

**Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie:  
Je gaat het pas zien als je het doorhebt**  
Onderzoek naar aard, omvang en aanpak -  
Conceptrapport

DSP-groep, Amsterdam, 20 september 2018

Aniek Verwest

[averwest@dsp-groep.nl](mailto:averwest@dsp-groep.nl)

06 2098 6096

Wendy Buysse

[wbuysse@dsp-groep.nl](mailto:wbuysse@dsp-groep.nl)

06-24384734

Paul van Egmond

[pvanegmond@dsp-groep.nl](mailto:pvanegmond@dsp-groep.nl)

06 1611 0884

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2 Methodische opzet en verantwoording</b>	<b>12</b>
2.1 Opzet en verantwoording inventarisatie	12
2.2 Opzet en verantwoording verdiepingsonderzoek	13
<b>3 Aard en omvang van VCHD</b>	<b>17</b>
3.1 Wat is VCHD?	17
3.2 Wat is er bekend over de omvang van VCHD?	18
3.3 Aard en omvang binnen de drie inrichtingen	20
3.4 Omvang van signalen gemeld bij politie	31
3.5 Profiel van daders en slachtoffers	32
<b>4 Conclusies aard en omvang</b>	<b>36</b>
<b>5 Aanpak VCHD</b>	<b>39</b>
5.1 Betrokken partijen	39
5.2 Beleid voor signaleren en melden	40
5.3 Beleid opvolgen van meldingen	42
5.4 Aanpak in de drie inrichtingen	45
<b>6 Maatregelen voor een betere aanpak</b>	<b>57</b>
6.1 Inzet verbetermaatregelen	57
6.2 Initiatieven voor een meer proactieve aanpak	59
6.3 Verbetermaatregelen volgens de praktijk	62
<b>7 Conclusie aanpak</b>	<b>65</b>
<b>8 Slotbeschouwing</b>	<b>68</b>

## **Bijlagen**

Literatuurlijst	71
Bijlage 1 Afkortingen	74
Bijlage 2 Respondenten inventarisatie	75
Bijlage 3 Deelnemers groepsinterviews verdieping	76
Bijlage 4 Definities VCHD	77
Bijlage 5 Aanbevelingen en onderzoek Inspectie J&V	80

# Samenvatting

Gedetineerden die tijdens detentie hun criminele activiteiten voortzetten overtreden de regels en maken misbruik van de vrijheden die hen worden geboden binnen het penitentiaire recht. Ze plegen daarnaast nieuwe strafbare feiten waar de samenleving schade van ondervindt. Dit onderzoek naar voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) richt zich op de aard, omvang en aanpak. Het onderzoek bestaat uit twee delen: een inventariserend onderzoek naar wat al bekend is over het fenomeen en een verdieping in de vorm van een actiegericht praktijkonderzoek in twee Penitentiaire Inrichtingen (PI) en een Justitiële Jeugd Inrichting (JJI).

## *Definitie VCHD*

VCHD gaat over criminele activiteiten van gedetineerden die binnen een inrichting plaatsvinden en die mogelijk een relatie hebben met de buitenwereld. Over welke gedragingen wel en niet onder de definitie vallen, wordt verschillend gedacht. De inrichtingen beschouwen niet alleen het voortzetten van criminele activiteiten, maar ook het ontplooiën van nieuwe activiteiten als VCHD. De voorbereidende handelingen of activiteiten die op zichzelf niet strafbaar zijn, maar die wel aanzetten tot, of die criminele activiteiten mogelijk maken, beschouwen we in dit onderzoek ook als VCHD.

## *Daders en slachtoffers VCHD*

Eerder onderzoek en ook maatregelen om VCHD tegen te gaan, richtten zich vooral op beroepscriminelen. Uit ons onderzoek in drie inrichtingen blijkt dat niet alleen beroepscriminelen zich bezighouden met VCHD, ook andere gedetineerden doen dat, uit eigen vrije wil of onder dwang van andere gedetineerden. Signalen van VCHD worden binnen inrichtingen bij de brede groep gedetineerden gezien, ook bij de jongeren in de JJI. We zien daarbij 'leiders' en 'slachtoffers'. De eerste groep blijft vaak buiten beeld omdat niet valt te bewijzen dat zij zich schuldig maken aan VCHD, maar signalen wijzen wel in hun richting. Kwetsbare gedetineerden, bijvoorbeeld gedetineerden met een (licht) verstandelijke beperking, lopen het risico door de leiders ingezet te worden voor het plegen van VCHD. Dit gaat gepaard met bedreiging en afpersing. Deze groep is dus zowel dader als slachtoffer.

## *Aard en omvang*

In ons onderzoek hebben we een kwalitatief beeld verkregen van de aard en omvang. VCHD is slechts beperkt onderwerp van gesprek in de inrichtingen en het bewust zijn van signalen onder medewerkers is (mede daardoor) beperkt. In de drie inrichtingen waar wij ons onderzoek uitvoerden groeide het bewustzijn doordat wij in gesprek gingen over het fenomeen.<sup>1</sup> Dagelijks worden door medewerkers signalen gezien van VCHD. Hierbij gaat het om zachte en harde signalen (zoals gedetineerden die weigeren met verlof te gaan en verdachte geldtransacties), overtredingen van de regels van de beginselenwet (zoals bezit en invoer van mobiele telefoons en drugs) en criminele activiteiten (zoals drugshandel en afpersing van mede gedetineerden).

---




















<sup>1</sup> Bij de start gaf een deel van de medewerkers aan geen signalen van VCHD waar te nemen. Echter, nadat andere deelnemers wel signalen noemden, werden steeds meer signalen genoemd (ook door de deelnemers die eerst zeiden geen signalen te hebben gezien).

In de PI's leverde het onderzoek naar aard en omvang onderstaand beeld op:

- **Frequent tot dagelijks** worden signalen opgevangen van gedetineerden die zich samen isoleren, gedetineerden die opvallend sociaal wenselijk gedrag vertonen, het (vermoeden van het) bezit van een telefoon, het invoeren van contrabande en drugsbezit.
- **Signalen die regelmatig worden opgevangen, tot een paar keer per maand** zijn gedetineerden die niet met verlof willen gaan, gesprekken tussen gedetineerden over criminele activiteiten, onlogische contacten tussen gedetineerden, verdachte geldstortingen en het afpersen en bedreigen van medegedetineerden.
- **Signalen die af en toe (naar schatting eens in de paar maanden tot maandelijks)** worden opgevangen zijn gedetineerden die vragen om overplaatsing omdat ze onder druk worden gezet in verband met VCHD, gedetineerden die hun bezoek proberen te ontlopen, gedetineerden die hun bezoek niet kennen, personen uit het criminele netwerk die op bezoek komen in de inrichting, het spreken in codetaal en onderschepte brieven met daarin signalen van VCHD.

In de JJI werden dezelfde signalen waargenomen, maar minder frequent:

- **Frequent** worden signalen opgevangen van jongeren die opvallend sociaal wenselijk gedrag vertonen, het (vermoeden van het) bezit van een telefoon en invoeren van contrabande.
- **Signalen die regelmatig worden opgevangen** zijn jongeren die zich samen isoleren, onlogische contacten tussen jongeren, niet met verlof willen gaan, gesprekken tussen jongeren over criminele activiteiten en vermoeden van het afpersen en bedreigen van medegedetineerden.
- **Signalen die af en toe** worden opgevangen zijn jongeren die proberen hun verlof te ontlopen of om overplaatsingen vragen, waarbij het vermoeden is dat dit gebeurt omdat ze onder druk worden gezet in verband met VCHD, personen uit het criminele netwerk die op bezoek komen in de inrichting, het spreken in codetaal en contact tijdens verlof tussen verlofgangers en jongeren die binnen zitten.

	Zowel PI's als JJI	PI's	JJI
Frequente signalen	sociaal wenselijk gedrag  bezit drugs  bezit telefoon  invoer contrabande 	 samen isoleren	
Regelmatische signalen	gesprekken criminele activiteiten  bedreiging/afpersing  onlogische contacten 	 weigeren verlof  verdachte geldstortingen	 samen isoleren
Af en toe signalen	crimineel bezoek  verzoek overplaatsing  codetaal 	weigeren bezoek  bezoek niet herkennen  brieven VCHD 	 verlofgangers bezoeken gevangenen  weigeren verlof

### *Aanpak VCHD*

Bij de aanpak van VCHD zijn DJI, de politie en het OM betrokken. DJI richt zich op de rust en orde binnen de inrichting en niet op opsporing. De politie en het OM focussen zich vooral op beroepscriminelen en/of gedetineerden naar wie nog een onderzoek loopt. Het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) is als landelijk informatieknooppunt de schakel tussen DJI, politie en OM in de aanpak van VCHD. Het beleid is dat signalen van VCHD gemeld worden bij het GRIP. Het GRIP heeft zelf geen opsporingscapaciteit. Wanneer het GRIP inschat dat een signaal aanleiding geeft voor verder onderzoek, dan geeft zij het signaal door aan de recherche van een bijbehorend basisteam of de eenheidsrecherche. Het aantal signalen dat door de inrichtingen gemeld wordt bij het GRIP is verhoudingsgewijs klein, gelet op de signalen die zij dagelijks zien. Gedurende de onderzoeksperiode naar de omvang van VCHD (drie maanden) werden er door de drie inrichtingen samen acht signalen gemeld bij het GRIP.

Een inrichting kan ook zelf maatregelen treffen. Bij een overtreding van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) of Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bij) kan de directeur van de inrichting eigenstandig een disciplinaire straf opleggen of toezichtmaatregelen instellen. Bij een strafbaar feit, in de zin van het Wetboek van Strafrecht, kan de inrichting aangifte doen en kan opsporing en vervolging volgen.

Binnen de drie onderzochte inrichtingen wordt ingezet op het voorkomen en aanpakken van VCHD. Daarbij moeten we aantekenen dat de twee PI's voor ons onderzoek geselecteerd zijn, omdat zij meer dan de gemiddelde inrichting (proactief) aandacht hebben voor VCHD. De wijze waarop de inrichtingen zich inzetten verschilt: gecentreerde inzet door het vrijmaken van één persoon of het groepsgewijs delen, verzamelen en/of duiden van signalen. Bij de inrichtingen en de partners is bereidheid voor een gezamenlijke aanpak, in de dagelijkse uitvoeringspraktijk ontbreekt deze nog.

### *Knelpunten melden signalen*

Het onderzoek laat zien dat het signaleren van VCHD (penitentiaire scherpste) nauwelijks prioriteit heeft en ook het melden van signalen kent een aantal knelpunten:

- ③ Medewerkers ervaren spanning tussen de verschillende rollen die zij hebben ten aanzien van gedetineerden. Zo vergt de mentorrol van een penitentiair inrichtingswerker (Piw'er) het opbouwen van vertrouwen bij gedetineerden en het motiveren van gedetineerden om te werken aan een terugkeer in de maatschappij. Tegelijkertijd moeten Piw'ers ongewenst gedrag zoals VCHD signaleren en melden.
- ③ Medewerkers zijn terughoudend met delen van (zachte) signalen. Redenen zijn dat ze geen losse vermoedens willen verspreiden, ze onbekend zijn met het GRIP, ze hun geloofwaardigheid bij het GRIP denken te verliezen als ze te vaak zwakke signalen melden of dat ze bang zijn dat gedetineerden te weten komen wie er heeft gemeld.
- ③ De registratie in de inrichtingen heeft beperkingen. Signalen worden niet geregistreerd wegens gebrek aan tijd, het niet beschikken over een goed systeem of vanwege het recht op inzage door gedetineerden. Een mogelijkheid is alle signalen aan het GRIP te melden en daar te (laten) registreren. Enerzijds vindt het GRIP het belangrijk dat alle signalen worden gemeld, maar anderzijds

wil het GRIP ervoor waken als registratiesysteem voor DJI te fungeren. Hoe dit zich tot elkaar verhoudt is onduidelijk.

- De communicatie tussen de partners verloopt soms moeizaam. Zo ontvangen medewerkers in de inrichtingen vaak geen terugkoppeling over wat er met hun meldingen gebeurt. Dit ontmoedigt hen om te melden.

#### *Knelpunten opvolgen van meldingen*

Wanneer signalen van VCHD worden gezien en gemeld, worden deze zeer beperkt opgevolgd. Hier liggen de volgende knelpunten aan ten grondslag:

- Medewerkers in de inrichtingen ervaren dat zij slechts beperkt handelingsmogelijkheden hebben. Zij zijn niet opgeleid of bevoegd voor het opsporen van strafbare feiten. Zij mogen wel telefoongesprekken van gedetineerden afluisteren of post controleren. Dit is echter maar beperkt toegestaan en ook capaciteit is een beperkende factor. Zo komen reguliere celinspecties bijvoorbeeld vaak te vervallen. Daarnaast zijn disciplinaire straffen volgens medewerkers laag en weinig effectief. Plegers van VCHD worden vaak overgeplaatst, maar daarbij worden de signalen vaak niet (goed) gedeeld. Dit maakt de kans dat dit gedrag zich in de nieuwe inrichting voortzet groot.
- VCHD heeft geen hoge prioriteit bij politie en OM. Het GRIP heeft zelf geen opsporingscapaciteit en is 'slechts' een informatieknoppunt. Zij zijn voor opsporing afhankelijk van de inzet van de eenheden. Vaak pakken eenheden signalen die zij van het GRIP krijgen niet op. Volgens het GRIP komt dit doordat eenheden geen prioriteit geven aan personen die toch al vast zitten, zeker niet als zij al afgestraft zijn en er dus geen lopend onderzoek meer is. Ook is vaak onduidelijk welke eenheid verantwoordelijk is en zijn er binnen de eenheden geen vaste contactpersonen.



# 1 Inleiding

*'Veroordeelden kunnen vanuit hun cel praktisch ongehinderd doorgaan met hun criminele handel en wandel. Dat blijkt uit een onderzoek van het Openbaar Ministerie, DJI en de politie dat de researchredactie van RTL Nieuws heeft opgevraagd bij de Nationale Recherche. Het probleem wordt daarin 'urgent', 'hardnekkig' en 'ernstig' genoemd. Geconcludeerd wordt dat politie en justitie 'onvoldoende in staat zijn om dit tegen te gaan!.' (RTL nieuws, 03 februari 2015)*

In 2015, 2016 en 2017 werd in de media geregeld gesuggereerd dat gedetineerden hun criminele activiteiten konden voortzetten tijdens hun verblijf in een Penitentiaire Inrichting (PI). Het doel van detentie is onder meer de maatschappij te beschermen. Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) ondermijnt dit doel. Als gedetineerden tijdens detentie hun criminele activiteiten kunnen voortzetten of nieuwe activiteiten kunnen ontplooiën, overtreden ze de regels en maken ze misbruik van de vrijheden die hen worden geboden binnen het penitentiaire recht. Ze plegen daarnaast nieuwe strafbare feiten waar de samenleving schade van ondervindt. Tot slot kan VCHD ook de veiligheid in de inrichting ondermijnen.

Er is weinig zicht op de aard en omvang van VCHD. De (vertrouwelijke) onderzoeken die er zijn richten zich vooral op VCHD bij de zogenaamde 'beroepscriminelen'. Er is weinig bekend over zowel de mate waarin andere gedetineerden hun criminele activiteiten voortzetten tijdens detentie, als de praktische invulling van de aanpak van VCHD in PI's en JJI's (justitiële jeugdinrichtingen). Wat is de rol van de inrichtingen, de politie en het OM? Wat werkt in de aanpak van VCHD volgens de betrokkenen en welke knelpunten signaleren zij in de aanpak van VCHD? In opdracht van Politie en Wetenschap heeft DSP-groep tussen 1 februari 2017 en 1 juli 2018 een verkennend beschrijvend onderzoek uitgevoerd naar VCHD. Het doel van dit onderzoek is om een aanzet te geven voor een effectievere aanpak van VCHD. Dit door enerzijds een beschrijving te geven van de aard en omvang van het fenomeen VCHD – breder dan alleen onder de zogenaamde beroepscriminelen – en de mate waarin signalen herkend worden, en anderzijds door een beschrijving te geven van de aanpak van VCHD in de praktijk. Kennis over VCHD en de mogelijkheden voor aanpak kunnen een belangrijke rol spelen bij het in de toekomst beter signaleren en aanpakken van dit fenomeen.

Het signaleren en aanpakken van VCHD is een gezamenlijke inspanning van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de politie en het OM. Zij hebben verschillende taakstellingen kijkend naar VCHD en dat maakt het ook meteen een complex fenomeen. DJI richt zich vanuit zijn taakopvatting vooral op rust en orde binnen de inrichting. De focus van de inrichtingen is vooral gericht op interne veiligheid en minder op wat een gedetineerde richting de buitenwereld doet. De politie is belast met de opsporing van strafbare feiten. De opsporing en aanpak van strafbare feiten gepleegd vanuit detentie behoort hiermee tot het taakgebied van de politie. In Nederland houdt echter opsporing door de politie in de regel op als een verdachte gedetineerd raakt en is afgestraft. Dat wil zeggen dat de politie een gedetineerde vaak uit het oog verliest als deze vast komt te zitten en er geen openstaande zaak meer is. Wel heeft de politie een landelijk informatieknoppunt

voor de uitwisseling met de inrichtingen: het GRIP (Gedetineerden Recherche Informatiepunt). Het OM is verantwoordelijk voor de vervolging. Vanuit het OM lijkt de focus bij VCHD voornamelijk op georganiseerde criminaliteit en de bijbehorende beroepscriminelen te liggen.

