die in eerdere onderzoeken vooral in verband worden gebracht met VCHD zijn de zogenoemde GVM'ers: gedetineerden met een zogeheten vlucht- of maatschappelijk risico (Van Vliet et al., 2013; Verwest et al., 2018: 13; 45-46). Met het GVM-beleid beoogt DJI risico's zoals ontvluchting, voortgezet crimineel handelen vanuit detentie, met betrekking tot de veiligheid in de gevangenis en/of de samenleving te beheersen. In deze paragraaf behandelen we de manieren waarop gedetineerden binnen DJI een GVM-status kunnen krijgen (paragraaf 5.4.1), maar ook welke uitdagingen er vallen waar te nemen als het gaat om het zogenoemde 'afschalen': hoe de GVM-status van gedetineerden ook weer opgeheven kan worden (paragraaf 5.4.2).

5.4.1 Routes naar een GVM-status

Afgaande op de circulaire 'Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico' (d.d. 8 juli 2021) wordt in de GVM-systematiek een onderscheid gemaakt tussen gedetineerden in de categorieën Verhoogd, Hoog en Extreem.²⁹ Gedetineerden die het label 'Verhoogd' toegewezen krijgen, vormen weliswaar een dusdanige dreiging voor de orde en veiligheid in de inrichting dat zij via het Operationeel Overleg (OO) gemonitord moeten worden, maar kunnen in elke PI met een normaal beveiligingsniveau geplaatst worden. Gedetineerden in de categorie 'Hoog' vormen in de visie van DJI een dusdanige dreiging voor de orde en veiligheid in een

²⁹ Gedetineerden met het label 'extreem' vormen een dusdanige dreiging voor de orde en veiligheid dat zij in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) geplaatst dienen te worden (Circulaire, 8 juli 2021).

inrichting dat zij via het OO gemonitord moeten worden en in één van de GVM-Hoog PI's worden geplaatst. De indeling van een gedetineerde in een specifieke categorie wordt in het OO bepaald aan de hand van informatie over gedetineerden vanuit de PI's, het GRIP, de politie en het OM. De uiteindelijke plaatsing van een gedetineerde geschiedt op basis van artikel 24 en 25 Rspog.

In de circulaire worden tevens de formele criteria omschreven die afzonderlijk dan wel in combinatie met elkaar aanleiding kunnen geven tot een GVM-status. Het betreft (1) (risico op) ontvluchting en/of bevrijding van buitenaf; (2) (vermoedens van) voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (VCHD)³⁰; (3) (risico op) liquidatie of bedreiging in detentie van of door de gedetineerde; (4) radicalisering; (5) ondermijning van gezag van directie en personeel in de inrichting; (6) ongeoorloofde contacten met slachtoffers en/of nabestaanden, medewerkers in het strafrecht, - of de executieketen dan wel ongeoorloofde contacten met media of zichtbaarheid op sociale media" (Circulaire, 8 juli 2021, kenmerk 3399954: 2-3). Op deze lijst met criteria ontbreekt het delict als criterium. De interviews leren ons dat het delict of de delicten waarvoor de gedetineerde zijn tijd uitzit, hierbij als zodanig weliswaar geen directe rol speelt maar indirect wel degelijk betekenis heeft. Bijvoorbeeld omdat een gedetineerde door zijn specifieke criminele handelen 'buiten' een groot risico loopt om binnen ernstig bedreigd of geliquideerd te worden, of omdat de aard van de delicten die de gedetineerde 'buiten' heeft gepleegd relatief gemakkelijk 'binnen' kunnen worden voortgezet.

De consequenties van een GVM-status zijn velerlei en zijn als leidraad aan de Circulaire toegevoegd. Het betreft een veelheid aan vormen van toezicht op telefonische contacten en contacten met bezoekers, correspondentie en voorwerpen op cel. Deze maatregelen kunnen zich ook richten op de bewegingsruimte in de inrichting, toewijzing van de afdeling en de cel, het vervoer van de gedetineerde en specifieke afspraken in de inrichting zodat de *"gedetineerde goed in beeld is en medewerkers goed zijn toegerust om ten aanzien van de GVM gedetineerde goed hun werk kunnen doen"* (Circulaire, 8 juli 2021, kenmerk 3399954: 19). Het OO adviseert over de (toezichts)maatregelen aan de directeur van de PI. Het is de directeur die dit zwaarwegende advies eigenstandig vertaalt in en ook bevoegd is om de uiteindelijke (toezichts)maatregelen op te leggen (Circulaire, 8 juli 2021, kenmerk 3399954: 5).

Tijdens de interviews werd duidelijk dat gedetineerden de GVM-status op verschillende momenten tijdens hun vrijheidsbeneming kunnen krijgen. Waar een deel van de gedetineerden in het licht van de gehanteerde criteria in voorarrest of onmiddellijk na hun veroordeling op de GVM-lijst worden geplaatst, beginnen andere gedetineerden op een reguliere afdeling en krijgen ze dit label op een later moment tijdens hun detentie:

"Wij komen ook dingen op de afdeling tegen dat wij zeggen van: 'Hè?' En dat wordt dan eens nader bekeken of door BIV of door onze eigen PIW'ers. Of daar wordt weer, ik noem maar wat, een telefoon van cel af getrokken bij iemand. Nou, die worden nagekeken en daar staan ook weer dingen in [waaruit blijkt] dat ze gewoon met hun praktijken gewoon door aan het gaan zijn. Ja, en dat zijn dan mensen die worden weer voorgeleid voor het OO en die krijgen wel of geen GVM-status." (R3)

³⁰ VCHD wordt in deze circulaire (8 juli 2021) gedefinieerd als "het opzettelijk doorgaan met het plegen of organiseren van strafbare feiten of voorbereidingshandelingen door personen die gedetineerd zijn, al dan niet middels actief of passief inschakelen van tussenpersonen. Het gaat om feiten of handelingen die direct en/of indirect gevolgen hebben buiten de penitentiaire inrichting.

Het louter aantreffen van een telefoon is echter onvoldoende om doorverwezen te worden naar het OO: hiervoor zijn bijkomende en als substantieel ervaren omstandigheden noodzakelijk zoals met wie en waarover de gedetineerde via zijn telefoon heeft gecommuniceerd, waarvan dezelfde respondent als voorbeeld geeft dat *“hij buiten met allerlei mensen heeft afgesproken van: Nou, er moet nog een pakketje daarheen en een pakketje hierheen of we laten die liquideren”* (R3).

Het voordragen van een gedetineerde voor een GVM-status tijdens OO blijkt maatwerk en biedt, zo leren de interviews, de nodige ruimte voor interpretatie en duiding door het personeel. Er is voor zover ons bekend behoudens de lijst met zes criteria geen nadere vastomlijnde en gedetailleerde duiding van deze criteria. Het proces richting de GVM-status wordt door een enkeling ook wel beschreven als onduidelijk:

“Nou, het is enigszins arbitrair wanneer je er wel of niet op komt, het hangt wel echt van personen af. Van de zaakofficier of die dat scherp heeft. Ga ik hier iemand voor aanmelden ja of nee? Het is eigenlijk ontstaan vanuit vluchtgevaar, maar het is natuurlijk veel breder” (R47).

Het zijn echter niet alleen gedetineerden die verwijzen naar een zekere mate van willekeur in het inschakelen van het OO voor de voordacht van gedetineerden voor een GVM-status, maar ook sommige medewerkers van DJI signaleren dit. Zij verwijzen bijvoorbeeld naar het gebrek aan kennis binnen sommige lokale PI's over de mogelijkheden om gedetineerden zelf aan te melden bij het OO voor een GVM-status. Onbekendheid met het beleid omtrent de GVM-status lag hier volgens deze respondent aan ten grondslag, alsmede een verwachting dat de politie of het OM gedetineerden hiervoor zouden aanmelden.

Een van de routes richting een GVM-status die tot veel onbegrip en frustratie leidt onder de gedetineerden verwijst naar het vijfde criterium: 'Ondermijning van gezag van directie en personeel in de inrichting'. Sommige gedetineerden die in de PI waar zij verblijven staan, zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven, bij zowel het personeel als bij de medegedetineerden te boek als 'veelklager'. Uit de door ons gevoerde gesprekken komt naar voren dat het voordragen van een gedetineerde voor een GVM-status soms gebruikt lijkt te worden om op te treden tegen ongeoorloofd volhardend gedrag van een gedetineerde:

“Je hebt ook van die kandidaten, die blijven maar in dat gedrag volharden, dat ondermijnen of dat VCHD in een lichte mate. Nou, dan zeg ik ook: ‘Weet je, dan moet hij nu maar eens een keer gewoon worden aangebracht bij het OO en die wegen het dan. En daar zit het GRIP ook bij en het OM en de VD's [vestigingsdirecteur], en dan wegen ze van of het genoeg is voor iemand om de GVM-status te krijgen.’” (R39)

Tijdens interviews met gedetineerden die op een dergelijke manier op de GVM-lijst terecht zijn gekomen, merkten we de nodige frustratie en onbegrip over deze gang van zaken, hetgeen uiteindelijk resulteerde in meer klachten.

Tijdens de beoordeling van een gedetineerde die wordt aangedragen in het OO voor een GVM-status spelen GRIP rapportages, net als bij plaatsing in algemene zin, een belangrijke rol. De GVM-status wordt ieder half jaar getoetst, waarbij het betreffende lokale BIV en het GRIP ervoor zorgen dat de informatie over de gedetineerde in kwestie actueel is. Belangrijk daarbij is dat het GRIP concrete opsporingsbelangen niet in gevaar brengt en daarom bepaalde informatie uit lopende opsporingsonderzoeken niet kan delen. Dit maakt dat de beschikbare informatie over een gedetineerde soms niet volledig of actueel is.

Als gedetineerden eenmaal een GVM-status krijgen, dan wordt deze status aan de gedetineerde uitgereikt middels een brief waarin de op basis van een eigen belangenafweging door de directeur als noodzakelijk bepaalde maatregelen staan beschreven die voor hem gelden, waaronder de verschillende vormen van monitoring. Wat in de maatregelen staat, kan verschillen per gedetineerde met GVM-status en hangt onder andere samen met de status van ‘hoog’ of ‘verhoogd’. Tijdens de interviews werd duidelijk dat er op dit gebied andere regels vallen waar te nemen tussen de PI's in het land, zoals de volgende respondent toelicht:

“Ja, die man had een GVM-status, dus alles moet gewoon uitgeluisterd worden. Tenminste, zo doen we dat hier dan. Ik weet dat andere PI's daar soms wel een andere keuze in maken, dat ze het steekproefsgewijs doen, maar om echt iemand te leren kennen, om echt het gesprek te kunnen volgen moet je wel alles uitluisteren, anders mis je delen.” (R4-1)

In het algemeen brengt een GVM-status voor gedetineerden een intensieve monitoring van de communicatie met zich mee. Toch is het paradoxale hiervan dat dit vaak resulteert in weinig relevante kennis of inzichten. In de gesprekken met medewerkers werd herhaaldelijk naar voren gebracht dat de doelgroep van gedetineerden met een GVM-status ‘modelgedetineerden’ zijn. Door een respondent werd dit gezien als het product van hun toezicht en monitoring. Hierbij benoemde een andere respondent dat het niet verwonderlijk is dat men niets vindt: op het moment dat een gedetineerde een GVM-status krijgt, gaat dit gepaard met aanwijzingsbrief van de directeur waarin letterlijk staat waarop zal worden gelet. Een van de respondent gaf aanvullend aan dat *“het risico met deze doelgroep is dat ze zich voorbeeldig gedragen een half jaar lang omdat ze van die GVM-status af willen komen”* (R2-1). De onvermijdelijke vervolgvraag is dan ook: wat kan een gedetineerde doen om de GVM-status weer kwijt te raken? Of in de taal van het gevangeniswezen: wat kan de gedetineerde doen om ‘afgeschaald’ te worden?

5.4.2 De exit-strategie

Een wezenlijke vraag in de context van de hierboven geschetste ontwikkelingen rondom de GVM-status is: wat is de exit-strategie? Deze vraag is door Struijk en collega's (2023: 156-157) opgeworpen als het gaat om het 41-bis regime, waarbij zij opmerken dat het voor gedetineerden in Italië in de praktijk bijna onmogelijk is om te voldoen aan het criterium voor opheffing. Sterker nog, zij benoemen de exit-strategie als de achilleshiel van het 41-bis regime en geven aan dat deze Italiaanse les nadrukkelijk meegenomen zou moeten worden in het nader vormgeven van veranderingen in het Nederlandse penitentiaire bestel voor de hoogerisico-gedetineerden.

De vraag naar een exit-strategie is relevant in de context van de EBI en de AIT's, maar we richten ons in deze paragraaf in het bijzonder op het afschalen van de GVM-status. In het geval van de GVM-status is er, zoals we hierboven reeds beschreven, sprake van een halfjaarlijkse toets bij het Operationeel Overleg, waarbij het BIV waar de gedetineerde in kwestie verblijft informatie over zijn verblijf bundelt en die in combinatie met informatie van het GRIP op tafel legt tijdens het OO om te beslissen over continuering of het veranderen van de GVM-status. Deze beslissing blijkt in de praktijk geenszins een eenvoudige opgave te zijn, zoals een van de respondent beschrijft: *“En er zijn echt wel casussen waarbij ik denk: Ja, oké, hij heeft het gedaan, maar blijft dit labeltje GVM aan hem hangen of is het tijd om af te schalen? Is hij nog een risico?”* (R2-1). Het woord ‘risico’ in deze context is betekenisvol, omdat het raakt aan de kern van het spanningsveld dat

rondom het afschalen van de GVM-status lijkt te bestaan. Een respondent geeft hiervan een voorbeeld:

“Die [gedetineerde] deed het hartstikke goed en het OM riep anderhalf jaar: 'Ja, hij is verdachte en we gaan hem binnenkort aanhouden'. Dat hebben ze anderhalf jaar geroepen en ik was er na anderhalf jaar zat van, want hij deed het gewoon supergoed, dus ik heb hem afgeschaald. Twee maanden later wordt er een OVC [opname vertrouwelijke communicatie] traject in z'n cel geplaatst en is het een en al VCHD. Wat is dan hoogrisico? Wanneer stopt het en wanneer begint het?” (R31)

In meerdere beschrijvingen van respondenten wordt een spanning benoemd in de huidige praktijk van selectie en plaatsing van de hoogrisico-doelgroep: gedrag in de inrichting wordt gemonitord en wordt vergeleken met systeeminformatie van de politie of het OM. Er zijn diverse voorbeelden van gedetineerden van wie het gedrag in de inrichting getypeerd kan worden als ‘groen’ of die worden omschreven als ‘modelgedetineerden’, maar van wie later blijkt dat ze hun crimineel handelen toch voortzetten of zich schuldig maken aan gedragingen die de interne of externe veiligheid van de inrichting schaden.

Vanwege de beperkende maatregelen hebben vele gedetineerden de nadrukkelijke wens om van hun GVM-status af te komen. Dit kan grofweg op twee manieren. Ten eerste bij de halfjaarlijkse bespreking tijdens het OO. In het geval van goed gedrag tijdens hun detentie kunnen gedetineerden afgeschaald worden, bijvoorbeeld van GVM-Hoog naar GVM-Verhoogd en kunnen zij, bijvoorbeeld weer BZT ontvangen. De verhalen van zowel de medewerkers als de gedetineerden maken inzichtelijk dat afschalen in de praktijk zeer complex is:

“Want sommigen die zeggen ook: 'Ik gedraag me voorbeeldig, ik doe niks verkeerd. Ik ben gepromoveerd, want jullie vinden ook dat ik het goed doe, dus daarom heb ik ook een Plus-programma'? En hoe ga je zo iemand uitleggen van: Nee, jij gaat niet van die GVM-status afkomen, want jij bent lid van een criminele organisatie of wordt verdacht van liquidaties? Nou ja, enzovoorts, dus dat heeft niks met gedrag te maken.” (R2-1)

In het geval van VCHD is het voor gedetineerden mogelijk om te laten zien dat zij zich langere tijd goed hebben gedragen, maar dit is anders wanneer de GVM-status het product is vanwege de mediagevoeligheid van hun zaak, vanwege liquidatiegevaar of vanwege het feit dat het beeld bestaat dat bepaalde gedetineerden onderdeel uitmaken van een criminele organisatie. In dergelijke gevallen rijst de vraag: wanneer er voor bepaalde gedetineerde geen sprake meer van een risico en hoe kan een dergelijke inschatting worden gemaakt? Maar ook dringt de vraag zich op: hoelang blijft de beschikbare informatie over een gedetineerde actueel? Op die vragen bestaan, zo blijkt uit de interviews, geen eenduidige antwoorden. Een gedetineerde respondent zegt hierover: *“En dat is het, en dan gaan ze met terugwerkende kracht: 'Ja, maar jouw verleden' en dan halen ze bijvoorbeeld zaken bij van 2017. En dan ga je nat.” (R53)*

Naast de route via de halfjaarlijkse toetsing van het OO proberen gedetineerden ook op een andere manier van hun GVM-status af te komen: door actief de beslissing om op de GVM-lijst geplaatst te worden aan te vechten:

“Nou, dat vinden ze gewoon vervelend, dus wat gaan ze doen? Ze gaan procederen om van die maatregelen af te komen. Dat lukt niet. We hadden vanmorgen het Operationeel Overleg en het gaat weer iedere keer over die GRIP-rapporten; 'Ja, het GRIP zegt dat', 'het GRIP schrijft

dat'. Nou, en dan willen ze [gedetineerden] eigenlijk wel eens weten: En waar is dat dan op gebaseerd?’ (R48)

Het GRIP geeft in dergelijke gevallen geen advies, maar geeft een (selectie) van informatie die beschikbaar is in de politiesystemen in de vorm van een opsomming van feiten en omstandigheden die over de gedetineerde in kwestie bekend is. Mede op basis van deze informatie wordt besloten over de GVM-status. De respondenten beschrijven de moeilijkheid dat er tussen de ketenpartners in het belang van lopende opsporingsonderzoeken niet altijd alles gedeeld kan worden, net als ten aanzien van de praktijk van selectie en plaatsing en de route richting de GVM-status. Een respondent geeft een voorbeeld van een gedetineerde van wie de GVM-status werd opgeheven, omdat er geen actuele, relevante informatie was, terwijl later bleek dat er toch een opsporingsonderzoek liep naar deze persoon maar dit niet gedeeld kon worden. Met name op dit punt tekent zich een nadrukkelijk spanning af tussen het door de gedetineerde vertoonde goede gedrag tijdens zijn periode in detentie én de beschikbare systeeminformatie bij de ketenpartners. Voor gedetineerden betekent dit dat zij, zoals de volgende beschrijving illustreert, op tijden het gevoel hebben het eigenlijk nooit echt goed te kunnen doen:

“Dus dat is gewoon heel moeilijk. Ik heb vier jaar op de GVM-lijst gestaan en ik was ooit een keer eraf geweest, toen had ik ook gewoon maatregelen, maar toen was het iets anders. (...) Maar laten we het erop houden dat je goed gedrag vertoont en het is ook eigenlijk gewoon te zien, maar dan nog word je eigenlijk onderuitgehaald door het volgende: Nou, meneer [Naam], ik zie inderdaad dat u zich goed gedraagt, maar wij weten niet of dat gedrag komt omdat je het echt laat zien of omdat de AIT jou daarvoor de kans niet geeft om dat andere gedrag te laten zien. Dus er is geen andere mogelijkheid.” (R53)

Tijdens de interviews werd duidelijk dat sommige medewerkers een ‘groene’ status zelfs expliciet benoemen als een relevant signaal voor VCHD, iets dat ook al aan de orde kwam in het vorige hoofdstuk. Voor gedetineerden resulteert dit in de complexe situatie dat goed gedrag wordt gezien als verdacht en dit, in de woorden van een van de gedetineerde respondenten, de volgende vraag met zich meebrengt: *“Ja, wat moet je dan bewijzen dan?” (R53).*

5.5 Plaatsing op de Afdeling Intensief Toezicht

In 2020 is er in het DJI-landschap een nieuwe afdeling ingevoerd: de Afdeling Intensief Toezicht.³¹ We beginnen deze paragraaf met een korte bespreking van de oprichting van de AIT's (paragraaf 5.5.1). Vervolgens gaan we in op de ervaringen van respondenten met de recente praktijk van de oprichting en inrichting van de AIT's (paragraaf 5.5.2). We besluiten in paragraaf 5.5.3 met de actuele discussie over de zogenoemde interne versus externe differentiatie, oftewel wie er beslist over plaatsing op de AIT.

5.5.1 De oprichting van de AIT's

De introductie van de AIT's bouwt voort op de EBI die in sinds de jaren '90 van de vorige eeuw onderdeel uitmaakt van het Nederlandse gevangeniswezen (Struijk, 2015; Van de Bunt et al., 2013: 33-66). In tegenstelling tot de zorgen die er momenteel zijn over het voortzetten van

³¹ Ten tijde van dit schrijven kent Nederland vier PI's met een Afdeling Intensief Toezicht: PI Leeuwarden, PI Krimpen, PI Arnhem en PI Alphen aan den Rijn (<https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/regimes-en-doelgroepen/afdeling-intensief-toezicht-ait>)

(georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie, was de EBI lange tijd vooral gericht op de opvang van vluchtgevaarlijke gedetineerden. Sinds de wijzigingen in de Rspog van 2018 zijn de gronden tot plaatsing op de EBI echter verruimd om het mogelijk te maken om gedetineerden in de EBI te plaatsen die kunnen worden beschouwd als de bovenste, meest zorgwekkende regionen van de hoogrisico-doelgroep (Struijk et al., 2023: 21). Een AIT kan worden getypeerd als een ‘EBI-light’ en wordt door gedetineerden volgens Meijer en Van Meeteren (2022) ook wel aangeduid als de ‘baby EBI’.

Vooralsnog is de AIT een interne differentiatie binnen PI’s, onder (plaatsings)verantwoordelijkheid van de directeur en bedoeld voor die gedetineerden die intensief toezicht nodig hebben binnen het normaal beveiligd-regime. Nadere regeling ontbreekt echter vooralsnog. Transparantie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vragen echter wel om een dergelijke regeling gelet op het ingrijpende karakter van plaatsing op een AIT, zo adviseerde terecht onder meer de RSJ (2022; 2023). Dit pleidooi kreeg navolging door de minister, die (wederom) een voorgenomen wijziging van de Rspog voor advies in consultatie bracht. Voorgenomen wordt onder meer de AIT in deze regeling op te nemen en te regelen als een externe differentiatie.³² Over de verdere wettelijke grondslag is veel te doen. Gekoppeld aan het ingeschatte hoge (vlucht)risico dat van een betreffende gedetineerde uitgaat, heeft de minister er voor gekozen de AIT te willen regelen als bijzondere opvang ex artikel 14 Pbw. Nog los van het feit dat de hierin opgenomen criteria voor het bepalen op wie op deze grondslag intensiever toezicht kan worden gehouden niet lijken aan te sluiten bij de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden, zijn zowel de Afdeling Advisering van de Raad van State als de RSJ van mening dat het hier gaat om veiligheidsmaatregelen, die gekoppeld zijn aan de wettelijke beveiligingsniveaus ex artikel 13 Pbw (RSJ, 2024: 5). De duiding van AIT als een uitgebreid beveiligde inrichting conform dit wetsartikel lijkt inhoudelijk inderdaad meer voor de hand liggend te zijn. Opmerkelijk genoeg wordt in de eerdergenoemde beleidsbrief inzake de plaatsing van hoogrisico gedetineerden nu juist ook de ambitie geuit *“dat in de toekomst alle AIT’s aan dit beveiligingsniveau voldoen”*.³³ De toekomst zal moeten uitwijzen wat nu precies de wettelijke grondslag van de AIT zal zijn.

De bredere context van de invoering van de AIT’s was, zoals een van de respondenten beschreef, gelegen in een ervaren verharding van de criminaliteit in de samenleving, een stijging van het aantal gedetineerden met een GVM-status, de problematiek rondom de zogenoemde ‘terugkeerders’ uit Syrië en Irak en het gebrek aan ruimte voor plaatsing van gedetineerden op de terroristenafdelingen (TA) en de EBI. De kleinschaligheid van een AIT, in combinatie met strenge toezichtmaatregelen en een eigen dagprogramma worden als de oplossing gezien voor risicovolle gedetineerden die te licht worden bevonden om op de EBI geplaatst te worden en te ‘zwaar’ worden ingeschat om op een reguliere afdeling geplaatst te worden. Een gedetineerde respondent legt uit wat in zijn ogen het doel van een AIT is: *“Dat wij worden beperkt in het contact met de buitenwereld en geen criminele handelingen door kunnen zetten desnoods, dat is het doel van een AIT”* (R51).

De AIT’s zijn, zoals Struijk en collega’s (2023: 23) beschrijven, in het bijzonder geschikt voor gedetineerden met een GVM-status. In de wetenschappelijke literatuur wordt gewezen op twee mogelijkheden als het gaat om de plaatsing van dergelijke hoogrisico-doelgroepen, te weten spreiding over de verschillende inrichtingen of concentratie. Meijer en Van Meeteren (2022) beschrijven dat er blijvende discussie is over welke van deze twee mogelijkheden te prefereren

³² Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 902

³³ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 929: 4

valt. In het geval van de AIT's is er, net als in het geval van terrorismeverdachten en -veroordeelden, voor gekozen om deze gedetineerden samen op dezelfde afdeling te plaatsen en de mogelijkheden tot contact met elkaar en de rest van de gedetineerden te beperken. Deze manier van het concentreren van de hoogrisico-gedetineerden brengt een uitdaging met zich mee die in het verlengde ligt van de complexiteit rondom plaatsing die we in paragraaf 5.3 beschreven: in totaal is er in het Nederlandse gevangeniswezen op het moment plaats voor ongeveer 60 gedetineerden op de EBI en de AIT's in het land. Dit maakt dat een van de respondenten zich het volgende afvroeg: *“hebben we genoeg plekken straks om al die groepen uit elkaar te houden?”* (R14).

Zoals we beschreven in de paragraaf over de GVM-status is de initiële plaatsing bij een aanhouding of veroordeling niet de enige manier waarop een gedetineerde terecht kan komen op een AIT: ook vertoond gedrag in een inrichting kan aanleiding geven tot plaatsing op een dergelijke afdeling. Een gedetineerde respondent vertelde over zijn eigen ervaringen op dat vlak:

“Kijk, ik zat in [PI A] vast en in [PI A] werd er op de afdeling een telefoon gevonden en zij vonden dat die telefoon te herleiden was naar mij. Toen ben ik door de DIZ [Directie Individuele Zaken] ben ik weggehaald daar en toen ben ik naar [plaats] gebracht. GVM-status gekregen. Toen zeiden hun: 'Jij leidt jouw groep nog steeds vanuit binnen. Jij bent nog steeds met voortgezet crimineel handelen binnen detentie [bezig]. (...) Ik heb het altijd ontkend. Kort geding aangespannen, heel de rataplan. Uiteindelijk heb ik dat gewonnen, omdat die telefoon niet te herleiden was naar mij, maar heb ik wel al die tijd op een AIT gezeten. (...) En puur gewoon omdat hun denken: 'ja, jij bent het probleem daar, dus jou moeten we weghalen daar'.” (R42-3).

In dit geval gaat het om gedragingen of handelingen die worden gerelateerd aan VCHD. Een andere gedetineerde vertelde eveneens over zijn ervaring met plaatsing op een AIT, alleen dan vanwege andere redenen:

“Als je maar niet in beklag gaat, dan zit je hier anderhalf jaar max. Maar als je voor je rechten opkomt, dan blijf je rouleren [tussen de verschillende AIT's]. Alles wat je doet, wat je zegt, wordt tegen je gebruikt. Daarom praat ik niet met de psycholoog, niets is privé. Ook het vertrouwen in de overheid is weg. Maar dat is al heel lang weg. [...] Het maandelijks toetsen [van de maatregel door de vestigingsdirecteur] viel weg en dat was toch een beetje rechtsbescherming, een soort checks and balances. Nu wordt het pas getoetst na 6 maanden en tussendoor niets. De indicaties zijn zo summier, daar kan alles onder vallen. Bijvoorbeeld bij mij zeiden ze dat ik bezig was met het 'ontregelen van het systeem' dus kreeg ik een VCHD-indicatie. Is dat fair?” (R9)

In dit voorbeeld zag de respondent zichzelf niet als 'grote boef' die legitiem op een sterk gecontroleerde en gemonitorde omgeving als een AIT zouden moeten verblijven. Een gedetineerde respondent met een langdurig detentieverleden onderschreef met name het belang van de AIT voor dergelijke gedetineerden:

“Kijk, wat ze nu hebben gedaan dat al die leidinggevende van de [naam crimineel samenwerkingsverband], die zetten ze op die speciale afdelingen zodat ze niet ongemonitord berichten naar buiten kunnen sturen. En dat is eigenlijk heel logisch. (...) Dus hoe dat nu wordt geregeld, daar valt niks op aan te merken. Kijk, je hebt in [PI A] had je zo'n speciale afdeling.

Daar zag ik op een gegeven moment op de werkzaal en iemand van wie ik wist van die had een leidende functie van die [naam crimineel samenwerkingsverband] en daarvan weet ik ook van ze doen er inderdaad verstandig aan om hem daar op die afdeling te zetten.” (R37)

Andere gedetineerden benadrukten tijdens de interviews niet te snappen waarom zij of sommige anderen op een AIT verblijven. In hun beleving hing de plaatsing op een AIT veel meer samen met het klassieke en stereotype idee van een ‘zwarte jongen’ of ‘kopstuk’. Ook bij medewerkers en per PI’s lijken er, zo zullen we laten zien in de volgende paragraaf, op dit vlak verschillen te bestaan.

5.5.2 “Je wilt een AIT draaien, doe het dan ook meteen goed”: over randvoorwaarden

Tijdens de interviews werd beschreven dat de AIT’s onder de nodige politieke druk van start zijn gegaan. Sommige respondenten schetsten hierbij dat wens en noodzaak voor dergelijke afdelingen in het DJI-landschap vooruitliep – of misschien nog steeds wel vooruitloopt – op de mate waarin de inrichtingen en het personeel in staat zijn om de AIT’s te bestieren. Een AIT vraagt, allereerst, namelijk het nodige van de inrichting, zowel op het niveau van het personeel als van het gebouw. Respondenten gaven tijdens de interviews aan dat het niet in alle inrichtingen waar zich op dit moment een AIT bevindt ook daadwerkelijk mogelijk is om gebouw-technisch de gedetineerden op de AIT af te zonderen. Of zoals respondent dit beschreef: *“Een AIT zou een afdeling op zich moeten zijn waar de mensen, de mannen - of misschien in de toekomst vrouwen - geplaatst worden en waar ze helemaal self supportive zijn” (R3)*. Een andere respondent liet zich nog iets stellig uit:

“Eigenlijk de voorwaarden die zijn niet op orde, dus als je het hebt over communicatie na vijven en dat er toch contact gelegd kan worden. Of dat ze gebruikmaken van dezelfde keuken. Dus er zitten echt nog wel wat puntjes op de i die gezet moeten worden, maar ik verwacht dat we na een verbouwing toch wel weer een normale AIT kunnen draaien waarin er echt een scheiding is.” (R2-1)

Ook respondenten die niet werkzaam waren bij een PI brachten zorgen naar voren over de keuzes die zijn gemaakt om bepaalde inrichtingen aan te wijzen voor een AIT. Een van hen wees hierbij op het vervoer van en naar de inrichtingen:

“En sommige locaties die nu gekozen worden om een AIT te bouwen. Kijk, ik begrijp dat wel waarom je dat doet, maar soms heb ik er geen begrip voor. Dan denk ik: Ja, wat haal je nu op je hals? En wat moeten wij allemaal voor capriolen uithalen om ervoor te zorgen dat wij iemand mee kunnen nemen bij jullie op een veilige manier? En dan heb ik het niet eens alleen over de inrichting. Ik neem heel even [PI A]: Op het moment dat je daar komt aanrijden, dan zit het gebouw van [overheidsorganisatie] staat ernaast, die staan gewoon naar binnen te koekeloeren wat je aan het doen bent.” (R17)

Andere respondenten wezen eveneens op de ligging van bepaalde inrichtingen waarbij de toegangswegen beschouwd kunnen worden als een ‘bottleneck’, hetgeen het vervoer risicovol maakt als het gaat om (gewelddadige) ontsnappingspogingen of bevrijdingen. Vanuit het perspectief van DV&O – de vervoersdienst van DJI – worden de gemaakte keuzes om in bepaalde inrichtingen een AIT te starten niet altijd begrepen en gezien als verantwoord.

Respondenten benoemden een tweede element dat volgens hen bij de oprichting van de AIT’s onvoldoende aandacht heeft gekregen: de randvoorwaarden. Ten tijde van de interviews

hadden de AIT's nog geen formele status en werden ze niet aangemerkt als apart regime, hetgeen betekende dat er geen productspecificatie voor handen was met randvoorwaarden voor de invulling van een dergelijke afdeling. Het resultaat hiervan was, zoals de volgende respondent toelicht, een gebrek aan uniformiteit in de uitvoering:

“Nou, een van de conclusies was ook dat het beleid niet op alle fronten uniform was. Dat werd wel direct opgepikt door de Kamer en ook moties over ingediend die ook aangenomen zijn van dat het echt heel erg nodig is dat er uniform beleid komt. Ook omdat, wat [R2] net al zei, we van twee AIT's naar nu al vier zijn gegaan en er komt nog een vijfde dit jaar bij. Ja, hoe meer inrichtingen, hoe meer smaken en dat is nou juist met dit soort mannen, die je ook regelmatig tussentijds overplaatst naar de andere inrichting, niet de bedoeling. Dus je moet uniform beleid hebben, dus dat was ook wel een van de conclusies.” (R13-1)

In de interviews met respondenten kwam dit gesignaleerde gebrek aan uniformbeleid voor de AIT's op verschillende manieren tot uitdrukking. Allereerst bleken er verschillen met betrekking tot de doelgroep die voor plaatsing op een AIT in aanmerking zou moeten komen:

“Ja, het verschilt ook per PI. Ik weet [PI A] wil in principe elke GVM'er op de AIT hebben zitten. Wat ik zelf ook krom vind als het niet zo is. Want als je naar de gemiddelde beschikkingen kijkt, waar iedereen zijn GVM-maatregelen op staan, bijvoorbeeld het aantal minuten bellen, je gescreende contacten, willen weten met iedereen met wie die in beeld is, dan denk ik: Hoe kan je dat in godsnaam in de gaten houden op een afdeling van 99 man die met 40 tegelijk gaan luchten in het weekend?” (R5-1)

Vanuit de GVM-systematiek gaat er een zekere logica uit van het plaatsen van gedetineerden met allerlei toezichtmaatregelen op een AIT, omdat er op die manier goed invulling kan worden gegeven aan de monitoring. Toch leerden we tijdens de interviews dat er op dit vlak verschillen lijken te bestaan:

“I1: Ja, maar dat is ook dus iedereen die op de AIT zit die is GVM'er neem ik aan?

R1: Nee.

I1: Of hoeft dat niet?