## Onderzoeksvragen

In dit onderzoek beantwoorden we de onderstaande hoofdvragen met bijbehorende deelvragen:

### 1 Wat is een inschatting van de aard en omvang van VCHD?

- ③ *Wat zijn signalen die kunnen wijzen op VCHD?*
- ③ *Wat zijn risicoprofielen van gedetineerden die zich bezig houden met VCHD?*
- ③ *Hoeveel signalen en verdenkingen van VCHD hebben zich voorgedaan in de looptijd van dit onderzoek binnen de drie geselecteerde inrichtingen?*

### 2 Hoe kan VCHD het beste aangepakt worden?

- ③ *Hoe en door wie wordt in de huidige situatie ingezet op het signaleren van VCHD?*
- ③ *Hoe is in de drie geselecteerde inrichtingen omgegaan met signalen en verdenkingen van VCHD?*
- ③ *Waar liggen verbetermogelijkheden? Welke lessen zijn te trekken uit eerdere en huidige initiatieven voor het aanpakken van VCHD?*
- ③ *Welke dilemma's kunnen een rol spelen bij de aanpak van VCHD?*

## Aanpak van het onderzoek

VCHD – en het signaleren en aanpakken van VCHD – bij de bredere groep van gedetineerden is een fenomeen waarover nog weinig bekend is. Een praktijkgericht en kwalitatief onderzoek past daarom het best bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Op basis van kwalitatieve onderzoeksmethoden wordt een beschrijving gegeven van de verschijningsvormen en de aanpak. Het onderzoek is exploratief van aard. We hebben het fenomeen op twee manieren bekeken. Enerzijds door te kijken naar de reeds beschikbare kennis over VCHD en het huidige beleid, en de visie op VCHD van de verschillende betrokken ketenpartners. Anderzijds door een kwalitatief verdiepingsonderzoek te doen in drie inrichtingen naar de aard en omvang van VCHD en de aanpak in de praktijk.

## Leeswijzer

We presenteren in deze rapportage achtereenvolgens de opzet en de methodische verantwoording (hoofdstuk 2), de aard en omvang van VCHD (hoofdstuk 3), de conclusie aard en omvang (hoofdstuk 4), de aanpak van VCHD (hoofdstuk 5), de verbetermaatregelen (hoofdstuk 6) en de conclusie aanpak (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 sluiten we af met een slotbeschouwing.

We willen iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek hartelijk danken. Een speciaal woord van dank voor de medewerkers van de inrichtingen: door hun open houding en persoonlijke verhalen hebben ze ons een waardevolle inkijk in de wereld van hun inrichtingen gegeven.

## 2 Methodische opzet en verantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee delen:

- 1 Een inventariserend onderzoek van de beschikbare kennis over VCHD en het huidige beleid en de visie op VCHD van de verschillende betrokken ketenpartners, en nieuwe initiatieven voor de bestrijding van VCHD. De resultaten van dit onderdeel vormden de input voor de inrichting van het tweede deel van het onderzoek.
- 2 Een kwalitatief verdiepingsonderzoek in drie inrichtingen naar de aard en omvang van VCHD en de aanpak in de praktijk.

Hierna volgt voor beide onderdelen een beschrijving van de methodische opzet en verantwoording.

### 2.1 Opzet en verantwoording inventarisatie

#### Doel

Het doel van het inventarisatieonderzoek was om inzicht te krijgen in de beschikbare (wetenschappelijke) kennis over het fenomeen VCHD, het huidige beleid en de visie op VCHD bij de betrokken ketenpartners, en nieuwe initiatieven voor de bestrijding van VCHD.

#### Methode

Voor het inventarisatieonderzoek is deskresearch uitgevoerd, hebben interviews plaatsgevonden met betrokken ketenpartners en heeft een expertsessie plaatsgevonden.

##### *Deskresearch*

Om een eerste inzicht te krijgen wat VCHD is, de verschijningsvormen van VCHD en wijze waarop VCHD wordt aangepakt, is een documentenanalyse uitgevoerd van de beschikbare beleidsdocumenten. Deze zijn via internetsearch gevonden en de respondenten van DJI, OM en politie is in de interviews gevraagd relevante documenten aan te leveren. Daarnaast heeft een beperkt literatuuronderzoek plaatsgevonden naar wetenschappelijke publicaties over VCHD. Het literatuuronderzoek leverde slechts enkele relevante publicaties op. Via respondenten is bekend dat enkele onderzoeken naar VCHD niet openbaar zijn gepubliceerd.

##### *Semigestructureerde interviews*

Om zicht te krijgen op de bestaande inzichten over, visies op, ervaringen met de aanpak en de rol en samenwerking van de verschillende ketenpartners, hebben we vijftien semigestructureerde interviews afgenomen met respondenten van de betrokken ketenpartners DJI, OM) en politie (zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten). Relevante respondenten zijn benaderd via de sneeuwbal methode. We zijn begonnen met interviews met betrokken beleidsmedewerkers van DJI. Deze respondenten hebben we gevraagd om ons in contact te brengen met relevante respondenten bij de ketenpartners. Aan die respondenten hebben we vervolgens weer gevraagd om ons in contact te brengen met andere relevante

respondenten. Voor de semigestructureerde interviews is een topiclijst opgesteld met de volgende thema's: bekendheid van VCHD en de aanpak binnen de organisatie, samenwerking met ketenpartners, specifieke initiatieven, aard van VCHD en signalen van VCHD. Een nevendoeel van de interviews was het creëren van draagvlak voor het verdiepingsonderzoek.

Van de interviews is een verslag gemaakt. De resultaten uit de interviews zijn geordend naar drie thema's: Definitie en visie op VCHD, Signalen VCHD en risicoprofielen en Aanpak VCHD.

### *Expertsessie*

De bevindingen uit de deskresearch en de interviews zijn besproken in een expertsessie. Op basis van de interviews hebben we rond de voornoemde thema's stellingen geformuleerd voor de experts. Doel van de expertsessie was een terugkoppeling te krijgen op de bevindingen, aanvulling op de informatie uit de inventarisatie en input voor de inrichting van het verdiepingsonderzoek. Aan de expertsessie namen in totaal veertien experts (deels andere dan geïnterviewd) deel van politie, DJI, OM, Reclassering Nederland (RN) en de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)<sup>2</sup>. Van de expertsessie is een verslag gemaakt. De uitkomsten van de interviews en expertsessie zijn verwerkt in de resultaten.

## 2.2 Opzet en verantwoording verdiepingsonderzoek

### Doel

Het doel van het verdiepingsonderzoek was om via een beschrijving van de praktijk in justitiële inrichtingen beter zicht te krijgen op het fenomeen VCHD, de hoeveelheid en aard van de signalen die worden gezien in de inrichtingen, de wijze waarop in de inrichting gereageerd wordt op signalen, de melding van signalen en (knelpunten binnen) de aanpak.

### Methode

Het was oorspronkelijk de bedoeling om het verdiepingsonderzoek uit te voeren in twee PI's. Omdat uit de inventariserende fase bleek dat er weinig bekend is over de omvang en aanpak van VCHD binnen JJI's is tevens een JJI betrokken in het onderzoek. Ook is de focus meer komen te liggen op een beschrijving van het fenomeen en de signalen voor VCHD en de aanpak binnen de inrichting (in plaats van op het volgen van een beperkt aantal casussen). Uit de deskresearch bleek dat in eerdere onderzoeken waarin casussen zijn gevolgd, het hard maken van vermoedens van VCHD bijna nooit lukt. Er is voor gekozen om signalen nauwgezet in kaart te brengen en daarmee meer zicht te krijgen op (de omvang van) het fenomeen.

Het verdiepingsonderzoek in de drie inrichtingen bestond per inrichting uit een startoverleg en drie groepsinterviews. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met medewerkers van het GRIP en OM over de meldingen in algemene zin en specifiek over de in het onderzoek participerende inrichtingen. Tot

---

<sup>2</sup> De RSJ toetst als beroepsrechter beslissingen die zijn genomen over personen die een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ondergaan: gedetineerden, tbs-gestelden en jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen.

slot zijn de basisteams van de politie waar de inrichtingen zijn gelegen telefonisch geïnterviewd over de samenwerking met de inrichtingen en hun visie op VCHD.

### **Actiegericht praktijkonderzoek**

Een belangrijke uitkomst van de inventarisatie was dat het thema VCHD door de verschillende taakstellingen van de ketenpartners gemakkelijk van de agenda verdwijnt en daarmee tussen wal en schip dreigt te vallen. Dit onderzoek draagt volgens de participerende inrichtingen en andere betrokkenen bij aan het op de agenda krijgen of houden van VCHD en om meer bewustzijn over VCHD binnen de inrichting te creëren. Het verdiepingsonderzoek heeft ook het karakter van een actieonderzoek. Door in de inrichtingen bijeenkomsten te organiseren hebben de deelnemers meer inzicht in het fenomeen gekregen, werden zij zich meer bewust van de signalen en werden contacten gelegd tussen ketenpartners. Zo werden bij de eerste bijeenkomst meteen visitekaartjes uitgewisseld tussen medewerkers van de inrichtingen, het GRIP en het OM. Ook leidde het bespreken van signalen tot meldingen bij het GRIP waar een inrichting dat eerst niet deed.

### **Selectie inrichtingen**

Voor de verdieping is gekozen voor twee PI's en een JJI. In overleg met DJI is de selectie tot stand gekomen. Gekozen is voor inrichtingen waar al enigszins geëxperimenteerd wordt met de aanpak van VCHD. Dit biedt meer mogelijkheden voor de beschrijving van het fenomeen en de mogelijke aanpak van VCHD, dan inrichtingen waar VCHD (nog) geen prioriteit heeft. In de rapportage worden de inrichtingen aangeduid met inrichting A, inrichting B en inrichting C. In onderstaand kader geven we een korte beschrijving van de inrichtingen.

#### **Korte beschrijving van de inrichtingen**

**Inrichting A** is een PI gesitueerd in het noorden van het land met een Huis van Bewaring en een gevangenis. Er verblijven zowel gedetineerden in voorlopige hechtenis als gedetineerden die al zijn afgestraft. In de PI is capaciteit voor ongeveer 280 volwassenen gedetineerden.

**Inrichting B** is een PI gesitueerd in de randstad. De capaciteit bedraagt ongeveer 280 celplaatsen voor volwassen gedetineerden in verschillende regimes. De PI heeft een gevangenis, Huis van Bewaring, een afdeling voor gedetineerden die extra zorg nodig hebben en een extra beveiligde afdeling.

**Inrichting C** is een JJI die gesitueerd is in de randstad. Er is plaats voor 105 jongens in de leeftijd van 12 tot en met 24 jaar. De JJI heeft kortverblijfgroepen, langverblijfgroepen, een afdeling voor jongeren in ernstige crisis en een afdeling voor ernstige problematiek. Er verblijven jongens die preventief gehecht zijn, met jeugddetentie en een PIJ-maatregel.

## Groepsinterviews

Mede omdat uit de inventariserende fase bleek dat er geen eenduidige definitie is van VCHD en het bewustzijn onder medewerkers in de inrichtingen naar verwachting beperkt is, hebben we gekozen voor groepsinterviews. Doordat er met verschillende mensen gezamenlijk gesproken wordt, ontstaat interactie, waardoor meer informatie boven tafel kan komen dan in een individueel interview. Deelnemers kunnen reageren op de inbreng van anderen en/ of nieuwe perspectieven inbrengen. Op deze manier kan validatie plaatsvinden van de inbreng. Het risico is dat mensen in een groepsinterview minder vrijuit praten en gevoelige onderwerpen zoals integriteit van collega's niet ter sprake brengen.<sup>3</sup> Focus van dit onderzoek lag op signalen en gedragingen bij gedetineerden.

Voor de groepsinterviews is een topiclijst opgesteld. De groepsinterviews zijn steeds gedaan door twee onderzoekers: een onderzoeker om het gesprek te leiden en een onderzoeker voor de verslaglegging.

Per inrichting en per groepsinterview verschillen het aantal en het type deelnemers. Voor de eerste groepsinterviews zijn ook betrokken ketenpartners uitgenodigd. Deelnemers vanuit de inrichtingen aan de groepsinterviews waren verschillende medewerkers: beveiligers, Penitentiair Inrichtingswerkers (Piw'ers), pedagogisch medewerkers, afdelingshoofden, gedragsdeskundigen, casemanagers, teamleiders, medewerkers onderwijs en managers. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de deelnemers per groepsinterviews. Een deel van de deelnemers heeft aan alle drie de groepsinterviews deelgenomen, anderen aan één:

- ⦿ In inrichting A (PI) hebben in totaal dertien verschillende medewerkers van de inrichting en vijf ketenpartners deelgenomen aan de groepsinterviews. Drie medewerkers hebben deelgenomen aan twee groepsinterviews en drie aan alle groepsinterviews.
- ⦿ In inrichting B (PI) hebben in totaal elf verschillende medewerkers van de inrichting en drie ketenpartners deelgenomen aan de groepsinterviews. Zes medewerkers hebben deelgenomen aan twee groepsinterviews en vijf aan alle groepsinterviews.
- ⦿ In de JJI (inrichting C) hebben in totaal 21 verschillende medewerkers van de inrichting en twee ketenpartners deelgenomen aan de groepsinterviews. Vijf medewerkers hebben deelgenomen aan twee groepsinterviews en drie aan alle groepsinterviews.

### Sfeerbeeld: Een kijkje in de inrichtingen

In de PI's verblijven dagelijks door heel Nederland ongeveer 8.200 volwassenen gedetineerden en in JJI's 400 jeugdige gedetineerden. Het merendeel van de gedetineerden zit vast in het kader van voorlopige hechtenis en heeft nog geen uitspraak van de rechter. Gedetineerden zitten gemiddeld ruim drie maanden vast. Dit betekent dat er op de afdelingen in die inrichtingen veel in- en uitstroom plaatsvindt die de groepsdynamiek op die afdelingen tekent. In de inrichtingen zorgen casemanagers, Piw'ers, beveiligers, arbeidsmedewerkers, docenten, psychologen en nog vele anderen voor een goede en veilige tenuitvoerlegging van de straf. Inrichtingen kennen een dagprogramma voor gedetineerden waar niet van kan worden afgeweken. Daarnaast gebeuren er elke dag dingen die de acute aandacht en inzet van

<sup>3</sup> Bij de start van dit onderzoek is ervoor gekozen om integriteit van medewerkers in de inrichtingen niet expliciet mee te nemen als onderwerp. In het onderzoek van de Inspectie van J&V (Binnen de muren niet toegestaan, 2017) is hier wel naar gekeken.

medewerkers vragen. Gedurende het onderzoek word je ook als onderzoeker geconfronteerd met deze hectiek en dynamiek. Zo is het niet altijd makkelijk om bijeenkomsten in te plannen, het dagelijkse werk heeft tenslotte voorrang. Tijdens bijeenkomsten gaan piepers af waarna de helft van de deelnemers opspringt om in te grijpen bij een incident, bijeenkomsten kunnen niet doorgaan of deelnemers moeten op het laatste moment afzeggen. De dagelijkse praktijk krijgt prioriteit. Dit vraagt van onderzoekers flexibiliteit en doorzettingsvermogen. Daarnaast worden de inrichtingen overspoeld met vragen om onderzoek. Om toestemming en medewerking te verkrijgen van het hoofdkantoor is een goed verhaal, tijd en geduld nodig.

Onderzoek doen in een PI of JJI betekent ook dat je als onderzoeker zelf aan den lijve ondervindt wat het betekent om 'binnen' de muren te komen. Op tijd arriveren is een must: melden, opbergen van spullen in een kluisje, piepvrij door de poortjes komen (wat meestal niet in één keer lukt omdat dan weer je schoenen, dan weer je riem het alarm doet afgaan), wachten om opgehaald te worden en je vervolgens met begeleiding door het gebouw begeven. Eenmaal binnen is de koffie slecht, maar het ontvangst hartelijk. De deelnemers aan tafel zijn eerst nog terughoudend, maar zodra het ijs gebroken is en anonimiteit verzekerd komen de verhalen en de wil om een bijdrage te leveren. Maar ook de hiërarchie is soms voelbaar. Sommige verhalen hoor je pas bij de lift onderweg terug naar de uitgang, 'omdat dat net even handiger is'.

### **Analyse en verwerking van de resultaten van de groepsinterviews**

Van de groepsinterviews zijn samenvattende verslagen gemaakt met anonieme beschrijvingen van casuïstiek en letterlijke citaten over signalen van VCHD.

#### *Aard en omvang*

Tijdens de groepsinterviews in de drie inrichtingen hebben we aan elke deelnemer gevraagd welke signalen van VCHD zij in de afgelopen vier weken hebben gezien. Dit deden we in elke inrichting drie keer. Opvallend was dat vooral in de PI's in eerste instantie veel vragen waren over wat VCHD is en wat signalen kunnen zijn. De deelnemers die eerst aan het woord kwamen gaven aan geen signalen van VCHD te hebben gezien. Echter, nadat andere deelnemers wel signalen noemden, werden steeds meer signalen genoemd (ook door de deelnemers die eerst zeiden geen signalen te hebben gezien). Medewerkers hebben niet altijd een duidelijk beeld van VCHD en geven aan hier in hun dagelijkse werk niet of nauwelijks mee bezig te zijn. Ze worden daar ook niet expliciet op bevraagd door bijvoorbeeld hun leidinggevende. Door het toenemende inzicht tijdens de sessie beseften de deelnemers dat ze vaak te maken hebben met (signalen van ) VCHD. Drie onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar de verslagen doorgenomen en de aard en omvang van signalen ingedeeld in: 1) af en toe, 2) regelmatig en 3) zeer frequent (zie paragraaf 3.3.2 voor toelichting op die indeling). Bij signalen waar onderzoekers een andere indeling hebben gemaakt is op basis van een discussiebijeenkomst besloten in welke categorie van frequentie het signaal werd ingedeeld. Om de indeling in frequentie te valideren is de indeling voorgelegd aan drie respondenten van de drie inrichtingen die aan alle drie de groepsinterviews binnen hun inrichting hebben deelgenomen. Zij gaven aan het door ons geschetste beeld (van aard en omvang) een juiste en goede weergave te vinden van de werkelijkheid zoals die in de groepsinterviews naar voren kwam.



## 3 Aard en omvang van VCHD

### 3.1 Wat is VCHD?

Uit de inventarisatiefase van het onderzoek en de groepsinterviews in de inrichtingen in het kader van de verdieping blijkt dat er geen eenduidige definitie van VCHD wordt gebruikt. Alle definities gaan er vanuit dat VCHD in elk geval gaat om het plegen of organiseren van strafbare feiten of voorbereidingshandelingen door personen die gedetineerd zijn, en het gaat om feiten die direct of indirect gevolgen hebben voor de 'buitenwereld'. Maar er bestaan verschillende beelden over wat wel en niet onder de definitie van VCHD valt, zowel op beleidsniveau en in de literatuur als onder de medewerkers in de inrichtingen.