R1: Nee, nee. De hele afdeling AIT is een afdeling met intensiever toezicht, dat heeft niks te maken met GVM.” (R39-1)

Tegelijkertijd gaf de bovengenoemde respondent wel aan dat een deel van de gedetineerden met een GVM-status op de AIT verblijft. De realiteit leert echter dat er in Nederland meer gedetineerden zijn met een GVM-status dan plaatsen op de AIT. Bovendien wezen de interviews op dezelfde kritiek die recent door de RSJ naar voren werd gebracht in een advies over het wijzigingsvoorstel ten aanzien van de plaatsingscriteria en voorwaarden voor plaatsing op een AIT: dat niet duidelijk wordt gemaakt wat de ondergrens is voor plaatsing op een AIT (RSJ, 2024). In de vorige paragraaf beschreven we dat er op de AIT's in het land ook 'veelklagers' geplaatst worden. Deze praktijk lijkt zich slecht te verhouden tot de criteria die in de Rspog staan opgenomen voor plaatsing op een AIT, te weten gedetineerden van wie ofwel een hoog vluchtgevaar of een hoog risico op voortgezet crimineel handelen of een hoog risico op aanhoudende ongeoorloofde contacten met de buitenwereld uitgaat. Van 'veelklagers' wordt door respondenten, zoals we beschreven in hoofdstuk 4, gesteld dat ze 'het systeem' en 'de orde

in de inrichting' ondermijnen (Cazemier, Bergen, Woestenburg, Wolf en Winter, 2022; RSJ, 2019; Struijk, 2022). Toch gaat het hier om gedetineerden die een wezenlijk andersoortige uitdaging vormen voor het gevangeniswezen. Bovendien worden deze gedetineerden door respondenten ook niet aangemerkt als de hoogrisico-doelgroep. Door veelklagers wel te plaatsen op een AIT wordt beslag gelegd op ruimte die in het huidige detentielandschap al bijzonder schaars is.

Een andere consequentie van het gebrek aan productspecificatie is dat dit de mogelijkheid heeft geboden aan PI's om hun eigen invulling te geven aan wat er op een AIT zou moeten gebeuren. Ook dit heeft geresulteerd in landelijke verschillen, zoals de volgende respondent uitlegt:

"Simpel gezegd is destijds in een hele korte tijd is er een aantal van die AIT's gerealiseerd en er is toen nooit al zo'n kant-en-klare productspecificatie opgelegd waarin stond: 'het operationaliseren van AIT houdt dit in'. Dus daar is ergens ruimte en wij kiezen ervoor om het redelijk strak aan te vliegen. (...) Er zijn voorbeelden waar dat wel gebeurt, maar het feit dat er geen productspecificatie ligt of een uitgeschreven beleid op wat je op een AIT wel en niet moet aanbieden, dat maakt dat er wat diversiteit is ontstaan. Wij zitten redelijk aan de strakke kant omdat onze overtuiging ook is dat dat nou precies is waar een Afdeling Intensief Toezicht voor bedoeld is of waar je als GVM-Hoog gedetineerde nou eenmaal mee te maken hebt." (R41-1)

Meerdere respondenten wezen op deze landelijke verschillen. Zowel bij medewerkers als gedetineerden bestonden duidelijke ideeën over welke AIT als 'streng' werd ervaren. Een voorbeeld dat in de context werd gegeven was Beeld Bellen. Op de ene AIT zou dat wel worden toegestaan door de directie, terwijl in andere inrichtingen dit uit den boze was en zeker op de AIT niet werd toegestaan voor gedetineerden. Een deel van de medewerkers sprak hun verbazing uit over deze verschillen, omdat zij aangaven dat de lijn vanuit het hoofdkantoor duidelijk is en er binnen een van de PI's op een strikte manier invulling wordt gegeven aan de AIT, zoals het naar het idee van deze respondenten ook bedoeld is. In de afwezigheid van een concrete productspecificatie gaven anderen echter aan in sommige gevallen maatwerk te bieden.

Op de werkvloer, zo merkten we tijdens de interviews, was er echter vooral behoefte aan duidelijkheid en uniformiteit. Dat leek deels te maken te hebben met het willen hebben van duidelijkheid over wat er van de medewerkers in de PI gevraagd wordt en wat, met andere woorden, nu precies het beleid is. Zeker ook, zoals de volgende respondent beschrijft, omdat plaatsing op een AIT gepaard gaat met het inperken van rechten van een gedetineerde:

"Ja, en je bent natuurlijk stevig rechten aan het inperken, dus je moet dat ook stevig kunnen onderbouwen en dat zijn lastige beklagzaken. Eigenlijk wil je zeggen 'we staan het gewoon niet toe' als algemene regel, maar je moet het wel iedere keer persoonlijk afwegen. Ik vind dat steeds ingewikkelder worden. Dus ik ben heel blij dat er nu wetgeving omtrent dat regime komt of een productspecificatie waarin harde afspraken zijn gemaakt. Dat gaat wel helpen." (R41-2)

Toch is dit ook een punt waarop verschillen kunnen worden waargenomen tussen respondenten. Zo benadrukte een van de respondenten dat de AIT geen aanvullende straf is, want "ze hebben ook gewoon een normaal programma, dus daarin wordt er niet extra gestraft, ze worden alleen heel goed gemonitord" (R39-1). Het zijn echter juist de constante monitoring en de afzondering die gezien kunnen worden als 'pains of imprisonment' (Crewe, 2011; Haggerty en Bucerius, 2020; Sykes, 1958). Een gedetineerde respondent verwoordde dit als volgt:

“Ja, goed. Ik heb daar ene kant de hel meegemaakt. Aan de andere kant heb ik heel veel geleerd daar. (...) Juist, hoe ik me moet gedragen, maar ook geleerd geduld te hebben, ook geleerd om te accepteren. Weet je, je moet accepteren dat mensen op zo'n manier met je omgaan. Je moet accepteren dat je maar twee keer in de week tien minuten mag bellen. Je moet accepteren dat je maar drie keer in de week mag douchen. Je moet accepteren dat je achter glas bezoek moet hebben. Weet je, dat moet je accepteren.” (R52)

Bovendien staat het werken aan de resocialisatiedoelen vanwege plaatsing op een AIT ook onder spanning, een punt dat in het bijzonder wordt genoemd als het gaat om de ervaringen met het vergelijkbare regimes voor terrorismeverdachten en -veroordeelden (zie, onder andere, Kats et al., 2022; Meijer en Van Meeteren, 2022; Veldhuis, 2015). Op de spanning tussen veiligheid en resocialisatie komen we in hoofdstuk 7 nog uitvoerig terug.

5.5.3 Wie beslist er over plaatsing op een AIT?

Een laatste punt dat door respondenten meermaals werd benoemd in de context van de AIT's was het vraagstuk van wie er beslist over de plaatsing. Tijdens de interviews werd benoemd dat er op dit vlak een verandering zou komen en de beslissing tot plaatsing op een AIT niet langer bij de vestigingsdirecteur ligt – een zogenoemde interne differentiatie – maar door selectiefunctionarissen die namens de Minister een dergelijke beslissing zouden nemen. Een van de redenen hiervoor was het bewaken van uniformiteit, zoals de volgende respondent toelicht:

“Op zich vertrouw ik wel de professionaliteit van de directeuren daarin, maar het was wel vrij willekeurig. In de ene inrichting werd je geplaatst omdat mensen je even zat waren, in de andere inrichting werd je geplaatst omdat er echt wel vermoedens waren van voortgezet crimineel handelen. En nu, een van onze conclusies was ook dat het eigenlijk een externe differentiatie zou moeten worden. Je bent mensen toch behoorlijk aan het beperken wel in hun mogelijkheden en daar moet je toch echt wel goede onderbouwing voor hebben wil iemand daar geplaatst mogen worden. Toen is dat wetgevingstraject gestart, nu zijn die plaatsingscriteria opgesteld en nu is het allemaal behoorlijk geformaliseerd.” (R13-2)

Het uitgangspunt van interne differentiatie zou in de praktijk kunnen resulteren in willekeur en ongelijkheid, vooral vanwege de bijzondere positie van vestigingsdirecteuren in het landschap van DJI. Omdat de vestigingsdirecteur beschikt over de nodige autonomie waren er respondenten die een PI ook wel beschreven als een ‘koninkrijk’ of ‘eiland’. De ene PI zou vanwege de vestigingsdirecteur veel meer de nadruk leggen op resocialisatiedoelen, terwijl bij anderen het accent lag op veiligheid. Het gevolg van deze verschillen in invulling van de taakstelling per PI maakt dat er landelijke (accent)verschillen kunnen ontstaan, met als voorbeelden de eerdergenoemde beelden van gedetineerden dat de ene AIT als ‘strenger’ wordt ervaren dan de andere.

Om plaatsing op de AIT meer uniform te maken en te stroomlijnen is het voorstel van de minister om, net als voor plaatsing in de EBI, een afzonderlijke selectieadviescommissie aan te stellen. Waar de bewindsman meent dat er hierdoor ‘uniform selectiebeleid’ gevoerd kan worden met inachtneming van ontwikkelingen van de doelgroep en de capaciteit van de inrichtingen, is de RSJ juist van mening dat het de uniformiteit en rechtseenheid ten goede komt wanneer er één selectieadviescommissie voor AIT en EBI gezamenlijk komt (RSJ, 2024: 7). Het wegnemen van de

beslissingsbevoegdheid bij de vestigingsdirecteur zou ook vanuit veiligheidsoogpunt te prefereren zijn. Een respondent licht dit perspectief als volgt toe:

“Want je maakt ook zo'n inrichting heel kwetsbaar, als die gedetineerde ook nog weet: O, het wordt ook nog niet eens centraal gemonitord, maar hier in dit gebouw wordt er besloten over mijn verlof. Ja, dan is de lijn naar die besluitvormer nóg veel korter, nóg minder anoniem, dus echt direct te leggen. En dan is er ook niemand meer die kan meekijken en daarom zeg ik van: Zijn we ons voldoende bewust? Zijn de vestigingen zelf zich nou echt bewust van wat er sluimert op die werkvloer?” (R14)

Een deel van de respondenten vond de overgang naar externe differentiatie een goede ontwikkeling, zeker in de context van dodenlijsten van (directie)medewerkers die zouden circuleren en andersoortige bedreigingen aan het adres van vestigingsdirecteuren. Deze aanpassing zou ervoor moeten zorgen dat de directeur van een PI meer wordt afgeschermd en ‘slechts’ uitvoert wat de selectiefunctionarissen namens de Minister hebben besloten. Toch werd hierover ook anders gedacht bleek tijdens de interviews. Een enkeling sprake in deze context zelfs over schijnveiligheid. Ook een andere respondent was van mening dat een dergelijke manier van werken juist kan resulteren in meer onveiligheid:

“Ik heb ook zelf ervaren hoe het is om veiligheidsmaatregelen te hebben. Maar ik vind juist de sterkte van ons systeem dat de individuele belangenafweging over de gedetineerde bij de directeur ligt en niet bij de minister, die natuurlijk onder zware politieke en maatschappelijke druk staat om bepaalde beslissingen te nemen, terwijl dit er juist van af staat.” (R55)

De VD zou immers de persoon bij uitstek (moeten) zijn die weet wat er speelt in de PI en ook weet, ofwel uit eerste hand of via medewerkers, welke manier van bejegening een specifieke gedetineerde vraagt. De boodschap ‘ik voer enkel uit wat in Den Haag is besloten’ wordt door een deel van de respondenten niet gezien als overtuigend, omdat de VD in dat geval nog het gezicht is – en blijft – van DJI die de beslissing mededeelt. Met andere woorden, er valt op dit gebied bij respondenten – zowel op het niveau van de PI als op landelijk niveau bij DJI – geen consensus waar te nemen. Beide vormen van differentiatie hebben immers voor- en nadelen op het snijvlak van veiligheid en menselijk bejegening.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een beeld gegeven van het vraagstuk van selectie en plaatsing van de hoogrisico-doelgroep. De beschrijvingen maken inzichtelijk dat dit thema met de nodige complexiteit wordt omgeven. Dat zien we allereerst terug bij de praktijk van plaatsing meer in het algemeen. Het uitgangspunt rondom de hoogrisico-doelgroep is dat zij worden geplaatst op afgezonderde, speciale regimes zoals de AIT – en de EBI voor de zwaarste categorie – en anders op reguliere afdelingen, maar dan niet bij gedetineerden uit dezelfde strafzaak of met andere gedetineerden waardoor er een risico voor de interne of externe veiligheid zou kunnen ontstaan.

De puzzel van plaatsing wordt volgens respondenten echter steeds moeilijker om te leggen. Allereerst heeft dit te maken met kenmerken van de hedendaagse georganiseerde criminaliteit, waarin sprake is van fluïde samenwerkingsverbanden. Bovendien is de noodzakelijke informatie over deze gedetineerden niet altijd actueel, hetgeen soms in ongewenste en zelfs in potentie gevaarlijke situaties resulteert rondom (over)plaatsing. Ten tweede wordt de plaatsingspuzzel steeds complexer omdat er voor de hoogrisico-doelgroep niet

voldoende plaatsen zijn met voldoende beveiliging. Met de introductie van de AIT's in het DJI-landschap is geprobeerd om hier een mouw aan te passen, in het bijzonder voor gedetineerden die niet zwaar genoeg worden bevonden voor de EBI en vanuit veiligheidsoogpunt niet op reguliere afdelingen kunnen worden geplaatst. De AIT's zijn met (tijds)druk van start gegaan, hetgeen heeft geresulteerd in uitdagingen voor DJI. Respondenten gaven aan dat de randvoorwaarden voor de AIT's niet altijd op orde waren, zowel ten aanzien van de locatie van sommige PI's met een AIT, de fysieke inrichting van deze PI's als door het ontbreken van een productspecificatie met de invulling van het te voeren beleid. Het resultaat is dat de invulling van de AIT's in het land niet uniform is. In de praktijk blijken er op de AIT's bovendien niet enkel de 'kopstukken' van de criminele samenwerkingsverbanden te zitten, maar ook een veel bredere categorie gedetineerden die tijdens hun vrijheidsbeneming langdurig voor overlast zorgen, herhaaldelijk gepakt worden met contrabande of veelvuldig in beklag gaan. Alhoewel dit allemaal gronden zijn – of kunnen zijn – voor een GVM-status en ook voor plaatsing op de AIT, zijn dit niet de gedetineerden waar vanuit het perspectief van ondermijnende criminaliteit de meeste zorg naar uitgaat.

Het thema informatie loopt als een rode draad door dit hoofdstuk. Informatie is noodzakelijk bij de plaatsing van gedetineerden, maar ook bij de vraag of er een GVM-status moet worden opgelegd, verlaagd of afgeschaald moet worden of wanneer een gedetineerde op een AIT geplaatst moet worden. De resultaten van de interviews laten zien dat er sprake is van een informatie-asymmetrie die maakt dat de mensen die bij DJI beslissingen moeten nemen over de plaatsing van gedetineerden niet altijd het idee hebben over voldoende actuele en adequate informatie te beschikken die noodzakelijk is om dit op een veilige en verantwoorde wijze te doen. Omdat er bij initiële plaatsing niet altijd informatie over een gedetineerde beschikbaar is, zijn er ook andere manieren om een GVM-status te verkrijgen of op een AIT te worden geplaatst, namelijk op basis van gedrag in de inrichting. De interviews laten zien dat er van deze route niet altijd gebruik wordt gemaakt, ofwel omdat men niet bekend is met deze procedure of omdat er bij een deel van de medewerkers angst bestaat om over specifieke gedetineerden te rapporteren. Dit raakt aan breder onderwerp waar we in het volgende hoofdstuk nader in zullen gaan: de alledaagse omgang van medewerkers met de hoogrisico-doelgroep.

Afstand en nabijheid in de alledaagse omgang met de hoogrisico-doelgroep

Hoofdstuk 6

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk lag het accent op de selectie en plaatsing van de hoogrisico-doelgroep. We verleggen onze aandacht in dit hoofdstuk naar de alledaagse omgang met hoogrisico-gedetineerden, in het bijzonder om zo inzichtelijk te maken wat de gevolgen voor medewerkers bij DJI zijn van de aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit. Als het gaat om de omgang met gedetineerden werd tijdens de interviews veelal gewezen op het belang van afstand en nabijheid: een zekere mate van professionele distantie, maar tegelijkertijd ook betrokkenheid en het belang van de menselijke maat in de omgang. Deze balans tussen afstand en nabijheid wordt in verschillende disciplines benoemd als het gaat om de interacties waarin sprake is van een zekere machtsrelatie, bijvoorbeeld in de hulpverlening (zie, o.a., Blomberg en Sahlberg-Blom, 2007; Egozi, Talia, Wiseman en Tishby, 2023; Elias, 1982; Glaser en Strauss, 1965).

Voor de omgang met de hoogrisico-doelgroep zien we dat de concepten ‘afstand’ en ‘nabijheid’ eveneens relevant zijn voor het gevangenispersoneel, maar (ook) op een andere manier dan dat deze termen in de door ons gevoerde gesprekken werden gebruikt. Binnen DJI zijn er aan de ene kant medewerkers die dagelijks bezig zijn met hoogrisico-gedetineerden maar zich op fysieke afstand van de gedetineerden bevinden. Zij monitoren vooral (een gedeelte van) hun communicatie. Aan de andere kant zijn er medewerkers, veelal op de werkvloer van de PI, die in direct dagelijks contact staan met deze gedetineerden. Voor beide groepen medewerkers heeft de aanwezigheid van de hoogrisico-doelgroep, zoals we zullen toelichten in het vervolg van dit hoofdstuk, in de context van afstand en nabijheid andere gevolgen.

We beginnen dit hoofdstuk met het schetsen van een aantal bredere ontwikkelingen rondom het personeel bij DJI waar tijdens de interviews op werd gewezen en die van belang zijn om de omgang met de hoogrisico-doelgroep te begrijpen (paragraaf 6.2). Vervolgens gaan we in paragraaf 6.3 in op het beschrijven van de gevolgen van de aanwezigheid van de hoogrisico-doelgroep voor personeel op ‘afstand’. In paragraaf 6.4 belichten we enkele uitdagingen waarmee personeel in de nabijheid van gedetineerden wordt geconfronteerd.

6.2 Context: personeelstekort en ontwikkelingen personeelsbestand

In het Nederlandse gevangeniswezen is sprake van een “*structureel personeelstekort*”, zo valt te lezen in een nieuwsbericht van 30 november 2023 op de website van DJI.³⁴ In het bericht wordt ingegaan op een vijftal maatregelen die bij DJI worden genomen vanwege een tekort aan personeel en krapte in celcapaciteit. Verder wordt er beschreven dat DJI druk bezig is met het werven van personeel. In vrijwel alle gesprekken werd deze context van personeelskrapte benoemd. Bovendien speelde een tekort aan personeel eveneens een rol in onze zoektocht naar een bereidwillige PI voor de verdiepende gesprekken. Naast een personeelstekort, werd er tijdens de interviews gesignaleerd dat er ook sprake is van een zeker verloop onder medewerkers, waarbij een respondent zelfs stelde dat hij de afgelopen periode meer personeel dan gedetineerden had

³⁴<https://www.dji.nl/actueel/nieuws/2023/11/30/maatregelen-vanwege-personeelskrapte-en-capaciteitsproblematiek-bij-dji>, laatst bezocht op 12 mei 2024.

zien vertrekken uit de betreffende PI. Medewerkers spraken tijdens de interviews hun nadrukkelijke zorg uit over deze ontwikkeling, evenals hun ideeën en inzichten over de achtergronden van het personeelstekort of -verloop. Naast een algemene schaarste aan bekwaam personeel in veel sectoren op de arbeidsmarkt, geven diverse respondenten aan het gevoel te hebben dat DJI als werkgever de afgelopen jaren minder populair is geworden. Zij wijten dit enerzijds aan de verharding die wordt ervaren binnen het gevangeniswezen, alsmede aan de ervaren toename van het aantal hoogrisico-gedetineerden. Maar ook benoemen zij de werkdruk als reden om (eerder) te stoppen:

“Zij hebben afscheid genomen omdat ze het gewoon niet meer aan konden. Die zijn gewoon of vervroegd met pensioen gegaan of die hebben echt ander werk gezocht, omdat het ze zo ver boven het hoofd groeit.” (R40-2)

Ook de gedetineerden benoemden het personeelstekort, vooral omdat zij hier veelal de dupe van te zijn:

R3: Avondbezoek, is ook al weg, want: 'ja, daar is geen personeel voor'.

R2: We hebben nu al bijna gewoon twee jaar geen avondrecreatie meer, hè?

R1: Anderhalf jaar.

R2 en R3: Anderhalf jaar, ja.

R3: En als je er om vraagt dan zeggen ze: personeelstekort.

R1: Dan hebben we het nog niet over al de keren dat we hier een aangepast programma hebben. Als we een aangepast programma hebben, dan hebben de mensen die zich dus niet gedragen en de mensen die zich wel gedragen net zoveel recreatie.

R3: Ja.

R2: Soms zitten we gewoon echt 26 uur achter de deur gewoon, weet je wel.

R1: Met je goed gedrag.

R2: Met je goed gedrag. En dan vorige week ook en de week ervoor was het zo verschrikkelijk warm in die cellen gewoon. En omdat er geen personeel is dan, dan zit je gewoon van vrijdag tot zondag in je cel. Dan zijn we gewoon maar drie uurtjes buiten. Twee uur recreatie en een uur luchten.

R3: Uurtje luchten

R2: En de rest zit je op cel gewoon omdat er geen personeel is. (R42)

Gedetineerde respondenten beschreven dat het personeelstekort in sommige gevallen resulteert in een versobering van het regime en dat bepaalde activiteiten niet langer mogelijk zijn vanwege een gebrek aan beschikbare medewerkers. Ook ervaren ze dat het zittende personeel nauwelijks tijd voor hen lijkt te hebben, onder andere wegens de drukte die het gevolg is van de krappe bezitting.

De respondenten in de onderhavige studie bestaan vooral uit mensen die al langere tijd werkzaam zijn bij DJI en wiens hart echt ligt bij het gevangeniswezen. In het algemeen spraken zij met een zekere nostalgie over hoe het werken in een gevangenis ‘vroeger’ was, vergelijkbaar met de beschrijving van de ‘oude penoze’ in hoofdstuk 4. Wanneer zij hun huidige werkzaamheden vergelijken met vroeger, dan viel op dat medewerkers in het bijzonder het gevoel hebben tegenwoordig onvoldoende tijd te hebben om relaties met gedetineerden op te bouwen. Zij wijten dat onder andere aan de toegenomen caseload waardoor zij ze aangeven minder goed in staat te zijn om te voelen wat er speelt op afdelingen. Medewerkers die al langer werkzaam zijn bij DJI

signaleren nog een andere centrale ontwikkeling onder het personeel: het profiel van de medewerker op de werkvloer van de PI is veranderd. In de beschrijving van het ‘oude personeel’ klinkt eveneens een zekere romantiek door, zoals: *“Je had natuurlijk destijds met een PIW’er die werd aangenomen vanwege zijn grote bek en de kolenschoppen [grote handen] om ze maar binnen te houden” (R40-1)*. Dit profiel van de medewerker was het product van de manier waarop iemand bij DJI carrière maakte:

“Vroeger solliciteerde je bij DJI en werd je beveiligder en dan ging je de kneepjes van het vak leren. Je leerde de inrichting kennen waar je werkt en op het moment dat jij er klaar voor was of het afdelingshoofd of teamleider vond dat je er klaar voor was, dan werd er aan je gevraagd van ‘joh, is PIW’er niks voor jou?’. Dan ging je daar eens over nadenken en na een aantal jaren ervaring stroomde je naar binnen als PIW’er. Dan was je vrij blauw, want je komt natuurlijk uit een strakke organisatie en dan werd je PIW’er. En tuurlijk heb je dan een andere rol en moet je met gedetineerden gaan praten, je moet ze bejegenen, et cetera, et cetera, maar je wist wel al heel veel van Justitie, van DJI. En nu is het zo, mensen komen binnen vanaf MBO-4 of een HBO social work, en niks ten nadele van die opleidingen, maar je komt hier wel in een setting te werken die meer van je vraagt als alleen maar zorg. En af en toe heb ik wel eens het idee dat dat een beetje te ver doorslaat naar te veel zorg en te weinig aandacht voor dit soort zaken.” (R44)

Het gaat hier om ontwikkelingen die al langere tijd binnen DJI vallen waar te nemen. In het Strategisch Personeelsplan van DJI van 2019 tot en met 2024 valt bijvoorbeeld te lezen dat DJI lange tijd een werkgever was waar men gedurende hun hele werkzame leven bleef werken, met mogelijkheden om intern door te stromen. Sinds 2017 is het bij DJI beleid geworden om diploma-eisen te stellen aan landelijk geworven functies voor met name executief personeel voor het Gevangeniswezen, waardoor het ‘nieuwe personeel’ vanaf hun start beschikt over de vereiste papieren (DJI, 2020: 35).³⁵

Medewerkers die zichzelf beschouwen als de ‘oude garde’ beschrijven dat de bovengeschetste ontwikkelingen op tijden resulteren in een zekere spanning. Tijdens de interviews werd meermaals een onderscheid aangebracht tussen ‘oud’ en ‘jong’ personeel. Het jongere personeel zou op een andere manier met de gedetineerden omgaan, waarbij zij meer de nadruk zouden leggen op zorg of, meer in het algemeen, op wat in de literatuur wordt beschreven als *harmony values* (zie, o.a., Liebling en Arnold, 2004; Molleman en Van der Broek, 2014). Bovendien werden zij door de ‘oude garde’ beschreven als kwetsbaar omdat het hen ontbreekt aan *“werkervaring en een soort straatwijsheid of werkwijsheden, levenservaring” (R43)*. Dit laatste zou volgens respondenten in het bijzonder nodig zijn voor de omgang met de hoogrisicogroep en, meer in het algemeen, om het hoofd te bieden tegen de gepercipieerde verharding binnen het gevangeniswezen.

De scheiding tussen ‘jong’ en ‘oud’ die door respondenten werd aangebracht in het praten over het personeel had tijdens de interviews vrijwel exclusief betrekking op medewerkers die direct in contact staan met gedetineerden op de werkvloer. Zoals we zullen zien in de volgende paragraaf blijft werken bij DJI hiertoe echter niet beperkt.

³⁵ Bovendien is het zo dat iedereen die begint met werken bij DJI de basisberoepsopleiding van het Opleidingsinstituut moet volgen waarin de specifieke vaardigheden die nodig zijn voor werken in het gevangeniswezen aan de orde komen.

6.3 Monitoring door medewerkers op afstand

In deze paragraaf gaan we in op de werkzaamheden van personeel bij DJI dat zich op zekere fysieke afstand bevindt van (hoogrisico-)gedetineerden. We richten ons in het bijzonder op medewerkers die onderdeel uitmaken van lokale BIV's of op een andere manier op het niveau van de PI of op landelijk niveau – waaronder in het L-BIV – bezig zijn met het monitoren van de communicatie van (bepaalde) gedetineerden en het verzamelen en analyseren van signalen. We beginnen deze paragraaf met een schets van de oprichting en werkwijze van de BIV's en het L-BIV (paragraaf 6.3.1) en gaan vervolgens in op enkele opstartproblemen waarmee de BIV's worden geconfronteerd (paragraaf 6.3.2).

6.3.1 De oprichting en uitrol van BIV's en het L-BIV

In hoofdstuk 2 beschreven we dat er sinds 2020 binnen DJI zogenoemde BIV's in het leven zijn geroepen om, in navolging van wat al langer gebeurde in de PI's de Schie en Vught, de interne en externe veiligheid en de signalering en preventie van VCHD te bevorderen (vgl. Verwest et al., 2018: 69). DJI bouwt met de BIV's verder op de ervaringen die in het gevangeniswezen zijn opgedaan met de Gedetineerden Relatie Monitor (hierna: GRM), een programma waarmee gegevens van gedetineerden worden verzameld en gecombineerd om zicht te krijgen op ongewenst gedrag (DJI, 2019b: 7). De BIV's worden gefinancierd vanuit het hoofdkantoor, waarbij elke inrichting in ieder geval één BIV-medewerker gefinancierd krijgt. In specifieke omstandigheden, zoals meerdere gedetineerden met een GVM-maatregel of een inrichting met een groot aantal gedetineerden, kan het zijn dat een BIV beschikt over (iets) meer menskracht. Omdat sommige inrichtingen deze bezetting te beperkt vonden, zijn er PI's die zelf BIV-medewerkers financieren.

In het Beleidskader voor Bureau Inlichtingen en Veiligheid (DJI, 2019a: 7-8) wordt beschreven dat BIV's binnen DJI een centraal punt moeten zijn waar informatie over het gedrag van risicovolle gedetineerden bij elkaar worden gebracht. Het BIV is volgens het Beleidskader (DJI, 2019a: 9) belast met activiteiten die zich richten op het borgen van de veiligheid en het uitoefenen van toezicht op gedetineerden. Dit kan, getuige de opsomming van twintig punten, op verschillende manieren plaatsvinden. Er zijn gedetineerden met een GVM-maatregel of op AIT's waarvan, zoals we beschreven in hoofdstuk 5, een deel van de communicatie gemonitord moet worden. Daarvoor ontvangt het BIV soms informatie van het GRIP, waaronder over met wie de gedetineerde geplaatst kan worden, wat de achtergrond van de gedetineerde in kwestie is en andere relevante zaken om de monitoring goed te kunnen doen. Het BIV is echter ook afhankelijk van signalen van medewerkers op de werkvloer:

“Je hebt binnen de inrichting de juiste mensen die komen van: 'Joh, ik zie daar meer aan kratten boodschappen naar binnen gaan dan de winkel verstrekt en hij heeft maar zelf een heel klein beetje [geld]. Ja, dat is een indicatie, dan denk je: Waarom moet jij heel veel vlees binnenkrijgen en andere producten terwijl je niks besteld hebt? Nou, dat is je startpunt en dan ga je kijken naar zijn rekening-courant. Dan gaan we eens kijken van: Nou, wat voor middelen heb je nou? Wordt er ook door externen geld gestort op zijn rekening?” (R39-1)

Dergelijke signalen van medewerkers vormen een reden voor het BIV om beter te gaan kijken naar de geldstromen van een gedetineerde, het bezoek, eventuele post en, als daar aanleiding voor is, wat er gecommuniceerd wordt via de telefoon. De start van deze monitoring is, zoals het bovenstaande citaat illustreert en eerder werd geconstateerd door Verwest en collega's (2018),

veelal gebaseerd op ‘zachte’ informatie of onderbuikgevoelens die medewerkers op de werkvloer met het BIV delen. Respondenten werkzaam bij het BIV benadrukten tijdens de interviews het belang van dergelijke signalen van medewerkers die zich in de fysieke nabijheid bevinden van gedetineerden.

Omdat BIV-medewerkers zich niet op de afdeling laten zien en zich vooral baseren op de door hen geanalyseerde communicatie bevinden ze zich op fysieke afstand tot de gedetineerden. In de praktijk betekent een deel van hun werk echter dat ze toch redelijk dicht bij gedetineerden komen:

“Ja, je bent net Big Brother, je duikt volledig in iemands leven. Ik had op een gegeven moment één iemand, die heb ik een jaar lang gemonitord, ieder gesprek afgeluisterd en ik wist eigenlijk alles van die man. Ja, je kruipt gewoon in de huid van een crimineel.” (R4-1)

Deze respondent voegde hieraan toe dat hij op zoek ging naar additionele informatie, onder andere uit de media, om zo een completer beeld te krijgen van de gedetineerde in kwestie. Door de dagelijkse communicatie van iemand te monitoren komen BIV-medewerkers veel over een persoon te weten, inclusief zijn dagelijkse besognes en allerhande intieme informatie over diens privéleven.

Tijdens de gesprekken werd ook duidelijk waar het BIV zich nadrukkelijk niet op richt. Allereerst zou het BIV zich exclusief moeten richten op gedetineerden en niet op medewerkers van DJI. Integriteit bij DJI is een relevant thema in de context van de hoogrisico-doelgroep, maar niet iets waar BIV-medewerkers zich mee bezig zouden moeten houden. Mocht er tijdens het monitoren van gedetineerden toch informatie komen over gecorrumpeerde personeelsleden, dan is het volgens respondenten zaak hier bijzonder voorzichtig mee om te gaan. In het geval van dergelijke signalen, vermoedens of zorgen over personeel is de route om de directie hiervan op de hoogte te stellen en Bureau Integriteit in te schakelen. Advocaten zijn een andere beroepsgroep die het BIV niet mag monitoren of af luisteren. Advocaten staan (normaliter) in het systeem van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA-systeem), hetgeen ervoor zorgt dat het telefoonnummer voor BIV-medewerkers onherkenbaar wordt gemaakt en zij weten: *“Die heeft met zijn advocaat gebeld, dat nummer hoef ik niet aan te klikken, want dat mag ik niet luisteren” (R45).*

De informatie die door een BIV wordt verzameld, delen ze met het management in de betreffende PI en dit kan, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, dienen als input voor GVM-rapportages. Deze manier van werken komt de intelligence positie van de PI's ten goede, maar had langere tijd als beperkingen dat de focus alleen lag op het niveau van de lokale inrichting en zaken, die ook relevant zouden kunnen zijn voor andere PI's of DJI in het algemeen zouden worden gemist (Struijk et al., 2023: 117). Om aan de behoefte in PI-overstijgende informatie te voorzien werd een Landelijk BIV opgericht:

“Vught en de Schie hebben hem al twintig jaar, dus die even buiten beschouwing. Maar op een gegeven moment kregen we voor de tien GVM-Hoog inrichtingen budget om dat te realiseren. Een paar maanden daarna voor elke PI en toen zagen we al heel snel dat er van die inrichting overstijgende dingen spelen. Dus dat een bezoeker vijftien locaties afgaat, dan heb je óf heel veel criminele vrienden óf daar zit iets achter. Maar ook dat vijftien, twintig gedetineerden naar één telefoonnummer buiten bellen. Dus dat soort dingen popten steeds meer op en daar hadden we het vermoeden altijd al wel, maar dat werd nu zichtbaar.” (R46)

Voor de werkwijze van het L-BIV werd gekeken hoe partners zoals de politie, de RIEC's en het LIEC te werk gaan. Dit betekent bijvoorbeeld periodieke afstemming tussen de diverse lokale BIV's, onder andere om zo een informatiepositie op te bouwen over thema's die spelen rondom de hoogrisico-doelgroep en VCHD, iets dat bijvoorbeeld relevant kan zijn wanneer gedetineerden worden overgeplaatst.

Vanuit de BIV's en het L-BIV wordt nauw samengewerkt met het GRIP, onder andere bij (over)plaatsing, maar ook bij vragen of zorgen op basis van de monitoring van bepaalde gedragingen binnen een PI. Ook wanneer er in een inrichting een telefoon wordt aangetroffen, wordt het GRIP ingeschakeld omdat hierop informatie kan staan die relevant is voor lopende opsporingsonderzoeken. Naast samenwerking met het GRIP, is er ook contact met de lokale politie of Regionale Recherche als het zaken betreft die spelen op het gebied van veiligheid in en rondom de inrichting. Een andere ketenpartner waarmee de samenwerking wordt gezocht is de FIOD, in het bijzonder in het licht van het monitoren van signalen van witwassen.

6.3.2 Uitdagingen van de Bureaus Inlichtingen en Veiligheid

De introductie van de BIV's en het L-BIV moet geplaatst worden in de context van de zorgen over de activiteiten van de hoogrisico-doelgroep en (ernstig) VCHD. Het gaat hier, ondanks de eerdere BIV's in de PI's de Schie en Vught, om een relatief nieuw verschijnsel in het Nederlandse gevangeniswezen. Uit de interviews komen een drietal uitdagingen naar voren die maken dat de BIV's en het L-BIV (nog) niet volledig tot hun recht lijken te komen. Voor een deel gaat hier om uitdagingen die inherent zijn aan de recente plaats van de BIV's en het L-BIV in het DJI-landschap. Allereerst lieten sommige BIV-medewerkers zich ontvallen dat ze het gevoel hebben dat hun inspanningen en resultaten niet, of maar slechts in beperkte mate, gezien en gewaardeerd worden. Een medewerker van het BIV in een van de PI's beschreef dit als:

“Ja, soms stel ik me die vraag omdat ik soms het gevoel heb dat sommige afdelingshoofden ons ook als een last kunnen zien, want dan worden er [door het BIV] dingen gezien die normaal niet gezien worden. En ik kan me voorstellen dat je dat als afdelingshoofd vervelend vindt omdat er dan dingen zichtbaar zijn.” (R33-1)

In een deel van de gesprekken met medewerkers in alle drie de PI's komt, in lijn met het gevoel van deze respondent, naar voren dat het BIV niet in elke PI met hetzelfde enthousiasme wordt bekeken. Een van de respondent licht dit als volgt toe:

“BIV wordt in de volksmond 'Bureau Stiekem' genoemd. Dat is niet voor niks. Zij verzamelen informatie, gaan dat proberen aan elkaar te koppelen, te knopen, of ze proberen verbanden te zien tussen verschillende soorten informatie. Ik snap dat je daar niet alles over wilt vertellen, maar wees wel open over wat je doet. Niet inhoudelijk, maar zeg wel wat je doet.” (R44).

BIV-medewerkers zelf brachten naar voren dat ze het imago van 'Bureau Stiekem' proberen te veranderen, onder andere door aan medewerkers in de PI waar ze werkzaam zijn voorlichting te geven over wat het BIV doet en ook nadrukkelijk waar het BIV zich niet op richt. Dit wordt gezien als belangrijk, omdat het BIV afhankelijk is van signalen van medewerkers die zich in de nabijheid van (hoogrisico-)gedetineerden bevinden.

Het delen, oppakken en opvolgen van signalen en informatie tussen het BIV en de ketenpartners kan gezien worden als een tweede uitdagingen van de BIV's. We hebben hier, afgaande ook op de beschrijving uit het vorige hoofdstuk over de informatie-uitwisseling tussen

DJI en de ketenpartners in het geval van selectie en plaatsing, over een bredere uitdaging voor het gevangeniswezen. De uitwisseling van informatie tussen het BIV en het GRIP verloopt volgens sommige respondenten niet vlekkeloos. Een respondent geeft hiervan het volgende voorbeeld:

“We hebben wel eens zoveel informatie doorgezet [naar het GRIP] en dan kwam er een man van het onderzoeksteam en die keek naar de informatie die wij hier op het bord hadden. En toen zei die: 'O, dit is helemaal niet bij mij terechtgekomen'. Dan denk je van: Hmm, oké.” (R4-2)

BIV-medewerkers delen dus in sommige gevallen informatie met het GRIP in de verwachting dat de politie ermee aan de slag gaat. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, weten zij echter niet, omdat ze veelal geen terugkoppeling krijgen of de gedeelde informatie nuttig was. Respondenten gaven hierbij aan geen uitvoerige verhandeling te verwachten over wat er met hun melding is gebeurd, maar signaleren wel dat de huidige praktijk niet bevorderlijk is voor hun motivatie om informatie te delen met het GRIP. Bovendien gaven medewerkers van het BIV aan dat het GRIP volgens hen soms niet beschikt over actuele informatie, waardoor er in de praktijk soms directe lijnen tussen het BIV en andere ketenpartners, zoals de recherche, ontstaan.

De werkzaamheden van het BIV zijn, zo maakt de vorige paragraaf duidelijk, veelzijdig. Uit de gesprekken in de drie PI's komt naar voren dat er in de praktijk echter verschillen bestaan tussen waar de BIV's zich op richten. Dit kan gezien worden als het derde uitdaging van de BIV's. Het verschil in focus tussen de BIV's heeft onder andere te maken met de omvang en zwaarte van de gedetineerdenpopulatie in de PI in kwestie. Zo legt de aanwezigheid van een AIT in een van de PI's beslag op vrijwel alle tijd van de BIV-medewerkers:

“Zij [medewerkers BIV] doen de hele inrichting. Ze houden ook in de inrichting wel mensen specifiek in de gaten of mensen van wie ze signalen krijgen vanuit de opsporingsdiensten dat er misschien ergens wel wat speelt. Die contacten, die zijn er. En ze zijn heel veel tijd kwijt met de AIT.” (R41-2)

Ook een grote hoeveelheid GVM'ers in een PI vraagt veel tijd en capaciteit van het BIV. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat GVM'ers, net als gedetineerden op de AIT's, weten dat hun communicatie wordt gemonitord. Dit resulteert in versluierd taalgebruik, omdat deze gedetineerden door respondenten worden getypeerd als “*detentieslim*” (R33-1) waardoor zij voorzichtig zijn in hun communicatie, en maakt de monitoring intensief en ook uitdagend. Een deel van de werkzaamheden van een BIV wordt hierdoor, met andere woorden, opgeslokt door hoogrisico-gedetineerden. Dit maakt dat de communicatiekanalen van andere gedetineerden enkel steekproefsgewijs worden gemonitord en ook alleen als daar tijd voor is. Hierdoor geven BIV-medewerkers aan niet de illusie te hebben dat ze alle relevante zaken die spelen in de inrichting daadwerkelijk goed kunnen monitoren, zoals de volgende respondent beschrijft:

“Ja, dus bij sommigen moest je op een gegeven moment gaan denken van: Oké, hier bij deze ga ik bijvoorbeeld alleen gesprekken uitluisteren waarvan ik denk van 'hier komt altijd wat uit', dus laat ik dat gaan volgen. Ja, soms moet je wat laten liggen en dat vonden we allebei wel frustrerend. (...) Want eigenlijk zou je een hele afdeling met tien BIV'ers op één gevangenis kunnen zetten.” (R4-1)

In de praktijk zijn er immers veel communicatiekanalen voor het BIV om te monitoren. Naast telefonisch verkeer - waarbij er in sommige PI's gedurende een groot deel van de dag kan worden gebeld door gedetineerden - zijn er ook brieven die door gedetineerden vrijwel ongelimiteerd kunnen worden verstuurd en ontvangen.

Kortom, (L-)BIV-medewerkers kunnen binnen DJI gezien worden als personeel dat zich op fysieke afstand van (hoogrisico-)gedetineerden bevindt, maar in de praktijk toch dicht bij de doelgroep komt. BIV-medewerkers hebben in de context van de zorgen over de activiteiten van de hoogrisico-doelgroep een belangrijke positie als het gaat om het monitoren, selecteren, duiden en delen van de in een PI aanwezige communicatiekanalen. De hierboven geschetste uitdagingen maken inzichtelijk dat de BIV's en het L-BIV in hun huidige constellatie onvoldoende tot hun recht komen.

6.4 Medewerkers op de werkvloer: het belang van penitentiaire scherpste

In deze paragraaf bespreken we wat de aanwezigheid van de hoogrisico-doelgroep met zich meebrengt voor medewerkers op de werkvloer van de PI. We richten ons hierbij in het bijzonder op PIW'ers, casemanagers, bewaarders, maar ook op andere medewerkers binnen de PI – of DJI meer in het algemeen – die al dan niet dagelijks fysiek contact hebben met (hoogrisico-)gedetineerden. In de context van de alledaagse omgang met de hoogrisico-doelgroep benadrukten respondenten het belang van 'penitentiaire scherpste'. Ondanks dat deze term bekend is binnen DJI, is het in de praktijk niet altijd duidelijk wat er onder penitentiaire scherpste moet worden verstaan (Nijenhuis, 2021). Het gaat om een breed begrip waarbij de nadruk lijkt te liggen op een zekere alertheid ten aanzien van: *“het doel van de detentie; de mensen die hierbij betrokken zijn, zowel personeel en gedetineerden; de procedures die hierbij gehanteerd worden en de hulpmiddelen die hierbij gebruikt worden”* (Van Vliet et al., 2013: 27). Penitentiaire scherpste wordt gezien als belangrijk voor het werken in de gevangenis, maar het belang toont zich in het bijzonder in de omgang met de zwaardere doelgroepen in detentie. Wat dit van medewerkers vraagt, werd door een van de respondenten als volgt beschreven:

“En die volgende stap zit hem ook in die penitentiaire scherpste en die houding en vakmanschap: Hoe signaleer je zaken? Hoe deel je dat met elkaar? Hebben wij in de gaten hoe kwetsbaar je collega is als die onder druk staat? Snappen wij dat als je op de afdeling komt na een weekend dat je niet roept van: ‘Hé, hoe was het gisteren op dat concert’? Wat voor een informatie deel je? Heb je oog voor waar je werkt? Ik denk dat we daar de allermeeeste aandacht aan moeten besteden en dat we dan een heel stuk verder zijn. Dat we het besef hebben dat we als medewerkers zelf heel veel ellende kunnen voorkomen en daarmee ook de veiligheid kunnen vergroten.” (R32)

In het bovenstaande citaat komen twee onderwerpen terug die we in het vervolg van deze paragraaf nader zullen toelichten, te weten de juiste middenweg tussen afstand en nabijheid voor medewerkers (paragraaf 6.4.1) en het signaleren en registreren van (opmerkelijke) gedragingen van de hoogrisico-gedetineerden (paragraaf 6.4.2).

6.4.1 Afstand in de nabijheid

In de interviews werd duidelijk dat er de nodige zorgen zijn over wat de omgang met hoogrisico-gedetineerden vraagt van medewerkers. Medewerkers die op afstand de communicatie van gedetineerden monitoren, maakten zich vooral zorgen over de penitentiaire

scherpste van het personeel op de werkvloer. Zij zouden zich niet altijd voldoende bewust zijn van de risico's van te veel nabijheid. Een respondent gaf hiervan het volgende voorbeeld:

“Op het moment dat een gedetineerde lekker aan het koken is en die vraagt aan het personeel: 'Wil je ook lekker kip?'. 'Ja, natuurlijk', en een dag later: 'Wil je ook een stukje biefstuk?'. 'Ja, doe maar, lekker', en dat gaat steeds verder: 'Mag ik even mijn advocaat bellen, want ik moet even wat regelen'. 'Ja, nee, dat kan eigenlijk niet'. 'Ja, je hebt gisteren kip gegeten, vanmiddag heb je biefstuk gegeten, hoe dan?'. 'O ja, o ja', dan ga je op zijn schuldgevoel werken. En dan, weet je, dan ben je ook de Sjaak. Dus het is heel lastig om hierbinnen je staande te houden.” (R44)

In deze beschrijving herkennen we een veelgebruikt narratief ‘van kwaad tot erger’. In dit narratief lopen medewerkers het risico om tegen elkaar uitgespeeld te worden en waar, meer in het algemeen, manipulatie of marchanderen door gedetineerden op de loer ligt (vgl. Mikkelsen, 2021; Van de Bunt et al., 2013: 137-138;). Ook de scherpste ten aanzien van de online aanwezigheid van medewerkers op fysieke afstand van de hoogrisico-doelgroep zou volgens sommige respondenten moeten worden verbeterd. Een van de respondenten merkte hierbij op dat je op LinkedIn *“tachtig procent van ons personeelsbestand prima [kan] herleiden, van de top tot op de werkvloer”* (R14). Op openbare sociale mediaplatformen zou er, met andere woorden, allerhande persoonlijke informatie over medewerkers te vinden zijn die relevant zou kunnen zijn voor gedetineerden om te gebruiken om medewerkers op de werkvloer te intimideren, te bedreigen of te corrumperen.

In hun onderzoek naar werken in de EBI wijzen Van de Bunt en collega's (2013: 116-117) op een zekere scherpste die wordt gevraagd van medewerkers, in het bijzonder omdat zij werken met gedetineerden van de zwaarste categorie. De balans tussen afstand en nabijheid wordt door de onderzoekers beschreven als een voorname uitdaging: werken in de EBI vraagt om een humane bejegening van de gedetineerden, maar ook dat medewerkers op hun hoede zijn en geen persoonlijke informatie delen, omdat dit hen kwetsbaar zou kunnen maken en zelfs vatbaar voor corruptie (Van de Bunt et al., 2013: 134-135). Tijdens de interviews gaven respondenten vergelijkbare beschrijvingen als het gaat om de omgang met de hoogrisico-doelgroep. Contact maken werd gezien als belangrijk, maar afstand evenzeer omdat deze gedetineerden, in de woorden van een respondent, worden gezien als *“heel erg manipulatief”* (R10). Respondenten spraken bijvoorbeeld over het risico om persoonlijke informatie te delen in de nabijheid van gedetineerden, zowel over zichzelf, maar ook over andere collega's. In gesprekken met medewerkers met ervaring op een AIT gaven zij aan altijd een zekere mate van achterdocht te houden richting gedetineerden, bijvoorbeeld door niet in de nabijheid van gedetineerden informatie te delen over hun privéleven of die van collega's, en elkaar hier ook scherp op te houden.

Tijdens de interviews werd duidelijk dat bovengenoemde voorbeelden en zorgen niet enkel hypothetisch van aard zijn. Zo deelden diverse respondenten voorbeelden van collega's die via sociale media zijn benaderd door mensen uit de sociale kring van gedetineerden. Ook werden er voorbeelden gegeven van situaties waarin medewerkers door gedetineerden werden aangesproken met hun voor- en achternaam – dit terwijl deze informatie niet gedeeld wordt met justitiabelen – of met hele specifieke informatie, zoals het volgende voorbeeld laat zien:

'He, [Naam], jij komt toch uit [plaats]?' en jij kent die hele gast niet, dan denk je wel van: O, wacht eens even, ik ken jou niet, maar jij hebt kennelijk ergens mijn naam opgevangen en jij

hebt ergens dan wat vragen uitgezet over mij. En op dat moment woonde ik al in [plaats], maar [plaats] is wel inderdaad waar ik ben geboren, getogen en waar ik gewoon [aantal] jaar heb doorgebracht. Dus dat wordt dan zo specifiek dat je wel denkt van: Hoezo onderzoek je dit? En dat zijn wel van die dingen wat ik bedoel van: Als ze het willen weten, dan komen ze er echt wel achter. En op een gegeven moment kwam die ook zelfs van: 'Ja, jij hebt met, weet ik veel, die samengewerkt in een [winkel]' en hij kende die persoon weer. (R50)

Een andere respondent had een vergelijkbare ervaring:

"Nou, als we het hebben over de top van de criminaliteit: [naam] die zei tegen mij van: 'He, hoe schrijf je uw naam eigenlijk? Is het nou [A] of [B]?'. 'Nou, het is [Naam R], [respondent spelt naam] en dat is makkelijk voor Google als je mijn naam typt, weet je in ieder geval wie je zoekt'. 'Nou, want jouw [ouder] die was toch ook [beroep]? (..) Ik zeg: 'Nee, die was [beroep] en dat hebben je mensen misschien op Google gevonden, want dat staat op zijn LinkedIn-profiel, dat klopt'. En dat is dus net dat prikkeltje om te laten merken van: He, we weten wie je bent en wat je achtergrond is en als hij de volgende keer met mij een gesprek ingaat, dan doe je misschien net die scherpte eraf die je tot nu toe wel altijd hebt gedaan." (R31)

Beide respondenten zijn, zo maken deze voorbeelden duidelijk, anders omgegaan met het geconfronteerd worden met persoonlijke informatie. Alhoewel ze allebei aangaven deze interacties niet als intimiderend te hebben ervaren, raken deze voorbeelden wel aan de persoonlijke veiligheid van medewerkers en mensen in hun nabije omgeving. Dit kan gezien worden als de kern van waar menig respondent zich binnen DJI zorgen over maakt als er wordt gesproken over de hoogrisico-doelgroep. Een respondent legt dit als volgt uit:

"Ik denk dat we er ook wel scherper met elkaar op zijn. Dat we vroeger veel meer de negeerstand aan hadden staan van: ja, joh, laat gaan. Heb ik zelf ook al eens meegemaakt, dat iemand mij indirect bedreigde en dat ik denk: oh, ja, die is pas over tien jaar vrij, maak je niet druk. Dan dacht ik toen, ook echt misschien mijn naïviteit, van over tien jaar is hij mij allang vergeten. En nu zijn we er zelf ook veel alerter en scherper van: ja, we accepteren natuurlijk veel minder. We laten ons ook niet bedreigen. Je weet ook van die grotere jongens dat zij veel meer de macht en de middelen hebben om dingen te kunnen uitvoeren. Ook al zitten zij binnen, zij kunnen opdrachten buiten geven. Dus die context is ook veranderd." (R10)

Voortbouwend op de zorgen over de verharding van de gedetineerdenpopulatie die in hoofdstuk 4 aan de orde kwam, stellen respondenten dat de hoogrisico-doelgroep bereid en in staat is om medewerkers te intimideren of te bedreigen. Een respondent gaf bovendien aan dat dergelijke zaken vaker voorkomen dan vroeger. Er spelen op het moment meer dan dertig casussen bij DJI die samenhangen met de veiligheid van medewerkers. Dit komt tot uitdrukking in de vorm van (doods)bedreigingen aan het adres van medewerkers, ramen van woningen van personeelsleden die zijn ingegooid, voorbeelden van personeel dat is aangesproken bij hun woning en auto's van medewerkers die in brand zijn gestoken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze voorbeelden niet beperkt blijven tot de hoogrisico-doelgroep of gedetineerden die betrokken zijn (geweest) bij georganiseerde vormen van criminaliteit. Meer in het algemeen kwam in hoofdstuk 3 aan de orde dat het aantal beschikkingen rondom ongewenste gedragingen richting gevangenispersoneel is toegenomen, iets dat gezien kan worden als een kwantitatieve indicatie van de verharding die door respondenten ervaren wordt in de omgang tussen personeel en gedetineerden.

Tijdens de interviews toonden respondenten zich over het algemeen (bijzonder) bewust van wat werken in de nabijheid van (hoogrisico-)gedetineerden betekent en impliceert. Sterker nog, diverse respondenten gaven aan het gevoel te hebben dat de veiligheid van het personeel niet (altijd) de eerste plaats komt. De aanwezigheid van de hoogrisico-doelgroep, en de ervaren verharding meer in het algemeen, vraagt wat hen betreft meer van DJI om hun werk veilig te kunnen (blijven). Deze zorg kan gezien worden als de keerzijde van het benadrukken van het belang van penitentiare scherpste in de context van de hoogrisico-doelgroep: er kunnen bij medewerkers immers ook zorgen en zelfs angst ontstaan. In uiterste gevallen kan het discours over het belang van penitentiare scherpste – maar ook voorbeelden van vervelende interacties met (hoogrisico-)gedetineerden die medewerkers met elkaar delen – maken dat een deel van het personeel niet meer wil werken met de hoogrisico-doelgroep of op een AIT. Dit punt werd tijdens de door ons gevoerde gesprekken ook benoemd, maar vooral in relatie tot andere collega's zoals het volgende voorbeeld laat zien: *“Ik merk ook wel bij een hoop mensen [dat de AIT] ook wel wat angst inboezemt. Die zeggen van: 'Nou, op zo'n afdeling ga ik absoluut niet werken'”* (R3). Een ander vergelijkbaar voorbeeld tijdens een interview ging over PIW'ers die gedetineerden met een GVM-status niet langer zouden durven te begeleiden. De lijn tussen alertheid en angst kan in de praktijk dun zijn. We zien dit ook terug in een ander onderwerp dat tijdens de interviews werd benoemd in de alledaagse omgang met de hoogrisico-doelgroep: het signaleren van het registreren van het gedrag

6.4.2 Signaleren en registreren

Een deel van de medewerkers krijgt vanwege hun nabijheid tot (hoogrisico-)gedetineerden (goed) zicht op hun gedrag, inclusief signalen die zouden kunnen duiden op (ernstig) VCHD. In paragraaf 6.3 hebben we beschreven wat de relevantie is van het delen van signalen voor medewerkers die zich bezighouden met de monitoring van gedetineerden. In de dagrapportage wordt normaliter het dagelijkse gedrag van een gedetineerde beschreven. Hieronder vallen ook 'onderbuikgevoelens' van de medewerker; informatie die bijzonder relevant kan zijn voor het BIV en L-BIV wanneer het wordt gecombineerd met de monitoring van overschrijvingen op de rekening, post, telefoongesprekken of bepaalde bezoekers. Medewerkers die zich bezighouden met het monitoren van gedetineerden gaven echter aan dat dergelijke zaken echter lang niet altijd goed en volledig geregistreerd werden in systemen. De studie van Verwest en collega's (2018: 10-12) maakt duidelijk dat de problemen op het gebied van registratie te maken hebben met problemen van de beschikbare registratiesystemen, een gebrek aan tijd en een zekere mate van angst. In de interviews werd dit laatste vooral gerelateerd aan hoogrisico-gedetineerden:

“Nou, en vergis je ook niet in de angst die er ook zit bij PIW'ers om bepaalde dingen te muteren. 'Hè, ga jij iets opschrijven?' Je ziet iets tussen twee gedetineerden waarvan je de duiding hebt van: 'Nou, dit zou wel eens fout kunnen zijn'. Ga je dat melden? Want ja, je moet morgen weer een kaartje met ze leggen en een kletsje maken. Dus waar je in Italië de detentiepolitie hebt die ook echt als politie optreden, hebben we dat gewoon in Nederland niet en is het eigenlijk sociaal werker in de inrichting. Maar die heeft tevens dan ook af en toe de politiepet op, want als die opschrijft: 'Ik zie dat meneer A met meneer B zit en ik zie een bepaalde verhouding', ik noem maar wat, dan komt dat wel in die analyse terecht. Wat weer consequenties kan hebben voor iemand zijn detentie-omstandigheden. Dan is de PIW'er de lul natuurlijk.” (R47)

In deze passage wordt gewezen op een rolconflict, waarbij PIW'ers zowel moeten werken aan het opbouwen van een vertrouwensband met een gedetineerde en tegelijkertijd signalen over het gedrag van de gedetineerde moet doorgeven, dat gezien kan worden als een knelpunt om zaken te registreren omdat dit de opgebouwde relatie teniet kan doen (vgl. Verwest et al., 2018: 10-12). Een van de gedetineerde respondenten gaf hiervan een voorbeeld: *“Jullie rapporteren nu allemaal over mijn leidersrol, hierdoor heb ik nog langer een GVM-status, wat zijn jullie mij aan het aandoen?’ Dan heb je geen fijne gesprekken. Dan voel je je niet veilig als medewerker.” (R5-1)*

De praktijk toont zich echter meer complex dan het wel of niet registreren van het gedrag van (hoogrisico-)gedetineerden: het gaat immers vooral om de kwaliteit en de inhoud van de registratie. In de studie van Van Vliet en collega's (2013: 30) wordt beschreven dat veel beschrijvingen van het gedrag van gedetineerden oppervlakkig zijn. Een PIW'er in het onderzoek van Van Vliet en collega's (2013: 30) signaleert in deze context dat medewerkers enkel over feiten kunnen rapporteren. Sterker nog, de auteurs beschrijven dat respondenten in een managementfunctie expliciet aangeven *“enkel objectief vaststelbare zaken en gedrag [te] willen lezen en geen subjectieve inkleuring daarvoor door de rapporteurs willen zien”* (Van Vliet et al., 2013: 30). Hierin valt een spanning waar te nemen met het eerder geconstateerde belang van het delen van onderbuikgevoelens: dergelijke observaties zijn immers zelden objectief vast te stellen en krijgen doorgaans pas betekenis in combinatie met andere informatie. De keerzijde hierbij is dat het kan zijn dat een interpretatie van een PIW'er op de werkvloer niet klopt, maar wel nadrukkelijke gevolgen kan hebben voor een gedetineerde, bijvoorbeeld omdat dit kan betekenen dat zijn GVM-maatregel wordt verlengd. Deze achtergrond maakt inzichtelijk waarom medewerkers die zich bezighouden met het monitoren van gedetineerden aangeven dat er lang niet altijd goed en volledig geregistreerd wordt. Of in de woorden van een van de respondenten: *“[Registraties zijn] of onvolledig of te beknopt. 'Doet het prima'. Ja, mijn radio ook, ja, die doet het ook prima.” (R35).*

Toch is het ook het enkel registreren van feitelijkheden volgens respondenten niet zonder problemen, zo illustreert de volgende respondent:

“Als gedetineerde 1 doodsbang naar mij toekomt van: 'Ik word zo door nummer 2 onder druk gezet om nummer 3 af te maken voor een bepaalde prijs'. Ja, dan moet je eigenlijk twee van de drie wegplaatsen, maar daar gaan weer een paar hele hoge mensen over of een OO [Operationeel Overleg] of een selectiefunctionaris die moet beslissen. Maar het precieze verhaal kan je nergens wegzetten, want anders krijgt nummer 3 die eigenlijk die prijs organiseerde daar weer hoogte van. En dan heeft er weer een geluld en, ja, dat is dan weer een van de ergste dingen die je onderling kan doen, hoor je altijd. Dus, ja, het kan zowel over het personeel als je eigen gevoel als over medegedetineerden gaan. Je moet gewoon wat extra nadenken.” (R5-1)

Hiernaast werd er door respondenten gewezen op een andere uitdaging als het gaat om wegschrijven van gebeurtenissen op de werkvloer, ook als dat niet op naam gebeurt: gedetineerden kunnen immers te weten komen wat er is opgeschreven én door wie dit is gedaan. Een respondent licht dit toe:

“Soms gaat het over bepaalde kledingstukken of één situatie. En sommige gedetineerden zijn echt wel gewoon heel slim, die weten gelijk: 'Ja, dat was twee weken geleden, die dag, toen

waren jullie twee aan het werk, kom maar eens even hier. Waarom schrijf je dat over mij?” (R5-1)

Ook andere respondenten deelden dat er gedetineerden zijn die een eigen administratie of dagboek bijhouden van welke medewerker er op welke dag en tijd werkzaam was, zodat ze kunnen terugvinden wie er uiteindelijk verantwoordelijk was voor de informatie in een dagrapportage.

Verder gaven respondenten tijdens de interviews blijkt van een andere ontwikkeling op het gebied van de dagrapportages die aanvullende zorgen en uitdagingen met zich meebrengt:

“We hebben een specifieke casus van iemand die aan het procederen is voor zijn dagrapportages en waar uiteindelijk eind vorig jaar DJI heeft gezegd: ‘Wij verstrekken de dagrapportages niet, maar wij willen wel een uittreksel maken van een aantal dagrapportages om de rechter een beeld te geven van wat nou informatie is die daarin staat’. En gister of eergister kregen wij via de afdeling Juridische Zaken de uitspraak waarin ik toch wel ongeveer las dat de rechter daar niet in mee gaat en DJI opdraagt met dat in het achterhoofd een nieuwe beslissing te nemen in dit geval. Dus daar is echt het laatste woord nog niet over gezegd en als inderdaad de rechterlijke uitspraak DJI dwingt om wel dagrapportages te delen, dan heeft dat hele grote gevolgen voor wat mensen nog opschrijven.” (R41-2)

Als de dagrapportage in de toekomst wel aan de gedetineerde in kwestie moeten worden verstrekt, heeft dit volgens respondenten dus flinke gevolgen voor wat medewerkers zullen gaan registreren. Tijdens de gesprekken gaven sommige respondenten aan dat er in het geval van onderbuikgevoelens gekozen wordt om deze informatie niet op te nemen in (dag)rapportages maar dit via de mail delen zodat dit niet inzichtelijk is, of kan worden, voor gedetineerden.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de alledaagse omgang met hoogrisico-gedetineerden. Om deze omgang te beschrijven wordt in het gevangeniswezen veelal gewezen op het belang van een balans tussen afstand en nabijheid. We hebben deze centrale begrippen in dit hoofdstuk gebruikt als kapstok om de alledaagse omgang van medewerkers met de hoogrisico-gedetineerden te beschrijven. Aan de ene kant zijn er in het Nederlandse gevangeniswezen in toenemende mate medewerkers die zich bezighouden met het monitoren van gedragingen en handelingen van gedetineerden. De BIV's, met medewerkers met fysieke afstand van gedetineerden, hebben te kampen met een aantal uitdagingen die voor een deel gezien kunnen worden als het product van hun relatief jonge bestaan in het Nederlandse gevangenislandschap. Mede hierdoor lijkt het monitoren van de communicatie van de gedetineerden, zelfs wanneer we dit beperken tot de gedetineerden die zijn geïdentificeerd als 'hoogrisico', op dit moment meer van de BIV's te vragen dan zij op dit moment aankunnen.

Daarnaast hebben we in dit hoofdstuk aandacht besteed aan onderwerpen die relevant zijn voor medewerkers die zich in de fysieke nabijheid van (hoogrisico-)gedetineerden begeven. De term penitentiaire scherpste werd in deze context veel gebruikt als belangrijk thema in de dagelijkse omgang met een hoogrisico-doelgroep die door respondenten wordt omschreven als manipulatief en in staat en bereid om personeel te intimideren, te bedreigen en te corrumperen. De uitdaging hierbij is dat medewerkers een balans moeten weten te vinden tussen betrokkenheid en distantie in de dagelijkse omgang met gedetineerden. Tegelijkertijd moeten

medewerkers zich verhouden tot het discours over de hoogrisico-doelgroep dat wordt ingegeven door voorbeelden en beeldvorming uit de media en van collega's over deze gedetineerden. Penitenciaire scherpte gaat in het geval van de hoogrisico-doelgroep, met andere woorden, niet alleen om de balans tussen afstand en nabijheid, maar ook vinden van balans tussen alertheid en angst. Dit laatste speelt met name ook een rol in het signaleren en registreren van het gedrag van de hoogrisico-doelgroep op de werkvloer.

We hebben in dit hoofdstuk tevens een schets gegeven van het personeelstekort en ontwikkelingen in het personeelsbestand van DJI. De interviews geven zicht op het verschil dat op de werkvloer wordt ervaren tussen de 'oude garde' en nieuw(er) personeel. De spanning die daarbij beschreven wordt laat zich samenvatten als 'veiligheid versus zorg', waarbij de jongere generatie volgens de oudgedienden in de omgang met gedetineerden naar hun idee te veel de nadruk legt op zorg en te weinig op veiligheid. We zien deze spanning tussen zorg en veiligheid op verschillende manieren terug in de beschrijvingen van de alledaagse omgang van medewerkers met de hoogrisico-doelgroep. Zo staat de oprichting van de BIV's en het L-BIV bij uitstek in het teken van veiligheid. Ook de fysieke nabijheid van de hoogrisico-doelgroep wordt in toenemende mate getekend door veiligheid, hetgeen lijkt te resulteren in een nadruk op meer afstand in de relatie met gedetineerden. In het volgende hoofdstuk zal worden geïllustreerd dat dit spanningsveld rondom veiligheid verschillende dimensies heeft en zich in brede zin doet voelen bij DJI.

Het spanningsveld rondom veiligheid bij DJI: resocialisatie, risico's en humaniteit

Hoofdstuk 7

7.1 Inleiding

Het thema veiligheid kan gezien worden als de gemene deler in de inzichten over de veranderde instroom van gedetineerden en de gevolgen hiervan voor DJI die we tot nu toe hebben gepresenteerd. In hoofdstuk 4 zagen we dit terug in het denken en spreken over 'ondermijning' binnen DJI, met diverse voorbeelden van (criminele) activiteiten die raken aan de interne en externe veiligheid. In de complexiteit rondom de plaatsing en selectie van hoogrisico-gedetineerden die we in hoofdstuk 5 hebben beschreven zien we dat het thema veiligheid eveneens een belangrijke rol vervult. Ten slotte hebben we in het vorige hoofdstuk gezien dat de alledaagse omgang met hoogrisico-doelgroep eveneens gekleurd wordt door veiligheid. In dit laatste empirische hoofdstuk nemen we een aantal hoofdlijnen uit de vorige hoofdstukken samen. We geven hiermee antwoord op de vierde deelvraag naar de gevolgen van de aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit voor DJI en richten ons daarbij in het bijzonder op de huidige beleidsmatige en politieke ontwikkelingen en de taakstelling van DJI.

We beginnen dit hoofdstuk (paragraaf 7.2) met het beschrijven van de politieke en maatschappelijke context van de huidige ontwikkelingen en de manier waarop er binnen DJI aan de politieke en departementale druk gehoor is gegeven. In de ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep die we in deze studie tot nu toe hebben beschreven komt een spanningsveld rondom veiligheid terug waar we vervolgens in paragraaf 7.3 uitvoerig op in zullen gaan.

7.2 De maatschappelijke en politieke context: urgentie en de snelheid der dingen

De bredere context van het onderhavige onderzoek hebben we reeds belicht in het eerste hoofdstuk. Gedetineerden die betrokken zijn bij georganiseerde en zware vormen van misdaad, of hoogrisico-doelgroepen in het algemeen, zijn niet per definitie nieuw te noemen binnen het Nederlandse gevangeniswezen. VCHD staat immers al langer op de agenda binnen DJI en ook is er de nodige ervaring met hoogrisico-doelgroepen in de vorm van GVM'ers of gedetineerden op de TA. Tegelijkertijd gaven respondenten tijdens de interviews aan dat er voor deze thema's buiten de context van het gevangeniswezen weinig aandacht was. Want, zoals een van de respondenten beschreef: *"ze zitten toch vast, dus de directe urgentie was er niet"* (R47). In het vervolg van deze paragraaf laten we zien dat deze urgentie er momenteel wel is (paragraaf 7.2.1) en belichten we waartoe deze urgentie de afgelopen periode heeft geleid (paragraaf 7.2.2).

7.2.1 Gevoelde urgentie

Het vraagstuk van hoogrisico-gedetineerden krijgt, zo maken de vorige hoofdstukken inzichtelijk, op dit moment de nodige maatschappelijke en politieke aandacht. Dit kan nadrukkelijk gerelateerd worden aan enkele gebeurtenissen in ons land die voor veel beroering hebben gezorgd en zouden zijn gepland of aangestuurd vanuit detentie. Respondenten wezen hierbij in het bijzonder op de moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries, die gezien kunnen worden als een accelerator van de ontwikkelingen die er de afgelopen periode binnen DJI zijn

doorgevoerd. Veelal wordt hierbij een justitiabele in het bijzonder genoemd, zowel door medewerkers van DJI maar ook door de gedetineerden die we hebben gesproken. Ridouan T. zou niet alleen exemplarisch zijn voor de zorgen die er bestaan over de gewelddadige georganiseerde criminaliteit in Nederland, maar ook voor de manier waarop er binnen DJI met dergelijke hoogrisico-gedetineerden zou moeten worden omgegaan.

Respondenten typeren het aan de ene kant als wrang dat incidenten als de moord op advocaat Wiersum en journalist Peter R. De Vries noodzakelijk zijn om al langer gevoelde zorgen binnen DJI op de politieke agenda te krijgen, maar beschrijven het ook als de staande praktijk: Nederland zou nu eenmaal een “incidentenland” (R25) zijn. Een respondent licht dit toe: *“Maar ondertussen gaat natuurlijk gewoon de ratrace door en is, ja, de Kamer reageert zo op incidenten en ook wel heel populistisch”* (R47). Met name Kamerlid Ellian werd door veel respondenten genoemd vanwege zijn talloze moties over dit onderwerp (voor een overzicht, zie: Struijk et al., 2023: 22-29). Dergelijke moties en Kamervragen naar aanleiding van incidenten resulteren in een zekere politieke en met name departementale druk die binnen DJI gevoeld wordt.

Toch zou het te kort door de bocht zijn om de huidige maatregelen en ontwikkelingen enkel te typeren als gedreven door incidenten: volgens een deel van de respondenten bestaan er al langer zorgen over ontwikkelingen in de instroom van gedetineerden en de uitdagingen waarmee DJI hierdoor wordt geconfronteerd. Een enkeling vond het in dit opzicht opmerkelijk dat er de nodige aandacht en geld uitgaat naar de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit, maar dat DJI niet betrokken is geweest in de versterking van de ondermijningsbeweging waarvan in Nederland sinds 2019 sprake is (Nelen et al., 2023). Een andere respondent stelde in dat opzicht: *“mensen vergeten dat wij soms nog jaren zoet zijn met deze mensen”* (R25). Een deel van de respondenten beschrijft op een vergelijkbare manier dat er vanuit ‘Den Haag’ lange tijd te weinig aandacht was voor dit thema, zoals het volgende voorbeeld illustreert:

“Ik vind het wel treffend dat het OM in Italië, een aantal jaar geleden al tegen Nederland heeft gezegd: ‘jullie beseffen je nog niet met wat voor organisaties je te maken hebt en waar ze toe in staat zijn’. En we hebben het op de harde manier moeten leren, met de moord op Derk Wiersum en Peter R. de Vries. In Italië kennen ze allang aanslagen op rechters, advocaten, weet ik veel wat allemaal. Die hebben gezegd: ‘Jongens, let op’. Ik hoop dat het kwartje nu begint te vallen in Nederland. AIT's zijn misschien wel een mooi voorbeeld dat er ergens in Den Haag wel het besef is gekomen van: We moeten er iets mee, ook met dat soort jongens.” (R40-2)

Andere respondenten gaven, allemaal vanuit hun eigen functie en dienst, voorbeelden waaruit zou blijken dat er op het gebied van de instroom van gedetineerden en de problemen die zij veroorzaken in of vanuit detentie iets aan de hand is. Te denken valt aan een aantal zaken die we in de vorige hoofdstukken hebben besproken, waaronder de logistieke nachtmerrie van de plaatsing, het aantal gedetineerden op de GVM-lijst, het aantal vervoersbewegingen van het BOT en het aantal incidenten met gedetineerden waarbij medewerkers van DJI betrokken zijn. Kortom, een deel van de respondenten zag het als een goede ontwikkeling dat de zorgwekkende onderstroom die door hen gevoeld werd nu door de incidenten ook de bredere maatschappelijke en politieke aandacht heeft gekregen die het volgens hen verdient.