In beleidsdocumenten en de beperkt beschikbare onderzoeken, maar ook door de respondenten op beleidsniveau wordt geen eenduidige definitie gehanteerd van VCHD. De belangrijkste verschillen noemen we hieronder. Zie bijlage 4 voor een meer uitgebreide toelichting.

- ⦿ Hoe de relatie tussen 'binnen' en 'buiten' wordt gedefinieerd. Er wordt verschillend gedacht over of gedragingen gericht op medege-detineerden en personeel onder VCHD vallen of dat het alleen gaat over gedragingen die rechtstreeks invloed hebben buiten de muren.
- ⦿ Welk type gedetineerden onder de definitie vallen. Sommige definities benoemen expliciet de zwaardere beroeps-criminelen, in andere definities worden zij niet als aparte groep genoemd.
- ⦿ Welke signalen, overtredingen van regels en criminele activiteiten vallen onder de definitie. Zo valt in Engeland ook het binnensmokkelen van contrabande onder de definitie van VCHD.
- ⦿ Of VCHD alleen gaat over gedragingen die plaatsvinden vanuit de gesloten structuur (namelijk binnen de inrichting) of breder over gedragingen die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de directeur van de inrichting. In dat laatste geval vallen ook gedragingen buiten de inrichting tijdens het verlof of de fasering onder VCHD.<sup>4</sup>

Uit het verdiepingsonderzoek blijkt dat er ook bij de medewerkers in de inrichtingen verschillende opvattingen bestaan over wat VCHD is. Daarom zijn we in elke inrichting begonnen met een discussie over de definitie van VCHD. Het merendeel van de deelnemers in de twee PI's en de JJI hanteert een brede invalshoek voor VCHD:

- ⦿ Het gaat om zowel voortzetten van de oorspronkelijke criminele activiteiten als het ontplooiën van nieuwe activiteiten. Medewerkers weten vaak niet waarom gedetineerden veroordeeld zijn. En vinden het ook niet perse belangrijk of het om voortgezette of nieuwe activiteiten gaat. Zij zien signalen van crimineel handelen en het maakt voor hen geen verschil of de gedetineerden hier wel of niet 'buiten' al mee bezig waren. Het handelen is in beide gevallen schadelijk voor de maatschappij en vaak ook schadelijk voor de orde en veiligheid in de inrichting.

<sup>4</sup> Een voorbeeld hiervan staat in het nieuwsbericht van DJI van februari 2017. Dit betreft een gedetineerde die verbleef in de Zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI) en die naar aanleiding van een tip in het programma Opsporing Verzocht werd aangehouden. Bij een doorzoeking van zijn kamer bleek hij in het bezit te zijn van een vuurwapen en munitie. In de auto van de verdachte werd een Kalasnikov gevonden. Hij werd verdacht van het plegen van drie gewapende overvallen tijdens zijn weekendverlof.

- ③ Invoer en bezit van contrabande is niet altijd een strafbaar feit, maar dit wordt door medewerkers vaak wel gezien als gerelateerd aan crimineel handelen. Zo brengt drugs in de inrichting het risico op handel, afpersing en bedreiging met zich mee en is een mobiele telefoon het ultieme middel voor het organiseren van VCHD.
- ③ Handelingen of activiteiten die niet op zichzelf strafbaar (crimineel) zijn, maar wel aanzetten tot strafbare feiten of de mogelijkheid bieden voor crimineel handelen, worden ook gezien als VCHD. Denk hierbij aan het onder druk zetten van medege-detineerden om tijdens verlof iets te doen, binnensmokkelen van telefoons en informatie uitwisselen over een geplande inbraak.
- ③ Het kan ook gaan om activiteiten buiten de inrichting die invloed hebben op activiteiten die binnen de inrichting worden ontplooid. Bijvoorbeeld een lid van een Outlaw Motor Gang (OMG) die van buiten de gevangenis de opdracht krijgt een medege-detineerde en lid van een andere OMG te intimideren.

Binnen het vervolg van dit onderzoek hanteren we een 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 of criminele activiteiten mogelijk maken worden ook beschouwd als VCHD.*

## 3.2 Wat is er bekend over de omvang van VCHD?

De omvang van het fenomeen VCHD is niet precies te duiden staat in de kamerbrief van de toenmalige staatssecretaris J&V (november 2015): *'Volgens schatting van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Openbaar Ministerie (OM) en de politie doen zich jaarlijks tientallen gevallen van daadwerkelijk voorgezet crimineel handelen of voorbereidingen daarop voor. VCHD levert risico's op voor de maatschappij en voor de orde en veiligheid in de penitentiaire inrichting. Om deze reden is elk geval van VCHD een geval te veel'.*

In een onderzoek van Van der Laan (2012) wordt gesproken over 60 à 70 verklaringen die jaarlijks zijn afgelegd door gevangenismedewerkers over VCHD.

In de periode september 2013 tot april 2015 is door DJI, het OM en de politie een pilot uitgevoerd. Op basis van (gedrags-)indicatoren die mogelijk duiden op een verhoogde kans op voortgezet crimineel handelen (zie paragraaf 3.5.2) werden 29 gedetineerden geselecteerd. Tijdens de duur van de pilot werden bij gedetineerden signalen gezien, maar kon geen VCHD worden vastgesteld.

Andere rapportages over eerdere onderzoeken naar de omvang zijn niet openbaar. Ook wij hebben hier geen toegang tot gekregen. Wel konden wij een ongepubliceerd rapport (Rozema-Visser, 2016) inzien

waarin aantallen worden besproken.<sup>5</sup> Het aantal gevallen van VCHD is hier afgeleid uit het aantal meldingen dat in het systeem van het GRIP staat geregistreerd. Deze meldingen zijn afkomstig van zowel de politie als de inrichtingen. De eerste melding van VCHD in de systemen van het GRIP dateert uit 2008. Het gaat in de periode 2008-2009 om in totaal 10 meldingen. Sinds de start van voornoemde pilot om de samenwerking tussen DJI, OM en de politie rond VCHD te verbeteren zouden de meldingen van VCHD beter geregistreerd worden. In 2013 en 2014 zijn in totaal 77 registraties met betrekking tot VCHD gedaan, die betrekking hebben op 52 unieke gedetineerden.<sup>6</sup>

De verwachting is dat VCHD vanwege het moeilijk grijpbare karakter vaak niet wordt gezien of geen opvolging krijgt. Er is dus sprake van een *dark number*. Het overgrote deel van de door ons gesproken respondenten in de inventarisatie veronderstelt dat door een gebrek aan awareness bij het personeel in de inrichtingen niet alle signalen worden gezien en/ of gedeeld.

### Verwachte toename VCHD

Een groot deel van de respondenten verwacht dat VCHD de komende jaren toeneemt. Hiervoor noemen zij twee redenen. De **aandacht voor resocialisatie** zorgt er volgens meerdere respondenten voor dat er minder focus is op veiligheid en de mogelijkheid tot VCHD wordt vergoot. Het uitgangspunt van re-integratie in de samenleving brengt met zich mee dat criminelen voldoende middelen ter beschikking staan om te communiceren met de buitenwereld (Van der Laan, 2012). Voor een veilig leefklimaat in detentie en re-integratie moet je volgens de respondenten zorgen dat mensen geen misbruik kunnen maken van re-integratiemogelijkheden. Signalen van VCHD moeten daarom beter worden gedeeld met partners buiten, zoals de reclassering. Als er concrete signalen van VCHD zijn moet dit leiden tot een beperking van iemand zijn re-integratie mogelijkheden. Zo bewaak je een veilig leefklimaat in de inrichtingen voor andere gedetineerden.<sup>7</sup>

De voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad (COR) van de DJI uitte vorig jaar zijn kritiek op een proef waarbij ten behoeve van het stimuleren van de zelfredzaamheid gedetineerden zich tot 21.30 uur vrij mogen bewegen in bepaalde delen van de gevangenis: 'Er is te weinig toezicht op deze jongens. Deze gevangenen mogen alles zelf doen, zonder toezicht. Het risico is daardoor groter dat ze doorgaan met hun criminele zaakjes, want ze kunnen langdurig en ongestoord met elkaar kletsen. Ook is het eenvoudiger om bijvoorbeeld drugs te verhandelen.' De tijd die gevangenisbewaarders overhouden door de 'sleutelproef', zouden ze moeten besteden aan extra gesprekken met gedetineerden. 'Maar wij twijfelen sterk of dat gebeurt', zegt Minkes. 'Bewaarders zien deze experimenten als een ordinaire bezuiniging op gevangenis personeel ('Criminaliteit heeft vrij spel als gevangene sleutel eigen cel krijgt', Algemeen Dagblad, 12 juli 2017).'

Belangrijke kanttekening bij bovenstaande is dat het stimuleren van zelfredzaamheid ook positieve resultaten laat zien. Dit blijkt onder meer uit een evaluatie van een aantal pilots die in 2015 werd uitgevoerd

<sup>5</sup> Rozema-Visser (2017) onderzocht en beschrijft de toepasbaarheid van het Britse Model van Lifetime Management in Nederland. Dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoekkundige en gaat tevens in op aard en omvang van VCHD zoals staat beschreven in de vertrouwelijke rapportage van De Graaff, Van der Goes, Klerks, & Van Wijnen (2015). Uit het ongepubliceerde rapport van Rozema-Visser is alleen informatie overgenomen over definitie en profielen. Er is geen casuïstiek overgenomen.

<sup>6</sup> Kanttekening bij deze aantallen is dat het systeem van het GRIP geen heldere definitie heeft voor het wel of niet registreren onder de noemer VCHD. Ook kan het systeem geen management informatie draaien.

<sup>7</sup> Zie ook Beveiliging vs resocialisatie T. Molleman & A.A. van den Hurk, Een kwestie van evenwichtskunst: Over de doelen en taken van het gevangeniswezen, DD 2012, 55.

(de Jong, Willems & van Burik, 2015). Ook is door de RSJ onlangs kritiek geuit op maatregelen die het kabinet voorstelt met betrekking tot het inperken van re-integratie mogelijkheden, namelijk de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling van rechtswege (Recht doen, kansen bieden, 2018). De maatregelen zijn volgens de RSJ weinig gericht op de resocialisatie van gedetineerden en dat verhoogt de kans dat ex-gedetineerden opnieuw delicten plegen (Advies uitvoering gevangenisstraffen, 2018).

Tweede reden voor een verwachte toename van VCHD is volgens respondenten dat **uiteenlopende type gedetineerden in verschillende fasen van hun detentie steeds meer worden samen geplaatst**. Het sluiten van een deel van de (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen maakt dat gedetineerden die in de laatste fase van hun detentie zitten (met de daarbij behorende vrijheden) op dezelfde afdeling verblijven als de gedetineerden die nog een lange detentie voor de boeg hebben (en nog geen vrijheden zoals verlof hebben). Hierdoor wordt volgens respondenten een situatie gecreëerd waarin gedetineerden die meer vrijheden hebben onder druk kunnen worden gezet door andere gedetineerden: 'Je hebt niet alleen te maken met de gedetineerden die zich schuldig maken aan VCHD, maar ook de gedetineerden die er het slachtoffer van worden. Meer zicht krijgen op VCHD is dus ook van belang voor de kwetsbare gedetineerden die 'gedwongen' worden om mee te doen. Dit is een gevaar voor de veiligheid en rust in de PI.'s', aldus een respondent.

## 3.3 Aard en omvang binnen de drie inrichtingen

In deze paragraaf gaan we in op de aard en omvang van VCHD in drie inrichtingen waar het verdiepingsonderzoek plaatsvond.

### 3.3.1 Signalen, overtredingen en strafbare feiten

Het is volgens de deelnemers aan de groepsinterviews naïef om te denken dat mensen tijdens detentie niet door zouden gaan met hun criminele gedrag. Voor velen is het tenslotte hun werk. Deelnemers aan de groepsinterviews geven aan dat VCHD vele uitingsvormen kent die ontwrichtend kunnen werken op de relatie tussen gedetineerden en daarmee de rust en de veiligheid kunnen verstoren, zowel voor gedetineerden als voor medewerkers. In alle inrichtingen hoorden we dat medewerkers vaak verdenkingen hebben dat een gedetineerde zich bezighoudt met VCHD, maar dat deze verdenkingen heel moeilijk hard te maken zijn.

In de groepsinterviews hebben we een inventarisatie gemaakt van signalen van VCHD. Op basis van de groepsinterviews in de drie inrichtingen maken we in dit rapport het volgende onderscheid.

#### **Signalen (zowel zacht als hard)**

Bij signalen gaat het om gedragingen van gedetineerden en/of bezoek die mogelijk een aanwijzing zijn van VCHD. Het onderbuikgevoel van het personeel dat aangeeft dat er iets aan de hand is speelt daarbij in veel gevallen een belangrijke rol. We maken hierbinnen verder onderscheid tussen:

- 🕒 gedragingen;
- 🕒 bezoek;
- 🕒 telefoongespreken;
- 🕒 informatie uit brieven;

- ⦿ geldstortingen;
- ⦿ bezit van dure spullen.

### **Overtredingen van de regels van de beginselenwet of de huisregels**

Het overtreden van regels van de beginselenwet<sup>8</sup> en de huisregels van de PI's en JJI's kan een signaal zijn voor VCHD. Voor het overtreden van de regels van de beginselenwet kan een disciplinaire straf worden opgelegd (zie hoofdstuk 5).

### **Geplegde strafbare feiten**

Het plegen of voorbereiden van strafbare feiten is strafbaar volgens het wetboek van strafrecht. In deze laatste gevallen is dus sprake van VCHD in de enge zin van het woord.

Deze drie vormen staan met elkaar in verband: signalen kunnen duiden op overtredingen en die kunnen een indicatie zijn van strafbare feiten.



Door deelname aan de groepsinterviews groeide gedurende het onderzoek het bewustzijn van signalen van VCHD bij de deelnemers. Door in verschillende groepsinterviews met deels dezelfde en deels andere medewerkers de signalen te bespreken, ontstond er een duidelijker en gedeeld beeld van wat signalen precies zijn. Dit was in veel gevallen nieuw omdat VCHD geen onderwerp van gesprek is tijdens reguliere overleggen.

## **3.3.2 Frequentie van signalen**

Gezien de aard van het fenomeen en het zich ontwikkelende bewustzijn onder deelnemers aan de groepsinterviews kiezen we ervoor geen getalsmatige schatting te maken van de frequentie waarmee

<sup>8</sup> De Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichting (Bji) geven regels voor de oplegging en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de PI's en omschrijft de rechtspositie van degene aan wie de sanctie is opgelegd.

signalen worden opgevangen, maar voor een indeling in de categorieën **af en toe**, **regelmatig** en **zeer frequent**.<sup>9</sup>

- ① **Af en toe** houdt in dat deze signalen voorkomen, maar dat ze tijdens de periodes van vier weken voorafgaand aan de sessies maximaal één keer zijn gezien door de medewerkers die wij spraken. Hieronder scharen we ook signalen die in de onderzoeksperiode helemaal niet zijn waargenomen, maar waarvan medewerkers aangeven dat ze deze in het verleden wel zijn tegengekomen.
- ② Met **regelmatig** bedoelen we dat deze signalen per onderzoeksperiode meerdere keren zijn gezien.
- ③ **Zeer frequent** staat voor dat de signalen in de onderzoeksperiode zeer vaak zijn gezien, tot dagelijks.

Hierna bespreken we voor de verschillende signalen, overtredingen en criminele activiteiten met welke frequentie deze worden opgevangen en wat daarbij opvalt. We maken daarbij het onderscheid tussen de frequentie binnen de PI's en binnen de JJI. In algemene zin hanteren we de term 'gedetineerde'. Indien het specifiek van toepassing is op jongeren in JJI's gebruiken we de term jongere.

### 3.3.3 Signaal: Gedragingen

Een eerste categorie signalen van VCHD zijn gedragingen van gedetineerden die worden waargenomen door personeel.

#### 1 Het voorkomen van verlof

Signaal	Toelichting	Frequentie	
		PI	JJI
Gedragingen			
Gedetineerde weigert met verlof te gaan of probeert verlof te voorkomen door regels te overtreden waardoor hij/zij niet meer met verlof mag.	Veel gedetineerden worden voorafgaand aan hun verlof onder druk gezet om tijdens verlof contrabande binnen te smokkelen en/of zaken buiten te regelen voor andere gedetineerden. Gedetineerde vraagt geen verlof aan, terwijl hij/zij wel recht heeft op verlof. Of gedetineerde probeert verlof te voorkomen door regels te overtreden bijvoorbeeld drugs gebruiken waarmee hij/zij een positieve urinecontrole krijgt, terwijl dit nog nooit gebeurd is of de gedetineerde vertoont agressief gedrag op de afdeling waardoor het verlof wordt ingetrokken.	<i>Regelmatig</i>	<i>Af en toe</i>

Gedetineerden die op verlof gaan zijn hier vaak opgetogen over en vaak weten gedetineerden van elkaar wanneer ze met verlof mogen. Meerdere medewerkers van beide PI's geven aan dat 'acht op de tien gedetineerden' voorafgaand aan hun verlof onder druk gezet worden door andere gedetineerden om buiten dingen te doen die zij uit zichzelf niet hadden gedaan. Hun inschatting is dat het merendeel hierop ingaat. Dit kan leiden tot signalen die verderop beschreven zijn, zoals de invoer van contrabande of het

<sup>9</sup> De indeling is door drie onderzoekers in consensus gemaakt en ter verificatie voorgelegd aan drie respondenten van de inrichtingen die aan de drie groepsinterviews in hun inrichting hebben deelgenomen. Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 2.

doorgeven van boodschappen naar 'buiten'. Deze gedetineerden kunnen onder druk worden gezet door een leider, of in opdracht van een leider.