Betekenisvol in de context van gevoelde urgentie is de term ondermijning of ondermijnende criminaliteit. Een van de respondenten licht dit toe:

“Ja, het begrip ondermijning, dat begrip is nu sexy, dat was het vijf jaar geleden niet, het kwam nauwelijks voor. (...) We praten over ondermijning, dan is het er. (...) Wij zijn op z'n Duits aan het ‘umdenken’ door het ondermijning te noemen en er aandacht aan te besteden en ook je door de wetenschap te laten voeden en met de wetenschap de dialoog te zoeken: Wat is het dan? Kunnen we het duiden? En heeft het grote boze buitenland daar ook mee van doen? Of is het een fenomeen wat we denken te zien, maar wat we allang aanpakken alleen we noemen het anders? Dat is natuurlijk interessant, dan is het eerst een definiëring, vervolgens misschien een fenomeen waar we al X tijd mee bezig zijn.” (R15)

In dit citaat wordt benoemd dat het gebruik van de term ‘ondermijning’ iets bewerkstelligt binnen DJI, namelijk dat het herkenbaar kader biedt om uitdrukking te geven aan de zorgen ten aanzien van de hoogrisico-doelgroep die al langer spelen binnen het Nederlandse gevangeniswezen. Ondanks de ambiguïteit die er rondom het gebruik van de term ondermijning binnen DJI valt waar te nemen – zoals we beschreven in hoofdstuk 1 en 4 – heeft, zoals in het bovenstaande citaat eveneens wordt benoemd, het denken en praten over ondermijning een zekere mobiliserende werking heeft gehad. Dit maakt dat er, zoals we in de volgende paragraaf zullen toelichten, rondom dit onderwerp bij DJI op dit moment het nodige gebeurt.

7.2.2 ‘Met stoom en kokend water’

In deze studie hebben we in de vorige hoofdstukken diverse ontwikkelingen binnen DJI geschetst die gezien kunnen worden als het product van de gevoelde urgentie rondom het thema van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in of vanuit detentie. De realiteit van maatschappelijke, politieke en departementale druk heeft onder andere geresulteerd in de uitrol van de BIV’s en de AIT’s. Voor de inrichting van het Nederlandse gevangeniswezen voor de hoogrisico-doelgroep wordt nadrukkelijk naar Italië gekeken, iets dat heeft geresulteerd in werkbezoeken van ambtenaren - waaronder een aantal van de door ons geïnterviewde respondenten - en een rechtsvergelijkend onderzoek naar het 41-bis regime (Struijk et al., 2023). In veel van de door ons gevoerde gesprekken werd verwezen naar de manier waarop Italië invulling geeft aan detentie voor de zwaardere doelgroep:

“Wij hebben dat regime daar ook bestudeerd. Nou, daar willen we niet of nog niet naartoe. Dat is een politieke keuze. Ik denk dat je onderdelen van dat regime, dat je daar nog eens goed naar moet kijken of we dat misschien toch, en misschien niet permanent, maar in ieder geval tijdelijk zou moeten overnemen.” (R16)

Toch zagen lang niet alle respondenten het volgen van Italië op dit terrein als panacee: *“ook als je even nuchter kijkt, is het niet zo dat Italië nu het hele maffiaprobleem heeft opgelost” (R55)*. Een van de gedetineerde respondenten maakte zich vooral zorgen over de gevolgen van de focus op Italië en vreesde voor een harder en strenger detentieklimaat voor gedetineerden: *“En dat gaat alleen maar erger en erger worden, vooral als je ziet dat die Dilan Yeşilgöz naar Italië gaat.” (R52)*.

Naast dat de blik op Italië is gericht, valt in de beschrijvingen van de respondenten op dat de processen waar men binnen DJI al mee bezig was als gevolg van de politieke en departementale druk in een versnelling kwamen. Meerdere respondenten typeerden dit proces als ‘met stoom en kokend water’, zoals het volgende voorbeeld inzichtelijk maakt:

“Dat had natuurlijk al wel een erge geschiedenis daarvoor, maar het programma is gestart en dat moest eigenlijk allemaal met stoom en kokend water. Geld kwam er beschikbaar vanuit

het departement, toen moesten dingen gestart worden en we hebben een aantal grote casussen gehad waarbij er toch wel de noodzaak bleek om snel dingen op te tuigen. Maar dat betekende ook dat wij die AIT's in rap tempo moesten gaan formaliseren en er moesten er meer komen. Nou, wij hebben eigenlijk het afgelopen jaar met heel veel snelheid heel veel dingen moeten ontwikkelen.” (R13-2)

In meer beschrijvingen van de gevolgen van de aard en ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit voor DJI zitten verwijzingen naar een zekere mate van snelheid, tempo en druk. In deze context werd vooral veel gewezen op de AIT's:

“[W]ant die AIT's bijvoorbeeld, dat moet nu met stoom en kokend water allemaal ontwikkeld worden. En volgens mij doen we wel de goede dingen, alleen het moet echt in een recordtempo. Wat wel maakt dat je niet even de tijd kan nemen om even na te denken van: ‘Ja, doen we de goede dingen?’. Ik denk dat we daar genoeg scherp op zijn met elkaar, maar een heel nieuw regime bouwen, met alles wat daarbij komt, dat gaat zoveel effecten hebben op andere dingen en soms hebben we denk ik niet eens de tijd om daar eens goed over na te denken.” (R46)

De spanning die door deze respondentesignaleerd wordt tussen het van start gaan en een zekere mate van reflectie werd meermaals benoemd. Meer in het algemeen werd DJI door respondenten beschreven als een zeer reactieve organisatie:

“Wij reageren op wat er gebeurt in de maatschappij, wij reageren op dingen die gebeuren, die we zien. Een van de dingen is: O, wacht even, we krijgen ineens hele grote boeven en de EBI zit bijna vol, we moeten wat, we moeten een afdelinkje onder de EBI maken. Nou, dan wordt er een afdelinkje onder de EBI gemaakt en vervolgens wordt er dan niet nagedacht over: Oké, wat voor personeel gaat daar dan werken?” (R44)

Respondenten wezen tijdens de interviews op uitdagingen als gevolg van de snelheid van de ontwikkelingen binnen DJI rondom de hoogrisico-doelgroep. In hoofdstuk 5 beschreven we al dat het ontbreken van een productspecificatie kan resulteren in een andersoortige invulling van een AIT, maar ook dat niet alle gebouwen toegerust leken te zijn op wat een dergelijke afdeling vraagt. Ook van medewerkers, zo bleek in het vorige hoofdstuk, vragen deze ontwikkelingen veel. Respondenten geven aan dat er in de praktijk weinig tot geen tijd was om aan de nieuwe realiteit te wennen. Meer in het algemeen rees de vraag of het huidige personeel ook voldoende toegerust was voor de omgang met de hoogrisico-doelgroep in het nieuwe regime. Hierbij is het ook de vraag, zoals de volgende respondent uitlegt, of er is nagedacht over noodsituaties:

“Nou, stel je nou voor dat zo'n inrichting ontruimd moet worden. (..) Nou heeft zo'n inrichting heeft twaalf AIT-klanten, hoe gaan we dat dan doen? Waar gaan die dan naartoe? Gaan die dan gewoon mee in een reguliere? Nee, dat gaat niet, dus die gaan vervoerd worden door de specialistische kant van de dienst. Waar brengen we die dan naartoe? Gaan die dan bijvoorbeeld naar Arnhem? Ja, maar Arnhem zit net vol, dat kan dus niet. Oké, wat dan? Naar de EBI? Ja, dat kan al helemaal niet. Dus we zitten ook met een heel groot dilemma: Waar gaan we nou met deze mensen naartoe op het moment dat het fout gaat? Reguliere gedetineerden die gaan gewoon naar een andere inrichting, zijn allemaal maatregelen voor en dingen voor getroffen.” (R17)

Kortom, alhoewel veel respondenten de gevoelde urgentie rondom ondermijning en de hoogrisico-doelgroep als positief zien en de ontwikkelingen binnen DJI op dit vlak ook toejuichen, zijn er ook zorgen over de snelheid van handelen en het gebrek aan tijd voor reflectie op de genomen maatregelen.

7.3 De dimensies van het spanningsveld rondom veiligheid bij DJI

De bovengenoemde ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep staan in het teken van veiligheid, zowel voor het gevangeniswezen als in de bredere samenleving. Tijdens de interviews was een aantal respondent bijzonder stellig in het benoemen van hun gevoel dat er bij DJI de afgelopen jaren onvoldoende aandacht is uitgegaan naar veiligheid. Een respondent verwoordde dit als: *“wij hebben ons te veel op zorg en ondersteuning gericht en de veiligheid zijn we een beetje vergeten, is mijn perceptie”* (R16). Ook andere respondenten signaleerden het gebrek aan aandacht voor veiligheid. Zo vertelde een respondent dat hij een vestigingsdirecteur ooit had horen zeggen *“veiligheid is mijn core business niet”* (R35). In de context van de huidige zorgen rondom de hoogrisico-doelgroep gaf een deel van de respondenten aan dat veiligheid meer prioriteit zou moeten krijgen en dat er bij DJI een *“omslagpunt naar veiligheid”* (R29-1) zou moeten komen. Het onderhavige onderzoek maakt duidelijk dat deze omslag naar veiligheid, in ieder geval als het gaat om de hoogrisico-doelgroep, inmiddels (duidelijk) kan worden waargenomen bij DJI.

Toch viel er in een deel van de interviews ook een ander geluid te horen, waarbij respondenten zich kritisch uitspraken over de toenemende focus op veiligheid. Er lijkt, met andere woorden, geenszins sprake van een uniforme manier waarop er bij DJI naar deze ontwikkelingen wordt gekeken. Een respondent beschreef dit als volgt:

“De ene [PI] heeft héél extreem de focus op re-integratie, re-integratie en ik ken ook vestigingsdirecteuren die zeggen van: 'Nou, vind ik niet zo heel belangrijk. Moeten we ook doen, maar veiligheid is voor mij het speerpunt'. Ja, dan krijg je rechtsongelijkheid, maar los daarvan, je krijgt natuurlijk ook veiligheidsvraagstukken.” (R14)

De bovenstaande passage geeft zicht op een spanning die door meer respondenten werd benoemd en dat kan worden samengevat als het spanningsveld tussen veiligheid en resocialisatie.³⁶ Aan de ene kant zijn er medewerkers die zich sterk richten op veiligheid bij DJI – iets dat tijdens de gesprekken ook wel werd aangeduid als ‘blauw’ – en die van mening zijn dat hier in de toekomst meer de nadruk op zou moeten komen te liggen. Aan de andere kant zijn er medewerkers die de focus leggen op re-integratie of resocialisatie. Volgens een respondent zou dit verschil op het niveau van de inrichting kunnen worden aangebracht: *“We weten echt van iedere PI [of] dat een meer re-integratiegerichte PI is of meer aan de veiligheidskant [zit]”* (R14).

Het samenvatten van het spanningsveld dat op dit moment in de praktijk valt waar te nemen rondom als ‘veiligheid versus resocialisatie’ doet echter niet volledig recht aan de werkelijkheid. Op enige afstand bezien lijken de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid in het geval van de hoogrisico-doelgroep zich te ontploffen rondom de dimensies ‘resocialisatie’, ‘risico’s’ en ‘humaniteit’. Bij al deze dimensies is er sprake van een schaal van minder tot meer: van minder tot meer resocialisatie, van minder tot meer risico’s, van minder tot meer humaniteit.

³⁶ Naast resocialisatie werd ook de term re-integratie door respondenten genoemd. Toch moeten deze termen, zo benadrukt Meijer (2022: 6), niet gezien worden als synoniemen.

Bovendien kennen deze dimensies allemaal een raakvlak met het thema veiligheid. De hieronder beschreven ontwikkelingen zijn daarmee uitkomsten van de verschillende interacties tussen deze drie dimensies die elk op hun eigen schaal kunnen variëren en op hun eigen manier spanning opleveren met het thema veiligheid. De interacties tussen deze dimensies bepalen het bredere spanningsveld rondom veiligheid bij DJI. Hoewel deze dimensies nauw aan elkaar gerelateerd en ook deels overlappend zijn, lichten we ze hieronder afzonderlijk toe.

7.3.1 Resocialisatie

In artikel 2 lid 2 Pbw ligt een opdracht besloten tot de voorbereiding van gedetineerden op een terugkeer in de samenleving (zie, o.a., Meijer en Van Ginneken, 2018; Meijer, 2022). In het algemeen schetsen auteurs dat er binnen DJI de afgelopen jaren sprake is van een zekere afkalving van wat resocialisatie binnen DJI betekent en hoe hier invulling aan wordt gegeven (zie, o.a., Meijer en Van Ginneken, 2018; Meijer, 2022: 17). Door deze beperkte invulling wordt aan gedetineerden onvoldoende perspectief geboden op een succesvolle re-integratie (Meijer en Van Ginneken, 2018), iets dat in het bijzonder in het gedrang komt voor de zwaarst beveiligde gedetineerden (Meijer, 2020: 26; Meijer en Van Meeteren, 2022). De bovengeschetste ontwikkelingen uit de wetenschappelijke literatuur sluiten nauw aan bij de manier waarop de door ons geïnterviewde gedetineerden praten over hun ervaringen met resocialisatie in het Nederlandse gevangeniswezen. Het volgende gesprek vormt hiervan een illustratie:

“R1: Begin ermee mensen op te leiden hierbinnen, van waar zij allemaal de mond vol van hebben hier in Nederland van wat ze doen, dat doen ze niet. Het staat op papier, ik kom op de werkzaal hier terecht en ik heb zo'n mooie [re-integratie]map gehad dat je werkmeester dan kijkt wat je kan en wat je niet kan, en dat die dan een plan gaat maken. Die man heeft mij nooit gesproken.

R3: Nee, maar dat boeit hun ook helemaal niet.

R2: Boeit hun helemaal niet.

R3: Hun zijn ervoor om te kijken wat mensen fout doen, dat is hun prioriteit.

R1: En dan zijn die jongens, die zitten vier jaar lang gewoon sponsjes in te pakken. (...) Je zou die map even eigenlijk een keer moeten doorlezen, als je die doorleest die je hier krijgt als je binnenkomt, dan denk je bij jezelf: Nou, als ik zo meteen buiten kom, dan ben ik een ingenieur, denk ik.

[Gelach] (...)

R1: Ik werk bij onderwijs, er komt niemand. Die jongens leren niks, de meesten van die jongens hierbinnen die kunnen niet lezen of schrijven. (...) Die worden niet geholpen. Ik vind het een echte schijnvertoning en het zou eigenlijk breeduit in de media verteld moeten worden dat die jongens die hierbinnen komen wordt niets geleerd. Je wordt gewoon met een blauwe zak buiten op straat geflikkerd weer en 'ga maar weer je ding doen, we zien je vanzelf weer terug'.”(R42)

Een gedetineerde respondent uit een andere PI heeft vergelijkbare ervaringen:

“Kijk, ik denk dat sowieso lange straffen dat dat niet helpt. Tuurlijk snap ik dat als jij bepaalde delicten pleegt dat je daarvoor gestraft moet worden, weet je, vergelding voor de maatschappij en dergelijke, maar ik denk wel dat ze moeten gaan kijken van: Oké, hoe kunnen we mensen echt resocialiseren? Kijk, opleidingen, cursussen of trainingen, je wordt er niet mee doodgegooid, om het zo maar te zeggen. Terwijl een casemanager zou naar jou toe moeten komen van: ‘Oké, luister,

dit en dat, oké, we gaan eventjes een plan voor jou uitstippelen. Wat gaan we doen? Hoe gaan we het doen? En binnen welk tijdsbestek gaan we dat doen?'. Het wordt op papier zo bij de politiek gebracht dat het nu al hierbinnen gebeurt, maar dat is totaal- Dat is onzin. Alles wat ze zeggen buiten is onzin, dat is gewoon echt onzin. Het is niet zo. Ik bedoel, ik zit nu hier twee jaar, ik heb maar één keer een trajectgesprek gehad, één keer. En die trajectgesprekken moet je om de zes weken hebben.” (R52)

De mogelijkheid om te werken aan resocialisatie van gedetineerde respondenten die tijdens het afnemen van de interviews op een AIT verbleven, was nog beperkter. Sterker, een respondent beschreef dat het doel van detentie zou moeten zijn om te re-integreren, maar dat dit niet mogelijk is op een AIT: *“Ik mocht niet X, want ik zit op een AIT. Ik mocht niet Y, want ik zit op een AIT. Ik mocht niet Z, want ik zit op een AIT” (R9)*. Een andere respondent stelde: *“Wij kunnen niet re-integreren” (R51)*, waarna hij toelichtte dat zijn resocialisatiedoel bestond uit ‘het behoud van familie(banden)’. Omdat hij echter beperkt mocht bellen, had deze respondent het gevoel dat ook het intact houden van de gezinsverbanden eigenlijk niet goed mogelijk was.

De gedetineerde respondenten die niet op een AIT verbleven op het moment van het interview gaven aan dat er in detentie wel mogelijkheden zijn om te werken aan resocialisatiedoelen, maar tegelijkertijd maakten hun verhalen en ervaringen duidelijk dat dit wel het nodige doorzettingsvermogen van de justitiabele in kwestie vraagt. In het werken aan de resocialisatiedoelen worden gedetineerden namelijk geconfronteerd met diverse uitdagingen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze ervaringen zich niet beperken tot hoogrisico-gedetineerden, maar dat dit gezien kan worden als het product van een nieuw penitentiair beleid en de Wet straffen en beschermen. Respondenten gaven hier tijdens de interviews diverse voorbeelden van, waaronder cursussen die ze wilden volgen maar niet werden vergoed. Maar ook, zoals de volgende respondent beschrijft, dat het volgen van bepaalde opleidingen vanuit detentie uitdagend is:

“Bij Onderwijs wat ze te bieden hebben aan de gedetineerde in het algemeen, dat is best wel goed. Alleen dat zit alleen op gedetineerden die hun school niet af hebben gemaakt, niet voor iemand die al aan de universiteit heeft gestudeerd. Daarvan vind ik: dan moet de PI haar best doen om die op dat niveau ook te faciliteren en niet zeggen van 'ja, sorry, dat we niet over de stof beschikking hebben van onderwijs van jouw niveau, dus bekijk het maar'. Maar dat is eigenlijk wat er gebeurt.” (R37)

Bovendien schetsten de gedetineerden dat de randvoorwaarden om op een goede manier invulling te geven aan de resocialisatiedoelen niet overal op orde zijn. De volgende respondent geeft hiervan een voorbeeld:

“De jongeren niet zo, weet je wel, maar je hebt ook een groep mensen die echt heel erg gemotiveerd zijn die er wat van willen maken gewoon. Maar ja, de kans ontbreekt gewoon binnen de PI om dat te doen gewoon voor ze. Kijk, ze willen gewoon van Justitie uit dat je gaat solliciteren. Gewoon een brief tegenwoordig, dat werkt niet meer. Alles moet digitaal, we leven in het digitale tijdperk. Nou, die mogelijkheid heb je hier binnen de DJI niet.” (R42-2)

Naast voorbeelden van websites met vacatures die vanuit de PI niet bezocht konden worden, werd ook de toegang tot een computer door een aantal respondenten als uitdaging benoemd, terwijl dit voor sommige opleidingen noodzakelijk is. Een respondent beschreef dat hij twee uur

per week de tijd kreeg om achter de computer te kunnen doorbrengen en dat dit volgens hem onvoldoende was om zijn studie op een goede manier voort te zetten. *“Wil je onderwijs volgen hier binnen de PI”, zo vertelde een van de respondenten, “dan moet alles per post” (R42-2).*

Een deel van de gedetineerde respondenten wees daarnaast de geestdodende activiteiten die ze tijdens arbeid hebben verricht. Een respondent die al enkele jaren vastzit maakte zich expliciet zorgen over zijn periode na detentie, omdat hij voelde hoe het dagelijks leven in de gevangenis hem ‘afstompte’. Deels had dit te maken met de vele uren die hij ‘achter de deur’ doorbracht, maar ook met zijn ervaringen tijdens arbeid: *“Ik heb daar zes weken gewerkt, ik durf te zeggen dat dat mijn zwaarste periode uit de hele detentie is geweest” (R42-1).* Bovendien draagt de personeelskrapte bij DJI eraan bij dat het regime in sommige PI’s een nog soberder karakter krijgt. Een van de gedetineerde respondenten vertelde: *“als ik dit bezoek niet had, dan zou ik vanaf gisteren tot vandaag meer dan 24 uur achter de deur gezeten” (R37),* iets dat volgens hem een direct gevolg was van personeelstekort in de betreffende PI.

Kortom, in het werken aan resocialisatiedoelen signaleren de door ons geïnterviewde gedetineerden de nodige uitdagingen en frustraties, vergelijkbaar met de manier waarop het proces van *desistance* door ex-gedetineerden wordt beleefd (zie, o.a., Doekhie, 2019; Roks, 2024; Van Drie, 2017). In context van de zorgen over VCHD, ondermijnende criminaliteit en de aanwezigheid van een hoogrisico-doelgroep in detentie, merken de gedetineerde respondenten op dat de versobering van het detentieregime ongewenst neveneffecten kan hebben. Een gedetineerde respondent beschreef dit als volgt:

“R: Weet je, en als het gaat om bijvoorbeeld re-integratie, ze hebben het vaak over lvb'ers, bijvoorbeeld, mensen met een licht verstandelijke beperking. Als ik als lvb'er bij wijze van spreken niet zou weten waar ik naartoe moet gaan met mijn vragen, dan is het heel makkelijk als iemand zegt van: 'Hé, luister, gap, laat het maar, joh. Hé, hier heb je 100 gram hasj, verkoop jij gewoon eventjes hasj hier'. Want, meer dan dat hoeft ik dan ook niet te doen, ik kan ook niet verder dan dat denken. Weet je?

I: Maar je zegt dus eigenlijk van als daar dus niet allerlei mensen op zitten die die jonge mensen, of niet zo jonge mensen, begeleiden, vanuit DJI dan zijn er wel anderen?

R: Dan staat iemand anders op om ze te begeleiden in principe, weet je. Ja, want die gaan zeggen: 'Hé, jongen, maak je niet druk, als je buiten komt, dan komt het wel goed, jongen', weet je, 'pak maar, hier heb je tien ruggen'. Nou, die tien ruggen is voor die mensen helemaal niks, en dan heb je een opbouw. 'Hé, ik heb een woning daar, daar en daar', en dan ga je langzaam hand- en spandiensten doen, maar dan buiten.” (R52)

Wanneer een deel van de gedetineerden een zekere mate van uitzichtloosheid ervaart in termen van hun toekomstperspectief, kan de afkalving van resocialisatie resulteren in een voedingsbodem voor crimineel handelen in, vanuit of na detentie. De door ons geïnterviewde gedetineerden merken hierbij overigens op dat niet alle gedetineerden, en ook de ‘kopstukken’ niet, per definitie een negatieve invloed hebben op meer kwetsbare gedetineerden. Een van de respondenten lichtte zijn eigen ervaring op dit vlak als volgt toe:

R: Kijk, ik ben toen iemand tegengekomen op de BPG en, dat is een oude penoze, heel bekend in Nederland. Dus dan tijdens het luchten zit je in een luchtkooi, er zit een hek tussen, maar je hebt dan wel gesprekken met iemand, want je hebt totaal geen aanspraak. Je bent gewoon echt een individueel regime aan het volgen en dan heb je gewoon gesprekken met mensen en dan komen er vragen, ja, weet je wel, 'wat doe je nou hier', 'je bent nog zo jong', en bla bla bla. Weet je,

uiteindelijk heeft hij me raad gegeven en dat zeg je, waar je normaal gesproken raad krijgt van of zou willen krijgen van iemand die, weet je...

I: Ja, die met re-integratie of zo bezig is.

R: Ja, dat. Nou, toen heeft hij tegen mij gezegd van: Luister, probeer je te focussen op sporten, ontwikkeling van jezelf, lees boeken, probeer een opleiding, een cursusje, een training mee te pakken, weet je, zodat je je zelf kan ontwikkelen. Zodat wanneer jij straks naar buiten gaat dat je kan terugkijken op al die jaren, dat je kan zeggen van: Oké, ik heb wat gedaan. Snap je?” (R52)

Deze respondent heeft vervolgens op eigen initiatief de nodige cursussen succesvol afgerond.

We hebben op basis van de negen interviews die we hebben afgenomen met gedetineerden niet de pretentie, noch de ambitie, om iets te zeggen over de manier waarop er bij DJI invulling wordt gegeven aan resocialisatie in de volle breedte. De bovenstaande voorbeelden zijn selectief, maar ze geven wel een beeld van de frustratie die door een deel van de gedetineerden – en in het geval van de door ons afgenomen interviews ook een deel van de hoogrisico-populatie – wordt beleefd als het gaat om resocialisatie. De bovengenoemde ontwikkelingen roepen vragen op over de opdracht aan DJI die in artikel 2 lid 2 Pbw besloten ligt, zoals de volgende respondent beschrijft:

“Dat is gewoon echt continu een uitdaging, maar tegelijkertijd is het niet alleen het hele plaatsen, maar ook gewoon het traject erna, want uiteindelijk komen deze mensen ook een keer buiten en wat dan? Wat is ons plan hiervoor? Wat gaan we hiermee doen? En de reclassering die zegt: 'Wij doen het niet'. En dan denk ik: Ja, maar wie dan wel? Want wat willen we dan? We willen deze gasten ook wel gewoon monitoren of willen we gewoon dat ze een kale gevangenisstraf uitzitten? Want dat is ook niet het doel van DJI: DJI wil gewoon dat mensen goed geresocialiseerd terugkeren in de maatschappij en niet dat ze een kale straf uitzitten en met een blauwe zak naar buiten gaan. Maar bij deze groep weet ik gewoon niet welke kant het opgaat.” (R50)

Het bovenstaande werd door een van de gedetineerde respondenten verwoord als: *“Want je kan wel iemand straffen en straffen en straffen, uiteindelijk zijn dat volgende week of volgende maand of volgend jaar zijn dat je buurman, is dat je buurman.” (R52)*. Het is precies deze spanning die ten aanzien van resocialisatie rondom het thema veiligheid bij DJI valt waar te nemen. Iemand werkzaam bij DJI vat dit als volgt samen:

“Het is heel dubbel, want aan de ene kant wil je als organisatie dat je de mensen beter naar buiten stuurt dan dat ze binnengekomen zijn, maar aan de andere kant wil je het ook voor de maatschappij veiliger maken. Dus, neem een voorbeeld, vervroegde invrijheidsstelling of de voorwaardelijke invrijheidsstelling die is nu natuurlijk naar maximaal twee jaar gegaan, dat was een derde van je straf waardoor je dus mensen langer binnen gaat houden waardoor ze langer uit de maatschappij weg zijn. Dus dat is heel dubbel; aan de ene kant wil je dit, aan de andere kant wil je dat. Maar er zitten hier wel mensen binnen waar je iets mee moet en als je mensen gaat beknotten in hun vrijheden en hun mogelijkheden dan gaan ze hun kont tegen de krib gooien en dan gaan ze vervelend worden. En als ze al een netwerk hebben buiten dan gaan ze dat netwerk gebruiken om binnen gewoon verder te gaan met waar ze mee bezig waren.” (R44)

In deze passage klinkt door waar de complexiteit rondom dit thema zich op richt: minder focus op resocialisatie, in het bijzonder voor de hoogrisico-doelgroep waar men zich zorgen om maakt, kan

op termijn botsen met een succesvolle re-integratie en de veiligheid van de bredere samenleving. Aan de andere kant, zoals we in de volgende paragraaf toelichten, beschrijven respondenten dat de focus op resocialisatie juist voor deze hoogrisico-gedetineerden de nodige risico's op het terrein van veiligheid in en vanuit detentie met zich meebrengt. De dimensie van resocialisatie in het spanningsveld rondom veiligheid bij DJI kan, met andere woorden, niet los gezien worden van risico's voor de veiligheid en in het bijzonder pogingen om dergelijke risico's zoveel mogelijk te vermijden en uit te bannen.

7.3.2 Van veiligheid naar risico(beheersing)

Het onderhavige onderzoek maakt duidelijk dat er bij DJI een omslag naar veiligheid kan worden waargenomen, in het bijzonder in de context van de hoogrisico-doelgroep. Hierbij lijkt de nadruk niet zozeer op veiligheid te liggen, maar eerder op risico's op en in het bijzonder op de mogelijke beheersing hiervan. Deze bredere ontwikkeling van veiligheid naar risico's is door meerdere auteurs beschreven en getypeerd als 'risicojustitie' of '*risk governance*' (zie, o.a., Feeley en Simon, 1994; Van Swaaningen, 1996; Zedner, 2007). Centraal hierbij staat, zoals De Graaf (2013: 155) samenvat, *"het complex aan besluitvormingsmechanismen en processen gericht op het beheersen van risico's, het verminderen van kwetsbaarheid en managen van onzekerheid"*. In de context van het gevangeniswezen is eerder gewezen op de aanwezigheid van risicodenken (zie, o.a., Garland, 2001; Meijer, 2022; Moerings, 2003). Ook in de onderhavige studie vallen diverse voorbeelden van dit risicodenken te herkennen. We zien dit bijvoorbeeld zoals letterlijk in de typering van de doelgroep die wordt aangeduid als 'hoogrisico'. Wat echter maakt dat deze doelgroep als 'hoogrisico' geclassificeerd kan worden, of op welke criteria een dergelijke inschatting is gebaseerd, is – zoals we hebben beschreven in hoofdstuk 4 – lang niet altijd duidelijk. Nauw hieraan gerelateerd is het woord 'risico' dat deel uitmaakt van de GVM-kwalificatie en verwijst naar het vlucht- of maatschappelijk risico van een gedetineerde. De Vries (2022: 578) belicht dat een dergelijke status van de rechter vraagt *"dat deze het gevaar voorspelt dat in de verre toekomst zal uitgaan van de justitiabele"*. Maar, zo betoogt De Vries (2022: 578), een dergelijke voorspelling is niet op een verantwoorde manier te maken, omdat het mede vanwege de beperkingen van risicotaxaties moeilijk is *"om aan betrouwbaar 'bewijs' te komen voor gevaar dat ver in de toekomst ligt"*.

In de door ons gevoerde gesprekken sijpelt het denken over de risico's in de context van het veiligheidsvraagstuk voor DJI ook op een andere manier door. In hoofdstuk 4 beschreven we dat respondenten werkzaam bij DJI een verharding van de doelgroep ervaren en het gevoel hebben in toenemende mate geconfronteerd te worden met gedetineerden die niet aan hun resocialisatie willen werken. Een respondent geeft hiervan een voorbeeld:

"Maar ik heb echt een gedetineerde gehad die was niet gepromoveerd en die ging daartegen in beklag, maar die deed niet mee aan het opstellen van zijn D&R-plan, dus zijn Detentie en Re-integratieplan. (...) En toen zei hij gewoon letterlijk van: 'Nee, ik hoef helemaal niks met jullie te maken te hebben, ik wil gewoon alleen promoveren naar het plusprogramma en m'n VI [voorwaardelijke invrijheidsstelling] ga ik ook sowieso uitzitten, want ik wil gewoon niks met justitie hierna te maken hebben'. Toen dacht ik wel van: O, dat is gewoon een bewuste keuze waarin je eigenlijk voor mijn gevoel expliciet zegt: 'Ik keer toch terug in mijn criminele milieu, laat me met rust en laat me hier gewoon de tijd gewoon goed uitzitten met het plusprogramma'. Dat was wel dat ik dacht van: Wow, dus je hebt er wel mensen tussen zitten die bewust die keuze gewoon maken." (R50)

Het gevoel dat een deel van de gedetineerden niet gemotiveerd is om mee te werken aan hun resocialisatie, werd door sommige respondenten beschreven als een verandering. Lange tijd was immers het vertrekpunt dat *“gedetineerden allemaal geholpen willen worden en dat ze uiteindelijk geen crimineel meer willen zijn”* (R14). Ondanks dat deze manier van kijken naar de resocialisatiedoelen van gedetineerden wordt beschreven als een actuele verandering, is deze tendens in Nederland niet nieuw te noemen. Moerings (2003: 11) schreef ruim twintig jaar geleden al dat het *‘met onwillige honden het slecht hazen vangen is’* en dat als een gedetineerde niet is gemotiveerd, er niet aan zijn resocialisatie kan worden gewerkt.

Vanuit het perspectief van resocialisatie worden er aan (gemotiveerde) gedetineerden om die reden mogelijkheden geboden om te werken aan een terugkeer in samenleving, zoals verlofregelingen, detentiefasering, voorwaardelijke invrijheidsstelling, maar ook andere mogelijkheden om contact te (blijven) onderhouden met het sociale netwerk. Bezien vanuit het perspectief van veiligheid kunnen deze mogelijkheden worden getypeerd als risicovolle gelegenheidsstructuren voor VCHD (Van der Laan, 2012: 137-139). Omdat een deel van de gedetineerdenpopulatie – en de hoogrisico-doelgroep in het bijzonder – volgens sommige respondenten niet te motiveren is voor resocialisatie, vraagt dit om een andere manier werken, namelijk: *“meer blauw, blauwe gedachtes, om het zo maar te zeggen”* (R5-2); of in de woorden van een andere respondent: *“strenger aanpakken die gasten, want ze willen niet re-integreren”* (R50). Meer in het algemeen was een deel van de respondenten van mening dat de aanwezigheid van hoogrisico-gedetineerden die niet te motiveren zijn om te werken aan resocialisatiedoelen, of die meer in het algemeen helemaal niet bezig zijn met re-integratie, noopt tot een herbezinning op de taak van DJI: minder nadruk op de voorbereiding van gedetineerden op een terugkeer in de samenleving en meer aandacht voor veiligheid, zowel voor het personeel, andere gedetineerden en voor de bredere samenleving.

Meer aandacht voor veiligheid betekent in de context van de hoogrisico-doelgroep het beperken van risico's. Het gaat hierbij echter niet om risico's die zich richten op toekomstig gedrag van een gedetineerde, na het uitzitten van een gevangenisstraf. De voorbeelden rondom Ridouan T., en de beschrijvingen in hoofdstuk 4 meer in het algemeen, maken immers duidelijk dat de zorgen op dit moment vooral ook lijken uit te gaan naar risico's in het hier en het nu. Een respondent sprak in dit opzicht over een 'lastige balans': *“want je wilt niet doorschieten in veiligheidsmaatregelen en tegelijkertijd wil je ook niet naïef zijn in wat je aan het doen bent”* (R41-2). Het woord 'naïef' is in deze context betekenisvol, omdat het uitdrukking geeft aan het gevoel dat er criminele gedragingen plaatsvinden of worden georganiseerd in of vanuit de inrichting, maar dat dit niet wordt opgemerkt of dat hieraan niet voldoende gewicht wordt toegekend. Een voorbeeld hiervan zagen we in hoofdstuk 5 rondom het afschalen van de GVM-status bij een gedetineerde door hem zekere vrijheden of privileges te geven tijdens de detentie om dan op een later moment te moeten constateren dat deze bewegingsruimte is misbruikt om de criminele handel en wandel voort te zetten vanuit detentie.

Over de gehele linie lijkt men de ernst van de huidige problemen niet te willen onderschatten. In de context van de AIT en het VCHD wordt de fysieke³⁷ en sociale inrichting van het specifieke doelgroep-regime binnen de PI's in toenemende mate beheerst door risicomijding (*safety-first*) en de afwijzing van risicovolle handelwijzen. Dit risicodenken verwordt tot de rationale voor meer toezichtmaatregelen, omdat het gevoel bestaat dat daarmee de kans wordt

³⁷ Zoals we in hoofdstuk 5 hebben kunnen lezen, loopt in sommige PI's risicomijdend gedrag voor op een adequate risicomijdende fysieke inrichting.

verkleind dat dergelijke risico's zich daadwerkelijk zullen voordoen. Hier tekent zich echter een opmerkelijke paradox af, zoals verwoordt door de volgende respondent: *“maar die jongens op de AIT, doorgaans gaan ze zich heel netjes gedragen en die gaan dan toch ergens mobiele telefoontjes zien te regelen of ze gaan ergens proberen om een uitweg te vinden”* (R10). We herkennen hierin wat ook reeds werd besproken in hoofdstuk 5, namelijk dat ‘groen gedrag’ van gedetineerden wordt gezien als signaal voor VCHD en niet als indicatief voor positieve gedragsveranderingen. Het gevaar bestaat hierbij dat het feitelijke gedrag van een gedetineerde er steeds minder toe doet en dat risico's vooral worden ingeschat op basis van systeem informatie van het GRIP of de ketenpartners. Een van de respondenten toont zich kritisch over deze ontwikkeling:

“Hè, om bepaalde redenen heb ik gezegd van, hè, voor gedetineerde A kan dat niet opgaan omdat er tot die tijd nooit signalen waren van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, dus waarom zou die hier nu- Als die [signalen van VCHD] er zijn, nemen we dat mee in de besluitvorming, als die er niet zijn, moeten we dat niet meenemen. Maar dan moeten we ook niet dingen halen uit een vonnis van vijf jaar geleden.” (R55)

In dergelijke gevallen dreigt iets dat in de literatuur wordt aangeduid als kenmerkend voor de ‘voorzorgcultuur’ (zie, o.a., Borgers, 2007; Pieterman, 2008). In de voorzorgcultuur spelen de angst van burgers en politieke of morele overwegingen een belangrijkere rol dan nauwkeurige en betrouwbare risico-informatie. Het ontbreken van bewijs van schadelijkheid mag daarbij geen reden zijn om geen beschermende maatregelen te eisen of te nemen (Pieterman, 2008). In die zin merkt De Vries (2022: 592) t in de context van GVM'ers treffend op dat maatregelen in sommige gevallen ‘voor de zekerheid’ worden opgelegd en *“de onzekerheid over het gevaar juist als argument vóór het opleggen van de maatregel”* wordt gehanteerd.

In het verlengde van deze ontwikkelingen zien we ook de wens om VCHD en andere vormen van risicovolle gedragingen of handelingen van gedetineerden al in een eerder stadium te kunnen herkennen. We beschreven in het vorige hoofdstuk dat er inmiddels afdelingen binnen DJI zijn – de BIV's – waarin mensen bezig zijn met het monitoren van de communicatie van gedetineerden om zo relevante signalen op te pikken. Hierbij zien we ook de ambitie om rondom dit vraagstuk meer aan de voorkant te komen. In het Beleidskader van de BIV's (2019a: 8) wordt heel expliciet gesproken over *“vroegsignalering”* en *“pro-actieve veiligheid”* door het centraal samenbrengen van gegevens, met het streven om de *“heimelijke gedragingen van gedetineerden en risico's voor eventuele slachtoffers”* eerder te onderkennen. Naast de wezenlijke rol van het BIV werd er tijdens de interviews ook gewezen op het koppelen van hun data aan die van de ketenpartners van DJI. De informatie om risico's vroegtijdig in te dammen zou volgens sommige respondenten immers al aanwezig zijn in de systemen:

“Maar er zijn zoveel casussen die je niet eens kan verzinnen, maar die we zien waarbij het net goed gaat, terwijl je weet als dit fout was gegaan, dan hadden we achteraf moeten vaststellen: Maar dit wisten we al. Dus stel er wordt nu iemand in detentie vermoord, dan geef ik je er vergif op dat als we goed in de politiesystemen alles bij mekaar gaan zetten, dat we dat eigenlijk hadden kunnen weten.” (R47)

Een andere respondent geeft een vergelijkbaar voorbeeld:

“Dus wat je in casuïstiek ziet en wat je van contacten met politie en OM hoort is: ‘Oeh, we hebben hier weer een risicovol persoon die we eigenlijk niet in beeld hadden hiervoor’. Maar het koppelen van data aan elkaar, ja, dat zou heel fijn zijn.” (R13-2)

Tijdens de interviews werd erop gewezen dat er op dit vlak reeds stappen ondernomen worden, waarbij het OM, het GRIP en DJI samen gaan werken in een ‘Detention Intelligence Unit’. De ambitie daarbij is om binnen de grenzen van de wet informatie te delen tussen deze partners met de verwachting – of hoop – dat risico’s dan eerder inzichtelijk kunnen worden gemaakt en kunnen worden voorkomen (Struijk et al., 2023: 34). Ook dit kan beschouwd worden als een accentuering van veiligheid in de taakstelling van DJI, die niet langer primair alleen lijkt te zien op interne veiligheid gedurende de detentie-uitvoering, maar zich ook richt op risico’s voor de bredere maatschappelijke veiligheid. De geschetste ontwikkelingen op het gebied van risicodenken brengen ons bij de laatste dimensie van het spanningsveld rondom veiligheid: humaniteit.

7.3.3 Humaniteit

In de vorige hoofdstukken hebben we laten zien dat een deel van de ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep zich met een zekere snelheid hebben voltrokken. Dit heeft geresulteerd in verschillen in de uitvoering van bijvoorbeeld de toekenning van een GVM-status, maar ook ten aanzien van welke gedetineerden op een AIT worden geplaatst en hoe er binnen de Bureaus Inlichtingen en Veiligheid te werk wordt gegaan. Respondenten zien dit als zorgwekkend, omdat deze verschillen kunnen resulteren in spanningen omdat gedetineerden het gevoel hebben ongelijk behandeld te worden. Maar ook op dit vlak zien we eveneens dat er sprake is van verschillende zienswijze onder medewerkers bij DJI.

“Wij leggen nu onze maatregelen zelf op. Wij krijgen door in welke categorieën iemand valt, bijvoorbeeld ontvluchtingsgevaar en voortgezet criminele handelen in detentie, en dan maken wij ons maatregelenpakket. Of dat dadelijk dan centraal wordt opgesteld of dat wij nog steeds daar in charge zijn, dat weet ik niet, maar volgens mij wordt dat dadelijk ook landelijk gedaan. En dan is het wel prima, want dan heb je allemaal hetzelfde te doen. Alleen dan moet je wel kijken naar die regels, die monitoringsregels, die je opstelt. Geef daar ook wel een beetje ruimte in. Kijk, nu hebben wij die vrijheid om ermee te spelen.” (R10)

Een deel van de respondenten maakt zich zorgen dat de huidige ontwikkelingen zullen resulteren in minder autonomie en mogelijkheden tot maatwerk. Hoofdstuk 5 maakt bijvoorbeeld inzichtelijk dat er een tendens valt waar te nemen waarbij beslissingen onder de vlag van veiligheid weggehaald worden bij de inrichtingen. Een respondent zegt daarover het volgende:

“Als je kijkt naar zo’n productspecificatie, dan heb ik ook mijn eigen invulling van wat dat betekent voor de praktijk. En wat ik nu merk is dat wij gewoon ruimte hebben. Dus ik kan prima met [Hoofd Veiligheid] in een GVM-overleg het gesprek hebben over: ‘Joh, iemand zit er niet lekker bij, hij zit nu op - ik zeg maar wat - tien minuten in de week bellen, gezien de thuissituatie zou ik dit adviseren’. Dus dan kunnen ze ook die ruimte zoeken om iemand twintig minuten te laten bellen of wekelijks te laten Bellen. Kijk, en die ruimte heb je straks niet, want dan is er geen Beeld Bellen, dan is er geen ruimte voor een directeur om te zeggen van: ‘Je mag meer dan die twee keer tien minuten’. Dus die ruimte mis ik.” (R2-1)

In het bovenstaande zien we de laatste dimensie van het spanningsveld rondom veiligheid, iets dat kan worden samengevat onder de noemer van humaniteit. De ruimte om in bepaalde gevallen

af te wijken van het beleid wordt in het bijzonder vanuit het perspectief van humaniteit gezien als belangrijk. In de context van de productspecificatie van de AIT³⁸ werd door respondenten de hoop uitgesproken dat er voldoende ruimte blijft voor de autonomie en professionaliteit van medewerkers. Hierover bestaan echter zorgen, bijvoorbeeld waar het gaat om de veranderende rol van de vestigingsdirecteur, waarover een respondent zei: *“daar zie ik precies die beknotting die ik zorgelijk vind”* (R55).

Tijdens interviews vertelden respondenten dat ze soms afwijken van het beleid, bijvoorbeeld door in sommige situaties Beeld Bellen wel toe te staan. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen veiligheid – omdat Beeld Bellen risico’s oplevert als het gaat om communiceren van bepaalde boodschappen en het beeld niet gemonitord wordt – en humaniteit. Ook dit vormt een voorbeeld van het verschil dat er binnen DJI bestaat als het gaat om het te leggen accent. Sommige respondenten waren strikt gericht op veiligheid en uniformiteit, terwijl anderen op zoek waren naar de menselijke maat en een zekere autonomie om keuzes te maken. De terminologie van hoogrisico-gedetineerden wekt hierbij bovendien de indruk dat er sprake is van een homogene groep, terwijl dit geenszins het geval is. Het gaat om gedetineerden met een eigen historie en eigen particuliere omstandigheden, hetgeen ook bij de hoogrisico-doelgroep in sommige gevallen vraagt om maatwerk. Door diverse respondenten werd juist het belang benadrukt van het kunnen inschatten wat een bepaalde situatie vraagt en het kunnen uitleggen en toelichten van keuzes en beslissingen die soms ingrijpend zijn voor gedetineerden. Hierbij is een humane bejegening en wat respondenten aanduiden als ‘de menselijke maat’ relevant, iets dat volgens respondenten wel iets anders betekent dan alles maar oogluikend toestaan en met de mantel der liefde bedekken.

Een deel van de ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep maakt echter dat de menselijke maat en het leveren van maatwerk onder druk komt te staan. Een voorbeeld hiervan betreft het wetsvoorstel van 6 maart 2024 voor aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, waaronder een verdere aanscherping van de beperking van de communicatiemogelijkheden met de buitenwereld voor alle mensen in de EBI en op een AIT.³⁹ De minister voor Rechtsbescherming beschrijft deze nieuwe bevoegdheid als *“streng waar het moet, maar altijd humaan”*. Respondenten spraken hun zorg uit over wat de gevolgen hiervan zijn. Een van de respondenten zei: *“Ja, weet je, dat gaat heel veel van die jongens geen goed doen”* (R10). Een enkele respondent is zelfs nog stilliger:

“Alleen ik maak me ook wel zorgen om de toekomst omdat voor de EBI en de AIT's wordt het ook vanuit de politiek best wel strak dichtgezet en sommige gedetineerden zeggen ook wel van: 'Ja, jullie zijn wel een beetje beesten van ons aan het maken' en ze hebben straks heel weinig manieren om zich nog te uiten op zowel een positieve als negatieve manier. En ons personeel zal daar denk ik wel het doelwit van zijn, dus daar maak ik me wel zorgen om. En ik maak me ook zorgen om het feit dat die lang en levenslang gestraften, zeg maar, even de nieuwe generatie, ik denk niet dat zij bij ons gewoon netjes hun straf gaan uitzitten. Het valt me in die zin nog mee en ik ben blij dat het niet gebeurt, maar het valt me nog mee dat we niet een geslaagde gewelddadige uitbraakpoging hebben gehad. Ik denk dat dat een kwestie van aftellen is.” (R46)

³⁸ Deze productspecificatie AIT is per 1 januari 2024 ingevoerd met als doel de inrichting van de AIT-regimes over Nederland gelijk te trekken.

³⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36372, nr. 24.

De door deze medewerker van DJI geuite zorg valt in bredere zin ook bij de geïnterviewde gedetineerden te herkennen. Een van hen beschreef dit als volgt: *“Want straffen op deze manier heeft namelijk totaal geen zin. Je maakt mensen alleen maar gekker en bozer tegen een systeem”* (R42-1). Hierin komt samen wat een deel van de respondenten ziet als het risico van een overwegend harde, blauwe kant binnen DJI:

“Maar laten we niet gewoon helemaal doorschieten in ‘we gaan alles via cameratoezicht of wat dan ook doen’. Daarmee creëer je natuurlijk ook monsters, dan zijn we al onszelf aan het dehumaniseren, volgens mij is dat het laatste wat je moet doen. Normaal als je het beredeneert vanuit van wat de kracht van ons gevangeniswezen is, dan zit dat juist in dat stukje relationele veiligheid.” (R55)

Deze relationele veiligheid wordt in de gevangensliteratuur ook wel aangeduid als dynamische veiligheid (zie, voor een overzicht, Tournel en Kennes, 2011) en als concept verankerd in artikel 51.2 van de *European Prison Rules*. We herkennen hierin een andere, meer positieve invulling die wordt gegeven aan het concept veiligheid. Waar veiligheid doorgaans wordt opgevat als een negatief begrip met het vertrekpunt van *“een negatief mensbeeld dat het kwade benadrukt”* (Schuilenburg en Van Steden, 2016: 3), kent veiligheid ook positieve aspecten. En juist daarin schuilt volgens een deel van de respondenten ook de kracht van DJI: de betrokkenheid bij de gedetineerdenpopulatie in de vorm van een gezonde balans tussen afstand en nabijheid, vanuit een humane bejegening en met als doel de interne en externe veiligheid van inrichtingen te waarborgen en gedetineerden voor te bereiden op een terugkeer in de samenleving.

7.4 Conclusie

In dit laatste empirische hoofdstuk hebben we de nadruk gelegd op een aantal overstijgende aspecten die vallen waar te nemen in de gevolgen voor DJI van de aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit. Allereerst maakt dit hoofdstuk – maar eigenlijk de gehele studie – inzichtelijk dat de urgentie rondom dit vraagstuk gevoeld wordt. Ingegeven door grote en kleinere incidenten, al langer sluimerende zorgen bij DJI, Kamervragen en gevoelde politieke en departementale druk zijn er in rap tempo de nodige veranderingen doorgevoerd rondom de hoogrisico-doelgroep. Over deze doorgevoerde en verwachte ontwikkelingen wisselen de meningen van respondenten.

Rondom de recente ontwikkelingen in het Nederlandse gevangeniswezen gericht op de hoogrisico-doelgroep valt een spanningsveld rondom veiligheid te ontwaren. Drie gerelateerde dimensies vallen hierin te onderscheiden, te weten resocialisatie, risico en humaniteit. Een deel van de respondenten benadrukt het belang van resocialisatie en de taakstelling van DJI op dat vlak. Tegelijkertijd maken zowel de wetenschappelijke inzichten over resocialisatie bij DJI (zie, o.a. Meijer, 2022; Van Ginneken, 2018) als de door ons gepresenteerde inzichten van de gedetineerden duidelijk dat er sprake is van een zekere afkalving van resocialisatie, iets dat versterkt wordt door het personeelstekort waarmee het Nederlandse gevangeniswezen te kampen heeft. Voor de hoogrisico-gedetineerden is dat volgens een deel van de respondenten geen probleem: zij zijn volgens deze medewerkers immers toch niet bezig met of te motiveren voor resocialisatie en zij vragen om een andere, meer repressieve aanpak.

We zien deze hang naar meer repressie voor de hoogrisico-doelgroep terugkomen in het spreken en schrijven over gedetineerden in termen van risico's die zoveel mogelijk ingedamd of voorkomen zouden moeten worden. Dit risicodenken is te beschouwen als de tweede dimensie

van het spanningsveld tussen veiligheid en re-integratie bij DJI. Waar de aanwezigheid van risicodenken in het Nederlandse gevangeniswezen reeds eerder is beschreven (zie, o.a. Kats et al., 2022; Moerings, 2003), gaat het in de onderhavige studie niet om risico's verbonden aan de terugkeer van gedetineerden in de samenleving, maar om risico's voor de interne veiligheid van DJI in het hier en nu. Dit risicodenken en -handelen staat op gespannen voet met de derde en laatste dimensie van het spanningsveld dat binnen DJI rondom veiligheid kan worden waargenomen: humaniteit. Respondenten waarschuwen dat de toenemende nadruk op veiligheidsrisico uiteindelijk ten koste zal gaan van wat beschouwd wordt als de kracht van het gevangeniswezen in Nederland: de menselijke bejegening en de mogelijkheid om maatwerk te leveren.

Conclusie

Hoofdstuk 8

8.1 Inleiding

In het onderhavige onderzoek hebben we verslag gedaan van een studie naar recente ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie, met het accent op (zorgen over) de aanwezigheid van een zwaardere categorie hoogrisico-gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen, alsook naar wat hiervan de gevolgen zijn voor DJI. Dit onderwerp is actueel, niet alleen vanwege enkele gezichtsbepalende incidenten rondom gedetineerden, maar ook door de verschillende ontwikkelingen die er, mede naar aanleiding van deze incidenten, in het Nederlandse gevangeniswezen kunnen worden waargenomen rondom de hoogrisico-doelgroep. De volgende onderzoeksvraag stond in dit onderzoek centraal:

Welke ontwikkelingen doen zich voor in de in- en uitstroom van verschillende typen gedetineerden, hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de instroom van personen betrokken bij vormen van ondermijnende criminaliteit en welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen voor DJI als verantwoordelijke organisatie voor de detentie van justitiabelen in Nederland?

Deze centrale onderzoeksvraag hebben we geoperationaliseerd in de volgende vier deelvragen:

1. *Wat leert bestaand (internationaal) onderzoek over de aard en aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie?*
2. *Welke ontwikkelingen doen zich voor in de gedetineerdenpopulatie in Nederland en hoe verhoudt dit zich tot de instroom van gedetineerden die betrokken zijn bij vormen van ondermijnende criminaliteit*
3. *Wat is de aard en ontwikkeling van ondermijnende criminaliteit binnen DJI?*
4. *Wat zijn de gevolgen van aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit voor (de diensten van) DJI?*

Op basis van een *mixed-methods* design, bestaande uit kwantitatieve analyse van data uit het TULP-GW-registratiesysteem over de periode 2005-2022 en interviews met medewerkers van DJI en gedetineerden, geven we in dit hoofdstuk antwoord op de bovenstaande centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. We beginnen in paragraaf 8.2 met het geven van een antwoord op de deelvragen. Deze beschrijvingen van de belangrijkste resultaten nemen we in paragraaf 8.3 samen in de vorm van een synthese waarmee we vervolgens antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. We besluiten dit hoofdstuk in paragraaf 8.4 met een aantal aanbevelingen en een pleidooi voor een lange(re) termijnvisie voor en door DJI als het gaat om de centrale thematiek uit deze studie.

8.2 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf geven we een antwoord op de vier deelvragen die centraal hebben gestaan in ons onderzoek. We beperken ons hierbij tot een bespreking van de belangrijkste bevindingen.

8.2.1 Beperkte wetenschappelijke aandacht

In hoofdstuk 2 hebben we aan de hand van een literatuurstudie antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Wat leert bestaand (internationaal) onderzoek over de aard en aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie?* We concluderen dat de wetenschappelijke inzichten over (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie beperkt zijn. In de literatuur wordt doorgaans verwezen naar *prison gangs* als het gaat om het thema van (georganiseerde) vormen van criminaliteit gepleegd in of vanuit detentie. Het accent ligt hierbij veelal op het ontstaan en de ontwikkeling van *prison gangs*, alsmede hun betrokkenheid bij geweld en de handel in verdovende middelen in de gevangenis. In deze onderzoeken is echter maar in beperkte mate iets bekend over de betrokkenheid van *prison gangs* bij georganiseerde criminele activiteiten die gepleegd worden vanuit de gevangenis.

Recent is er in een aantal studies in het Verenigd Koninkrijk aandacht voor de voortzetting van crimineel handelen in de gevangenis (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019: 5). Een eerste belangrijke bevinding is dat het hierbij niet noodzakelijkerwijs gaat om georganiseerde vormen van criminaliteit, noch om activiteiten die worden georganiseerd vanuit detentie en zich afspelen buiten de muren van de gevangenis. Nederland lijkt een voortrekkersrol te hebben als het gaat om de bestudering van het vraagstuk van criminaliteit in of vanuit detentie (Struijk et al., 2023; Van der Laan, 2012; Van der Laan en Geurts, 2013; Van der Laan en Rautiainen, 2009; Van Vliet et al., 2012; Verwest et al., 2018;). In de beschikbare studies ontbreekt het veelal aan een eenduidige definitie voor VCHD: de term lijkt te verwijzen naar allerlei vormen van criminaliteit, soms in de vorm van voortzetting van eerder ontplooiende strafbare feiten, maar soms ook in de vorm van nieuwe criminele mogelijkheden binnen detentie. Ook varieert de invulling van VCHD van criminaliteit die plaatsvindt in detentie tot gedragingen en handelingen die worden opgezet of aangestuurd vanuit de gevangenis.

In zowel de Britse als Nederlandse onderzoeken is ook aandacht voor welke gedetineerden hun criminele handelen vanuit detentie voortzetten. Een tweede belangrijke bevinding uit de literatuur betreft de constatering dat het hierbij gaat om ‘misdadondernemers’ (Van der Laan, 2012) of ‘beroepscriminelen’ (Van Vliet, 2013; Verwest et al., 2018) die in de studies uit het Verenigd Koninkrijk ook wel aangeduid worden als “*business men*” (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019;). De beschikbare studies schetsen een vergelijkbaar beeld van gedetineerden die een relatief langere straf uitzitten, doorgaans vanwege betrokkenheid bij de handel in verdovende middelen of zware vormen van geweld, een zekere bekendheid en reputatie genieten en in staat zijn om medegedetineerden en soms ook medewerkers voor hun kar spannen. Deze gedetineerden zorgen over het algemeen niet voor problemen in de gevangenis. Sterker nog, ze worden beschreven als ‘modelgedetineerden’.

Naast aandacht voor de aard van het fenomeen van (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie, hebben we in hoofdstuk 2 ook een overzicht gegeven van wat er bekend is over de aanpak. Een derde wezenlijke bevinding betreft de constatering dat er naar de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit de gevangenis tot op heden nog weinig wetenschappelijk onderzoek is verricht en dat veel inzichten zich beperken tot de Nederlandse context (zie, o.a. Struijk et al., 2023; Van der Laan, 2012; Van Vliet et al., 2013; Verwest et al., 2018). Een uitzondering hierop vormt het Italiaanse 41-bis detentieregime voor maffiabazen, zoals recent onderzocht door Struijk en collega’s (2023). De inzichten uit de onderzoeken in het Verenigd Koninkrijk blijven beperkt tot de constatering dat de inbedding van georganiseerde misdaad in het gevangeniswezen vraagt om een andersoortige aanpak. Hierbij wordt het belang

van samenwerking met ketenpartners zoals de politie en het OM benadrukt, alsmede de rol die gevangenispersoneel zou spelen in het signaleren van de problematiek. De belangrijkste punten uit de Nederlandse aanpak passeren in het vervolg van dit hoofdstuk de revue (paragraaf 8.2.4 en paragraaf 8.3).

8.2.2 Ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie

In hoofdstuk 3 hebben we aan de hand van een analyse van data uit TULP-GW antwoord gegeven op de tweede deelvraag: *Welke ontwikkelingen doen zich voor in de gedetineerdenpopulatie in Nederland en hoe verhoudt dit zich tot de instroom van gedetineerden die betrokken zijn bij vormen van ondermijnende criminaliteit?* De ontwikkelingen in de algemene gedetineerdenpopulatie zijn grotendeels bekend uit eerdere studies (zie, o.a., De Boer et al., 2024; Moolenaar et al., 2023). Er heeft zich de afgelopen decennia een, voor internationale begrippen, spectaculaire daling voorgedaan in de omvang van de gedetineerdenpopulatie (Boone et al., 2022). De bevindingen uit hoofdstuk 3 tonen dat er in 2005 op jaarbasis zo'n 48.300 gedetineerden instroomden in detentie, terwijl dit in 2022 nog ongeveer 29.400 gedetineerden waren. Vanaf 2016 blijft het aantal gedetineerden min of meer gelijk, maar door Covid in combinatie met personeelstekorten (zie ook hoofdstuk 6) daalt dit aantal verder sinds 2020. De daling komt vooral door minder gedetineerden in principale of subsidiaire hechtenis en een algemene afname van meerdere delicten, vooral drugsgesrelateerde, gewelds- en vermogensmisdrijven.

De gemiddelde detentieduur tussen 2005 en 2013 neemt vrij sterk toe, terwijl deze na 2013 stabiel blijft. De toename in de eerste jaren is mogelijk wel een gevolg van relatief veel missende parketnummers in de data (zie, meer uitgebreid, Bijlage I). Verder tonen de bevindingen ook meer spreiding in de detentieduur. Dit betekent dat van de afgestrafte gedetineerden er steeds meer zijn die *of* relatief kort *of* relatief lang in detentie zitten. De detentieduur neemt vooral toe voor (ernstige) geweldsmisdrijven in de laatste tien jaar. Onder de afgestrafte gedetineerden is er een groeiende, doch kleine, groep die voor meerdere jaren vastzit voor een drugsgesrelateerd, gewelds- of vermogensmisdrijf. In de laatste jaren neemt de omvang van deze groep ook weer af.

Vervolgens is gekeken hoe de algemene ontwikkelingen zich verhouden tot de instroom van gedetineerden die mogelijk te maken hebben met georganiseerde criminaliteit. Dit is een lastige kwestie om te onderzoeken, omdat de meeste delicten niet specifiek zijn terug te leiden tot georganiseerde criminaliteit met uitzondering van artikel 140 Sr. In 2006 waren er nog 1.070 zaken in detentie rondom deelname aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr), waarna dit aantal gestaag is afgenomen. Er is in recente jaren wel een lichte toename te zien in dit aantal zaken, namelijk van 480 in 2017 naar 510 in 2021. We hebben verder gekeken naar delicten als moord, mensenhandel en uitbuiting en witwassen. Het aantal delicten op dit vlak neemt aanzienlijk af tot ongeveer 2017, waarna er sprake is van een lichte stijging in meer recente jaren.

Er is in de onderzoeksperiode ten slotte een relatieve toename in de groep langgedetineerden (3 jaar of meer) die vastzit voor delicten zoals moord, doodslag of drugsgesrelateerde delicten. In de laatste jaren stijgt vooral het relatieve aandeel drugsgesrelateerde delicten binnen deze groep, terwijl het aandeel moord afneemt. We zien verder ook dat de sinds 2011 toegenomen aandacht van het OM voor zogenoemde 'ondermijningszaken' zich vertaalt in meer gedetineerden die vallen onder deze classificatie. Het gaat dan veel om zaken rondom delicten zoals drugs, deelname aan een criminele organisatie, witwassen en moord. We merken hierbij op dat er tegenwoordig niet per se meer 'ondermijning' plaatsvindt dan

aan het begin van de onderzoeksperiode, maar dat deze toename hoofdzakelijk een gevolg is van hoe het OM deze zaken registreert.

Over de hele linie zien we dus een daling van de gedetineerdenpopulatie en verschillende type delicten. Voor sommige type delicten neemt de gemiddelde detentieduur wel toe, zoals voor gewelds- en drugsgerelateerde misdrijven. Met name tussen 2005 en 2013 zien we de relatieve groei van een groep gedetineerden die relatief lang zitten voor vaak zwaardere delicten, welke deels zijn gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit, al neemt deze groep de laatste jaren ook weer af in omvang.

8.2.3 *Ondermijnende criminaliteit in of vanuit detentie*

Voor het beantwoorden van de derde deelvraag, over de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit binnen DJI, is zowel gebruik gemaakt van een analyse van beschikkingen uit TULP-GW als de interviews. Populaire concepten als ondermijning of ondermijnende criminaliteit zijn niet evident helder, dat maken zowel de resultaten van het kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksluik van de onderhavige studie duidelijk. Kijken we naar de kwantitatieve analyse van beschikkingen, dan zien we dat vooral contrabande en onacceptabel gedrag richting medegedetineerden of personeel een groot aandeel vormt van ongewenste gedragingen in detentie. Hoewel het mogelijk een registratie-effect betreft, zien we sinds 2017 een toename in het aandeel beschikkingen rondom ongewenste gedragingen richting personeel. In de coronaperiode neemt het relatieve aandeel van contrabande in beschikkingen juist af. Verder tonen de resultaten dat slechts een klein deel van alle gedetineerden betrokken is bij ongewenste gedragingen, zo'n 12-13%. Daarvan is er een heel klein deel verantwoordelijk voor meerdere ongewenste gedragingen. Het betreft hier doorgaans vaker jongere dan oudere gedetineerden.

In het kwalitatieve deel van de studie kwam naar voren dat er in de bredere context van het Nederlandse gevangeniswezen volgens respondenten sprake zou zijn van verharding. Deels werd hiermee verwezen naar de zorgen over een nadrukkelijke verandering in de instroom van gedetineerden, maar ook naar een verharding van de criminaliteit, zowel buiten de muren van de gevangenis als vanuit detentie. De bevindingen uit de vorige paragraaf laten zien dat deze kwalitatieve bevindingen niet duidelijk overeenkomt met de analyse van TULP-GW of de 'ondermijningszaken' van het OM. Wel kan het toegenomen aantal beschikkingen rondom ongewenste gedragingen richting gevangenispersoneel gezien worden als een kwantitatieve indicatie van de verharding die door respondenten ervaren wordt in de omgangsvormen tussen personeel en gedetineerden.

In het kwalitatieve deel van dit onderzoek hebben we er vanwege de wetenschappelijke discussie rondom de term 'ondermijning' niet voor gekozen om te vertrekken vanuit een vaste definitie van dit begrip. Op basis van de interviews wordt duidelijk dat ondermijning bij DJI op verschillende manier geïnterpreteerd wordt, waarbij drie overkoepelende invullingen vielen te ontwaren: (1) als synoniem voor VCHD, (2) als verwijzing naar de zorg over georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie en (3) als verwijzing naar gedragingen en handelingen die het gezag in de PI ondermijnen.

De invulling van ondermijning als synoniem voor VCHD bouwt voort op al langer bestaande aandacht voor het fenomeen. Ondanks dat dit thema al langer op de agenda staat bij DJI viel op dat er geen sprake was van een eenduidige interpretatie van VCHD. Respondenten hanteerden veelal een ruime definitie van de term. De verwijzing naar allerlei vormen van

ongewenst gedrag en criminaliteit in detentie raakt aan iets dat gezien kan worden als inherent aan het gevangeniswezen: diverse studies wijzen immers op de aanwezigheid van illegale gevangenis-economieën (Cope, 2003; Crewe, 2005; 2006; Gooch en Treadwell, 2020; 2021; Hughes, 2000; Tompkins, 2015; Treadwell et al., 2019), waarbij met name de handel in drugs een centrale rol inneemt (Bucerius, Haggerty en Berardi, 2023).

De tweede invulling van ondermijning als verwijzing naar georganiseerde vormen van criminaliteit in of vanuit detentie heeft, zoals hoofdstuk 2 laat zien, tot op heden weinig wetenschappelijke aandacht gekregen. Wat opvalt aan deze tweede interpretatie van ondermijning is dat het niet altijd lijkt te gaan over concrete en waarneembare gedragingen en handelingen, maar eerder over zorgen over hoogrisico-gedetineerden die zouden beschikken over de nodige macht en middelen om tijdens hun detentie gewelddadige ontvluchtingen te beramen of hun zware vormen van criminaliteit aan te blijven sturen.

De laatste invulling van ondermijning werd gebruikt om te verwijzen naar gedetineerden die zich niet houden aan de huisregels van de PI en met hun gedrag en uitlatingen het gezag ondermijnen. Het gaat in deze interpretatie, met andere woorden, niet om ondermijnende *criminaliteit* (vgl. Kolthoff en Khonraad, 2016: 85). Bovendien vinden deze gedragingen niet plaats in georganiseerd verband en is ook de hoogrisico-doelgroep hier doorgaans niet bij betrokken.

Kortom, de invulling van de term ondermijning verwijst bij DJI naar een amalgaam van strafbare activiteiten en handelingen, die soms ook veel meer als ongewenst gedrag kunnen worden geclassificeerd. Bovendien gaat het om gedragingen, al dan niet in georganiseerd verband, die zich zowel kunnen concentreren binnen de muren van de gevangenis als een breder effect kunnen hebben op de externe veiligheid. De interviews bevestigen de polyvalente betekenis van het concept ondermijning en maken bovendien inzichtelijk dat er bij DJI een andersoortige invulling aan het begrip wordt gegeven dan in de politieke arena, het beleidsveld of de wetenschap (zie, o.a., Boutellier et al., 2020; Nelen et al. 2023; Staring et al., 2019; Staring et al., 2021; Tops en Van der Torre, 2024).

Naast de bovenstaande verschillende invullingen van het begrip ondermijning, hebben we in hoofdstuk 4 ook een beschrijving gegeven van de justitiabelen die volgens respondenten betrokken zijn bij wat binnen DJI wordt gezien als ondermijning. Deze ‘hoogrisico-gedetineerden’ maken onderdeel uit van de in Nederland bekende csv’s. Deze ‘kopstukken’ zijn bij DJI doorgaans goed in beeld, mede op basis van de informatie uit de systemen van ketenpartners als het GRIP en het OM. Deze hoogrisico-gedetineerden worden beschreven als manipulatief, maar ook als vriendelijk en charmant, net als in de eerdergenoemde studies uit het Britse gevangeniswezen (Gooch en Treadwell, 2021; 2023; Treadwell et al., 2019;). Toch bestaat de zorg dat deze bekende ‘kopstukken’ slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg zijn. Wanneer de hoogrisico-doelgroep van DJI bijvoorbeeld wordt vergeleken met door ketenpartners bijgehouden lijsten, dan lijkt een deel van de doelgroep mogelijk niet in beeld te zijn bij DJI.

8.2.4 Gevolgen van de hoogrisico-doelgroep: selectie en plaatsing en de alledaagse omgang

De laatste deelvraag die centraal stond in het onderhavige onderzoek, luidde: *wat zijn de gevolgen van aard en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit voor (de diensten van) DJI?* Op basis van de inzichten uit de interviews hebben we de bovenstaande vraag beantwoord in hoofdstukken 5 tot en met 7. In deze paragraaf geven we een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit hoofdstukken 5 en 6 over respectievelijk de selectie en plaatsing (8.2.4.1) en de alledaagse omgang met de hoogrisico-doelgroep (paragraaf 8.2.4.2). De

belangrijkste resultaten uit hoofdstuk 7 bespreken we in paragraaf 8.3 waar de overstijgende lijnen uit de empirische hoofdstukken samen worden genomen om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvragen.

8.2.4.1 Hoogrisico-gedetineerden en de complexe plaatsingspuzzel

In hoofdstuk 5 zijn we ingegaan op de selectie en plaatsing van de hoogrisico-doelgroep. De plaatsing van de hoogrisico-doelgroep wordt beschreven als een puzzel die in toenemende mate moeilijker wordt om te leggen. De toenemende complexiteit van de plaatsingspuzzel kent twee centrale oorzaken, te weten (1) de kenmerken van de hedendaagse csv's en (2) het gebrek aan adequate plaatsen voor de hoogrisico-doelgroep.