In de JJI worden verloven vaak voorkomen door regels te overtreden. Door het (bewust) overtreden van een regel volgt dan een disciplinaire straf en mag de jongere niet met verlof. Het zijn hier ook vooral de 'zwakkere broeders' die onder druk worden gezet. Zo komt het voor dat een jongere na verlof veel op zijn kamer zit. Hij vermijdt contact met andere jongeren en isoleert zichzelf. Dit gedrag is afwijkend.

Medewerkers zien dit als een signaal dat deze jongere geweigerd heeft een opdracht uit te voeren tijdens zijn verlof en dat hij bang is voor de reactie van degenen die de opdracht gaven.

Wanneer een zwakkere jongere op verlof gaat, zien de deelnemers ook wel eens dat deze treuzelt of eerder of later weg wil, zodat ze andere jongeren die tegelijkertijd met verlof gaan niet tegenkomen. Door de JJI wordt hier soms ook bewust op ingespeeld door een jongere bijvoorbeeld op een ander moment te laten vertrekken. Ook wordt er soms voor gekozen om het telefoonnummer van een jongere te veranderen.

## 2 Verzoek overplaatsing

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Gedragingen		PI	JJI
Gedetineerde vraagt overplaatsing omdat hij onder druk wordt gezet.	Bij het verzoek bestaat het vermoeden van medewerkers dat hieraan druk van andere gedetineerden ten grondslag ligt.	<i>Af en toe</i>	<i>Af en toe</i>

Gedetineerden zetten andere gedetineerden onder druk. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de verplichte afname van drugs of het binnen laten smokkelen van contrabande door bezoek van andere gedetineerden. Om hieronder uit te komen proberen gedetineerden overgeplaatst te worden naar een andere inrichting. Ook noemen deelnemers gedetineerden die bewust grensoverschrijdend gedrag vertonen waardoor ze in een isoleercel worden geplaatst, om zo weg te komen van de afdeling waar zij onder druk worden gezet. Overigens zijn er ook vermoedens dat overplaatsingen gebruikt worden om het crimineel netwerk te vergroten.

## 3 'Onlogische' contacten

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Gedragingen		PI	JJI
Gedetineerde heeft 'onlogische' contacten met andere gedetineerden.	Hier gaat het om contacten tussen gedetineerden die afwijken van standaard patronen.	<i>Regelmatig</i>	<i>Regelmatig</i>

Medewerkers geven aan dat deze onlogische contacten opvallend zijn, omdat deze afwijken van het gebruikelijke. Het gaat bijvoorbeeld om onlogische combinaties zoals een lid van een Outlaw Motor Gang en een gedetineerde van Marokkaanse afkomst. Leden van deze groepen lijken normaliter weinig contact met elkaar te zoeken. Als ze dit plotseling wel doen kan dit een signaal zijn dat ze samen ergens mee bezig zijn, bijvoorbeeld VCHD.

Binnen de JJI gaat het bijvoorbeeld om leidersfiguren die contact zoeken met een wat zwakkere jongere. Deze jongeren hebben sterk verschillende interesses, maar zij voeren dan bijvoorbeeld ineens samen huishoudelijke taken uit of trekken bij activiteiten samen op. Ook gebeurt het dat jongeren contacten in hun netwerk gaan delen met elkaar waarbij medewerkers zich afvragen wat de functie van die contacten is.

## 4 Isoleren met anderen

Signaal	Toelichting	Frequentie	
<i>Gedragingen</i>			
Gedetineerde isoleert zichzelf met andere gedetineerden.	Het valt medewerkers op als gedetineerden elkaar veelvuldig opzoeken, zich samen afzonderen en onderling veel praten buiten gehoorsafstand van anderen.	<i>PI</i> <i>Zeer frequent</i>	<i>JJI</i> <i>Regelmatig</i>

Dit gedrag springt medewerkers snel in het oog. Het gaat vaak om leiders en loopjongens die zich samen isoleren.

Ook valt het medewerkers op dat sommige gedetineerden altijd in cellen naast elkaar worden geplaatst. Medewerkers geven aan dat dit soms ook gedetineerden zijn die je eigenlijk niet bij elkaar geplaatst wil hebben, bijvoorbeeld omdat zij elkaar kennen van buiten, het de 'grote jongens' zijn en/ of omdat wordt vermoed dat zij zich gezamenlijk bezig houden met VCHD. Het is onduidelijk hoe het komt dat zij toch in cellen naast elkaar worden geplaatst.

In de JJI komt het zich isoleren met anderen vooral voor bij activiteiten buiten de groep, zoals in het onderwijs. Zo werd het voorbeeld genoemd van jongeren die tijdens een les veel oogcontact met elkaar hadden. Zij liepen heen en weer door het klaslokaal, bespraken wat met elkaar en gingen dan weer apart zitten. De docent had het vermoeden dat er iets aan de hand was en dat de jongens iets probeerden te verstoppert in het lokaal. Na contact met de locatiecoördinator werd het lokaal geïnspecteerd door de beveiliging en werd een telefoon aangetroffen.

## 5 Sociaal wenselijk gedrag

Signaal	Toelichting	Frequentie	
<i>Gedragingen</i>			
Gedetineerde vertoont sociaal wenselijk gedrag.	Het komt voor dat gedetineerden zich dermate sociaal wenselijk gedragen dat dit argwaan opwekt bij medewerkers.	<i>PI</i> <i>Zeer frequent</i>	<i>JJI</i> <i>Zeer frequent</i>

Sociaal wenselijk gedrag komt zowel voor bij 'leiders' als bij 'zwakkere' gedetineerden. Leiders gedragen zich vaak voorbeeldig, ze zorgen dat ze buiten schot blijven en geen overtredingen begaan. Zij gedragen zich als 'het beste jongetje van de klas'. Tegelijkertijd hebben medewerkers de indruk dat zij andere gedetineerden onder druk zetten of aansturen. Als er iets gevonden wordt (zoals drugs of een mobiele telefoon), is dat echter nooit bij hun in de cel.

Ook in de JJI gebeurt dit. Een jongere biedt bijvoorbeeld aan om de afwas te doen en spoort andere jongeren aan te helpen. Onder de afwas probeert hij dan andere jongeren onder druk te zetten. Bij de zwakkere



jongeren gaat het meer om meeloopgedrag uit angst voor (de druk) van andere jongeren. Zo valt het op als zwakkere jongeren telkens de minst populaire taken uitvoeren bij corvee (uit angst voor mishandeling).

## 6 Zoeken naar plekken voor het verstoppn van contrabande

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Gedragingen		PI	JJI
Zoeken naar plekken voor het verstoppn van contrabande.	Gedetineerden maken gebruik van verstoppnplekken voor contrabande zodat deze bij celinspecties niet ontdekt worden of om deze met andere gedetineerden uit te wisselen.	<i>Afen toe</i>	<i>Afen toe</i>

Dit gedrag is lastig waar te nemen, maar medewerkers geven aan dat ze dit af en toe zien omdat gedetineerden zich afwijkend gedragen als ze op zoek zijn naar geschikte verstoppnplekken. Medewerkers benoemen dit als een signaal voor VCHD omdat het betekent dat gedetineerden binnen bezig zijn met handel die van buiten komt.

### 3.3.4 Signaal: Bezoek

#### 1 Ontlopen bezoek

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Bezoek		PI	JJI
Gedetineerde wil bezoek ontlopen.	Gedetineerden willen hun bezoek niet zien.	<i>Afen toe</i>	<i>Niet genoemd</i>

Gedetineerden kunnen zelf bepalen wie er op bezoek komt. Het komt voor dat gedetineerden door andere gedetineerden onder druk worden gezet om bepaald bezoek aan te melden. De bedoeling van die anderen is bijvoorbeeld dat via het bezoek contrabande naar binnen wordt gesmokkeld. De gedetineerde die onder druk is gezet kan vervolgens het bezoek proberen te ontlopen. Dat is gedrag dat opvalt.

#### 2 Onbekend bezoek

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Bezoek		PI	JJI
Gedetineerde kent zijn/haar bezoek niet.	Personen uit het netwerk van een mede-gedetineerde komen op bezoek bij een andere gedetineerde. Mogelijk om een netwerk in het kader van VCHD op te bouwen of contrabande binnen te smokkelen.	<i>Afen toe</i>	<i>Niet genoemd</i>

Dit ligt in het verlengde van het vorige signaal. Personeel valt het op als een gedetineerde niet direct naar zijn/haar bezoek gaat, maar moet zoeken naar wie er voor hem of haar is gekomen.

### 3 Bezoek criminelen, ex-delinquenten of verdachten

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Bezoek		PI	JJI
Bezoek van criminelen, ex-gedetineerden of verdachten.	Voorwaarde hierbij is dat medewerkers dit alleen waar kunnen nemen als zij het betreffende bezoek kennen. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedetineerden die eerder in de inrichting zaten of bekende figuren in de media.	<i>Af en toe</i>	<i>Af en toe</i>

Medewerkers geven aan dat bezoek van criminelen en ex-gedetineerden aan gedetineerden een signaal kan zijn van VCHD, maar dat zij ook vaak deel uitmaken van hetzelfde sociale netwerk. In de JJI wordt benoemd dat de bezoekerslijst in de gaten kan worden gehouden. Die lijst kan een indicatie geven dat een jongere nog bezig is met zaakjes buiten. Een ander voorbeeld is dat een jongere belt met een jongere die net is vrijgekomen. Die jongere komt vervolgens op bezoek. De andere jongere zit in het netwerk van de gedetineerde jongere en dit contact is uiteraard niet verboden. Maar dit contact geeft medewerkers wel het gevoel dat er mogelijk meer aan de hand is.

### 4 Spreken in codetaal

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Bezoek		PI	JJI
Bezoek of telefonisch contact spreekt codetaal.	Medewerkers beseffen dat gedetineerde en bezoek een codetaal spreken, maar kunnen deze niet ontcijferen.	<i>Af en toe</i>	<i>Af en toe</i>

In de JJI wordt het voorbeeld genoemd van een lid van een jeugdgroep uit de buurt die op bezoek komt bij een gedetineerde. Visiteren heeft volgens de medewerkers geen zin, omdat de groep zich niet bezighoudt met drugs, maar vermogensdelicten als diefstal en inbraak. De bezoekers komen alleen om (criminele) zaken te bespreken, zoals waar iets te halen valt. Deze bezoeken vinden plaats onder begeleiding, maar doordat er in codetaal wordt gesproken voelen medewerkers dat er iets aan de hand is, maar zij kunnen dit moeilijk hard maken.

### 5 Van plaats wisselen

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Bezoek		PI	JJI
Bezoeker wisselt van plaats tijdens bezoek.	Een bezoeker is aangemeld voor de ene gedetineerde maar wisselt van plaats en praat met een andere gedetineerde.	<i>Af en toe</i>	<i>Niet genoemd</i>

Medewerkers van de PI's weten voor welke gedetineerde het bezoek zich heeft aangemeld. Het valt op als de bezoeker vervolgens van plaats wisselt en met een andere gedetineerde praat.

### 3.3.5 Signaal: Telefoongesprekken

#### 1 Gesprek over criminele activiteiten

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Telefoongesprek		PI	JJI
Gedetineerde bespreekt over de telefoon criminele activiteiten.	Medewerkers horen gedetineerden spreken in het voorbijgaan of bij het uitluisteren van gesprekken van GVM'ers.	<i>Regelmatig</i>	<i>Af en toe</i>

Dit is in veel gevallen moeilijk hard te maken omdat ook hier vaak in codetaal gesproken wordt, bijvoorbeeld 'bezoek twee midden twee eind'. Met deze woorden worden vermoedelijk afspraken gemaakt over hoe en wanneer in het aankomende bezoek contrabande wordt overgegeven.

In een PI wordt ook het voorbeeld genoemd van een gedetineerde van wie sterk wordt vermoed dat hij zich bezighoudt met drugshandel van en naar het buitenland vanuit de PI. Ze besluiten daarom gesprekken af te luisteren. De telefoongesprekken die hij voert vinden echter altijd plaats in een andere taal en/of codetaal, waardoor het signaal door de medewerkers niet harder gemaakt kan worden.

#### 2 Contact tussen verlofgangers en gedetineerden

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Telefoongesprek		PI	JJI
Gesprekken tussen gedetineerden en verlofgangers.	Medewerkers vinden het opvallend als zij horen dat een verlofganger naar een gedetineerde belt en omgekeerd.	<i>Af en toe</i>	<i>Af en toe</i>

Medewerkers vinden het opvallend dat verlofgangers bellen met jongeren/gedetineerden die binnen zitten: 'Je hebt die persoon in de ochtend nog gezien, waarom moet je hem bellen als hij nog geen dag buiten is?' Ook het omgekeerde gebeurt: jongeren/gedetineerden binnen die bellen met verlofgangers.

### 3.3.6 Signaal: Informatie uit brieven

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Informatie uit brieven		PI	JJI
In brieven wordt informatie gegeven over VCHD.	We kwamen verschillende soorten brieven tegen met daarin signalen van VCHD. Ten eerste zijn er de brieven van gedetineerden naar buiten die gecontroleerd worden, ten tweede zijn er anonieme brieven die in de inrichting achtergelaten worden en als laatste zijn er brieven van buiten.	<i>Af en toe</i>	<i>Niet genoemd</i>

De brieven zijn vaak anoniem en de informatie in de brieven is vaak lastig op waarde te schatten, omdat de opstellers van de brieven een belang kunnen hebben met de brief, bijvoorbeeld het zwart maken van medegedetineerden. Het komt voor dat medewerkers handelen naar aanleiding van een dergelijke tip en dat er bijvoorbeeld bij een controle na een bezoek drugs aangetroffen wordt bij een gedetineerde.

### 3.3.7 Signaal: Geldstortingen

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Geldstortingen		PI	JJI
	Verschillende gedetineerden storten geld op dezelfde tegenrekening of krijgen geld vanaf dezelfde tegenrekening.	<i>Regelmatig</i>	<i>Niet genoemd</i>

Geldstortingen van verschillende gedetineerden naar één rekening worden als verdacht gezien.

Medewerkers brengen dit fenomeen in beeld door rekeningnummers te vergelijken bij het controleren van de rekeningen courant. Dit is geen staand beleid, maar gebeurt door medewerkers die daar bijzondere interesse in hebben. In een casus werd er door verschillende gedetineerden geld gestort op een rekening van een kind dat gelieerd was aan een andere gedetineerde. De omschrijving van de stortingen was elke keer 'trainingspak'.

### 3.3.8 Bezit van dure spullen

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Bezit van dure spullen		PI	JJI
	Gedetineerde bezit na bezoek of verlof over 'extreem' dure spullen	<i>Afen toe</i>	<i>Afen toe</i>

Een voorbeeld dat werd gegeven ging over een kopstuk van een Outlaw Motorcycle Gang. Hij kreeg bezoek van twee personen. Het personeel dat toezicht hield viel het op dat de gedetineerde na het bezoek een horloge om zijn pols had dat hij voor het bezoek niet om had (één beveiligers en één Piv'er houden toezicht in de bezoekszaal). Het horloge werd daarop in beslag genomen. Daarna is een rapport opgemaakt. Een medewerker van beveiliging zocht de waarde van het horloge op en die bleek te liggen op € 30.000. In de JJI hoorden we dat het voorkomt dat jongeren na verlof terugkomen met dure spullen (dure merkkleding, horloges). Dit is geen contrabande, maar omdat het onduidelijk is waar de spullen van betaald zijn, zien medewerkers dit als signaal van VCHD.

### 3.3.9 Overtredingen van de regels van de beginselen wet

#### 1 (Vermoeden van) bezit telefoon

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Contrabande		PI	JJI
Bezit of vermoeden van bezit telefoon.	Er wordt een telefoon op cel gevonden of er is activiteit door een gedetineerde op social media <sup>10</sup> .	<i>Zeër frequent</i>	<i>Zeër frequent</i>

Met enige regelmaat komen er (anonieme) telefonische meldingen binnen over het gebruik van Facebook van een gedetineerde. In een specifiek geval ging een medewerker op Facebook kijken en zag daar

<sup>10</sup> NB. het hebben van een telefoon, noch het binnenbrengen, is op dit moment strafbaar, wel zijn beide zaken een overtreding van de Pbw danwel de BJJ.

inderdaad de activiteit door de betreffende gedetineerde en de medewerker zag ook *likes* van vier andere gedetineerden. De gedetineerde bleek ook actief op een datingsite. Medewerkers geven aan dat dit internetgebruik in opdracht van een gedetineerde kan plaatsvinden, maar zij achtten het waarschijnlijk dat de gedetineerde zelf over een smartphone beschikte.

Dergelijke vermoedens worden gestaafd door het aantal telefoons dat maandelijks wordt aangetroffen: volgens het GRIP zijn dit er ongeveer 60 per maand. Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle aangetroffen telefoons bij het GRIP gemeld worden. In werkelijkheid is er vermoedelijk een veelvoud van dit aantal aan telefoons aanwezig in de inrichtingen. Medewerkers horen ook met enige regelmaat dat telefoons door gedetineerden verhuurd worden aan andere gedetineerden.

Het beschikken over mobiele telefoons wordt door de inrichtingen genoemd als belangrijkste voorwaarde voor het plegen van VCHD. Het is de communicatielijn met de buitenwereld. Mobiele telefoons kunnen door gedetineerden natuurlijk ook gebruikt worden om 'normale contacten' te onderhouden.

## 2 Invoer contrabande

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Contrabande		PI	JJI
Invoer (drugs, telefoons, onderdelen van telefoons)	Dit kan door het zelf mee naar binnen te brengen na verlof, door bezoek mee te laten nemen (bijvoorbeeld bij bezoek zonder toezicht), andere gedetineerden te dwingen spullen mee te nemen of via de winkelbox naar binnen te brengen.	<i>Zeer frequent</i>	<i>Zeer frequent</i>

Een medewerker van één PI geeft aan dat naar aanleiding van visitaties van gedetineerden na bezoek er in 2017 in veel gevallen drugs zijn aangetroffen, met een totaal gewicht van 1500 gram. Het ging hierbij om verschillende soorten soft- en harddrugs.