Het uitgangspunt rondom de hoogrisico-doelgroep is dat zij worden geplaatst op afgezonderde, speciale afdelingen zoals de AIT – en de EBI voor de zwaarste categorie – en anders op reguliere afdelingen, maar dan niet bij gedetineerden uit dezelfde strafzaak of met andere gedetineerden waardoor er een risico voor de interne of externe veiligheid zou kunnen ontstaan. Een aantal strafzaken met veel verdachten, in combinatie met fluïde vormen van samenwerking tussen en binnen deze netwerken, maakt plaatsing uitdagend. DJI is hierbij afhankelijk van informatie van de ketenpartners. Er wordt echter gesignaleerd dat dergelijke informatie niet altijd beschikbaar is of gedeeld kan worden bij (over)plaatsing. Het gevolg hiervan is dat er ongewenste en soms zelfs onveilige situaties ontstaan op afdelingen.

Een tweede reden voor de complexiteit van plaatsing is het gebrek aan beschikbare afdelingen voor de hoogrisico-doelgroep. De uitrol van de AIT's zou deels (moeten) voorzien in een behoefte, maar brengt in de praktijk de nodige uitdagingen met zich mee, in het bijzonder omdat niet alle randvoorwaarden op orde waren. Te denken valt aan de locaties van PI's, gebouw-technische aangelegenheden, maar ook het gebrek aan een productspecificatie. Hierdoor is er onduidelijkheid ontstaan over de concrete invulling en doelgroep van de AIT's.

De AIT's zijn ontstaan vanuit een behoefte om gedetineerden te plaatsen die ofwel een hoog vluchtgevaar, ofwel een hoog risico op VCHD, ofwel een hoog risico op aanhoudende ongeoorloofde contacten met de buitenwereld uitgaat. Dit maakt dat er in de praktijk niet enkel 'kopstukken' van csv's op de AIT's verblijven, maar een veel bredere groep gedetineerden, waaronder ook 'veelklagers' en andere gedetineerden waar vanuit het perspectief van ondermijnende criminaliteit niet de meeste zorg naar uitgaat.

8.2.4.2 Afstand en nabijheid in de alledaagse omgang met de hoogrisico-doelgroep

In hoofdstuk 6 hebben we de begrippen 'afstand' en 'nabijheid' gebruikt als kapstok om de alledaagse omgang van medewerkers met gedetineerden te beschrijven. Afhankelijk van hun rol binnen DJI en het type gedetineerden dienen medewerkers de juiste balans te vinden tussen afstand en nabijheid tot deze gedetineerden. Medewerkers van het BIV en L-BIV zijn hier binnen het Nederlandse gevangeniswezen op dit moment het meest duidelijke voorbeeld van medewerkers op grote fysieke 'afstand' tot de gedetineerden. We zien bij de uitrol van de BIV's vergelijkbare opstartproblemen als bij de AIT's, met als gevolg (accent)verschillen in het land. Meer in het algemeen kan geconcludeerd worden dat de hoogrisico-gedetineerden op dit moment veel van de BIV's vragen. Er vallen immers de nodige communicatiekanalen te monitoren en analyseren. Hierbij lijkt de aandacht op allerlei verschillende intensieve manieren vooral uit te gaan naar de meest risicovolle gedetineerden, terwijl deze justitiabelen veelal weten dat hun

communicatie wordt gemonitord en hun gedrag hierop aanpassen. Deze focus gaat ten koste van het monitoren van andere risicovolle gedetineerden.

In de interviews werd ten aanzien van de aanwezigheid van de hoogrisico-doelgroep gewezen op het belang van penitenciaire scherpste. Werken met hoogrisico-gedetineerden, die door respondenten worden getypeerd als manipulatief in de omgang en bereidwillig om medewerkers onder druk te zetten, vraagt het nodige van medewerkers. De uitdaging hierbij is dat medewerkers een balans weten te vinden tussen betrokkenheid en distantie, waarbij zij scherp zijn ten aanzien van de persoonlijke informatie die ze over zichzelf of collega's delen en, meer in het algemeen, een gezonde dosis wantrouwen proberen te combineren met het opbouwen van een (vertrouwens)band. Tijdens deze alledaagse omgang krijgen medewerkers zicht op signalen over het gedrag van de hoogrisico-doelgroep. Het signaleren en registreren van dit gedrag brengt in de praktijk diverse uitdagingen met zich mee, waaronder tijdsgesprek en een zekere terughoudendheid, onder andere ook ingegeven door angst en beeldvorming over de hoogrisico-doelgroep, ten aanzien van het interpreteren van opvallende gedragingen. Hierdoor bestaat de zorg dat niet alle relevante signalen hun weg vinden van de werkvloer naar de medewerkers die op afstand het gedrag van gedetineerden analyseren.

8.3 Synthese: grip of in de greep?

In deze paragraaf maken we de balans op en nemen we een aantal overstijgende lijnen uit het onderhavige onderzoek samen om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag. We beginnen in paragraaf 8.3.1 met het behandelen van de vraag naar de veranderde instroom in de gedetineerdenpopulatie. In paragraaf 8.3.2 belichten we de gevolgen van de ontwikkelingen voor DJI.

8.3.1 'Je gaat het pas zien als je het doorhebt': niet zwaarder, wel ernstiger?

De verharding die wordt ervaren wordt door veel respondenten gerelateerd aan een veranderde instroom, waarbij met name gewezen wordt op de aanwezigheid van een zwaardere categorie justitiabelen in het Nederlandse gevangeniswezen. Bezien vanuit de theoretische modellen die in de wetenschappelijke literatuur doorgaans gebruikt worden om de ontwikkelingen van gedetineerdeculturen te duiden, zien we hier contouren van het zogenoemde importmodel van Irwin en Cressey (1962). Of, met andere woorden, er wordt gewezen op een verharding van de georganiseerde misdaad, maar ook een zekere verharding in omgangsvormen, die van buiten de muren van de PI's tot in het gevangeniswezen is doorgedrongen.

De resultaten van de kwantitatieve analyse geven geen ondersteuning voor het importmodel als verklaring voor de ervaren verharding. Wel zien we dat er de afgelopen jaren meer gedetineerden, al is deze toename gering te noemen, vastzitten voor delicten die getypeerd kunnen worden als georganiseerde criminaliteit. Bovendien is er een groeiende groep langgedetineerden die 3 jaar of meer vastzitten voor moord, doodslag of drugsgerelateerde delicten, maar deze groei vond hoofdzakelijk meer dan een decennium geleden plaats. Ten slotte wijzen de geanalyseerde beschikkingen op meer problemen in de omgang tussen personeel en gedetineerden. Toch geeft de kwantitatieve analyse over de gehele linie geen zicht op een veranderde instroom van zwaardere gedetineerden die betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Op basis van de analyse van de ontwikkelingen van de gedetineerdenpopulatie in Nederland lijkt er aldus niet zozeer sprake te zijn van een tendens die getypeerd kan worden als

‘meer kwaad’ in detentie in de vorm van een veranderde instroom van zwaardere gedetineerden. Eerder is het aandeel ‘lichte’ gedetineerden, zoals die in subsidiaire hechtenis, afgenomen. We merken daarbij direct ook op dat de kwantitatieve analyse van TULP-GW vanwege de beperkingen van de data – en in het algemeen ook omdat betrokkenen bij georganiseerde criminaliteit of ondermijning lastig te identificeren zijn in justitiële registraties — niet in staat is om een goed beeld te geven van ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie als het gaat om georganiseerde criminaliteit of ondermijning.

Respondenten van de kwalitatieve deelstudie gaven echter vrijwel zonder uitzondering aan wel een verharding te ervaren, zowel in termen van een zwaardere doelgroep als een verruwing van de omgangsvormen in de inrichtingen. Dit behoeft een nadere duiding. Het bredere thema uit het onderhavige onderzoek is recentelijk onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie, maar krijgt, zo maakt een aantal studies inzichtelijk, al langer aandacht in het Nederlandse gevangeniswezen. Evident is het echter dat er tegenwoordig in toenemende mate aandacht voor het thema is. Verwest en collega’s (2018: 99) beschreven in hun onderzoek naar de aard en aanpak van VCHD dat hun studie gaandeweg het karakter kreeg van een ‘actieonderzoek’: *“doordat wij ernaar vroegen, raakte men gedurende het onderzoek bewuster van het fenomeen en van de signalen om zich heen (‘je gaat het pas zien als je het doorhebt’).”* Ook rondom het onderwerp in het onderhavige onderzoek zien we een vergelijkbare dynamiek, waarbij de termen ‘VCHD’, ‘ondermijning’ en ‘hoogrisico-doelgroep’ taal en betekenis geven aan gedragingen en handelingen die niet per definitie nieuw of anders (hoeven te) zijn. In hoofdstuk 3 vormt de toename van de ‘ondermijningszaken’ daar een goed voorbeeld van: dat we meer van dergelijke zaken zien, kan niet los gezien worden van de aandacht voor ondermijnende criminaliteit in de praktijk van het bredere veiligheidslandschap, alsook de manier waarop dit geregistreerd wordt door het OM. De ruime interpretaties van VCHD en ondermijning uit hoofdstuk 4 illustreren de keerzijde van het feit dat ‘je iets pas gaat zien als je doorhebt’: het risico bestaat immers dat je ook meer en aanverwante zaken gaat zien. Wanneer er door de BIV’s en het L-BIV de komende jaren beter naar de communicatie en gedragingen van de gedetineerdenpopulatie wordt gekeken, dan zal er onherroepelijk ook meer worden gezien en geregistreerd.

Het bovenstaande is geenszins bedoeld om de ervaren problemen en uitdagingen in het Nederlandse gevangeniswezen te bagatelliseren. Er hebben zich immers een aantal heel nadrukkelijke, breed uitgemeten incidenten voorgedaan rondom gedetineerden die gevolgen hebben gehad voor zowel de interne als externe veiligheid. Naast de bekende grote voorbeelden, deelden veel respondenten diverse eigen ervaringen of hadden zij verhalen van voorbeelden van collega’s die raken aan het centrale thema van dit onderzoek. Er zijn bovendien bij DJI, zoals we beschreven in hoofdstuk 6, diverse voorbeelden van medewerkers die zijn of worden bedreigd. Alhoewel deze ontwikkelingen op basis van de kwantitatieve analyse niet zozeer gerelateerd kunnen worden aan veranderingen in termen van een zwaardere doelgroep in detentie of meer veiligheidsproblemen in het Nederlandse gevangeniswezen, maakt de kwalitatieve deelstudie inzichtelijk dat er wel degelijk meer zorgen zijn over de hoogrisico-doelgroep vanwege een toename in de ernst van de gedragingen en handelingen waar zij zowel buiten als binnen de muren van de gevangenis bij betrokken zijn.

8.3.2 Grip of in de greep?

Het zijn bovengenoemde incidenten, ervaringen en bredere zorgen die aan de basis liggen van de ontwikkelingen in het gevangeniswezen rondom de hoogrisico-doelgroep. In korte tijd is er wat respondenten omschrijven als “*met stoom en kokend water*” het nodige in gang gezet. Kijken we naar de hoofdstukken 5 tot en met 7, dan zien we dat er ten aanzien van de hoogrisico-gedetineerden een spanningsveld rondom veiligheid valt te ontwaren. In dit spanningsveld komen drie afzonderlijke, maar gerelateerde dimensies samen, te weten (1) resocialisatie, (2) risico’s en (3) humaniteit.

In de Penitentiaire Beginselenwet ligt een opdracht aan DJI besloten voor de voorbereiding van gedetineerden op een terugkeer in de samenleving. Door auteurs wordt er echter al enige jaren gewezen op, in woorden van Franke (1990: 639-649), een ‘*aftakeling van het resocialisatie-ideaal*’ (zie, o.a., Meijer, 2022; Meijer en Van Ginneken, 2018; Meijer en Van Meeteren, 2022; Moerings, 2003). Een deel van de door ons geïnterviewde medewerkers van DJI ziet deze afkalving van resocialisatiedoelen niet als een problematische ontwikkeling. Sterker nog, een deel van hen gaf expliciet aan dat de hoogrisico-gedetineerden vragen om meer ‘blauw’ en meer nadruk op veiligheid, omdat deze groep gedetineerden in het algeheel niet bezig is met resocialisatie en daar ook niet voor te motiveren is. Dit zal onherroepelijk het geval zijn voor een deel van de hoogrisico-doelgroep, waarbij dient te worden aangetekend dat dit gebrek aan motivatie om aan resocialisatie te werken door gedetineerden geenszins te beschouwen is als nieuwe ontwikkeling (Moorings, 2003: 11). In het geval van de hoogrisico-gedetineerden dreigt in deze context echter de valkuil van een cirkelredenering: gedetineerden worden hierbij verweten niet aan hun resocialisatie te willen werken, terwijl de bredere context van detentie door versobering van het regime en personeelstekort ook weinig tot geen mogelijkheden biedt om te werken aan resocialisatiedoelen. Dit geldt in het bijzonder voor gedetineerden op de AIT’s – en de EBI – waarvoor een veiligheidsperspectief overheerst en er een bijzonder enge invulling kan worden gegeven aan resocialisatie door de strikte monitoring. Hier dringt zich een duidelijke parallel op met het detentieregime voor terrorismeverdachten- en veroordeelden (zie, o.a., Kats et al., 2022; Meijer en Van Meeteren, 2022; Veldhuis, 2015).

In het geval van de hoogrisico-doelgroep zien we dat het spreken en schrijven over deze gedetineerden is doorregen met verwijzingen naar risico’s – de tweede dimensie van het spanningsveld dat rondom veiligheid bij DJI valt waar te nemen. Deze verwijzingen komen impliciet en expliciet op diverse manieren in het discours rondom deze hoogrisico-gedetineerden terug, met de gehanteerde terminologie van ‘hoogrisico’ en ‘gedetineerden met een vlucht- of maatschappelijke risico’ als prominente voorbeelden. Risicodenken ligt eveneens besloten in de risicotaxatie die een rol speelt in het plaatsingsbeleid en we zien dit bij uitstek ook een rol van betekenis spelen rondom de exit-strategieën met betrekking tot de GVM-status (De Vries, 2022) en de plaatsing op een AIT meer in het algemeen. Ondanks dat de aanwezigheid van dit risicodenken in het gevangeniswezen niet nieuw te noemen is (zie, o.a. Moerings, 2003; Garland, 2001), maakt deze studie inzichtelijk dat de aard van de ingeschatte risico’s wel wezenlijk anders is: het gaat immers niet langer om risico’s rondom de terugkeer van gedetineerden in de samenleving, maar om allerlei risico’s voor de interne en externe veiligheid van het gevangeniswezen in het hier en nu én de nabije toekomst. Voorkomen, het zekere voor het onzekere, risicomijding en een zekere wens tot vroegsignalering lijken in toenemende mate het denken en handelen ten aanzien van de hoogrisico-doelgroep te beheersen.

Dit risicodenken en -handelen kan op gespannen voet komen te staan met de derde en laatste dimensie van het spanningsveld rondom veiligheid: humaniteit. Het leveren van maatwerk voor hoogrisico-gedetineerden – die geenszins te typeren zijn als een homogene groep – wordt vanuit veiligheidsperspectief gezien als risicovol, iets dat ook geldt voor de nabijheid van medewerkers in het algemeen. Deze manier van risicodenken kan begrepen worden tegen de achtergrond van de bekende en veelgenoemde incidenten, waarvan we een aantal hebben benoemd aan het begin van dit rapport. Toch geven respondenten aan dat juist maatwerk en een humane bejegening ook gezien moeten worden als de kracht en expertise van DJI, in het bijzonder omdat er op dat vlak de nodige ervaring bestaat. Respondenten spreken hierbij over relationele veiligheid, iets dat in de literatuur ook wel wordt aangeduid als dynamische veiligheid (Tournel en Kennes, 2011); een positieve interpretatie van veiligheid (vgl. Schuilenburg en Van Steden, 2016) waarbij contact en een menselijke bejegening de basis vormt voor zowel de interne en externe veiligheid. Bezien vanuit het risicodiscours bestaat het risico dat meer focus op veiligheid maakt dat humaniteit, iets dat juist gezien kan worden als een wezenlijk aspect van veiligheid voor en door het personeel, de komende jaren meer naar de achtergrond verdwijnt. Deze ontwikkeling zou volgens respondenten – paradoxaal genoeg – juist kunnen resulteren in minder veiligheid in en voor het gevangeniswezen (vgl. Struijk et al., 2023).

De dimensies van het spanningsveld tussen resocialisatie, risico's en humaniteit zijn, zoals we hierboven hebben beschreven, nauw aan elkaar gerelateerd. In de praktijk resulteert het accentueren van een van deze dimensies in minder nadruk op een van de andere dimensies. In deze context is het relevant om de blik te richten op de recente analyse van het Britse gevangeniswezen als het gaat om de (voortzetting van) crimineel gedrag tijdens detentie. Gooch en Treadwell (2021: 27) wijzen hierbij op een combinatie van technologische ontwikkelingen, veranderingen in de drugseconomie, slechtere gevangeniscondities en meer sobere regimes, veranderingen in de samenstelling van de Britse beroepsbevolking en wat zij aanduiden als “*structural hopelessness*” onder gedetineerden door lange gevangenisstraffen. Met andere woorden, de analyse van de ontwikkelingen in het Britse gevangeniswezen wijst niet zozeer op de import van een zwaardere doelgroep van de “*business men*”, maar legt het accent eerder op een zekere verslechtering van de omstandigheden in het Britse gevangeniswezen, inclusief enkele zogenoemde ‘*pains of imprisonment*’ (Sykes, 1958), zoals sobere regimes en een gevoel van structurele uitzichtloosheid. Vertalen we deze inzichten naar de hoogrisico-doelgroep, maar ook naar gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen meer in het algemeen, dan zien we zekere gelijkenissen. Meer nadruk op risicobeheersing en -mijding kan hierbij ten koste gaan van resocialisatie en in toenemende mate ook van humaniteit, hetgeen ook een voedingsbodem kan zijn voor de problemen en de zorgen die centraal staan in het onderhavige onderzoek.

Op abstracter niveau komt het bovenstaande voor DJI samen in de titel van het onderhavige onderzoek: ‘*Grip of in de greep?*’. Grip, in de betekenis van houvast of vat, lijkt het achterliggende streven van veel van de ingezette ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep. We zien dit terug in de oprichting van de BIV's en het L-BIV waar medewerkers bezig zijn met verzamelen en analyseren van signalen en informatie en het opbouwen van een *intelligence* positie om zo beter grip te krijgen op de hoogrisico-doelgroep. Deze hang naar meer grip komt ook terug in de wens om meer informatie van het GRIP en andere ketenpartners te koppelen om zo beter zicht te krijgen op de doelgroep, maar ook om zo mogelijk meer aan de voorkant van de problematiek te komen. De gehanteerde GVM-systematiek is eveneens een voorbeeld van het streven naar meer grip, in dit geval door middel van intensieve monitoring in de

hoop zo risico's vroegtijdig te kunnen signaleren. In de meest extreme vorm zien we het streven naar het verkrijgen van grip op de doelgroep in de oprichting van de AIT's – en de ontwikkelingen in het EBI-beleid als meest extreem voorbeeld – waarbij het vertrekpunt is dat afzondering een manier is om grip, al dan niet tijdelijk, te verkrijgen op het doen en laten van hoogrisico-gedetineerden.

In deze hang naar meer grip op een bepaalde categorie gedetineerden zien we, zoals eerder gesignaleerd door Meijer en Van Meeteren (2022), een gelijkenis met de detentie van terrorismeverdachten en -veroordeelden, iets waarover de nodige beschikbare (inter)nationale literatuur bestaat (zie, o.a. Axelsson et al., 2024; Hamm, 2013; Kats et al., 2022; Van de Rijt en Weggemans, 2017; Veldhuis, 2015). Veldhuis (2015) typeert in haar proefschrift *'Captivated by Fear'* de beslissingen met betrekking tot de omgang met terrorismeverdachten en -veroordeelden als een bureaucratische reflex in reactie op maatschappelijke angst. De maatschappelijke verontwaardiging en zorg, evenals de politiek-bestuurlijke druk die ten grondslag lag aan de TA's in Nederland vertoont treffende gelijkenissen met het vraagstuk uit dit onderzoek.

Een wezenlijk verschil is echter dat de doelgroep die centraal staat in het onderhavige onderzoek minder duidelijk valt af te bakenen. Kijkend naar de totale gedetineerdenpopulatie, schatten respondenten de hoogrisico-doelgroep op maximaal 400 personen. We zijn ons bewust van het feit dat het reproduceren van dergelijke hoeveelheden gepaard gaat met het risico dat dit getal een eigen leven gaan leiden. Het gaat ons hierbij niet om het exacte aantal, maar eerder om dit getal enigszins in perspectief te plaatsen. Op dagelijkse basis bestaat de gedetineerdenpopulatie namelijk uit ongeveer 9.000 justitiabelen. Ondanks de ernst van de bekende grote en minder bekende kleine incidenten, is het belangrijk om te realiseren dat de nodige aandacht op dit moment uitgaat naar een zeer beperkt deel van de totale gedetineerdenpopulatie, zeker waar het gaat om de zogeheten 'buitencategorie' van hoogrisico-gedetineerden.

We zien daarmee, concluderend, in de voorgestelde en geïmplementeerde ontwikkelingen in het Nederlandse gevangeniswezen dat DJI niet alleen 'grip' probeert te krijgen op de hoogrisico-gedetineerden, maar dat zij tot op zekere hoogte ook 'in de greep is' van de hoogrisico-doelgroep. Op de eerste plaats in de greep van de politieke en departementale druk naar aanleiding van incidenten met hoogrisico-gedetineerden die hebben gemaakt dat onder andere de BIV's en de AIT's, in de woorden van respondenten, *"met stoom en kokend water"* van start zijn gegaan. Maar daarnaast meer in het bijzonder ook in de greep van specifieke hoogrisico-gedetineerden wier handelingen in of vanuit detentie voor de nodige maatschappelijke onrust zorgen. En meer in het algemeen ook in de greep van angst, in dit geval voor toekomstige gewelddadige ontvluchtingspogingen of liquidaties gericht op justitiabelen, voor excessief geweld dat wordt aangestuurd vanuit detentie, maar ook voor zware vormen van geweld gericht op medewerkers. Oftewel, in de greep van een zwaardere doelgroep waarvan de vrees bestaat dat zij zich niet laat stoppen door zwaardere regimes of meer intensief toezicht en in staat is en blijft om de machtspositie die ze buiten de muren van de gevangenis hebben verworven ook voort te zetten in en vanuit detentie.

8.4 (Her)bezinning op toekomst DJI en concrete aanbevelingen

De bovenstaande synthese brengt ons aan het einde van deze rapportage tot een aantal concrete aanbevelingen. We beginnen in paragraaf 8.4.1 echter met reflectie op de langetermijnvisie van DJI, bedoeld als (her)bezinning op de huidige en toekomstige

ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep. In paragraaf 8.4.2 besluiten we dan met de concrete aanbevelingen.

8.4.1 Naar een langetermijnvisie op veiligheid

Wat is de langetermijnvisie van DJI als het gaat om het thema veiligheid? Er gebeurt op dit moment het nodige als het gaat om veiligheid in relatie tot hoogrisico-gedetineerden. Sommige respondenten zijn positief over de ingeslagen weg, waarbij een enkeling aangaf dat er nog het nodige werk aan de winkel is. Anderen lijken zekere bedenkingen te hebben bij de accenten die worden gelegd. Er wordt hierbij op een andere manier gekeken naar de betreffende taakstelling van DJI, zoals ook reeds werd opgemerkt in eerdere studies naar VCHD (Van Vliet et al., 2013: 37-38; Verwest et al., 2018: 42). De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen wordt door veel respondenten nog steeds benoemd als de primaire taak van DJI. Interne veiligheid, oftewel de rust en orde in de inrichtingen maken hier een integraal onderdeel van uit. Respondenten geven echter aan geen opsporings- of inlichtingendienst te zijn, maar dat zij hierin wel een taak kunnen hebben.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat er zekere veranderingen vallen waar te nemen binnen het Nederlandse gevangeniswezen. Een respondent sprak zelfs heel expliciet over een *‘verschuiving in de gedachtenrichting’* (R43) waarvan de blik op het Italiaanse detentieregime en de opkomst van de AIT’s als voorbeelden werden genoemd. Ook de BIV’s en het L-BIV kunnen gezien worden als een betekenisvolle ontwikkeling in het Nederlandse gevangeniswezen, omdat het de groeiende aandacht voor veiligheidsvraagstukken in detentie illustreert. Deze verschuivende panelen als het gaat om de taakstelling van DJI roept de vraag op wat dit betekent voor de taakstelling van DJI op langere termijn, een bijzonder actuele vraag in de context van het recent gepubliceerd Hoofdlijnenakkoord en het toekomstige regeringsakkoord.

Tijdens een van de interviews werd naar aanleiding van de arrestatie van de neef van Ridouan T. inzichtelijk gemaakt waarom een visie voor de toekomst van DJI op lange(re) termijn noodzakelijk is:

“Nou ja, omdat we het niet precies weten; doen we in eerste instantie bivakmutsen voor degene die dan die bepaalde gedetineerde bejegenen? Maar toen heb ik ook gezegd van: ‘daar moeten we ook zo snel mogelijk weer van af’. Want als dit nou eenmaal de standaard wordt voor één afdeling of het is voor één gedetineerde, dan is het heel makkelijk om vervolgens te zeggen: ‘Ja, maar dit doen we ook voor gedetineerde 2 en 3’. En voor je het weet, doe je dat voor de hele EBI. En voor je het weet wil de afdeling van de Beheersproblematische Gedetineerden het ook en de AIT wil het ook, de TA ook. Ja, en op een gegeven moment loopt de wijkagent met een machinegeweer en een bivakmuts op straat.” (R55)

Deze respondent typeerde dit als een ‘extreem voorbeeld’. Tegelijkertijd maakt de beschrijving wel inzichtelijk hoe beslissingen op de korte termijn, veelal naar aanleiding van specifieke incidenten, niet los gezien kunnen worden van de lange termijn (vgl. Faber, Van Dijk en De Goede, 2017). Waar maatregelen snel een gegeven worden, zo schrijven Struijk en collega’s (2023: 158), kunnen andere elementen van een dergelijk regime niet eenvoudig worden teruggedraaid. Vandaar dat het belangrijk is om naast een nadruk op wat het heden van DJI vraagt, ook meer expliciet de blik te richten op de toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, omdat anders het risico dreigt dat er *“op een haast onomkeerbare wijze veranderingen aangebracht in het Nederlandse penitentiare bestel”* (Struijk et al., 2023: 158). Daarbij is het bovendien de vraag of

dergelijke veranderingen zullen resulteren in werkelijk meer grip op de hoogrisico-doelgroep of dat deze ontwikkelingen gezien moeten worden als het product van de greep die deze doelgroep heeft op het Nederlandse gevangeniswezen.

8.4.2 Concrete aanbevelingen

1. Laat het ondermijningsdiscours los

Voor de eerste aanbeveling laten we ons inspireren door het onderzoek van Nelen en collega's (2023) naar de lessen van de versterking van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Een van hun aanbevelingen richt zich op het loslaten van de term ondermijning, omdat dit in de praktijk resulteert in spraakverwarring (Nelen et al., 2023: 145-146). In het onderhavige onderzoek houden wij een vergelijkbaar pleidooi, maar dan voor DJI. De beschrijvingen in hoofdstuk 4 illustreren hoe het begrip ondermijning vanuit de aanpak van georganiseerde criminaliteit buiten de muren van de gevangenis inmiddels is doorgedrongen in het gevangeniswezen. In de praktijk wordt er door medewerkers een (wezenlijk) andere invulling gegeven aan de term, waardoor het verwordt tot een samenraapsel van verschijningsvormen die varieert van strafbaar tot ongewenst gedrag, in meer en minder georganiseerd verband en die plaatsvinden zowel in als vanuit detentie. Kortom, ondermijning voor DJI is, als we de interpretaties van de respondenten volgen, een veelkoppig monster, net zoals de invulling van VCHD in de praktijk van DJI. Het gebruik van de term ondermijning is wellicht nuttig als het gaat om het agenderen van problemen en zorgen, maar het draagt niet bij aan een scherper beeld. Daarvoor is een taal nodig die duidelijk definieert wat de aard van het probleem en de doelgroep is.

2. Duidelijkheid over de hoogrisico-doelgroep

In grote delen van dit onderzoek hebben we de aanduiding 'hoogrisico' probleemloos overgenomen en gebruikt. Net als 'ondermijning' verdient deze term echter ook concretisering. Voor een deel is de doelgroep in beeld, omdat zij zich bevinden in de EBI, op AIT's of anders een GVM-status hebben. Toch is het ook voor deze gedetineerden de vraag wat hen verbindt, anders dan dat zij een GVM-status delen of zijn geplaatst op de EBI of een AIT. Ook deze gedetineerden vormen, met andere woorden, geen eenduidige doelgroep. Bovendien zijn dit ook niet allemaal gedetineerden waarover zorgen bestaan in de context van georganiseerde criminaliteit. Het beeld van de rest van doelgroep is aanzienlijk meer troebel.

Over hoe groot – of klein – de hoogrisico-doelgroep is, bestaat vooralsnog geen duidelijkheid. Op basis van het onderhavige onderzoek is het niet mogelijk om tot een specificering te komen van de omvang van de doelgroep die wordt beschouwd als hoogrisico. Deels heeft dat te maken met het gebrek aan systeem informatie van politie en OM om dit te vergelijken met de beschikbare kennis over de gedetineerdenpopulatie. Voor een groot deel is een dergelijke omvangsschatting echter ook afhankelijk van de definitie van 'hoogrisico'. Wat maakt dat een gedetineerde wordt beschouwd als 'hoogrisico', wie maakt dergelijke inschattingen en op basis van welke criteria en informatie? Tijdens de interviews werd benoemd dat dit vraagstuk nadrukkelijk de aandacht heeft bij DJI en dat hier ook aan gewerkt wordt.

3. *Versterken van de informatiepositie*

In het verlengde van dit punt kan gewezen worden op het belang van het versterken en stroomlijnen van de informatiepositie over hoogrisico-gedetineerden. Naast het gebrek aan een eenduidige definitie van hoogrisico, laat met name de kwantitatieve deelstudie zien dat het TULP-GW-registratiesysteem het maar in zeer beperkte mate mogelijk maakt om uitspraken te doen over de aard en ontwikkeling van georganiseerde vormen van criminaliteit in of vanuit detentie. Omdat het gaat om belangrijke informatie voor zowel DJI als de ketenpartners, verdient dit punt de nodige aandacht om de informatiepositie van DJI op dit vlak te versterken. We merken hierbij op dat het versterken van de informatiepositie niet verward moet worden met het verzamelen van meer informatie. De enorme hoeveelheid informatie die via de verschillende systemen van monitoring door DJI, politie en het OM wordt verzameld, vindt momenteel namelijk al niet volledig zijn weg. Hoofdstukken 4 en 5 maken inzichtelijk dat er de nodige informatie beschikbaar is bij DJI of haar ketenpartners, maar dat dit niet altijd gedeeld kan worden of tijdig wordt gedeeld. Informatiedeling kan gezien worden als een gekende uitdaging in de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit (zie, o.a. Nelen et al., 2023: 78-82). Door diverse respondenten werd gewezen op een toekomstige *'Detention Intelligence Unit'*, een samenwerking tussen DJI, het OM en het GRIP met als doel om informatie eerder en beter te kunnen delen (Struijk et al., 2023: 34). Een dergelijke samenwerking zal geen oplossing zijn voor de complexiteit van de plaatsingspuzzel, maar kan wellicht wel de binnen DJI aanwezige informatie-asymmetrie mitigeren.

In hoofdstuk 6 hebben we aandacht besteed aan het ontstaan en de ontwikkeling van de BIV en het L-BIV die een wezenlijke rol speelt als het gaat om het monitoren van gedragingen en handelingen in de respectievelijke inrichtingen. In de huidige vorm is het echter de vraag of de constellatie van deze BIV's voldoende tot hun recht komen. Veel van hun werkzaamheden concentreren zich op de gekende hoogrisico-gedetineerden. Zeker in bepaalde inrichtingen zijn er simpelweg te veel communicatiekanalen om deze allemaal te kunnen monitoren. Meer aandacht voor de bekende hoogrisico-gedetineerden, maar ook voor andere gedetineerden die niet als zodanig in beeld zijn, vraagt om een nadere professionalisering van de BIV's, zowel in termen van capaciteit als de centrale werkprocessen.

4. *Trek lering uit de ervaring met terrorismeverdachten en -veroordeelden*

Gedurende de loop van dit onderzoek werd ons duidelijk hoe zeer de huidige uitdagingen rondom de hoogrisico-gedetineerden een gelijkenis vertonen met de manier waarop binnen DJI ervaring is opgedaan met de detentie van terrorismeverdachten en -veroordeelden. Tijdens de interviews werd echter maar in beperkte mate gesproken over de ervaringen met deze eveneens zware doelgroep die zorgen met zich mee brengt voor zowel de interne als externe veiligheid. De beschikbare (inter)nationale literatuur biedt de nodige inzichten als het gaat om de detentie van terrorismeverdachten en -veroordeelden. We zijn ons ervan bewust dat er ook nadrukkelijke verschillen bestaan tussen de detentie van terrorismeverdachten en -veroordeelden en de hoogrisico-doelgroep in het onderhavige onderzoek, maar we zijn van mening dat de ervaren uitdagingen en geleerde lessen op abstracter niveau behulpzaam en waardevol kunnen zijn. Te denken valt aan de omgang met politieke, departementale en maatschappelijke druk, de inrichting van detentieregimes en omstandigheden, kritiek vanuit de RSJ als het gaat om resocialisatiedoelen en leefklimaat, alsmede de exit-strategieën voor doorplaatsing naar andere regimes of de terugkeer naar de vrije samenleving.

5. *Meer sturing op uniformiteit*

Veel van de in dit onderzoek beschreven ontwikkelingen zijn met de nodige druk en snelheid van start gegaan. Gezien de incidenten en de gevoelde urgentie valt dat te begrijpen, maar het onderhavige onderzoek laat zien dat een dergelijke manier van werken in de praktijk kan resulteren in een zekere scheefgroei. Door respondenten werden hier diverse voorbeelden van gegeven, waaronder de GVM-systematiek, hoe er invulling wordt gegeven aan de AIT's, maar ook in de inrichting van de BIV's. Een zekere autonomie in de vorm van lokale (accent)verschillen kan gezien worden als inherent aan de geschiedenis van het Nederlandse gevangeniswezen. De huidige ervaren verschillen in de praktijk lijken echter anders van aard. Rondom de AIT's viel bijvoorbeeld bij het personeel een zekere onrust waar te nemen vanwege het gebrek aan een productspecificatie met randvoorwaarden voor de invulling van een dergelijke afdeling en merkten we dat er in de door ons bezochte PI's andere accenten werden gelegd. Iets vergelijkbaars zagen we bij de BIV's in de PI's waar we dit onderzoek hebben uitgevoerd. Meer centrale begeleiding en sturing is hier gewenst om meer uniformiteit te betrachten in de praktijk van de uitvoering. De mogelijke keerzijde van deze uniformiteit ligt in het minder adequaat kunnen reageren op de alledaagse problemen en praktijken binnen de PI's. Meer centrale begeleiding en sturing zal immers onvermijdelijk leiden tot minder lokaal maatwerk en wellicht ook tot een grotere druk op de humanitaire dimensie van detentie.

6. *Wie moet er op een AIT?*

Een wezenlijk punt in de context van het onderhavige onderzoek betreft de AIT's. In hoofdstuk 5 hebben we de start van de AIT's beschreven, alsmede de gevoelde noodzaak voor een voorziening voor gedetineerden die te licht worden bevonden voor de EBI en te zwaar voor reguliere afdelingen. Als we vanuit dit perspectief kijken naar de AIT's, dan valt op dat deze afdelingen deels worden bevolkt door gedetineerden die (soms) ver weg lijken te staan van de georganiseerde criminaliteit. Te denken valt aan gedetineerden die in afwachting zijn van een plaatsing in een tbs-kliniek, gedetineerden die bij herhaling worden gepakt met contrabande en gedetineerden die structureel het gezag in een PI ondermijnen. Alhoewel dit allemaal omstandigheden kunnen zijn die resulteren in een GVM-status en plaatsing op een AIT, roept deze praktijk toch de nodige vragen op in de context van de zorgen over hoogrisico-gedetineerden, de personeelskrapte bij DJI en het beperkte aantal plaatsen op de AIT's in Nederland. Dit moet niet gezien worden als een oproep tot meer AIT's, maar eerder als oproep tot een herbezinning voor de plaatsingscriteria voor deze afdelingen.

Een aanverwante vraag is of de steeds intensievere monitoring van een beperkte groep hoogrisico-gedetineerden effectief is. Oftewel, het is de vraag of en in welke mate deze overdaad aan informatie, die bovendien gekarakteriseerd kan worden als extreem arbeidsintensief, er daadwerkelijk aan bijdraagt dat VCHD wordt stopgezet of op zijn minst verminderd. We hebben verschillende signalen geconstateerd die op zijn zachtst gezegd vraagtekens zetten bij de effectiviteit van deze intensieve wijze van monitoren van hoogrisico-gedetineerden. Zo staan deze gedetineerden binnen DJI bekend als modelgedetineerden en lijken ze er tegelijkertijd op onnavolgbare wijze in te slagen andere gedetineerden voor hun activiteiten te mobiliseren. Bovendien richt zich de intensieve monitoring deels ook op gedetineerden die weliswaar verantwoordelijk zijn voor het ondermijnen van het gezag in een PI, maar tegelijkertijd weinig tot niets van doen hebben met het continueren van criminaliteit buiten de PI. De aandacht die wordt gericht op een bekende hoogrisico-gedetineerde op een AIT gaat daarbij ten koste van tijd en

mogelijkheden om de communicatie van andere gedetineerden in de PI te monitoren. Ook het leed dat wordt gecreëerd onder de gedetineerden die onderworpen worden aan deze intensieve monitoring kan en mag hierbij niet onbenoemd blijven.

7. *Een langetermijnvisie op veiligheid*

De bovenstaande suggesties voor de (nabije) toekomst kunnen echter niet los worden gezien van de te bepalen koers bij DJI en de politieke wind die er de komende jaren gaat waaien. We hopen dat de voorgaande aanbevelingen, evenals de bevindingen uit dit onderzoek, hierbij behulpzaam zijn en ook ter harte worden genomen door DJI bij het ontwikkelen van een langetermijnvisie op veiligheid. Een visie waarin resocialisatie, risico's en humaniteit op een evenwichtige manier onderdeel uitmaken van het veiligheidsperspectief van DJI. Een visie bovendien waarin de aanpak van georganiseerde criminaliteit buiten de muren van de gevangenis ook voldoende is afgesteld op de aanpak van deze problematiek binnen het gevangeniswezen. Een visie, ten slotte, waarin DJI grip heeft en houdt op de hoogrisico-doelgroep en voor het toekomstperspectief op veiligheid niet langer (vooral) in de greep is van de hoogrisico-gedetineerden.

Literatuurlijst

- Adjiembaks, S., Boerman, F., Roks, R.A. en E. Stoffers (2024). *Liquidaties in Nederland. Ontwikkelingen en achtergronden van schutters en andere betrokkenen*. Politie en Wetenschap.
- Adorno, S. & Salla, F. (2007). Organized criminality in prisons and the attacks of the PCC. *Estudos Avançados*, 21(61), 7-29.
- Axelsson, J., Eriksson, L., & Grip, L. (2024). Managing violent extremist clients in prison and probation services: A scoping review. *Terrorism and Political Violence*, 36(4), 488-511.
- Berghuis, A.C. (2015). Hoe komt het dat al die cellen leeg staan? *Sancties*, 12, 65-73.
- Bernasco, W. (2010). Learning about crime from criminals: Editor's introduction. In: Bernasco, W. (red). *Offenders on Offending* (pp. 3-12). Willan: Cullompton, Devon.
- Bijleveld, C.C.J.H. (2007). *Methoden en Technieken van Onderzoek in de Criminologie*. Boom Juridische uitgevers.
- Blomberg, K., & Sahlberg-Blom, E. (2007). Closeness and distance: a way of handling difficult situations in daily care. *Journal of clinical nursing*, 16(2), 244-254.
- Blumstein, A., Cohen, J., Roth, J.A. & Visser, C.A. (1986). *Criminal Careers and "Career Criminals"*. National Academy Press.
- Boin, A. (2001). Securing safety in the Dutch prison system: Pros and cons of a supermax. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 40(4), 335-346.
- Borgers, M. J. (2007). *De vlucht naar voren*. Boom Juridische uitgevers.
- Boschman, S., Verweij, S. en Weijers, G. (2023). *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen*. Den Haag: WODC.
- Boone, M., Pakes, F., & van Wingerden, S. (2022). Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories. *European Journal of Criminology*, 19(4), 488-505.
- Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16.
- Cazemier, J., Bergen, E. V., Woestenburg, N., Wolf, M., & Winter, H. (2022). *Griffierecht bij beklag in detentie*. WODC.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016, 8 december). *Minder gedetineerden in gevangenis*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. Geraadpleegd op 30 augustus, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/49/minder-gedeteneerden-in-gevangenis>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Gedeteneerden; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond*. Centraal Bureau Voor de Statistiek, Statline.
- Circulaire DJI (8 juli, 2021). *Gedeteneerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico*. Kenmerk 3399954.
- Contreras, R. (2023). Not bowing down: Gang resistance to prison co-governance in southern california. *Swiss Journal of Sociocultural Anthropology*, 29(1), 55-68.
- Crewe, B. (2011). Depth, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment. *Punishment & society*, 13(5), 509-529.
- De Boer, H., van Wingerden, S., & Boone, M. (2024). De invloed van opsporings- en vervolgingsbeleid op de Nederlandse gevangenispopulatietrend Een diepgaande analyse van de omvang van de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2020. *Tijdschrift voor Criminologie*, 66(1), 25-45. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2024002>.

- De Graaf, B.A. (2013). Het temmen van de toekomst: van een veiligheids-naar een risicocultuur. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(2), 155-172.
- De Vries, G.M. (2022). De aannemelijkheid van gevaar in de verre toekomst: een probleem bij het opleggen van de GVM. *Delikt en Delinkwent*, (7), 578-592.
- De Keijser, J.W. (2000). *Punishment and purpose: From moral theory to punishment in action*. Thela Thesis.
- Dias, C.N., & Darke, S. (2016). From dispersed to monopolized violence: expansion and consolidation of the Primeiro Comando da Capital's Hegemony in São Paulo's prisons. *Crime, Law and Social Change*, 65, 213-225.
- Dias, C.N. & Salla, F. (2013). Organized crime in Brazilian prisons: The example of the PCC. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2, 397-408.
- Dirkzwager, A.J.E., Nieuwbeerta, P., & Fiselier, J.P.S. (2009). Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen: Een literatuurstudie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(1), 21-41.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2019a). *Beleidskader Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV)*. Den Haag: Minister van Justitie en Veiligheid/ Dienst Justitiële Inrichtingen [vertrouwelijk].
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2019b). *Beleidskader Gedetineerden Relatie monitor*. Den Haag: Minister van Justitie en Veiligheid/ Dienst Justitiële Inrichtingen [vertrouwelijk].
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2020). *DJI 2025. Robuust en Flexibel. Strategisch Personeelsplan DJI 2019-2024*. Geraadpleegd op 27 augustus 2024, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/17/tk-bijlage-dji-2025-robust-en-flexibel>
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2022). *Stand van uitvoering DJI. Rapport 2021*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://www.dji.nl/documenten/rapporten/2022/06/02/stand-van-de-uitvoering-dji-2021>.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2023). *Stand van uitvoering DJI 2022. Zoeken naar de juiste balans*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/23/tk-bijlage-10-stand-van-uitvoering-2022-dji>.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2024). *Stand van uitvoering DJI 2023. Volle bak*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/23/tk-bijlage-10-stand-van-uitvoering-2022-dji>.
- Doekhie, J.V.O.R. (2019). *Dimensions of desistance: a qualitative longitudinal analysis of different dimensions of the desistance process among long-term prisoners in the Netherlands*. Proefschrift Universiteit Leiden.
- Downes, D. & Van Swaaningen, R. (2007). The Roadroad to Dystopiadystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands. *Journal of Crime and Justice*, 35(1), 31-71.
- Drury, A.J., & DeLisi, M. (2011). Gangkill: An exploratory empirical assessment of gang membership, homicide offending, and prison misconduct. *Crime & Delinquency*, 57(1), 130-146.
- Egozi, S., Talia, A., Wiseman, H., & Tishby, O. (2023). The experience of closeness and distance in the therapeutic relationship of patients with different attachment classifications: an exploration of prototypical cases. *Frontiers in Psychiatry*, 14, 1029783.

- Elffers, H. (2010). Misinformation, misunderstanding and misleading as validity threats to offenders' accounts of offending. In: Bernasco, W. (red). *Offenders on Offending* (pp. 13-22). Willan.
- Elias, N. (1982). *Problemen van distantie en betrokkenheid*. Meulenhoff.
- Evers, J. (2024). *Handboek Kwalitatieve Analyse. Theorie en praktijk van Thick Analysis*. Evers Research and Training.
- Faber, A., Van Dijk, D., & De Goede, P. (2017). Specifieke of generieke institutionalisering van beleid voor de lange termijn. *Bestuurskunde* 4(26), 54-63.
- Fahmy, C., Jackson, D.B., Pyrooz, D.C., & Decker, S.H. (2020). Head injury in prison: Gang membership and the role of prison violence. *Journal of criminal justice*, 67, 101658.
- Feeley M. & Simon, J. (1994). Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law. In: Nelken, D. (red.) *The Futures of Criminology* (pp. 173–201). Sage.
- Fijnaut, C. (1985). Georganiseerde misdaad. Een onderzoeksgerichte terreinverkenning. *Justitiële Verkenningen*, 9 (11), 5-42.
- Fijnaut, C. & Roks, R.A. (2021). *De recherche en de zware misdaad in Rotterdam 1966-1996*. Boom Geschiedenis.
- Fleisher, M.S. & Decker, S.H. (2001). An overview of the challenge of prison gangs. *Corrections Management Quarterly*, 5(1), 1-9.
- Franke, H. (1990). *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*. Het Spectrum.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1965). Temporal aspects of dying as a non-scheduled status passage. *American Journal of Sociology*, 71(1), 48-59.
- Goldsmith, A., Halsey, M., & Groves, A. (2016). *Tackling correctional corruption*. Palgrave Macmillan.
- Gooch, K. & Treadwell, J. (2020). Prisoner society in an era of psychoactive substances, organized crime, new drug markets and austerity. *The British Journal of Criminology*, 60(5), 1260-1281.
- Gooch, K. & Treadwell, J. (2021). “It doesn’t stop at the prison gate”: Understanding organized crime in prison. *Prison Service Journal*, 252, 15-30.
- Gooch, K. & Treadwell, J. (2023). The ‘screw-boys’ and the ‘businessmen’: Re-negotiating penal power, governance and legitimate authority through a prison violence reduction scheme. *The British Journal of Criminology*, 63(5), 1219-1236.
- Haggerty, K.D., & Bucerius, S. (2020). The proliferating pains of imprisonment. *Incarceration*, 1(1), 2632666320936432.
- Hamm, M.S. (2013). *The spectacular few: Prisoner radicalization and the evolving terrorist threat*. NYU Press.
- HM Government (2023). *No Place to Hide: Serious and Organised Crime Strategy 2023-2028*. Geraadpleegd op 30 augustus 2024, via: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65796db30467eb000d55f677/SOC_Strategy_2023_28.pdf.
- Hoofdlijnenakkoord (2024). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.

- Irwin, J. (1970). *The felon*. Prentice Hall.
- Irwin, J. & Cressey, D.R. (1962). Thieves, convicts and the inmate culture. *Social Problems*, 10, 142- 155.
- Jacobs, J.B. (1974). Street gangs behind bars. *Social Problems*, 21(3), 395-409.
- Kats, R., de Graaf, B. A., & Jacobs, P. (2022). Terroristen in detentie: Een overzicht van de ontwikkeling en discussie over de terroristenafdelingen in Nederland, 2004-2022. *Justitiële verkenningen*, (3), 10-23.
- King, R.D. (1999). The rise and rise of supermax: An American solution in search of a problem?. *Punishment & Society*, 1(2), 163-186.
- Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den, & Bunt, H.G. van de (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor*. WODC.
- Kleemans, E.R., Brienens, M.E.I., & Bunt, H.G. van de (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. WODC.
- Kleemans, E.R & Poot, C.J. de (2008). Criminal careers in organized crime and social opportunity structure. *European Journal of Criminology*, 5(1), 69-98.
- Kolthoff, E., & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90.
- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. WODC.
- Kruisbergen, E.W., Roks, R.A., & Kleemans, E.R. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Daders, verwevenheid en opsporing*. WODC.
- Lessing, B. (2014, 8-10 mei). *How to build a criminal empire from behind bars: Prison gangs and projection of power* [Paperpresentatie]. 6th Annual Meeting on the Economics of Risky Behaviors (AMERB), Medellin, Colombia. Geraadpleegd op 19 februari 2024, via https://conference.iza.org/conference_files/riskonomics2014/lessing_b9947.pdf
- Lessing, B. (2016). *Inside out: The challenge of prison-based criminal organizations* (Paper 3). Brookings. Geraadpleegd op 19 februari 2024, via <https://www.brookings.edu/articles/inside-out-the-challenge-of-prison-based-criminal-organizations/>
- Lessing, B. (2017). Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. *Rationality and Society*, 29(3), 257-297.
- Lessing, B. & Willes, G.D. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606.
- Levi, M. (1998). Perspectives on organised crime: an overview. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 37, 335.
- Liebling, A., & Arnold, H. (2004). *Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life*. Oxford University Press.
- Light, M.T., & Wermink, H. (2021). The criminal case processing of foreign nationals in the Netherlands. *European Sociological Review*, 37(1), 104-120.
- Lumsden, K., & Winter, A. (2014). Reflexivity in criminological research. In Lumsden, K. & Winter, A. (red.). *Reflexivity in criminological research: Experiences with the powerful and the powerless* (pp. 1-19). Palgrave Macmillan UK.
- Meijer, R.F., Moolenaar, D.E.G., Choenni, R., Van den Braak, S.W., & Netten, C.P.M. (2022). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021: Ontwikkelingen en samenhangen*. WODC.

- Meijer, S., & van Ginneken, E.F.J.C. (2018). Visie op resocialisatie? *Strafblad: het nieuwe tijdschrift voor strafrecht*, 16(5), 35-41.
- Meijer, S., & van Meeteren, M.J. (2022). Kritische kanttekeningen bij het veiligheidsnarratief binnen detentie. In: Eggen, B. V. G., Fedorova, M. I., Kempen, P. V., Machielse, A. J., & Vegter, P. C. (red). *Bijzonderheden in het strafrecht. Liber Amicorum Henny Sackers*. Wolters Kluwer.
- Meijer, S. (2022). *In al zijn facetten. Over de betekenis van resocialisatie*. Radboud Universiteit.
- Mikkelsen, E.N. (2022). Looking over your shoulder: Embodied responses to contamination in the emotional dirty work of prison officers. *Human relations*, 75(9), 1770-1797.
- Mollemans, T., & Van der Broek, T.C. (2014). Understanding the links between perceived prison conditions and prison staff. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42(1), 33-53.
- Moolenaar, D.E.G. & ter Braak, F. (2022). *Bezetting van het gevangeniswezen. Ontwikkeling 2015-2019*. WODC.
- Moolenaar, D.E.G., Choenni, R., & Vanvan den Braak, S.W. (eds.) (2023). *Criminaliteit en Rechtshandhavingrechtshandhaving 2022*. WODC.
- Moerings, M. (2003). Straffen met het oog op veiligheid: Een onderneming vol risico's (oratie). Universiteit Leiden.
- Nelen, H., van Wingerde, C.K., Bisschop, L., & Moerland, R. (2023). *Koers bepalen: Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. WODC.
- NOS (2022, 20 januari). Van dreigementen tot fysiek geweld: gevangenispersoneel ervaart meer intimidatie. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, via: <https://nos.nl/artikel/2413842-van-dreigementen-tot-fysiek-geweld-gevangenispersoneel-ervaart-meer-intimidatie>.
- NOS (2023, 12 augustus). *Kopstuk motorbende Lysander de R. overgeplaatst naar afdeling met intensief toezicht*. Geraadpleegd op 29 augustus 2024, via: <https://nos.nl/artikel/2486363-kopstuk-motorbende-lysander-de-r-overgeplaatst-naar-afdeling-met-intensief-toezicht>.
- Nijenhuis, H. (2021). *Wat is penitentiaire scherpste*. Universiteit Twente. Geraadpleegd op 2 juni, via: <http://essay.utwente.nl/86144/1/Nijenhuis-BMS-Master%20Risk%20management.pdf>.
- Openbaar Ministerie (2011). *Jaarbericht 2011*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: https://www.om.nl/binaries/om/documenten/jaarverslagen/om/map/map/jaarberichten-om-2010-en-2011/om_jaarbericht_2011.pdf
- Openbaar Ministerie (2023). *Jaarbericht 2022*. Geraadpleegd op 21 augustus 2024, via: https://www.om.nl/binaries/om/documenten/jaarverslagen/om/map/2019-en-verder/om-jaarbericht-2022/23_0217+OM_jaarbericht+2022_06_online.pdf
- Openbaar Ministerie (2024). *Jaarbericht 2023*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://www.om.nl/binaries/om/documenten/jaarverslagen/om/map/2019-en-verder/om-jaarbericht-2023/OM+Jaarverslag+2023.pdf>.
- Pardal, M., Eekelschot, L., Hoorens, S., & Blondes, E. L. (2023). *Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit*. RAND Europe.
- Petintseva, O., Faria, R., & Eski, Y. (2020). *Interviewing elites, experts and the powerful in criminology*. Palgrave Macmillan.
- Pfaff, J.F. (2008). The empirics of prison growth: A critical review and path forward. *Journal of Criminal Law and & Criminology*, 98(2), 547-620.
- Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Boom Juridische uitgevers.

- Politie (2011). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2011*. Geraadpleegd op 27 augustus 2024, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-170877.pdf>
- Politie (2014). *Jaarverslag 2014*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-6eddaad7-b295-4340-96b9-1e35bfa7fe7f/pdf>.
- Politie (2016). *Jaarverantwoording politie 2016*. Geraadpleegd op 27 augustus 2024, via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4ad0ec1574d1bdc9df1fee594eebaeb4b5438286/pdf>
- Politie (2017). *Jaarverantwoording politie 2017*. Geraadpleegd op 2 juni 2024, via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b6165586-cbfc-4134-a9c2-ea4b2a738248/pdf>.
- Politie (2023). *Jaarverantwoording politie 2023*. Geraadpleegd op 27 augustus 2024, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/nationale-politie-2023>
- Pyrooz, D.C. & Decker, S.H. (2019). *Competing for control: Gangs and the social order of prisons*. Cambridge University Press.
- Roks, R.A. (2024). 'Stoppen met die straatgame'. Longitudinale etnografie (N=1) van het proces van desistance. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 1(14), 43-62.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2019) *Spanning in detentie, advies*. RSJ.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2022). *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI*. RSJ.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2023). *Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief*. RSJ.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2024). *Advies Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en de voorwaarden voor plaatsing*. RSJ.
- RTL Nieuws (2024, 10 februari). *Tientallen medewerkers gevangenis corrupt of chantabel: 'Topje van de ijsberg'*. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, via: <https://www.rtl.nl/nieuws/artikel/5433678/gevangenispersoneel-gevoelig-voor-chantage-en-omkoping>.
- Santorso, S., & Rizzuti, A. (2024). A Critical Analysis Of The Police-Prison Collaboration In Contrasting Organised Crime Groups. *CrimRxiv*. <https://doi.org/10.21428/cb6ab371.16567c86>.
- Schuilenburg, M., & Van Steden, R. (2016). Positieve veiligheid. Een inleiding. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 6(3), 3-18.
- Skarbek, D. (2014). Prison gangs, norms, and organizations. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 82 (1), 96-109.
- Snacken, S., Beyens, K., & Tubex, H. (1995). Changing prison populations in the Western countries: fate or policy? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 3(1), 18-53
- Stahlberg, S.G. (2022). From prison gangs to transnational mafia: The expansion of organized crime in Brazil. *Trends in Organized Crime* 25(4), 443-465.

- Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., & Roks, R.A. (2021). Ondermijnende criminaliteit laat zich niet onderscheppen noch aanhouden. Over de aanpak van georganiseerde misdaad en het belang van kennis. *Boom Strafbblad*, 2(1), 33-38.
- Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G., & Van de Bunt, H.G. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Aard en aanpak van het fenomeen*. Boom Juridisch.
- Struijk, S. (2015). De EBI anno 2015: Valse lucht of frisse lucht? *Sancties*, 3(1), 12-21.
- Struijk, S. (2022). Vijfenvertig jaar beklagrecht: tijdelijk reden tot klagen of een grondige herbezinning geveerd?, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 5, 290-298.
- Struijk, S., Meijer, S., Verrest, P., & Calderoni, F. (2023). *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Swaaningen, R. van (2001). *Sociale reactiebenaderingen*. In: E. Lissenberg, S. Ruller & R. van Swaaningen (Eds.), *Tegen de regels: Een inleiding in de criminologie* (pp. 229-248). Ars Aequi Libri.
- Sykes, G.M. (1958). *The society of captives*. Princeton University Press.
- Sykes, G.M. & Messinger, S.L. (1960). The inmate social system. In R. Cloward (Ed.), *Theoretical Studies in Social Organization of the Prison* (pp. 5-19). Social Science Research Council.
- Terpstra, J. (2009) Boekbespreking: De voorzorgcultuur. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (8) 3, 52-55.
- Thomas, W.I. & Thomas, D.S. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*. Knopf.
- Tieleman, Y. (2023). *De Hedelse afpersingszaak. Cocaïne, terreur en de ontwrichtende macht van criminelen*. Nieuw Amsterdam.
- Topalli, V., Dickinson, T., & Jacques, S. (2020). Learning from criminals: Active offender research for criminology. *Annual review of criminology*, 3, 189-215.
- Tops, P. & Van der Torre, E. (2024). *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*. Boom Bestuurskunde.
- Tournel, H., & Kennes, P. (2011). De dilemma's van dynamische veiligheid voor bewaarders. *Panopticon*, 32(3), 21-36.
- Treadwell, J., Gooch, K., & Perry, G.B. (2019). *Crime in prisons: Where now and where next?* Staffordshire University, University of Leicester.
- Verweij, S., Tollenaar, N., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). Recidive onder justitiabelen in Nederland. WODC.
- Van de Bunt, H.G. (1992). *Organisatiecriminaliteit*. Arnhem: Gouda QuintSelectiviteit in strafrechtelijke organisaties. In: *Studieboek rechtssociologie Open Universiteit Heerlen* (pp. 1-13). Open Universiteit.
- Van de Bunt, H.G., Bleichrodt, F.W., Struijk, S., Leeuw, P.H.P.M. & de Struik, D. (2013). *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*. WODC.
- Van de Bunt, H.G. & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de WODC-monitor*. WODC.
- Van Dijk, J.J.M. (2010). Trends in Dutch prisoners rates: Regression to the mean or enduring exception? In H. Kury, & E. Sjae (Eds.), *Punitivity* (Punitivity; No. 1). Brockmeyer.
- Van den Heuvel, J. (2024, 31 mei). Beruchte Mocro-maffiacrimineel Benaouf A. met spoed overgeplaatst na vermoedens over ontsnappingspoging. *De Telegraaf*.

- Van der Laan, F. (2012). "Prison doesn't stop them". Orchestrating criminal acts from behind bars. *Trends in Organized Crime*, 15, 130-145.
- Van der Laan, F. & Geurts, R. (2013). *Ze gaan nog steeds door. Criminaliteit vanuit penitentiaire inrichtingen*. KLPD/dNR, Landelijk Parket.
- Van der Laan, F. & Rautianen, K. (2009). *Ze gaan gewoon door. Georganiseerde criminaliteit vanuit penitentiaire inrichtingen. Een eerste verkenning*. KLPD/dNR, Landelijk Parket.
- Van Drie, D.J. (2017). *Motivatie in de ontwikkeling van desistance: Jongvolwassen veelplegers 15 jaar gevolgd*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Van Gemert, F. & Nelen, H. (2024). Dichtbij: Inleiding op dit themanummer. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 14(1), 3-14.
- Van Ginneken, E.F.J.C. (2018). Zelfredzaamheid in detentie: Kritische kanttekeningen bij het systeem van promoveren en degraderen. *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspleging*, 97(2), 113-129.
- Van Rijt, J., & Weggemans, D.J. (2017). Terrorisme-gedeteneerden: over scheiding, spreiding en reïntegratie. *Sancties*, (4), 204-215.
- Van Swaaningen, R. (1996). Justitie als verzekeringsmaatschappij. 'Actuarial justice' in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 5, 80-97.
- Van Tulder, F.P., & Diephuis, B.J. (2007). Afgewogen straffen.: Analyse en verbetering van de Databank Consistente Straftoemeting. Raad voor de rechtspraak. de Databank Consistente Straftoemeting. *Research Memoranda*, 3.
- Van Tulder, F.P. (2019). Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld. *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting*, 1(2), 73-82.
- Van Velthoven, B.C. J. (2014). Straffen in soorten en maten. De ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012. *Proces, Tijdschrift voor strafrechtspleging*, 93(3), 245-266.
- Van Vliet, M., Würth, B.W.M., & Klerks, P.P.H.M. (2013). *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: Een risico-inventarisatie*. DJI.
- Van Wingerden, S., Van Wilsem, J., & Moerings, M. (2014). Pre-sentence reports and punishment: A quasi-experiment assessing the effects of risk-based pre-sentence reports on sentencing. *European Journal of Criminology*, 11(6), 723-744.
- Van Wingerden, S., Van Wilsem, J., & Johnson, B.D. (2016). Offender's personal circumstances and punishment: Toward a more refined model for the explanation of sentencing disparities. *Justice Quarterly*, 33(1), 100-133.
- Van't Zand, E.G., Brands, J., Rodermond, E., & Roks, R.A. (2023). De toepassing, ontwikkeling en toekomst van screening. *Delikt en delinkwent*, 54(1), 37-45.
- Veldhuis, T. (2015). *Captivated by Fear: An Evaluation of Terrorism Detention Policy*. Proefschrift Universiteit Groningen.
- Verweij, S., Tollenaar, N., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). *Recidive onder justitiabelen in Nederland*. WODC.
- Verwest, A., Van Egmon, P., Buysse, W., & Hofstra, D. (2018). *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: Je gaat het pas zien als je het doorhebt*. Politie & Wetenschap, DSP, Sdu.
- Vollaard, B.A., & Moolenaar, D.E.G. (2009). Beperkte invloed rechter op gebruik celstraf. *Nederlands Juristenblad*, 19, 1208-1215.
- Von Lampe, K. (2008). Organized crime in Europe: conceptions and realities. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(1), 7-17.

- Wermink, H., Johnson, B. D., Nieuwbeerta, P., & De Keijser, J. W. (2015). Expanding the scope of sentencing research: Determinants of juvenile and adult punishment in the Netherlands. *European Journal of Criminology*, 12(6), 739-768.
- Wermink, H., Johnson, B. D., De Keijser, J. W., Dirkzwager, A. J., Reef, J., & Nieuwbeerta, P. (2017). The influence of detailed offender characteristics on consecutive criminal processing decisions in the Netherlands. *Crime & Delinquency*, 63(10), 1279-1313.
- Wooldredge, J. (2020). Prison culture, management, and in-prison violence. *Annual Review of Criminology*, 3, 165-188.
- Zedner, L. (2007). Pre-crime and post-criminology? *Theoretical criminology*, 11(2), 261-281.
- Zuiderwijk A.M.G., Cramer B., Leertouwer E.C., Temürhan M., & Busker T.L.J. (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtketen. Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*. WODC.

Bijlage I Verantwoording van kwantitatieve analyse

BI.1 TULP-GW

De kwantitatieve analyses uit hoofdstuk 3 zijn gebaseerd op data uit het registratiesysteem (TULP-GW) van DJI, wat staat voor ‘TenUitvoerLegging vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in Penitenciaire inrichting Gevangeniswezen’. In TULP-GW wordt informatie bijgehouden over de periode van insluiting van personen in detentie. Het systeem registreert wanneer een gedetineerde instroomt in detentie, wat de actuele verblijfstitel is, wanneer men wordt overgeplaatst naar een ander regime of bestemming, en wanneer men uitstroomt. Elke wijziging in status (bijvoorbeeld een verandering van regime of van voorlopige hechtenis naar afgestraft) wordt in principe vastgelegd in het systeem. Op basis hiervan kan worden nagegaan welke gedetineerde op welk moment voor welke zaak en binnen welke PI (en regime) aanwezig was binnen het gevangeniswezen. Gedetineerden hebben unieke identificatienummers voor hun persoon (gepseudonimiseerde SKN's) en de één of meerdere zaken die ten laste zijn gelegd of waarvoor ze veroordeeld zijn (parketnummers).

TULP-GW bevat verder beschikkingen die gaan over ordeverstoringen. Wanneer gedetineerden zich misdragen binnen de PI, kan dit worden genoteerd waarop mogelijk een disciplinaire straf of maatregel volgt zoals het opsluiten in de cel of uitsluiting van activiteiten. De beschikkingen leggen vast om wat voor soort ongewenste gedragingen het gaat.

TULP-GW kent een aantal uitdagingen en beperkingen (vgl. Moolenaar en Ter Braak, 2022; Zuiderwijk et al., 2012). Het systeem is meer dan 25 jaar oud en niet primair ontworpen voor onderzoeksdoeleinden, wat bewerking ervan compliceert. Het systeem bestaat uit diverse bestanden: instroombestanden, populatiebestanden, uitstroombestanden en titelwijzigingsbestanden. Elke van deze bestanden registreert een bepaalde wijziging. Bepaalde regels kunnen echter ook voorkomen in twee of meerdere bestanden. Door het veelvoud aan registraties zijn er in de praktijk vele combinaties van gedetineerden, zaken en verblijfstitels mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat gedetineerden afwisselend voor verschillende zaken in detentie zitten (bijv. eerst voor zaak A en dan zaak B), of voor meerdere zaken tegelijkertijd (bijv. in voorlopige hechtenis voor zaak A en afgestraft voor zaak B). Het selecteren van de juiste informatie is een ingewikkelde klus en afhankelijk van de keuzes die de onderzoeker hierin maakt. Daarnaast kunnen er fouten worden gemaakt in de administratie, wat mogelijk leidt tot een vertekend beeld.

Op basis van de informatie uit TULP-GW zijn er twee hoofdbestanden gemaakt. Het eerste bestand bevat de mutaties in de gedetineerdenpopulatie tussen 2005 en 2022, en geeft daarmee inzicht in hoe de populatie is veranderd over de tijd. Het tweede bestand bevat beschikkingen tussen 2017 en 2022 en geeft een beeld van hoe het werkklimaat is veranderd in het afgelopen decennium. We beschrijven hieronder meer gedetailleerd welke bewerkingen we hebben uitgevoerd voor het construeren van de twee hoofdbestanden.

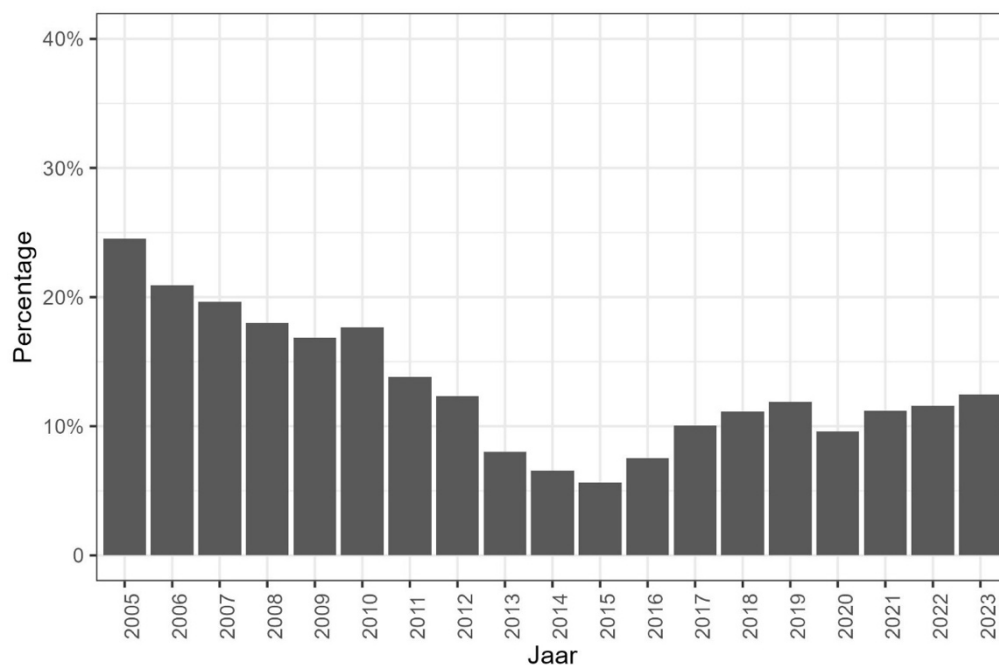
BI.2 Databewerkingen populatiebestand

In dit onderzoek maken we gebruik het instroombestand, populatiebestand en uitstroombestand. Het instroombestand registreert wanneer gedetineerden binnenkomen in een PI plus hun verblijfstitel op dat moment. Als tweede is er het populatiebestand dat eenmaal per maand registreert welke gedetineerden er aanwezig zijn en wat hun meest actuele titel is. Ten slotte is er het uitstroombestand dat registreert wanneer men uitstroomt uit een PI, bijvoorbeeld

wanneer een straf is geëxecuteerd. De in- en uitstroombestanden bevatten ook overplaatsingen van gedetineerden. Dit betekent dat ze van PI wisselen, maar binnen het gevangeniswezen blijven.

De bestanden bevatten alle registraties van 1 januari 2005 t/m 30 juni 2023. De gerapporteerde cijfers hieronder hebben dus veelal hierop betrekking. In de bevindingen in hoofdstuk 3 zijn de gegevens uit 2023 uiteindelijk weggelaten, omdat deze een vertekend beeld geven t.o.v. de anderen jaren (vanwege de slechts gedeeltelijke beschikbaarheid). Ten eerste zijn voor de aparte bestanden alle regels met missende parketnummers verwijderd. Voor het instroombestand, populatiebestand en uitstroombestand betroffen dit respectievelijk 14,1%, 8,8% en 15,7% van de regels. Uit nadere analyse bleek wel dat het aandeel missende parketnummers hoger was in eerdere jaren, zo toont bijvoorbeeld een analyse van het instroombestand (figuur B1.1). De percentages tonen verder dat het aantal missende parketnummers relatief hoog is in het algemeen.

Figuur B1.1. Aandeel missende parketnummers per jaar van regels in het instroombestand.