Gedetineerden kunnen spullen bestellen en deze worden geleverd in een winkelbox. Er wordt een voorbeeld genoemd waarbij drugs verstopt waren in een radio. Deze radio leek verzegeld met DJI-stickers, maar deze bleken nep.

Ook wordt benoemd dat bezoek wordt ingezet voor het invoeren van contrabande. Zo wordt in de JJI een voorbeeld genoemd van een moeder die een brace om haar arm droeg die ze bij een eerder bezoek nog niet had. Zij gedroeg zich recalcitrant bij bezoek, wilde niet meewerken met een controle en was geagiteerd. In de brace werden vervolgens onderdelen van een mobiele telefoon gevonden.

### 3 Bezit drugs

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Contrabande		PI	JJI
Drugsbezit.	Hierbij is de invoer niet duidelijk, maar wordt er drugs aangetroffen bij een cel inspectie of sporen van drugs bij een urinecontrole. Het aantreffen van drugs is een signaal van interne handel met een relatie naar buiten.	<i>Zeer frequent</i>	<i>Regelmatig</i>

Na een grote drugsvangst merken medewerkers vaak dat groepen gedetineerden onrustig worden. Binnen de JJI komt het regelmatig voor dat jongeren in bezit zijn van drugs. Daarbij wordt opgemerkt dat wekelijks diverse jongeren met verlof gaan. Dit stelt hen in de gelegenheid contrabande voor eigen gebruik te kopen of mee te nemen voor andere jongeren. Dit is niet noodzakelijk handel in drugs of handel met een relatie van buiten.

#### 3.3.10 Criminele activiteiten

##### 1 Drugshandel

Signaal	Toelichting	Frequentie	
Criminele activiteiten		PI	JJI
Drugshandel, zowel in- als extern.	Medewerkers vangen signalen op van handel in drugs.	<i>Afen toe</i>	<i>Afen toe</i>

Er zijn signalen van personen die langs gaan als bezoeker in verschillende inrichtingen voor het invoeren van drugs en die zo een handel opzetten. Medewerkers vermoeden dit omdat bijvoorbeeld steeds verdachte auto's op de parkeerplaats staan. Deze bezoekers zouden daarbij aangestuurd worden door gedetineerden. Er zijn ook regelmatig signalen van gedetineerden die onder druk worden gezet om drugs te gebruiken of te verhandelen.

##### 2 Afpersing en bedreiging

	Toelichting	Frequentie	
Criminele activiteiten		PI	JJI
Afpersing/ intimidatie, ronselen van gedetineerden en personen buiten de inrichting.	Dit hangt samen met eerder benoemde signalen.	<i>Regelmatig</i>	<i>Regelmatig</i>

Deze signalen worden regelmatig waargenomen, maar het vermoeden onder medewerkers is dat dit zeer frequent gebeurt.

Het gaat daarbij niet alleen om mede gedetineerden die worden bedreigd. Als voorbeeld worden ook gedetineerden genoemd die hun (ex) vriendin telefonisch bedreigen vanuit de inrichting. Soms was er in die gevallen eerder sprake van huiselijk geweld.

Ook medewerkers in de inrichtingen kunnen worden bedreigd. Zo wordt in een van de PI's een casus beschreven waarin op last van justitie een celzoeking plaatsvindt. Een van de medewerkers die bij de

celzoeking aanwezig is, wordt later die week dreigend aangesproken door een gedetineerde op een andere afdeling. Strecking van het dreigement is dat hij weet dat de medewerker bij de zoeking aanwezig was en hij de medewerker weet te vinden als er voor hem belastende informatie is gevonden bij de celzoeking. Het kan ook minder expliciet zijn. Zo wordt in de JJI een casus genoemd van een kwetsbare jongere die 'bevraagd' wordt door de andere jongeren: 'Wat doet je moeder voor werk? Verdient dat goed? Waar bewaart ze haar geld dan?'

## 3.4 Omvang van signalen gemeld bij politie

De politie heeft een landelijk informatieknooppunt voor de uitwisseling met de inrichtingen: het GRIP (zie voor verdere toelichting paragraaf 5.1). De inrichtingen kunnen signalen van VCHD melden bij het GRIP. In het verdiepingsonderzoek hebben wij gekeken naar het aantal meldingen dat door de inrichtingen is gedaan bij het GRIP.

### Meldingen vanuit de drie inrichtingen

Gedurende ons onderzoek naar de omvang (over een periode van drie maanden) zijn er door de drie inrichtingen acht meldingen over VCHD gedaan bij het GRIP. Deze waren niet gelijk verdeeld: zes, twee en nul. In geen van de gevallen is aan de signalen opvolging gegeven door een politie-eenheid.

### Meldingen gedurende het onderzoek vanuit alle inrichtingen in Nederland

In de periode waarin we het onderzoek in de drie inrichtingen uitvoerden verwerkte het GRIP voor alle inrichtingen in het land (in totaal 31 PI's en JJI's) 205 mutaties die VCHD gerelateerd zijn:

🕒	Criminaliteit (algemeen)	55 mutaties
🕒	VCHD	17 mutaties
🕒	Contrabande	123 mutaties
🕒	Geldstromen	10 mutaties <sup>11</sup>

### Meldingen GRIP in 2017 vanuit alle inrichtingen in Nederland

We hebben bij het GRIP ook opgevraagd hoeveel signalen zij in 2017 in totaal vanuit alle inrichtingen in Nederland hebben gekregen. Het GRIP verwerkte in 2017 529 VCHD-gerelateerde mutaties. Deze mutaties zijn in vier categorieën ondergebracht:

🕒	Criminaliteit (algemeen)	131 mutaties
🕒	VCHD	45 mutaties
🕒	Contrabande	339 mutaties
🕒	Geldstromen	14 mutaties

<sup>11</sup> Het GRIP geeft aan dat de relatieve toename van het aantal mutaties voor geldstromen t.o.v. 2017 te verklaren is door het feit dat het GRIP 'projectmatig' bezig is met een aantal casussen waaruit blijkt dat men de geldstromen via de rekening courant gebruikt voor de aanschaf van contrabande.

Er zijn twee kanttekeningen bij deze cijfers:

- ③ Elke mutatie kan meer dan één signaal zijn. Zo kan een signaal van geldstromen bij wijze van spreken dertig verschillende overboekingen zijn en een signaal van contrabande een reeks gevonden telefoons.
- ③ Het GRIP geeft aan dat de verdeling in de categorieën arbitrair is. Dit heeft volgens het GRIP te maken met het ontbreken van een duidelijke definitie van VCHD.

## 3.5 Profiel van daders en slachtoffers

### 3.5.1 Daderprofiel op grond van inventarisatie

Volgens een rapport van de Inspectie van J&V (Binnen de muren niet toegestaan, 2017<sup>12</sup>), staan gedetineerden bij wie VCHD wordt geconstateerd (of vermoed) veelal op de lijst van gedetineerden met een status van Gedetineerden met een Vlucht- en Maatschappelijk risico (GVM). Aan gedetineerden die op deze lijst staan kunnen extra maatregelen worden opgelegd door de directeur van de inrichting waarin zij verblijven (zie verder paragraaf 5.3.1).

Het bepalen van het vluchtrisico bij een gedetineerde gebeurt aan de hand van informatie over (eerdere) ontvluchtingen of de pogingen daartoe, het perspectief van uitlevering, de lengte van het strafrestant (wat minimaal enkele jaren behelst) en informatie/tips. Het maatschappelijk risico wordt bepaald door het gepleegde delict. De belangrijkste aspecten zijn daarbij de ernst, aard, politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het delict en de achtergrond van de veroordeling, de mogelijkheid van wraakacties (door de gedetineerde) en het ingeschatte recidiverisico bij ernstige delicten (voortgezet crimineel handelen). Het OM speelt een belangrijke rol bij het verstrekken van informatie die relevant is voor het bepalen van het risicoprofiel van een gedetineerde. Op de huidige GVM-lijst zijn drie risicoprofielen ontwikkeld. De drie risicoprofielen zijn 'extreem', 'hoog' en 'verhoogd'.<sup>13</sup> Er staan gemiddeld zo'n 70 gedetineerden op de GVM-lijst. Hiervan heeft ongeveer de helft van de gedetineerden het risicoprofiel 'verhoogd' toegekend gekregen. Sinds 2010 is VCHD een criterium voor plaatsing op de GVM-lijst. Medio 2015 stonden er dertien gedetineerden op de GVM-lijst met de risicoclassificatie VCHD. In juni 2016 waren dat er acht (Rozema-Visser, 2016).

Het grootste deel van de respondenten die wij gedurende de inventarisatie spraken noemt ook de gedetineerden op de GVM-lijst of andere beroeps-criminelen als belangrijkste daderprofiel voor VCHD. Wanneer in de expertsessie door één van de aanwezigen wordt gevraagd of we niet op zoek zijn naar een probleem dat er niet is (namelijk komt VCHD voor bij een bredere groep gedetineerden), zijn de hoofden Veiligheid van de aanwezige inrichtingen duidelijk: 'VCHD komt zeker niet alleen voor bij beroeps-criminelen. Op hen wordt beter gelet omdat de gedachte is dat zij de voornaamste plegers zijn van VCHD. Maar VCHD komt bij een bredere groep gedetineerden voor'.

<sup>12</sup> Het draait in dit rapport dan om de wijze waarop Pl's omgaan met het tegengaan van contrabande, niet-integer gedrag en voortzetting van crimineel handelen tijdens detentie. Naar dat laatste thema keek de Inspectie op verzoek van de staatssecretaris van J&V. Het doel van het onderzoek is om het beleid, de uitvoering en de borging van de maatregelen gericht op het tegengaan van contrabande en niet-integer gedrag in beeld te brengen. Daarnaast geeft dit onderzoek antwoord op de vraag hoe het staat met de voortgang van verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD.

<sup>13</sup> Circulaire Beleid gedetineerden met vlucht / maatschappelijk risico (kenmerk 5645409/10 van 13 oktober 2010).



In een interview in het tijdschrift InZicht (InZicht, nr. 2, april 2015, p. 7) ondervraagt Jan-Hendrik Meulmeester (officier van justitie en teamleider bij het Landelijk Parket en op dat moment voorzitter van de Taskforce VCHD) Paul de Graaff (Divisie Individuele Zaken DJI, zie par 5.1) over VCHD. In antwoord op de vraag of VCHD vaker voorkomt bij bepaalde groepen gedetineerden zegt De Graaff: 'Nee. Het komt klein of groot voor. Klein is bijvoorbeeld dat iemand buiten de gevangenis een drugsdealer was die zijn handeltje probeert voort te zetten. Maar we hebben ook een voorbeeld van een gedetineerde die opnieuw is veroordeeld voor mensenhandel vanuit detentie, een zeer ernstig feit. Gedetineerden maken gebruik van medege-detineerden, misbruiken hun bezoekrechten en telefoontjes en gebruiken codetaal. Je kunt van alles bedenken, dat doen ze ook.'

De respondenten vermoeden dat VCHD niet alleen voorkomt in PI's, maar ook in de JJI's. De jongeren die daar geplaatst worden zijn steeds ouder en plegen zwaardere delicten. De kans op VCHD neemt daarmee ook onder jeugdige gedetineerden toe volgens de respondenten.

### 3.5.2 Mogelijke signalen bij daders

Het daadwerkelijk vaststellen of 'bewijzen' van VCHD blijkt moeilijk, zo blijkt uit deskresearch en de gesprekken met respondenten. Iemand daadwerkelijk betrappen op VCHD komt niet vaak voor. Het opmerken van signalen van VCHD is een eerste stap in het herkennen van VCHD. Deze signalen zijn gedragingen die er op kunnen wijzen dat iemand bij VCHD betrokken is. In een eerdere pilot van DJI, politie en OM (zie paragraaf 3.2 en 6.1) werden criteria opgesteld die aanwijzing kunnen zijn voor een verhoogd risico bij zwaardere beroeps-criminelen:

- ② Lange criminele carrière
- ② Antecedenten op gebied van leidinggeven criminele samenwerkingsverbanden
- ② Duurzame criminele contacten
- ② Vermogend persoon
- ② Vraagt om privileges
- ② Geniet aanzien van medege-detineerden
- ② Ontvangt meer bezoek dan gemiddelde gedetineerde
- ② Belt meer dan gemiddelde gedetineerde
- ② Gedraagt zich sociaal wenselijk naar personeel
- ② Besteden meer dan maximaal toegestaan bedrag in de inrichting
- ② Gedetineerden die actief voor orde en rust zorgen binnen afdeling

DJI noemt in haar opleidingsmateriaal (Presentatie Opleidingsinstituut over Voortgezet Crimineel Handelen in Detentie, 20 maart 2017) de volgende signalen die mogelijk kunnen wijzen op VCHD (waarbij ze onderscheid maken naar twee vormen):

- 1 Signalen voor voortzetten criminele activiteiten 'buiten vanuit binnen'
  - Onderhouden 'oude contacten'
  - Frequente communicatie met kring van zelfde personen (vrienden, familie, collega's....)
  - Frequent bezoek van kring van dezelfde personen
  - Druk op contactmomenten (stressvol/gespannen gedrag)
  - 'Functionele contacten' medegedetineerden
  - Doorgaans 'correct/meewerkend gedrag' (compliance)
  
- 2 Signalen voor criminele activiteiten binnen inrichting
  - Frequente communicatie met kring van zelfde personen
  - Frequent bezoek van kring van dezelfde personen

Door respondenten wordt voor de brede groep gedetineerden met name het plotseling veranderen van gedrag als belangrijk signaal genoemd. Het gaat daarbij om afwijken van de norm. Daarvoor moet je weten hoe iemand zich 'normaal gesproken' gedraagt. Onderstaande voorbeelden kunnen dan een signaal zijn voor VCHD (maar het hoeft vanzelfsprekend niet zo te zijn):

- ③ Iemand die altijd heel erg op zichzelf is zoekt van de een op de andere dag veelvuldig het contact met een aantal andere gedetineerden.
- ③ Iemand die altijd aan krachtsport doet verandert ineens zijn sportregime en doet alleen nog maar cardiotraining.
- ③ Een gedetineerde die een tijd op een andere afdeling heeft gezeten vraagt overplaatsing aan naar zijn oude afdeling en wil perse terug naar zijn oude cel.
- ③ Een gedetineerde die normaal gesproken liever lui dan moe is doet ineens zijn uiterste best om reiniger van de afdeling<sup>14</sup> te mogen worden.

Sommige gedetineerden die zich bezig houden met VCHD blijven onder de radar en laten geen normafwijkend gedrag zien. Het proactief verzamelen van informatie over bijvoorbeeld geldstromen (naar wie maakt hij geld over en van wie ontvangt hij geld) kan dan inzicht geven (zie paragraaf 5.4.2 voor verdere toelichting op deze werkwijze).

### 3.5.3 Slachtoffers van VCHD

VCHD is volgens de respondenten die wij spraken in de inventarisatie niet alleen een probleem omdat het de veiligheid in de maatschappij ondermijnt (een van de doelen van detentie is tenslotte het beveiligen van de maatschappij, hetgeen niet bereikt wordt wanneer personen vanuit detentie door kunnen gaan met plegen), maar ook omdat andere gedetineerden slachtoffer kunnen worden. DJI is verantwoordelijk voor de veiligheid binnen de inrichting. Voorkomen moet worden dat kwetsbare gedetineerden worden ingezet bij

---

<sup>14</sup> In de inrichting worden sommige taken uitgevoerd door gedetineerden. De reiniger brengt bijvoorbeeld de schone was rond en maakt de vloer op de afdeling schoon.

het plegen van VCHD. Bijvoorbeeld het onder dwang criminele handelingen verrichten tijdens hun verlof of doordat zij gedwongen worden om drugs of telefoons mee naar binnen te nemen wanneer zij terugkomen van verlof. Maar ook gedetineerden die met een 'schuld' de gevangenis verlaten (bijvoorbeeld doordat ze tijdens detentie drugs hebben gekregen van een medegedetineerde) en zich vervolgens onder dwang buiten als 'loopjongen' bezig houden met criminele activiteiten in opdracht van iemand die gedetineerd zit. Gedetineerden met een licht verstandelijke beperking of psychische problematiek zijn extra kwetsbaar volgens de respondenten.

Het beeld is dat gedetineerden die slachtoffer van VCHD worden daardoor soms niet meer met verlof willen, bewust negatief gedrag vertonen waardoor ze in een isoleercel worden geplaatst of zoveel mogelijk op hun cel verblijven. Dit heeft mogelijk een negatieve invloed op de re-integratie (activiteiten) van deze gedetineerden, waardoor de kans op een goede terugkeer in de maatschappij kleiner wordt met een verhoogde kans op recidive tot gevolg.

### 3.5.4 Daders en slachtoffers in de drie inrichtingen

Uit de groepsinterviews in de verdieping blijkt dat medewerkers van de drie inrichtingen signalen niet alleen zien bij beroepscriminelen/ GVM-gedetineerden, maar bij de brede groep gedetineerden, ook bij de jeugdigen in de JJI. Daarbij maken zij wel duidelijk onderscheid tussen gedetineerden die een 'leidende rol' spelen en gedetineerden die door andere worden ingezet. Gedetineerden die een leidende rol spelen, blijven vaak zelf buiten schot. Kwetsbare gedetineerden, waaronder gedetineerden met lvb-problematiek, lopen het risico ingezet te worden voor het plegen van VCHD door andere gedetineerden.

Deelnemers geven aan dat de meeste signalen van VCHD worden opgevangen bij gedetineerden van wie je het in eerste instantie niet verwacht. De indruk is dat zij handelen in opdracht van anderen, van degenen van wie je dit eerder zou verwachten. Deze laatste groep personen bestaat vaak uit de 'zwaardere jongens', deze vallen vaak slechts op door sociaal wenselijk gedrag. Medewerkers van de inrichtingen zien signalen bij de brede groep gedetineerden.

Degene die slachtoffer worden van deze groep zijn de 'zwakkere broeders'. Kenmerken van deze groep zijn dat ze beïnvloedbaar zijn, weinig geld hebben en sociaal zwakker zijn (weinig contacten binnen en buiten). Vaak lijkt het te gaan om *first offenders*, zedendelinquenten of verslaafden.