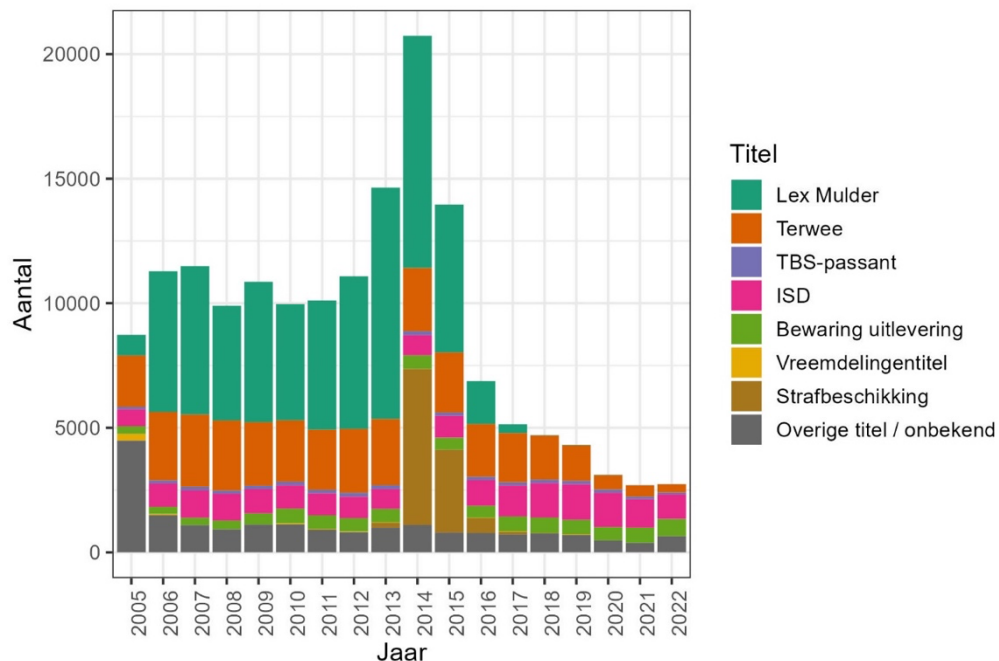
In de volgende stap zijn in de drie bestanden de volgende zeven verblijfstitels geselecteerd:

- Voorlopig gehecht
- Voorlopig gehecht (hoger beroep of cassatie)
- Gevangenisstraf
- Gevangenisstraf + TBS
- Vervangende hechtenis taakstraf
- Principale hechtenis
- Subsidiaire hechtenis

Dit betekent dat gedetineerden op andere titels zijn uitgesloten, omdat deze niet relevant worden bevonden in de context van het onderzoek. Hieronder vallen de volgende titels: Lex Mulder, Terwee, TBS-passant, ISD, bewaring c.q. uitlevering, vreemdelingentitel, strafbeschikking,

overige titel, onbekend. De titels zijn verwijderd voor het instroombestand (9,8%), populatiebestand (9,4%) en uitstroombestand (13,9%). In een additionele analyse is nog gekeken tot hoeveel uitgesloten titels dit per jaar heeft geleid (figuur B1.2)

Figuur B1.2. Uitgesloten titels van de analyse per jaar in het gevangeniswezen 2005-2022, gebaseerd op parketnummers.



Voordat de bestanden zijn samengevoegd, is er ten slotte nog een selectie gemaakt in het uitstroombestand. Deze selectie omvat redenen dat men daadwerkelijk is uitgestroomd uit het gevangeniswezen, in plaats van bijvoorbeeld overplaatsing naar een andere PI. Gedetineerden die hierna niet in het uitstroombestand voorkwamen, beschouwen we daarom als reeds aanwezig in het gevangeniswezen. De selectie betrof 15 verschillende redenen van uitstroom, waaronder dat de straf is geëxecuteerd, onmiddellijke invrijheidsstelling en uitlevering.

Vervolgens zijn alle bestanden samengevoegd op basis van de volgende variabelen: SKN, parketnummer, datum begin detentie, datum begin actuele titel, datum einde actuele titel, datum uitstroom detentie, peilmoment populatiebestand (jaar-maand), verblijfstitel, geslacht, geboortejaar, hoofddelict, alle delicten op parketnummer, en ondermijningszaak. Dubbele regels tussen de bestanden zijn bij het samenvoegen omgezet naar één identieke regel. Dit resulteerde in een bestand met 2.959.639 regels. Op basis van dit bestand kan een detentieketen worden onderscheiden: moment van eerste instroom, titels op peilingmomenten en (geplande) definitieve uitstroom. Het bestand is gesorteerd op SKN, parketnummer, datum begin actuele titel, en peilmoment populatiebestand. Daarna is voor elke SKN-parketnummer combinatie de eerste en laatste regel geselecteerd. De data is vervolgens zo getransformeerd dat per SKN-parketnummer combinatie een unieke regel overbleef met de volgende variabelen: SKN, parketnummer, begindatum eerste titel, (geplande) einddatum laatste titel, begindatum detentie, (geplande) einddatum detentie, detentieduur, meest actuele verblijfstitel, geslacht, geboortejaar, hoofddelict, delicten op parketnummer en ondermijningszaak. De detentieduur per parketnummer is berekend door het verschil te nemen tussen begindatum eerste titel en

(geplande) einddatum laatste titel. Omdat deze niet berekend kon worden voor 2.455 van de overgebleven 772.583 regels, zijn deze verwijderd uit het bestand. Er is in de presentatie van de resultaten ervoor gekozen om alleen de detentieduur voor afgestrafte gedetineerden te rapporteren, omdat de registraties voor voorlopig gehechten over het algemeen minder betrouwbaar zijn (Moolenaar en Ter Braak, 2022). Als de uitstroombdatum verder niet bekend was, omdat men nog in detentie zat, is deze vervangen door de einddatum van de laatste titel. Of men in detentie zat in een bepaald jaar, is bepaald door te kijken of een gedetineerde op enig moment aanwezig was tussen 1 januari en 31 december van dat betreffende jaar. De leeftijd is tenslotte berekend door het geboortjaar af te trekken van het jaar waarin in de gedetineerde aanwezig was.

BI.3 Databewerkingen beschikkingen

Naast de registratie van de instroom, verblijfstitel, regimes, verplaatsing en uitstroom van gedetineerden houdt DJI ook een apart register bij met beschikkingen. Wanneer gedetineerden zich misdragen binnen de PI, kan dit worden genoteerd waarop mogelijk een disciplinaire straf of maatregel volgt zoals het opsluiten in de cel of uitsluiting van activiteiten. De beschikkingen leggen vast om wat voor soort ongewenste gedragingen het gaat. Omdat het hier een breed aantal misdragingen betreft (13 categorieën met diverse subcategorieën), is ten eerste een selectie gemaakt van gedragingen die relevant zijn in het kader van het onderzoek. We hebben ons gebaseerd op (1) signalen van VCHD uit de wetenschappelijke literatuur (Van der Laan, 2012; Van Vliet et al., 2013; Verwest et al., 2018) en (2) de inzichten uit de interviews. Omdat de interpretaties van wat gezien kan en moet worden als ondermijning uiteenlopend zijn, erkennen we dat het enigszins arbitrair is welke gedragingen we wel en niet hebben meegenomen. Bovendien kunnen de registraties verschillende betekenissen hebben. Zo kan ‘afzondering’ een geval betreffen dat een gedetineerde afgezonderd wil worden omdat hij of zij wil onder ongewenste druk van andere gedetineerden uit wil komen, maar het kan ook betekenen dat een gedetineerde wellicht rust zoekt omdat hij of zij overprikkeld is. Niet elke (sub)categorie gaat dus uitsluitend om VCHD.

Hieronder staat weergegeven wat de hoofd- en subcategorieën van deze selectie betreffen.

Tabel B1.1. Selectie van hoofd- en subcategorieën van misdragingen in de PI voor dit onderzoek.

Hoofdcategorie	Subcategorie
Afzondering (eigen verzoek)	9 Eigen verzoek
Afzondering (eigen verzoek)	9a Op eigen verzoek in afzondering geplaatst
Bezoek	7 Bezoek
Bezoek	7a Geld en / of goederen via bezoek proberen in te voeren
Bezoek	7b Drugs via bezoek trachten in te voeren
Contrabande	6 Contrabande
Contrabande	6b Bezit of gebruik harddrugs / in bezit hebben van materialen die duiden op harddruggebruik
Contrabande	6c Het in bezit hebben van een handelshoeveelheid drugs
Contrabande	6d Bezit overige contrabande
Onacceptabel gedrag (medebewoner)	3a Bedreigen medebewoner

Onacceptabel gedrag (medebewoner)	3b Fysiek geweld naar medebewoner
Onacceptabel gedrag (medebewoner)	3e Intimidatie medebewoner
Onacceptabel gedrag (personeel)	4c Medewerking weigeren aan visitatie
Onacceptabel gedrag (personeel)	4d Bedreigen personeel
Onacceptabel gedrag (personeel)	4e Fysiek geweld naar personeel
Onacceptabel gedrag (personeel)	4f Verbale agressie naar personeel
Verstoren orde / veiligheid	5g Voor handen hebben van middelen die de veiligheid van personen en / of gebouwen kan veroorzaken
Verstoren orde / veiligheid	5h Aanzetten tot opruiend gedrag / opstand / deelname aan opstand
Verstoren orde / veiligheid	5i Gijzeling
Overig	10b Weigeren specifieke celgenoot
Overig	11e Op zeef zetten
Overig	8c Weigeren bezoek extern op dezelfde dag dat vervoer is geregeld

Het bestand met beschikkingen bevatte voor het maken van de selectie 216.702 regels. Echter zijn niet alle regels relevant. Daarom zijn, in overleg met medewerkers van de afdeling Beleid/cluster Analyse van DJI, een aantal criteria toegepast om tot een relevante selectie van de data te komen:

- Beschikkingen met de status ‘initieel’ waarbij geen gevolg werd vermeld, zijn verwijderd.
- Dubbele regels met identieke informatie over gedetineerden, misdragingen en dag van het voorval zijn verwijderd.
- In TULP-GW kunnen meerdere velden per beschikking worden ingevoerd. De wijze van invoeren verschilt echter tussen medewerkers. Sommigen vullen slechts een enkel veld in, anderen vullen meerdere velden in. Hoeveel velden worden ingevuld is tevens afhankelijk van het voorval, of er zich meerdere gedragingen hebben voorgedaan. Er is voor gekozen om elk veld als een aparte gedraging te tellen. Als voor één beschikking bijvoorbeeld wordt ingevoerd dat men de orde of veiligheid heeft verstoord en dat men zich onacceptabel heeft gedragen richting het personeel, dan wordt elke gedraging apart geteld voor de resultaten. Een voorbeeld van hoe de data is getransformeerd valt te zien in figuur B1.3. Op basis van drie beschikkingen worden hier in 2021 dus vier gedragingen geteld (gerelateerd aan één gedetineerde), en in 2022 twee gedragingen (gerelateerd aan twee gedetineerden). Bij de meeste beschikkingen was echter alleen het eerste veld ingevuld. We hebben ter controle ook de resultaten uit onderdeel 3.5 gereproduceerd alleen op basis van het eerste veld. De resultaten waren nagenoeg gelijk aan de resultaten die in het rapport zijn gepresenteerd.

Figuur B1.3. Voorbeeld van datatransformatie met meerdere velden

SKN	Jaar	Gedraging 1	Gedraging 2	Gedraging 3
xxx.1	2021	Bezoek	Contrabande	Overig
xxx.2	2021	Onacceptabel gedrag (medebewoner)		
xxx.3	2022	Onacceptabel gedrag (medebewoner)	Onacceptabel gedrag (personeel)	

SKN	Jaar	Gedraging
xxx.1	2021	Bezoek
xxx.1	2021	Contrabande
xxx.1	2021	Overig
xxx.2	2021	Onacceptabel gedrag (medebewoner)
xxx.3	2022	Onacceptabel gedrag (medebewoner)
xxx.3	2022	Onacceptabel gedrag (personeel)

- De data tot en met 2016 wordt als minder betrouwbaar beschouwd, daarom wordt alleen data vanaf 2017 gebruikt. Sowieso verschilt de datakwaliteit tussen de jaren, waardoor de resultaten met zorg moeten worden geïnterpreteerd.
- Er zijn alleen regels behouden van SKN's die ook in het algemene populatiebestand zitten, zodat de resultaten betrekking hebben op dezelfde populatie.

Na het toepassen van deze criteria bleven er 40.685 regels over. Er zijn nog enkele kanttekeningen te benoemen bij het beschikkingenbestand. De gepresenteerde resultaten weerspiegelen niet noodzakelijk objectieve ontwikkelingen in de mate en aard van gedragingen. Lang niet alle voorvallen worden geregistreerd en registratie is ook afhankelijk van de medewerker ter plekke. Bovendien kan het zijn dat het bewustzijn rondom en de sturing op registratie in de loop der jaren is toegenomen, waardoor er diverse registratie-effecten optreden. Verder is voor de beschikkingen alleen het SKN-nummer beschikbaar, niet het parketnummer. Dit betekent dat er geen inzicht kan worden gegeven in de relatie tussen detentieduur en beschikkingen. Het maakt nogal een verschil of een gedetineerde bijvoorbeeld 365 dagen zit in één jaar en voor één misdrijving zorgt, of dat een gedetineerde in een detentieduur van enkele dagen voor meerdere misdrijvingen zorgt.

Bijlage II Topiclijsten

BII.1 Algemene topiclijst

Onderzoek Aanpak Georganiseerde Ondernijnde Criminaliteit en de mogelijke gevolgen voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Introductie

- Voorstellen
- Doel onderzoek uitleggen
- *Informed consent* formulier ondertekenen
- Anonimiteit/ vertrouwelijkheid en vragen interview op te nemen

Algemeen respondent

- NAW
- Achtergrond (opleiding, vorige functies, etc.)
- Wat is jouw huidige functie binnen de PI/DJI?
 - Hoe lang?
 - Wat zijn je dagelijkse bezigheden?
- Wat is de [PI] voor soort PI?
 - Hoeveel mensen werken er?
 - Wat zie je als de grootste uitdaging voor jouw werk binnen deze PI (of DJI breed)?
 - Als AIT, dan specifiek vragen naar ervaringen.
 - Hoeveel gedetineerden GVM/ hoog risico?

Ondernijning/ VCHD (1): Definities

- Wat is je/ jullie beeld bij ondernijning/ georganiseerde ondernijnde criminaliteit?
 - Concrete voorbeelden
- Wat versta je onder VCHD?
 - Concrete voorbeelden
- Wat is het verschil tussen VCHD en ondernijning?
- In hoeverre is de populatie gedetineerden veranderd?
 - Zo concreet mogelijk, periode en waar blijkt dat uit?

Ondernijning/VCHD (2): Concrete ervaringen

- Welke vormen van ondernijning vinden er plaats in deze PI?
 - Concrete voorbeelden en zoveel mogelijk vragen naar ervaring
- Hoe is of wordt jouw functie/ werk beïnvloed door ondernijning/ VCHD?
 - Concrete voorbeelden en zoveel mogelijk vragen naar ervaring
- Hoe worden deze voorbeelden gedocumenteerd?
 - Registraties TULP/GW, analyses BIV, landelijk?
 - Mogelijkheden om in te zien?
- In hoeverre je een ontwikkeling in wat deze vormen van ondernijning?

- Denk aan: Frequentie, soort praktijken, etc.
- Hoe zou je die ontwikkeling verklaren?
- Wie zijn er betrokken bij deze vormen van ondermijning?
 - Zo specifiek mogelijk en vragen naar ervaring
 - Meer/ anders voor doelgroep AIT?
 - In hoeverre zie je hierin een ontwikkeling?
- Waar zitten naar jouw beleving de risico's (in je functie of in het algemeen in de PI?) rondom ondermijnende criminaliteit/ VCHD?
 - Bijvoorbeeld: veiligheid medewerkers, toegang externe partijen tot PI's (leveranciers, advocaten, etc).

Ondermijning/ VCHD (3): Gevolgen medewerker PI en DJI

- Wat wordt er ondernomen om ondermijnende criminaliteit/ VCHD te voorkomen of tegen te gaan? (bijvoorbeeld trainingen/ protocollen)
 - Voorkomen
 - Tegengaan
 - En uitsplitsen naar: (1) Binnen de PI? En (2) Binnen DJI? Allebei zo concreet mogelijk uitvragen, met aandacht voor waar het gemeld wordt en gedocumenteerd wordt
- Met welke partners wordt er samengewerkt als het gaat om het voorkomen of tegengaan van ondermijnende criminaliteit/ VCHD (in deze PI of binnen DJI breed)
- Wat zijn de uitdagingen als het gaat om het voorkomen of tegengaan van ondermijnende criminaliteit/ VCHD? (afhankelijk van respondent voor deze PI of anders DJI breed)
 - Samenwerking ketenpartners?
 - Delen informatie?
- Wat mist er/ ontbreekt er om ondermijnende criminaliteit/ VCHD te voorkomen/ tegen te gaan?
 - Wat hebben medewerkers nodig/ waar hebben ze behoefte aan?
 - Waar is binnen DJI behoefte aan?
- Je hebt verschillende problemen/ uitdagingen geconstateerd rondom ondermijning/VCHD in de PI. Waar zie je oplossingen?
 - Bijvoorbeeld: specifieke regimes voor specifieke gedetineerden? Rotatie van personeel/ gedetineerden?

Afsluiting

- Zijn er thema's die je hebt gemist/ nog wilt bespreken/ benoemen?
- Suggesties voor andere gesprekspartners
- Suggesties voor bronnen om in te zien/ te analyseren?
- Eventueel te benaderen voor vervolgesprek?

BII.2 Topiclijst gedetineerden

Onderzoek Aanpak Georganiseerde Ondernijnde Criminaliteit en de mogelijke gevolgen voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Introductie

- Voorstellen
- Doel onderzoek uitleggen
- *Informed consent* formulier ondertekenen
- Anonimiteit/ vertrouwelijkheid en vragen interview op te nemen

Algemeen respondent

- NAW
- Achtergrond detentie
- PI/ afdeling (huidige straf, andere ervaringen detentie)
 - Wat is dit voor soort PI (vergeleken met andere PI's)?
 - Wat voor soort afdeling?
 - Wat voor soort gedetineerden zitten er?
 - Wat is de sfeer onder de gedetineerden?
 - Hoe zou je de medewerkers omschrijven?
 - Veranderingen op dat vlak?
 - Wat is naar jouw idee het grootste probleem als gedetineerde in deze PI?

Ondernijning/ VCHD (1)

- Wat moeten wij weten over georganiseerde criminaliteit in de PI?
- Wat merken jullie van georganiseerde misdaad/ ondernijning als gedetineerde?
 - Concrete voorbeelden?
 - Binnen
 - Maar ook van buiten naar binnen en van binnen naar buiten
 - Wie zijn daarbij betrokken?
 - Hoe gaat dat?
- In hoeverre zijn jullie bekend met VCHD?
 - Concrete voorbeelden?
 - Wie zijn daarbij betrokken?
 - Hoe gaat dat?
- In hoeverre is de populatie gedetineerden veranderd?
 - Zo concreet mogelijk, periode en waar blijkt dat uit?
- Waar zitten naar jouw beleving de risico's rondom ondernijnde criminaliteit/ VCHD?
 - Bijvoorbeeld: veiligheid medewerkers, toegang externe partijen tot PI's (leveranciers, advocaten, etc)..

Ondernijning/ VCHD (2): Gevolgen gedetineerden?

- Wat merken jullie als gedetineerde van wat er wordt ondernomen om ondernijnde criminaliteit/ VCHD te voorkomen of tegen te gaan?
- Als AIT/ ISO, dan bekend wat redenen en consequenties?

- Hoe kijken jullie aan tegen het gevangenisregime?
 - In de gaten gehouden worden?
 - Strenger? Of juist meer vrijheid?
 - Rol andere gedetineerden
 - Rol medewerkers
- Hoe zit het met re-integratie?
 - Wat merken jullie daarvan onder gedetineerden?
- Wat zou er anders moeten in deze PI?
- Wat zou er beter kunnen in deze PI?
- Je hebt verschillende problemen/ uitdagingen geconstateerd rondom ondermijning/VCHD in de PI. Waar zie je oplossingen?
 - Bijvoorbeeld: specifieke regimes voor specifieke gedetineerden? Rotatie van personeel/ gedetineerden?

Afsluiting

- Zijn er thema's die je hebt gemist/ nog wilt bespreken/ benoemen?

Bijlage III Informed consentformulieren

BIII.1 Informatiebrochure medewerkers

Naam hoofdonderzoeker*:	Robby Roks, Gijs Custers, Joost Jansen, Richard Staring, Sanne Struijk
Erasmus Universiteit Rotterdam/ specifieke faculteit*:	Erasmus School of Law, Department Law, Crime and Society
Naam financierende organisatie*:	WODC
Projectnaam en versie*:	Aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit en de mogelijke gevolgen voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Introductie

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum verrichten onderzoekers van het departement Law, Crime and Society (Erasmus Universiteit Rotterdam) een onderzoek naar de mogelijke consequenties van de aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De aanleiding voor dit onderzoek vormt de verwachting dat de toegenomen instroom van gedetineerden betrokken bij de georganiseerde ondermijnende criminaliteit leidt tot meer (fysiek) geweld in detentie en tot het voortzetten van crimineel handelen in gevangenissen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI's). In dit onderzoek beantwoorden we de vragen (1) naar de ontwikkelingen die zich voordoen in de instroom van gedetineerden die betrokken zijn bij georganiseerde ondermijnende criminaliteit en (2) naar de gevolgen voor DJI als verantwoordelijke organisatie voor de detentie van justitiabelen in Nederland?' De eerste vraag zal beantwoord worden via kwantitatieve analyse van instroomgegevens in de DJI. De tweede vraag wordt beantwoord via een kwalitatieve analyse van interviews met verschillende actoren en beschikbare registraties binnen de DJI's. Het onderzoek kent drie fases. Wij benaderen u voor deelname aan de eerste exploratieve fase van dit onderzoek waarin we op basis van oriënterende gesprekken met personen die aan de DJI gerelateerde sleutelposities innemen tot een nadere selectie willen komen van relevante kwantitatieve en kwalitatieve databronnen als ook relevante functies/posities binnen DJI's om zo de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Met dit toestemmingsformulier informeren we u over het onderzoek en nodigen we u uit om hieraan deel te nemen. U kunt een van de onderzoekers om uitleg vragen wanneer iets onduidelijk is.

Het doel van het onderzoek

Tijdens het onderzoek zullen we inzicht genereren in de betekenis van de instroom van gedetineerden met een georganiseerde ondermijnende criminaliteit achtergrond en de mogelijke gevolgen van deze instroom voor de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Type onderzoek

Het volledige onderzoek kent een looptijd van elf maanden. Gedurende de komende weken zullen wij u vragen om deel te nemen aan een interview. Mocht u daarmee instemmen, dan zullen wij u één keer bezoeken voor een interview dat ongeveer 60 tot 90 minuten zal duren.

Deelnameselectie

U wordt uitgenodigd om aan dit onderzoek deel te nemen vanuit uw positie binnen de DJI en uw kennis over DJI en de verschillende detentieregimes.

Vrijwillige deelname

U beslist zelf of u deelneemt aan dit onderzoek. U kunt later van gedachten veranderen en uw deelname beëindigen, ook als u al eerder toestemming heeft gegeven.

Recht om toestemming in te trekken

U mag uw toestemming voor het gebruik van de gegevens die u heeft verstrekt intrekken met uitzondering van toestemming voor gegevens die zijn geanonimiseerd. Als u besluit niet meer mee te doen aan dit onderzoek, hoeft u dit niet uit te leggen en heeft dit voor u verder geen gevolgen.

Procedures

Wij nodigen u uit om aan dit onderzoeksproject deel te nemen. Indien u besluit deel te nemen, zal u gevraagd worden deel te nemen aan een interview met een van de onderzoekers. Als u tijdens het interview een vraag niet wenst te beantwoorden, hoeft dat niet en gaat de interviewer door naar de volgende vraag. Van het hele interview wordt een geluidsopname gemaakt, maar niemand zal in de opname met zijn of haar naam worden aangeduid. Aan het eind van het interview krijgt u de gelegenheid om op uw antwoorden terug te komen. Als u het niet eens bent met mijn aantekeningen of als ik u verkeerd heb begrepen, kunt u vragen om gedeelten ervan te laten aanpassen of schrappen.

Potentiële voordelen

Deelname aan dit onderzoek zal ons en de beleidsmakers helpen om meer te weten te komen over de mogelijke consequenties van een eventuele verhoogde instroom van GOC gedetineerden voor de DJI's, de gedetineerden en het personeel werkzaam in de DJI's. Deze inzichten zijn noodzakelijk om eventuele beleidsinterventies die effectief zouden kunnen zijn in het terugdringen van spanningen en geweld in de DJI's en het voorgezet criminele handelen in detentie te belemmeren en waar mogelijk tegen te gaan.

Vertrouwelijkheid

Informatie waardoor u direct kan worden geïdentificeerd wordt zo snel mogelijk losgekoppeld van uw antwoorden. De informatie wordt vervangen door een algemene term die niet herleidbaar is. Houd er rekening mee dat de antwoorden die u geeft vanwege uw specifieke positie mogelijk naar u te herleiden zijn, ook wanneer de direct naar u leidende informatie is verwijderd.

Het bewaren en delen van uw gegevens

Uw persoonsgegevens (zoals geluidsopnamen en andere documenten die in het kader van dit onderzoek werden gecreëerd of verzameld) zullen gedurende een periode van minimaal tien jaar na publicatie over het onderzoek op een veilige locatie worden opgeslagen. Dat geeft andere onderzoekers de mogelijkheid om te controleren of het onderzoek juist is uitgevoerd.

Het delen van de resultaten

We publiceren de resultaten op de website van het WODC zodat geïnteresseerden kennis kunnen nemen van het onderzoek.

Uw privacyrechten en contactgegevens

U mag vragen om uw persoonsgegevens in te zien, te wijzigen als ze niet kloppen of deze te verwijderen. Als u zich wilt beroepen op uw rechten of als u een vraag heeft over privacy in verband met dit onderzoek, kunt u via fg@eur.nl contact opnemen met de functionaris voor gegevensbescherming (FG) van de Erasmus Universiteit. Als u een klacht wilt indienen in verband met privacy, kunt u dit doen bij de nationale toezichthoudende instantie inzake persoonsgegevens in Nederland (Autoriteit Persoonsgegevens).

Met wie contact opnemen*

Als u vragen heeft, kunt u deze nu stellen of er later op terugkomen. Als u later vragen wilt stellen, kunt u contact opnemen met de projectleider van het onderzoek Robby Roks roks@law.eur.nl

Toestemmingsverklaring

Ik heb het informatie- en toestemmingsformulier gelezen en ik begrijp wat het doel van het onderzoek is en dat er gegevens van mij zullen worden verzameld. Het onderzoek is duidelijk aan mij uitgelegd en ik kreeg de gelegenheid vragen te stellen.

Door dit formulier te ondertekenen

1. geef ik toestemming voor deelname aan dit onderzoek;
2. bevestig ik dat ik ten minste 18 jaar oud ben;
3. geef ik aan dat ik begrijp dat deelname aan dit onderzoek geheel vrijwillig is; en

Toestemming

Geluid

Hierbij geef ik toestemming voor het maken van geluidsopnamen tijdens het onderzoek en voor het omzetten van mijn antwoorden in geschreven tekst.

☐

Naam van de deelnemer:

Handtekening van de deelnemer:

Datum:

BIII.2 Informatiebrochure: Onderzoek omstandigheden gevangenis

Robby Roks en Richard Staring (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Introductie In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verrichten wij namens de Erasmus Universiteit onderzoek naar de vraag of er meer gedetineerden die verbonden zijn met zware ondermijnende criminaliteit in de gevangenissen hun straf uitzitten en wat dit eventueel betekent voor de gevangenisregimes. Hiervoor willen we graag met gedetineerden spreken over de gevolgen van deze mogelijke instroom in de gevangenissen: wat betekent dat voor uw dagelijkse leven in de gevangenis? Hoe ervaart u een (zwaarder) regime in de gevangenis? Wij – Robby Roks en Richard Staring - zijn in dienst van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar we les geven aan studenten en wetenschappelijk onderzoek doen. Hieronder geven we informatie over het onderzoek en nodigen we u uit om mee te doen.

Het doel van het onderzoek: In dit deel van het onderzoek willen we met allerlei mensen praten over wat de gevolgen zijn van het verblijf van meer ‘zware jongens’ of ‘kopstukken’ voor de gevangenis en het dagelijkse leven in de gevangenis. We willen niet alleen met medewerkers van de gevangenis spreken. Wij vinden het juist belangrijk om de mensen die hier hun straf uitzitten te spreken en van hun ervaringen te leren.

Onderzoek: Gedurende de komende weken zullen we vragen of u wilt meedoen aan een interview. Mocht u daarmee instemmen, dan zullen we u één keer bezoeken voor een interview dat ongeveer een uur zal duren. U wordt uitgenodigd om aan dit onderzoek mee te doen omdat u veroordeeld bent en in een gevangenis verblijft en dus ervaring heeft met het gevangenisregime.

Vrijwillige deelname: U beslist zelf of u deelneemt aan dit onderzoek. U kunt later nog van gedachten veranderen en uw deelname stoppen. Als u besluit niet meer mee te doen aan dit onderzoek, hoeft u dit niet uit te leggen en heeft dit voor u verder geen gevolgen.

Werkwijze: Als u tijdens het interview geen antwoord op een vraag wilt geven, hoeft dat natuurlijk niet en gaat de interviewer door naar de volgende vraag. We zullen u aan het begin van het gesprek vragen of we het interview mag opnemen en als u dat niet goed vindt dan maken we aantekeningen. Opnemen is voor ons fijn want dan kunnen we beter luisteren.

Voordelen: Er zijn voor u geen directe voordelen verbonden met meedoen aan een interview. Wel wordt uw stem gehoord en serieus genomen en dat is belangrijk voor het toekomstige klimaat in een gevangenis.

Vertrouwelijkheid: Alles wat u vertelt, wordt onpersoonlijk gemaakt en door algemene termen vervangen. We vragen u niet naar persoonlijke informatie, we willen vooral weten wat het leven in de gevangenis voor u betekent. Uw deelname aan het onderzoek is anoniem en eventuele persoonlijke gegevens die hierbij horen worden vernietigd en niet bewaard. Het onderzoek wordt gepubliceerd op de website van het WODC zodat iedereen dit kan lezen.

Met wie contact opnemen: Als u later vragen wilt stellen, kunt u contact opnemen met de projectleider van het onderzoek Robby Roks roks@law.eur.nl

Toestemmingsverklaring

Ik heb het informatie- en toestemmingsformulier gelezen en ik begrijp wat het doel van het onderzoek is en dat u geïnteresseerd bent in mijn ervaringen met detentie en mijn visie op detentie. Het onderzoek is duidelijk aan mij uitgelegd en ik kreeg de gelegenheid vragen te stellen.

Door dit formulier te ondertekenen

1. geef ik toestemming voor deelname aan dit onderzoek;
2. bevestig ik dat ik ten minste 18 jaar oud ben;
3. geef ik aan dat ik begrijp dat deelname aan dit onderzoek geheel vrijwillig is; en

Toestemming

Geluid

Hierbij geef ik toestemming voor het maken van geluidsopnamen tijdens het onderzoek en voor het omzetten van mijn antwoorden in geschreven tekst.

☐

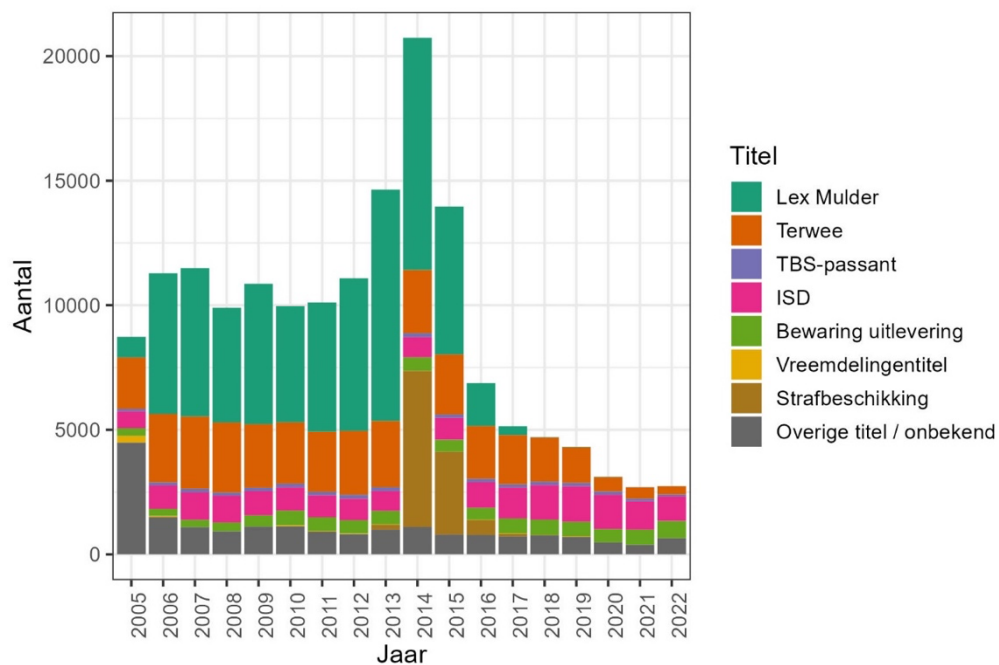
Naam van de deelnemer:

Handtekening van de deelnemer:

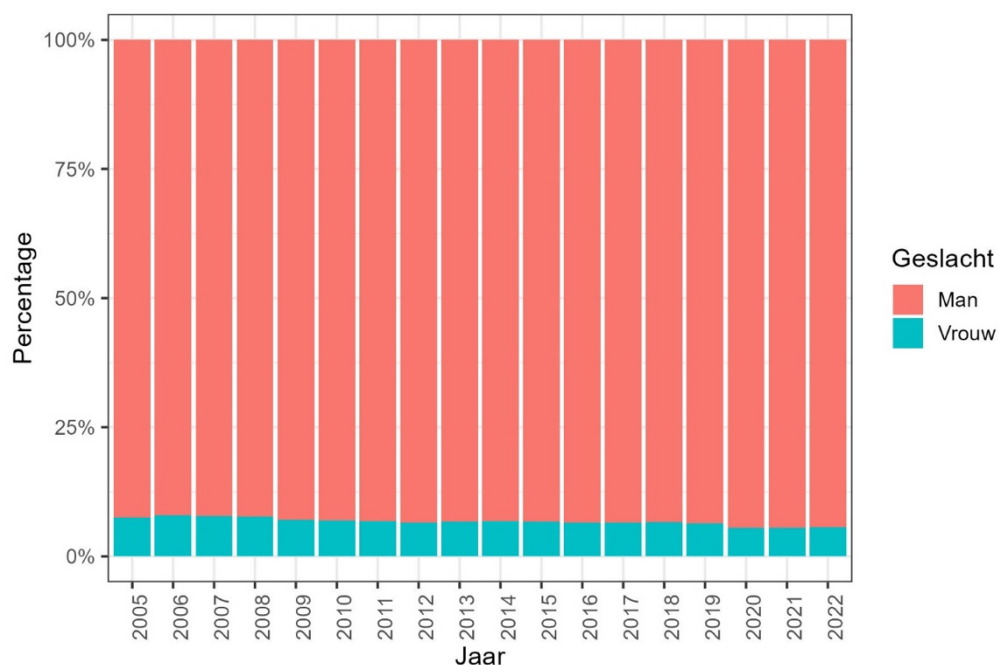
Datum:

Bijlage IV Aanvullende figuren Hoofdstuk 3

Figuur A1. Uitgesloten titels van de analyse per jaar in het gevangeniswezen 2005-2022, gebaseerd op parketnummers.



Figuur A2. Aandeel mannen en vrouwen in het gevangeniswezen 2005-2022.



Bijlage V Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. mr. A.A.J. Blokland

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en
Rechtshandhaving

Leden

Dr. E.F.J.C. van Ginneken

Dr. A.E. Jorna

J.J. Stuurman MSc

Drs. C.S. van Nassau

Universiteit Leiden

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Avans Hogeschool

Wetenschappelijk Onderzoek- en

Datacentrum (projectbegeleider)