## 4 Conclusies aard en omvang

### Definitie van VCHD

In beleidsdocumenten en de beperkt beschikbare onderzoeken, maar ook door de respondenten die wij spraken gedurende de inventarisatie wordt geen eenduidige definitie gehanteerd van VCHD. Uit het verdiepingsonderzoek blijkt dat er ook onder medewerkers in de inrichtingen geen eenduidig definitie of visie is op wat onder VCHD wordt verstaan. Zij geven aan dat zij alle (aanzet tot) criminele handelingen die in een inrichting plaatsvinden als VCHD beschouwen. Over de relatie van de handelingen binnen detentie met de buitenwereld verschillen de meningen: voor een deel van de medewerkers moet die relatie expliciet zijn, anderen beschouwen ook handelingen gericht op medege-detineerden als VCHD. Het onderscheid tussen voortzetten van criminele activiteiten of het starten van nieuwe criminele activiteiten is voor de medewerkers in de inrichtingen niet relevant, beiden ondermijnen de veiligheid in de inrichting.

### Signalen en risicoprofielen van gedetineerden die zich bezig houden met VCHD

Eerder onderzoek en de aanpak heeft zich tot nu toe vooral gericht op VCHD onder beroepscriminelen. Echter, ook andere gedetineerden houden zich bezig met VCHD is de verwachting: dit is een eigen keuze of zij worden (onder dwang) ingezet als tussenpersoon of zijn slachtoffer van VCHD. In het inventariserend onderzoek wordt het belang bevestigd om in het verdiepingsonderzoek niet alleen te kijken naar VCHD onder beroepscriminelen maar de bredere groep van gedetineerden te beschouwen (inclusief jongeren in de JJI).

Uit de verdieping blijkt dat signalen inderdaad niet alleen worden gezien bij beroepscriminelen, maar bij de brede groep gedetineerden, ook bij de jeugdigen in de JJI. Er is geen eenduidig profiel van daders te maken. Wel maken deelnemers onderscheid tussen gedetineerden die een 'leidende rol' spelen en gedetineerden die door anderen worden ingezet. Gedetineerden die een leidende rol spelen, blijven vaak zelf buiten schot. Kwetsbare gedetineerden, waaronder gedetineerden met een (licht) verstandelijke beperking, lopen het risico door medege-detineerden ingezet te worden voor het plegen van VCHD. Dit gaat gepaard met bedreiging en afpersing. Zij zijn dus zowel dader van VCHD als slachtoffer.

### Omvang van VCHD

Er is geen goed zicht op de omvang van VCHD. Het vermoeden is dat VCHD vanwege het moeilijk grijpbare karakter vaak niet wordt gezien of geen opvolging krijgt. Gedurende de inventarisatie bleek dat een deel van de respondenten verwacht dat VCHD de komende jaren verder toeneemt. Genoemde redenen voor een mogelijke toename zijn de aandacht voor resocialisatie en uiteenlopende type gedetineerden die in verschillende fasen van hun detentie (met meer of minder vrijheden) worden samen geplaatst en/of elkaar treffen in gemeenschappelijk ruimtes (denk aan arbeid, sport en onderwijs).

Om een beter beeld te krijgen van de omvang van VCHD hebben wij in het verdiepingsonderzoek gekeken naar signalen die worden gezien door de medewerkers in de drie inrichtingen die (kunnen) wijzen op VCHD.

Dagelijks blijken door medewerkers in de drie inrichtingen signalen te worden gezien van VCHD. Het gaat daarbij om zachte en harde signalen (zoals gedetineerden die weigeren met verlof te gaan en verdachte geldtransacties), overtredingen van de regels van de beginselenwet (zoals bezit en invoer van mobiele telefoons en drugs) en criminele activiteiten (zoals drugshandel en afpersing van mede gedetineerden).

De medewerkers uit de drie inrichtingen waar wij ons verdiepingsonderzoek uitvoerden werden voorafgaand aan het onderzoek niet (expliciet) of sporadisch bevroegd op signalen van VCHD. Door tijdens het onderzoek expliciet te vragen naar signalen van VCHD en in gesprek te gaan over het fenomeen raakten deelnemers aan de groepsinterviews meer bewust van het fenomeen en de signalen die kunnen wijzen op VCHD. Het signaleren van VCHD en vervolgens melden en bespreken van signalen is daarmee niet alleen een essentieel onderdeel voor de aanpak van het fenomeen (zie hoofdstuk 5) maar ook om goed zicht te krijgen op de omvang van het fenomeen en de gevolgen voor de veiligheid in de inrichtingen en de re-integratie van gedetineerden.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er dagelijks signalen waarneembaar zijn, maar dat er relatief weinig hard bewijs wordt gevonden. Het opmerken van signalen en vervolgens het melden van signalen is nodig om van een zwak vermoeden een sterker vermoeden te maken en een dossier op te bouwen. Dit kan er toe leiden dat signalen uiteindelijk sterk genoeg zijn om nader te onderzoeken door politie en OM en zo bewijs op te sporen voor VCHD.




















In de twee PI's leverde het onderzoek naar aard en omvang een vergelijkbaar beeld op:

- 🕒 **Frequent tot dagelijks** worden signalen opgevangen van gedetineerden die zich samen isoleren, gedetineerden die opvallend sociaal wenselijk gedrag vertonen, het (vermoeden van het) bezit van een telefoon, het invoeren van contrabande en drugsbezit.
- 🕒 **Signalen die regelmatig worden opgevangen, tot een paar keer per maand** zijn gedetineerden die niet met verlof willen gaan, gesprekken tussen gedetineerden over criminele activiteiten, onlogische contacten tussen gedetineerden, verdachte geldstortingen en het afpersen en bedreigen van medegegedetineerden.
- 🕒 **Signalen die af en toe (naar schatting eens in de paar maanden tot maandelijks)** worden opgevangen zijn gedetineerden die vragen om overplaatsing omdat ze onder druk worden gezet in verband met VCHD, gedetineerden die hun bezoek proberen te ontlopen, gedetineerden die hun bezoek niet kennen, personen uit het criminele netwerk die op bezoek komen in de inrichting, het spreken in codetaal en onderschepte brieven met daarin signalen van VCHD.

In de JJI werden dezelfde signalen waargenomen, maar minder frequent:

- 🕒 **Frequent** worden signalen opgevangen van jongeren die opvallend sociaal wenselijk gedrag vertonen, het (vermoeden van het) bezit van een telefoon en invoeren van contrabande.
- 🕒 **Signalen die regelmatig worden opgevangen** zijn jongeren die zich samen isoleren, onlogische contacten tussen jongeren, niet met verlof willen gaan, gesprekken tussen jongeren over criminele activiteiten en vermoeden van het afpersen en bedreigen van medegegedetineerden.

- ⦿ **Signalen die af en toe** worden opgevangen zijn jongeren die proberen hun verlof te voorkomen of om overplaatsingen vragen waarbij het vermoeden is dat dit gebeurt omdat ze onder druk worden gezet in verband met VCHD, personen uit het criminele netwerk die op bezoek komen in de inrichting, het spreken in codetaal en contact tijdens verlof tussen verlofgangers en jongeren die binnen zitten.

	Zowel PI's als JJI	PI's	JJI
Frequente signalen	sociaal wenselijk gedrag  bezit telefoon  bezit drugs  invoer contrabande 	 samen isoleren	
Regelmatige signalen	gesprekken criminele activiteiten  bedreiging/afpersing  onlogische contacten 	 weigeren verlof  verdachte geldstortingen	 samen isoleren
Af en toe signalen	 verzoek overplaatsing crimineel bezoek  codetaal 	 bezoek niet herkennen weigeren bezoek  brieven VCHD 	 weigeren verlof verlofgangers bezoeken gevangenen 

### Omvang van signalen gemeld bij politie

De inrichtingen kunnen signalen van VCHD melden bij het GRIP. In het verdiepingsonderzoek hebben wij gekeken naar het aantal meldingen dat door de inrichtingen is gedaan bij het GRIP. Gedurende ons onderzoek naar de omvang (over een periode van drie maanden) zijn er door de drie inrichtingen acht meldingen over VCHD gedaan bij het GRIP. Deze waren niet gelijk verdeeld: zes, twee en nul. In geen van de gevallen is aan de signalen opvolging gegeven door een politie-eenheid.

Het aantal signalen dat is gemeld bij het GRIP lijkt verhoudingsgewijs weinig gelet op het feit dat medewerkers in de inrichtingen dagelijks signalen zien. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de aanpak van VCHD waarin het beperkt melden van signalen een belangrijk thema is.

# 5 Aanpak VCHD

In dit hoofdstuk gaan we in op de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van VCHD, het huidige beleid voor het signaleren, melden en opvolgen van VCHD en tot slot hoe dit in de praktijk vorm krijgt binnen de drie inrichtingen waar wij het verdiepingsonderzoek hebben uitgevoerd.

## 5.1 Betrokken partijen

Het bestrijden en aanpakken van VCHD is een gezamenlijke inspanning van DJI, de politie en het OM:

- ⦿ DJI richt zich vanuit hun taakopvatting vooral op rust en orde binnen de PI. De focus van de PI's is vooral gericht op interne veiligheid en minder op wat een gedetineerde richting de buitenwereld doet.<sup>15</sup> Vanuit DJI zijn het hoofdkantoor, Divisie Individuele zaken (DIZ)<sup>16</sup> en de inrichtingen zelf betrokken bij de aanpak van VCHD.
- ⦿ De politie is belast met de opsporing van strafbare feiten. De opsporing en aanpak van strafbare feiten gepleegd vanuit detentie behoort hiermee tot het taakgebied van de politie. In Nederland houdt echter opsporing door de politie in de regel op als een verdachte gedetineerd raakt en is afgestraft. Dat wil zeggen dat de politie een gedetineerde vaak uit het oog verliest als deze vast komt te zitten en er geen openstaande zaak meer is. Wel heeft de politie een landelijk informatieknooppunt voor de uitwisseling met de inrichtingen: het GRIP<sup>17</sup>.
- ⦿ Het OM is verantwoordelijk voor de vervolging. Vanuit het OM ligt de focus bij VCHD volgens respondenten voornamelijk op georganiseerde criminaliteit en de bijbehorende beroepsstrafzaken. Vanuit het OM zijn er geen speciale officieren die zich met VCHD bezighouden. Wel is er een aparte officier voor de samenwerking met het GRIP.

### Gedetineerden Recherche Informatiepunt

Het GRIP is een team binnen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en werkt onder gezag van het OM. Het doel van het GRIP is het optimaliseren van de samenwerking tussen het OM, de politie en de DJI door het verbeteren en kanaliseren van de informatie-uitwisseling in het kader van de handhaving van orde en veiligheid in de onder de DJI vallende inrichtingen en de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Hieronder wordt mede begrepen het tegengaan van gevaar voor vlucht en het bevorderen van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten. Het GRIP vervult daarnaast een rol in het ondersteunen van het integriteitsbeleid van DJI.

<sup>15</sup> Onderzoekster Van der Laan schreef naar aanleiding van een eerdere pilot het artikel 'Prison doesn't stop them' (2012). Een belangrijke conclusie die Van der Laan trekt was dat om het fenomeen VCHD te begrijpen we ons moeten realiseren dat degenen die gedetineerden in de gaten houden, namelijk medewerkers van de PI, niet degenen zijn die het netwerk buiten in de gaten houden, namelijk de politie.

<sup>16</sup> DIZ zorgt ervoor dat alle gedetineerden op het juiste moment op de juiste plaats hun straf of maatregel ondergaan. De plaatsingen zijn opgedeeld in drie onderdelen en daarmee afdelingen: instroom, doorstroom en uitstroom. De eerste plaatsing bij instroom (vanaf een politiebureau of vanuit 'de vrije maatschappij' in een inrichting) is vooral een administratieve handeling. Bij eerste plaatsing is alleen een voorgeleidingsformulier van het OM beschikbaar. Bij de doorplaatsing naar een vervolginrichting is ook dossierinformatie beschikbaar.

<sup>17</sup> Sinds 2017 wordt gewerkt aan een cofinanciering van DJI om de capaciteit van het GRIP te versterken. Hier is inmiddels in voorzien.

Het GRIP fungeert als centraal informatieknooppunt tussen OM, politie en DJI en verwerft op die manier inzicht in de achtergrond van de doelgroep van met name de gedetineerden met een vlucht- en maatschappelijk risico (GVM-gedetineerden, zie paragraaf 5.3.1). Dit inzicht kan bevorderen dat tijdig passende toezichts- of ordemaatregelen worden genomen door de directeur van de inrichting. Het GRIP verricht voor de politie, het OM en de inrichtingen taken als het coördineren van (criminele) inlichtingen, het opstellen van GRIP-rapporten en het op basis daarvan uitbrengen van adviezen en (het meewerken aan) het monitoren van bepaalde gedetineerden.

#### *Informatie delen met het GRIP*

De informatieverstrekking vanuit DJI aan het GRIP vindt zijn grondslag in de beheersbevoegdheid die de directeur van de inrichting ontleent aan de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). De informatieverstrekking vanuit het GRIP aan de directeurs van de inrichtingen en aan DJI vindt zijn juridische grondslag in artikel 4:3, eerste lid, sub c, van het Besluit politiegegevens, juncto artikel 18, eerste lid van de Wet politiegegevens. Of en wanneer het GRIP informatie levert verschilt. Wanneer iemand gedetineerd raakt en geplaatst wordt in een PI is bijvoorbeeld nog geen informatie van het GRIP beschikbaar. Er is dan alleen het voorgeleidingsformulier van het OM.

#### *GRIP-rapporten*

De door de directeur van een inrichting aan het GRIP verstrekte informatie wordt door het GRIP opgeslagen, bewerkt en veredeld en waar nodig gedeeld met de daartoe geautoriseerde partijen. Na onderzoek rapporteert het GRIP indien nodig zijn bevindingen aan de directeur van de inrichting in de vorm van een GRIP-rapport. Dit dient te worden gevoegd in het penitentiair dossier van de betreffende gedetineerde. In een GRIP-rapport kan een advies worden opgenomen over het treffen van toezicht- of ordemaatregelen, het handhaven, uitbreiden of opheffen van reeds getroffen maatregelen, dan wel het overplaatsen van een gedetineerde. Ook kan het advies betrekking hebben op het verblijf van de gedetineerde buiten de inrichting.

## 5.2 Beleid voor signaleren en melden

In het kader van de inventarisatie bespraken we met respondenten de huidige werkwijze voor het signaleren en melden van VCHD. Signalen van VCHD kunnen door verschillende functiegroepen binnen de inrichting worden gezien, zoals de beveiligers, Piv'ers, casemanagers, afdelingshoofden en medewerkers op de arbeid. Wanneer er signalen zijn van VCHD zijn er volgens de respondenten binnen de huidige afspraken geen protocollen in de inrichtingen voor het delen en melden van deze signalen binnen de inrichting en bij partners. Er zijn in de meeste inrichtingen ook geen vaste overlegmomenten waarin gericht aandacht is voor VCHD. Lastig is dat medewerkers uit een team nooit allemaal aan het werk zijn, de afdelingen moeten tenslotte continue bemand zijn, en overleggen regelmatig niet doorgaan. In de overleggen die wel door gaan moet veel besproken worden, waaronder verplichte onderdelen zoals het plan voor terugkeer in de maatschappij.



De algemene lijn is dat medewerkers van de inrichtingen signalen melden bij hun leidinggevende die vervolgens beslist wat er mee gebeurt, bijvoorbeeld doorgeven aan het hoofd Veiligheid<sup>18</sup>, de teamleider beveiliging of rechtstreeks melden bij het GRIP. Over welke signalen moeten worden gemeld bij het GRIP zegt de GRIP-circulaire van 13 april 2016 (kenmerk 752442, p 2.): *Informatie over (beraamde) detentieverstorende activiteiten (zoals ontvluchting, omkoping, opstand, gijzeling, voortgezet crimineel handelen en liquidatie) dan wel over (andere) criminele activiteiten, wordt in alle gevallen aangeleverd bij het GRIP, zodat deze verder kan worden onderzocht en, waar nodig, binnen de politie kan worden gedeeld.*

### **Specifiek aandacht voor GVM-gedetineerden**

De harde afspraken die er tussen de partners liggen focussen zich op signaleren en delen van informatie over GVM-gedetineerden. Het signaleren en melden van VCHD is daarmee vooral gericht op de zwaardere beroepsdaders. De beslissing om een gedetineerde op de GVM-lijst te plaatsen wordt genomen door het Operationeel Overleg.<sup>19</sup> Het Operationeel Overleg bestaat uit het Hoofd Individuele Zaken van DJI, een vertegenwoordiger van het GRIP, een vertegenwoordiger van het Landelijk Parket, twee vestigingsdirecteuren van een inrichting en een medewerker van het stafbureau Individuele Zaken gevangeniswezen.<sup>20</sup> Op deze gedetineerden wordt door de partners extra gelet en aan hen kunnen extra maatregelen worden opgelegd (zie paragraaf 5.3.1).

Sommige inrichtingen beschikken naast de GVM-lijst over een eigen interne lijst met gedetineerden die een risico vormen en waar ze extra op letten. Dit kan ook te maken hebben met vermoedens van VCHD.

### **Verskil tussen inrichtingen**

Er zijn grote verschillen tussen de inrichtingen in hoe ze omgaan met signaleren en melden van VCHD volgens de respondenten. Een aantal inrichtingen heeft in het bijzonder een cultuur die sterk op de veiligheid en het voorkomen van strafbaar gedrag in de PI is gericht. Twee inrichtingen hebben een Bureau Veiligheid en Inlichtingen, waar medewerkers zich onder andere gericht bezig houden met het actief signaleren van VCHD en het melden bij partners.

Het aantal meldingen bij het GRIP per PI verschilt ook sterk. Vanuit sommige PI's komen nooit signalen of worden nooit mobiele telefoons in beslag genomen en voorgelegd aan het GRIP. Niet alle inrichtingen en medewerkers zijn ook even goed bekend met het GRIP volgens de respondenten.<sup>21</sup>

Wat betreft het signaleren en melden van drugs blijkt uit het rapport 'Binnen de muren niet toegestaan' (Inspectie J&V, 2017) dat er ook onderlinge verschillen zijn in de afspraken die hierover met de politie zijn gemaakt. Bij twee PI's geven complexbeveiligers en teamleiders complexbeveiliging aan dat zij zelf de in

<sup>18</sup> Hoofden Veiligheid zijn in de regel medewerkers uit het hoog middenkader of managementteam van de inrichting.

<sup>19</sup> Circulaire Beleid gedetineerden met vlucht / maatschappelijk risico (kenmerk 5645409/10 van 13 oktober 2010) en <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/gvm-lijst/gvm-lijst>.

<sup>20</sup> Het Operationeel Overleg overlegt maandelijks. De plaatsing van een gedetineerde op de lijst wordt ieder half jaar getoetst.

<sup>21</sup> In november 2016 heeft het Opleidingsinstituut een dag georganiseerd over VCHD voor de hoofden Veiligheid van de inrichtingen. Doel van de dag was meer bewustwording creëren. Ook het GRIP is toen gevraagd een bijdrage te leveren om de bekendheid van het GRIP te vergroten. In aanloop naar deze dag bleek dat het GRIP vanwege capaciteitsgebrek echter niet stond te springen om hierop in te zetten. Meer aandacht voor VCHD betekent waarschijnlijk ook meer meldingen die moeten worden verwerkt en opgepakt. En dit was gezien de capaciteit lastig.

beslag genomen drugs naar de politie brengen. Bij de vijf andere PI's legt de teamleider complexbeveiliging contact met de politie, die vervolgens de drugs komt ophalen. De Inspectie constateerde ook dat registratie van de aan de politie overgedragen contrabande slechts in een aantal PI's plaatsvindt. De Inspectie concludeert dat de werkinstructies met betrekking tot de inbeslagname, opslag en eventuele overdracht van contrabande, voor zover deze in PI's aanwezig zijn, niet bij alle medewerkers die hier mee omgaan bekend zijn.

## 5.3 Beleid opvolgen van meldingen

In het kader van de inventarisatie bespraken we met respondenten ook de huidige werkwijze rond het opvolgen van meldingen. Afhankelijk van het soort gedraging zijn er twee vormen van opvolging van meldingen van VCHD mogelijk: penitentiair rechterlijke maatregelen en strafrechtelijke opsporing en vervolging. In deze paragraaf bespreken we beide vormen.

### 5.3.1 Penitentiair rechtelijke maatregelen

#### **Opleggen van disciplinaire straffen in de inrichtingen**

Een directeur van een inrichting kan eigenstandig een disciplinaire straf opleggen aan een gedetineerde als de gedetineerde een strafbaar feit in penitentiair rechtelijke zin heeft begaan. De wet bevat geen opsomming van afzonderlijke strafbare feiten in penitentiair rechtelijke zin. Volgens artikel 50, eerste lid Pbw moet het gaan om *'feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming'*. Per geval zal moeten worden uitgemaakt welk gedrag disciplinair kan worden bestraft en welk gedrag niet.

Het enkele vermoeden dat de ingeslotene een strafbaar feit zou gaan plegen is niet voldoende voor oplegging van een disciplinaire straf concludeert de RSJ in eerdere uitspraken.<sup>22</sup> Ook is opleggen van een disciplinaire straf onredelijk en onbillijk wanneer niet is gebleken dat de ingeslotene kennis had van, heeft meegewerkt of deelgenomen aan strafbare feiten, anders gezegd: als hem geen verwijt te maken valt.<sup>23</sup> In een dergelijk geval kan wel een ordemaatregel worden opgelegd, maar geen straf.<sup>24</sup>

Niet alleen degene die het feit heeft begaan kan disciplinair worden bestraft. Ook medeplegen, uitlokking, doen plegen en medeplichtigheid, als bedoeld in de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht, kunnen disciplinair bestraft worden. Collectieve bestraffing is daarentegen niet mogelijk. De RSJ heeft bepaald dat artikel 51, vijfde lid, van de Pbw individuele verwijtbaarheid vereist. Een gedetineerde kan niet worden gestraft voor medeverantwoordelijkheid als niet blijkt dat hij feitelijk betrokken was. Wel kunnen alle

---

<sup>22</sup> RSJ 20 november 2015, 15/2751/GA en 13 februari 2015, 15/0419/SGA

<sup>23</sup> RSJ 12 april 2013, 13/0193/GA

<sup>24</sup> In zowel de Pbw als de Bij zijn de diverse ordemaatregelen opgenomen. De Penitentiaire beginselenwet kent de volgende drie soorten ordemaatregelen: Uitsluiting van deelname aan één of meer activiteiten (artikel 23 Pbw); Plaatsing in afzondering (artikel 24 Pbw); Cameratoezicht (alleen mogelijk in het geval van afzondering, artikel 24a Pbw).

in één verblijfsruimte verblijvende gedetineerden verantwoordelijk worden gehouden voor bijvoorbeeld bij een celinspectie van een meerpersoonscel aangetroffen mobiele telefoon.<sup>25</sup>

De sancties die de directeur op grond van de Pbw (artikel 51) kan opleggen zijn:<sup>26</sup>

- ⦿ opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken;
- ⦿ ontzegging van bezoek voor ten hoogste vier weken, indien het feit plaatsvond in verband met bezoek van die persoon of personen;
- ⦿ uitsluiting van deelname aan een of meer activiteiten voor ten hoogste twee weken;
- ⦿ weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof;
- ⦿ geldboete tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of op afdeling geldende weekloon.

### Uniformering van de sanctierichtlijnen: de landelijke sanctiekaart

DJI heeft in 2016 een landelijk geldende sanctiekaart opgesteld. In dit overzicht worden voor verschillende gedragingen bepaalde sancties voorgeschreven. De landelijke sanctiekaart is ontworpen om te komen tot een uniformering van de sanctierichtlijnen binnen de penitentiaire inrichtingen van de DJI.

De sanctiekaart fungeert als richtlijn, met behoud van de discretionaire bevoegdheid van de sanctiebevoegden in de penitentiaire inrichting. Dit houdt in dat lokale sanctiebevoegden te allen tijde de mogelijkheid hebben om gemotiveerd af te wijken van deze richtlijn.

### Opleggen van toezichtmaatregelen in de inrichting

Naar aanleiding van signalen kan de inrichting ook extra toezichtmaatregelen opleggen. In de Pbw is opgenomen wat de mogelijkheden van inrichtingen zijn om contacten van gedetineerden met de buitenwereld, zoals bezoek en telefoongesprekken vanaf de inrichtingstelefoon, te controleren. De directeur van een PI kan dit bezoek en telefoongebruik controleren mits dit noodzakelijk is ter vaststelling van de identiteit van de persoon met wie de gedetineerde in gesprek is of met het oog op een van de volgende limitatief genoemde belangen (artikel 36 lid 4 Pbw):

- ⦿ de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- ⦿ de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid;
- ⦿ de voorkoming of opsporing van strafbare feiten;
- ⦿ de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven.

De directeur van de PI kan alleen toezichtmaatregelen opleggen als er concrete aanwijzingen zijn.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> RSJ 2 oktober 2013 13/1626/GA en 12 januari 2010, 09/2671/GA

<sup>26</sup> Voor jeugdigen in JJI's zijn vergelijkbare sancties mogelijk op grond van de Beginselenwet justitie jeugdinrichting.

<sup>27</sup> Voor jeugdigen in JJI's zijn vergelijkbare toezichtmaatregelen mogelijk op grond van de Beginselenwet justitie jeugdinrichting.

### *Extra toezichtmaatregelen voor GVM-gedetineerden*

Aan de gedetineerden op de GVM-lijst kunnen extra maatregelen worden opgelegd gericht op contact met de buitenwereld en extra inspecties, zoals celinspecties, foullering en visitatie. Voor de verschillende categorieën zijn de mogelijke maatregelen uitgewerkt in de circulaire. Het uitvoeren van dit toezicht valt binnen het wettelijk kader van de Pbw. De directeur dient een gedetineerde schriftelijk op de hoogte te stellen van plaatsing op de GVM-lijst en de opgelegde maatregelen. Het opleggen van deze maatregelen moet wel steeds goed zijn onderbouwd: een enkele verwijzing naar de plaatsing op de GVM-lijst is onvoldoende concludeerde de RSJ in eerdere uitspraken.

### *Uitlezen mobiele telefoons*

Wanneer mobiele telefoons worden gevonden kunnen ook deze worden uitgelezen. DJI heeft een landelijke werkwijze ontwikkeld waarin de procedure is vastgelegd om aangetroffen mobiele telefoons beschikbaar te stellen aan het GRIP. Zo moet worden voorkomen dat niet-geautoriseerde medewerkers deze apparaten uitlezen. Uit de interviews door de Inspectie (Binnen de muren niet toegestaan, 2017) blijkt dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van deze landelijke werkwijze, waardoor zij op eigen initiatief handelen en niet altijd volgens de landelijke werkwijze. Zo blijkt dat sommige medewerkers inbeslaggenomen mobiele telefoons en andere informatiedragers opsturen naar het Shared Service Centre Informatie (SSC-I) om de informatie uit te lezen. Andere medewerkers laten de informatie op de telefoon uitlezen door de eigen informatie beveiligingsfunctionaris (IBF'er).

## 5.3.2 Strafrechtelijke maatregelen

In de vorige paragraaf bespraken we de penitentiair rechtelijke maatregelen (in de vorm van disciplinaire straffen en toezichtmaatregelen) die door de inrichtingen kunnen worden genomen naar aanleiding van een melding van VCHD. De andere route bespreken we in deze paragraaf: het strafrechtelijk opsporen en vervolgen van VCHD door politie en OM.

### **Opvolgen van een melding bij het GRIP**

Wanneer inrichtingen vermoedens van VCHD melden bij het GRIP en de melding geeft aanleiding voor verdere opsporing, dan geeft het GRIP dit door aan de recherche van een bijbehorend basisteam of de eenheidsrecherche. Het GRIP moet veel moeite doen om de eenheden zover te krijgen dat zij ermee aan de slag gaan geven de respondenten van het GRIP aan. VCHD heeft weinig prioriteit: als er geen lopend onderzoek meer tegen iemand is en iemand zit al vast, dan wordt er in de regel geen capaciteit voor vrijgemaakt. Ook binnen nog lopende onderzoeken is er vaak maar beperkte capaciteit om aan de meldingen vanuit de inrichtingen opvolging te geven en door te Rechercheren.

### **Vervolg naar aanleiding van aangifte**

Tijdens het plenair debat over veiligheid van het gevangenispersoneel op 19 april 2017 heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd na te gaan hoe vaak strafvervolgning wordt ingesteld naar aanleiding van een melding en/of een aangifte bij de politie door een (medewerker van een) inrichting.

Op basis van de 53 geregistreerde aangiftes binnen PI's in 2015 heeft het departement onderzocht welke aangiftes tot strafvervolging hebben geleid. Op basis van de analyse van de 53 aangiftes en naar aanleiding van de interviews is het aannemelijk gebleken dat in de praktijk in overeenstemming met het geldende beleid opvolging wordt gegeven aan aangiftes. Hiermee wordt bedoeld het geldende beleid bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak (ELA, Eenduidige Landelijke Afspraken).

Het uitgangspunt binnen DJI is dat aangifte wordt gedaan van strafbare feiten die in de PI worden gepleegd aldus de minister in zijn brief aan de kamer (november 2017). Het kan voorkomen dat het slachtoffer geen aangifte wil doen of dat alleen anoniem wenst te doen. In die gevallen kan aangifte worden gedaan door de vestigingsdirecteur of kan het adres van de PI gebruikt worden als domicilie. Het zou niet voor alle medewerkers duidelijk zijn van welke gedragingen en op welke wijze aangifte kan worden gedaan. Daarom stelt DJI in overleg met de politie en het OM in 2018 een handreiking op om de kaders voor aangifte onder de aandacht te brengen.

## 5.4 Aanpak in de drie inrichtingen

In deze paragraaf gaan we in op de aanpak van VCHD in de drie inrichtingen waar het verdiepingsonderzoek heeft plaatsgevonden. We beschrijven achtereenvolgens hoe in de praktijk wordt gereageerd op signalen van VCHD, hoe signalen worden opgevolgd en wat volgens deelnemers aan de groepsinterviews de knelpunten zijn.

### 5.4.1 De partijen aan tafel

Met de betrokken partijen bespraken we in de groepsinterviews wat zij in de dagelijkse praktijk zelf zien als hun rol bij de aanpak van VCHD.

#### De inrichtingen

De inrichtingen waar het verdiepingsonderzoek plaatsvond zijn het erover eens dat als VCHD de rust en veiligheid in de inrichting raakt zij een rol hebben, maar dat ze geen opsporingsorganisatie zijn. De momenten waarop inrichtingen vinden dat ze een rol kunnen hebben zijn:

- Op moment van plaatsing van een gedetineerde in de inrichting. Denk aan het bepalen op welke afdeling iemand komt, bij wie op de cel, het inschatten van het risico voor medewerkers of andere gedetineerden en het formuleren van aandachtspunten voor de medewerkers. Inrichtingen geven ook aan dat dit heel moeilijk is, omdat er bij de plaatsing van een gedetineerde weinig informatie over de gedetineerde bij hen bekend is. Het OM en de politie weten veel meer over een persoon, maar de informatie die aan de inrichting wordt verstrekt is summier. Zij ontvangen in principe alleen het vonnis en koppelen die waar beschikbaar aan gemeentelijke informatie (maar deze is vaak niet beschikbaar). Informatie uit politieonderzoeken over iemand zijn gedrag krijgen de inrichtingen niet.
- Tijdens de detentieperiode. Hierbij gaat het om het voorkomen, signaleren, opvolging geven door het opleggen van disciplinaire straffen en/of het inschakelen van politie/justitie en het zorgen voor een goede informatieoverdracht bij overplaatsingen naar andere inrichtingen.

- ⦿ Tijdens het verlof, Scholings- en Trainingsprogramma (speciaal voor jongeren) of bij het einde van een detentie. Er bestaan verschillende mogelijkheden voor gedetineerden om de inrichting, tijdelijk te verlaten. Op het moment dat een gedetineerde in het kader van zijn verlof op STP naar buiten gaat kunnen de inrichtingen bijvoorbeeld contact opnemen met de politie over het feit dat iemand de inrichting verlaat of met de reclassering om te bespreken waar iemand gaat werken.<sup>28</sup>
- ⦿ Daarnaast geldt specifiek voor JJI's dat het jeugdstrafrecht ook een pedagogische opdracht heeft. Tijdens detentie wordt met de jongeren via een perspectiefplan gewerkt aan het voorkomen van recidive. Signalen van VCHD kunnen onderwerp zijn van de begeleiding/behandeling en de gesprekken met de jongeren.

### De samenwerking met het GRIP

Er zijn in geen van de drie inrichtingen vaste overlegmomenten waarbij het GRIP aansluit om aanpak en opvolging van VCHD te bespreken. Enerzijds geeft het GRIP in de groepsinterviews aan meer bekendheid binnen de inrichtingen te willen vanuit de aanname dat je eerder informatie deelt als je elkaar kent. Anderzijds geeft het GRIP aan niet de capaciteit te hebben om veel meer meldingen te kunnen verwerken dan dat ze nu al doen. In het groepsinterview binnen de JJI benoemt het GRIP dat zij ook als informatiebron kan worden benut door de JJI's door bij vermoedens over betrokkenheid bij VCHD bij het GRIP na te vragen of over de jongere of vermoedelijke betrokkenen al eerder meldingen gedaan zijn over VCHD.

Medewerkers van het GRIP benadrukken in de groepsinterviews dat het GRIP een administratieve organisatie is en zelf niet aan opsporing doet. Hun bestaansrecht is afhankelijk van de informatie die zij ontvangen van DJI, het OM en de politie-eenheden. Het GRIP werkt landelijk en beschikt daardoor over een grote database. Wanneer het GRIP een bruikbaar signaal (wat dat is bespreken we later) van VCHD krijgt van de inrichtingen moet het GRIP op zoek naar tactische opsporing binnen een eenheid. En dat is lastig:

*'We zijn intermediair, we krijgen info en proberen partijen bij elkaar te brengen. Het lastige is dat VCHD nergens helemaal thuis hoort: niet bij de inrichtingen, het OM of de politie. Daarom kijken mensen vaak naar het GRIP. Maar wij zijn afhankelijk van de andere partijen. Bij kopstukken lukt het vaak nog wel om opsporingscapaciteit te organiseren, bij andere gedetineerden is het veel moeilijker. Het loopt vast bij het duiden van de informatie die we krijgen: daar is geen capaciteit voor. Het is een opsporingstaak en geen taak voor de informatieorganisatie' (medewerker van het GRIP).*

<sup>28</sup> Tijdens de laatste fase van detentie kan een gedetineerde in aanmerking komen om deel te nemen aan een Penitentiair Programma (PP) en/ of Voorwaardelijke Invrijheidstelling (VI). Dit is erop gericht de terugkeer in de samenleving geleidelijk en goed te laten verlopen. In de praktijk blijkt dat er niet altijd contact is met de politie over gedetineerden die naar buiten gaan, terwijl dit wel belangrijk is. Een voorbeeld is een gedetineerde die tijdens zijn Penitentiair Programma werkzaam is buiten de inrichting bij een bedrijf. Bij het bedrijf werken meerdere ex-gedeteneerden. Achteraf blijkt dat het bedrijf wordt verdacht van criminele activiteiten, maar doordat hier vooraf geen check op was uitgevoerd kon deze gedetineerde daar tijdens zijn Penitentiair Programma toch aan het werk. Een van de politie-eenheden die we spraken gaf daarnaast aan dat vaak delicten worden gepleegd door personen tijdens hun schorsende voorwaarden (aanhoudingen 14FA Strafrecht). In geval van veroordeling tot een gevangenisstraf kan de rechter bepalen dat een deel niet ten uitvoer zal worden gelegd. Onder voorwaarden komt de persoon dan vrij. Als voorbeeld noemen zij een persoon met een enkelband die door het uitlezen van zijn enkelband in verband kon worden gebracht met 70 inbraken.

### De samenwerking met de politie eenheden

De rol van de eenheden bij de aanpak van VCHD verschilt per eenheid en per geval blijkt in de groepsinterviews. In een van de inrichtingen sloot een medewerker van het lokale basisteam aan bij de bijeenkomsten, in de andere inrichtingen was deze samenwerking er niet.

Soms zoekt een inrichting rechtstreeks contact met de eenheid en slaat daarbij het GRIP over. Of er is contact met de eenheid omdat die zelf contact zoekt met de inrichting in het kader van een lopend onderzoek waarvoor zij op zoek zijn naar informatie waarover de inrichting wellicht beschikt.

Vaste contactpersonen binnen de eenheden van mensen die zich bezig houden met VCHD zijn er niet. In een van de eenheden is een agent aanspreekpunt omdat hij zich bezighoudt met de motorbendes (waarvan regelmatig leden gedetineerden zitten in de betreffende inrichting).

Soms komt het voor dat er contacten zijn met de wijkagent over gedetineerden die met verlof gaan.

Signalen of vermoedens van VCHD kunnen daar onderdeel van uitmaken. Het gaat dan echter niet zozeer om meldingen van VCHD.

### De samenwerking met het OM

De samenwerking tussen een inrichting en het OM vindt in de praktijk volgens de deelnemers aan de groepsinterviews op verschillende momenten plaats. De JJI in ons onderzoek heeft rechtstreeks contact over signalen van VCHD met een officier. Dit is vooral het geval met het arrondissement van waaruit de meeste jongeren geplaatst worden in de JJI. Bij de twee PI's loopt dit via het GRIP. Tijdens de eerste groepsinterviews was er in de inrichtingen een officier van justitie aanwezig. Het OM geeft in algemene zin aan er bij de aanpak van VCHD tegenaan te lopen dat het vaak gaat om een bundeling van signalen die niet direct een concrete casus opleveren. Hierdoor is het moeilijk om opsporing te organiseren.

Het OM geeft aan op een aantal momenten een rol te kunnen hebben bij de aanpak van VCHD (maar dat dit niet altijd voldoende gebeurt):

- 🕒 Bij (grotere) lopende zaken van gedetineerden waarbij de zaakofficier alles vastlegt, dus in de regel ook mogelijke signalen van VCHD.
- 🕒 Bij het ingrijpen en vervolgen bij een incident.
- 🕒 Informatiedeling in het kader van belangrijke opsporingsonderzoeken. Of informatie vanuit het OM wordt gedeeld met de inrichting is nu nog persoonsafhankelijk.

## 5.4.2 Werkwijze van de drie inrichtingen

De drie inrichtingen delen en bespreken signalen van VCHD heel verschillend. Ze werken niet met een vast protocol. Hierna volgt een korte beschrijving van hoe de drie inrichtingen in de praktijk signaleren en melden.

### De werkwijze in inrichting A

In inrichting A worden signalen van VCHD sinds begin 2018 besproken in een Signaalgroep, waarin ook gebruik wordt gemaakt van de Gedetineerden Relatie Monitor (GRM). In de GRM wordt op basis van

objectieve criteria een beeld verkregen van gedetineerden (zie paragraaf 6.2 voor toelichting op het ontstaan van de Signaalgroep en GRM). Het idee is dat met de GRM sneller en meer proactief kan worden gesignaleerd. Wel kost de invoer van de monitor veel tijd: zo moeten rekeningnummers en telefoonnummers handmatig worden ingevoerd.

Ten tijde van ons onderzoek was de Signaalgroep in deze inrichting net gestart. Wij waren aanwezig bij de tweede bijeenkomst, onder voorzitterschap van de Informatie Beveiligingsfunctionaris. Naast medewerkers uit de inrichting nam ook het GRIP deel. Besproken werden ingekomen meldingen over gedetineerden, de GRM (en wat daarin opviel) en een aantal specifieke gedetineerden, zoals GVM-gedetineerden. Ingekomen meldingen ('kliklijn') kunnen van alle functies afkomstig zijn en deze zijn verschillend van aard. Het gaat van het signaal van afpersing van de vriendin van een gedetineerde tot het aanzetten tot de invoer van drugs. Naar aanleiding van binnengekomen meldingen werden vijf gedetineerden besproken.

Doordat in deze inrichting meer proactief informatie wordt verzameld kan normafwijkend gedrag sneller zichtbaar worden. Bijvoorbeeld verschillende gedetineerden die geld overmaken naar hetzelfde rekeningnummer of bezoek dat langs gaat bij verschillende gedetineerden waarvoor op het eerste gezicht geen logische verklaring lijkt te zijn. Ook kan de drempel om te melden lager worden. Er is een vast punt waar medewerkers hun vermoedens kunnen neerleggen en ook het delen van onderbuikgevoelens wordt gestimuleerd. De vraag wat de inrichting vervolgens met een signaal kan of moet doen, blijkt ingewikkelder. Acties die uit de signaalgroep kwamen:

- ② Een gedetineerde extra in de gaten houden.
- ② In één geval luidt het advies: 'Wegens een lopend onderzoek is het belangrijk om druk te vermijden en enkel informatie te verzamelen.'
- ② Invoeren van gedetineerden in de GRM.
- ② Het melden van signalen bij het GRIP.
- ② In een aantal gevallen was al bekend dat iemand snel zou worden overgeplaatst. De signaalgroep koos ervoor de casus te bespreken voor het geval de gedetineerde in de toekomst weer terug zou komen. Er volgde geen actie.

### De werkwijze in inrichting B

In tegenstelling tot inrichting A is de informatieverwerking van signalen van VCHD in inrichting B gecentraliseerd bij één persoon. In inrichting B is er een Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV). BIV is belast met het houden van toezicht op de contactmomenten van gedetineerden met als doel het bevorderen van interne en externe veiligheid. Mogelijkheden om dit te doen zijn bijvoorbeeld het scannen van in- en uitgaande post, het uitluisteren van telefoongesprekken en het uitluisteren van bezoekgesprekken. Het gaat hierbij onder meer om het signaleren en voorkomen van voortgezet crimineel handelen. BIV levert



informatie aan de directie, afdelingshoofden en het Multidisciplinair Overleg (MDO)<sup>29</sup> op de units. Ook onderhoudt hij de contacten met de betrokken partners zoals het GRIP en OM.

Gedurende de doorlooptijd van het onderzoek bestond BIV in deze inrichting uit één medewerker (voorheen waren dit er twee). Doordat deze medewerker als specifieke taak heeft het signaleren van aanwijzingen van onder andere VCHD krijgt dit thema naar verwachting meer aandacht dan in inrichtingen zonder BIV. Tijdens de sessies werd duidelijk dat deze medewerker goed vindbaar is voor de andere medewerkers in de inrichting (vaak delen zij signalen eerst met hun leidinggevenden, waarna het naar BIV gaat) en dat de lijnen met de ketenpartners (zoals het GRIP) kort zijn. Tegelijkertijd geeft de medewerker aan te weinig tijd te hebben om alle binnengekomen meldingen aandacht te geven en geen goed systeem te hebben om te registreren. Dit bleek ook uit het feit dat wij geen overzicht konden krijgen van binnengekomen meldingen van VCHD gedurende de onderzoeksperiode. Ook blijkt informatie ondanks dit centrale punt toch versnipperd te zijn. De signalen die tijdens de sessies op tafel komen waren nog niet altijd al bekend bij BIV, hiervoor worden drie redenen genoemd:

- 🕒 Politieke gevoeligheid van sommige casussen waardoor het signaal op directieniveau blijft.
- 🕒 Het ontbreken van protocollen en niet 'zomaar' iets willen roepen.
- 🕒 Casemanagers blijken een rechtstreekse lijn te hebben met het GRIP.

Aanvullend op de GVM-lijst heeft deze inrichting ook zelf nog een lijst met personen die zij interessant vinden om extra in de gaten te houden. De interne veiligheid is daarbij het motief.

### De werkwijze in inrichting C

Inrichting C is een jeugdinstelling. De pedagogische aanpak staat hier centraal. Er wordt in dit kader veel informatie gedeeld tussen de medewerkers van verschillende afdelingen (leefgroep, beveiliging, onderwijs, gedragsdeskundigen), zo ook signalen van VCHD. JJI heeft geen opsporingstaak geven zij aan. Om te werken aan het doel voorkomen van recidive richt de JJI zich op toewerken naar verlof, terugkeer in de maatschappij en een veilige sfeer binnen de JJI.

Er is geen protocol voor het melden van zachte signalen (gedragingen) van VCHD. Signalen worden gedeeld met collega's en de leidinggevende (duale terugkoppeling). Als meerdere collega's hetzelfde signaal herkennen en delen, is er sprake van een sterk signaal. Dit wordt besproken met de gedragsdeskundigen die acties kunnen uitzetten (observatieopdrachten, richtlijnen over de bejegening, actie in het behandelplan). Een enkele keer wordt het met het OM gedeeld. Het OM kijkt dan of er genoeg is voor vervolgacties. Met het GRIP was er met betrekking tot VCHD voorafgaand aan het onderzoek geen contact. Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn voor het eerst signalen gemeld bij het GRIP. Dit contact is tot stand gekomen naar aanleiding van het eerste groepsinterview.

---

<sup>29</sup> Tijdens het MDO wordt het gedrag van gedetineerden door de medewerkers gezamenlijk besproken en of de gedetineerde naar aanleiding daarvan op een basis- en het plusprogramma wordt geplaatst: dit bepaalt de hoeveelheid activiteiten en vrijheden die iemand krijgt.

Signalen van VCHD worden niet vastgelegd in een systeem maar in de dagrapportage van de leefgroep. De rapportages van signalen tussen de verschillende afdelingen binnen de JJI (beveiliging, onderwijs en leefgroep) worden niet gedeeld. Signalen kunnen besproken worden in het teamoverleg en/of met de behandelaar (gedragsdeskundige). Signalen kunnen onderwerp zijn van mentorgesprekken of gesprekken met de behandelaar. Ook kunnen maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld extra visitaties of kamerzoekingen, de beveiliging kan gevraagd worden om extra op te letten bij bezoek, vrijheden tijdens het verlof kunnen worden beperkt of er komt controle op waar jongere verblijft gedurende het verlof. De behandelrelatie en de pedagogische aanpak staan voorop. Zo kan bijvoorbeeld bij de 'zwakkere' jongeren aandacht worden besteed aan weerbaarheid. Deelnemers geven aan dat het soms ook contraproductief kan werken om met jongeren in gesprek te gaan over verdenkingen van VCHD. Jongeren worden dan voorzichtiger en zijn meer op hun hoede.

Als er contrabande of ander bewijs (bijvoorbeeld een geldbedrag) gevonden wordt, dan wordt dit altijd gemeld bij de leidinggevende. Afhankelijk van de situatie wordt doorgepakt en dit leidt tot sancties, zoals het aanpassen van het traject of de verlofregeling. Bezit van contrabande wordt altijd gerapporteerd in het registratiesysteem van de drie rijks JJI's. Dus bij overplaatsingen binnen de rijks JJI's is de informatie over het bezit van contrabande altijd beschikbaar. Bij overplaatsing naar een particuliere jeugdinstelling moet de informatie in de overdracht meegegeven worden.

### 5.4.3 Knelpunten signaleren en melden in de praktijk

Gedurende de groepsinterviews kwamen verschillende knelpunten naar voren die in de instellingen en binnen de samenwerking met de ketenpartners spelen rond het signaleren en melden van signalen van VCHD.

#### **Spanning tussen verschillende rollen**

Er bestaat spanning tussen de verschillende rollen die medewerkers in de instellingen vervullen. Enerzijds zijn zij mentor van een gedetineerde en moeten zij hem motiveren om te werken aan een goede terugkeer in de maatschappij (resocialisatie). Dit vraagt om het opbouwen van een vertrouwensband. Anderzijds zijn het dezelfde medewerkers die (samen met de beveiligers) ongewenst gedrag zoals VCHD moeten signaleren en melden. Piw'ers en casemanagers geven aan dat de professionele werkafstand door de mentorrol vaak onder druk staat en dat zij hiermee worstelen. Een aantal medewerkers geeft aan dat deze dubbelrol vraagt om een hoger opleidingsniveau van medewerkers.

Binnen de JJI wordt expliciet het spanningsveld genoemd tussen het aanpakken van VCHD in gesprekken met de jongeren en het opbouwen van een behandelrelatie. *Als je teveel uit gaat van wantrouwen en 'verdenking' zet dit de behandelrelatie namelijk onder druk.* Bij signalen van VCHD wordt het gesprek met de jongere aangegaan met het oog op wat betekent het gedrag in relatie tot de behandeling.

Het melden van signalen van VCHD werkt soms ook contraproductief voor de resocialisatie van een gedetineerde, bijvoorbeeld omdat dit consequenties kan hebben voor iemand zijn verlof. De JJI geeft als

voorbeeld een casus waarin na het melden van een signaal bij het GRIP andere partijen, zoals politie, zich gaan bemoeien met het feit of de gedetineerde met verlof kan. 'Een instelling kan zelf de beste inschatting maken. In het traject van de jongere wordt bepaald of het past. Als er vermoedens zijn van VCHD dan kan je verlof intrekken of aanpassen, maar hij moet uiteindelijk een keer met verlof.'

### **Terughoudend met delen van signalen**

Medewerkers zijn geneigd signalen pas te delen als ze zeker weten dat er sprake is van VCHD. Ze kiezen hiervoor omdat ze geen vermoedens willen verspreiden, die achteraf ongegrond blijken te zijn: 'Ik meld pas iets als ik feiten heb.' Ze denken ook dat ze minder serieus worden genomen door het GRIP als ze te vaak signalen melden zonder dat deze (meteen) hard te maken zijn. Dit zorgt er volgens de deelnemers voor dat er weinig signalen gemeld worden en dat het niet vaak voorkomt dat er zachte signalen gestapeld kunnen worden, waardoor er een harder beeld ontstaat. Ook de angst om te melden speelt een rol. Het risico bestaat dat gedetineerden te weten krijgen wie er wat heeft gemeld. Er wordt het voorbeeld gegeven van een zaak met een OMG-lid. De medewerker die een melding over hem had gedaan werd daarna ernstig bedreigd. Medewerkers stellen zich dan de vraag: wil ik dit signaal wel op papier zetten? Deelnemers geven aan dat de directie niet altijd beseft hoe kwetsbaar medewerkers in de inrichtingen kunnen zijn. Informatie kan op nummer worden doorgegeven (en dus worden geanonimiseerd). Maar dit gaat niet altijd goed waardoor namen soms toch bekend worden.

De signaalgroep zoals wordt toegepast in inrichting A probeert het eerder en vaker delen te stimuleren.

In geval van overplaatsing naar een andere inrichting is het afhankelijk van de warme overdracht tussen medewerkers of de signalen worden gedeeld met de inrichting. Het GRIP noemt als voorbeeld een GVM-gedetineerde bij wie geen overdracht had plaatsgevonden en de vervolginrichting dus niets wist over het gedrag en verleden van deze gedetineerde. Onderbuikgevoelens en zachte informatie worden niet standaard overgedragen aan de volgende inrichting. Dit gebeurt slechts sporadisch en hangt af van of mensen elkaar kennen.

### **Signalen worden maar beperkt geregistreerd**

Het registreren van signalen kan een middel zijn om signalen te delen en een dossier op te bouwen. Dit wordt slechts beperkt gedaan, zowel binnen de inrichting als bij het GRIP:

#### **1** *Dossier van de gedetineerden binnen de inrichting*

Signalen van VCHD worden niet of gebrekkig geregistreerd binnen de inrichtingen. Hierdoor is er geen sprake van dossiervorming. Medewerkers geven als redenen een gebrek aan tijd, het niet beschikken over goede systemen en het recht op inzage van het dossier door gedetineerden. Dit laatste maakt dat signalen over VCHD vaak niet geregistreerd worden omdat het niet gewenst is dat de gedetineerden het kunnen lezen. Binnen de JJI zijn ook geen vaste afspraken over het registreren en melden van signalen. Dit gebeurt in de overdrachtsrapportages op de leefgroep maar verschilt sterk per medewerker. Voor de uitwisseling van signalen tussen onderwijs en de leefgroep is ook geen vaste werkwijze.

Een medewerker in de JJI zegt over het rapporteren: 'Wanneer het enkel wordt waargenomen en mensen koppelen er een gevoel aan zonder het te rapporteren, dan heeft het weinig nut. Als er voldoende wordt gerapporteerd, dan kan een patroon zichtbaar worden. Pas als een patroon zichtbaar wordt, kunnen gedragsdeskundigen of een afdelingshoofd er iets mee. Veel mensen onderschatten 'de kracht en macht' van rapporteren, aldus een deelnemer.

## 2 *Dossievorming bij het GRIP*

Een alternatief voor registreren binnen de inrichtingen is het doorgeven van alle signalen (harde en zachte) aan het GRIP, zodat het daar geregistreerd staat en dus daar dossiervorming plaatsvindt. Het GRIP geeft echter aan dat zij niet het registratiesysteem van DJI moeten worden: 'Inrichtingen moeten niet alles meteen melden bij ons. Stapel het op binnen de inrichting en kom naar ons als je voldoende hebt.' Wanneer er sprake is van voldoende signalen verschilt per casus aldus het GRIP, maar bijvoorbeeld wanneer het een ernstig signaal is of er sprake is van meerdere signalen. Uit de groepsinterviews blijkt wel dat niet in alle contacten met het GRIP deze boodschap wordt uitgedragen. Er wordt ook gezegd dat het juist goed is om zoveel mogelijk te melden, ook als het nog geen hard signaal is, omdat meerdere zachte signalen in de toekomst wel een hard signaal kunnen worden. Of het GRIP vervolgens iets kan met een signaal hangt ook af van de kwaliteit van de melding zegt het GRIP: 'Om een signaal goed te kunnen beoordelen is het voor ons belangrijk om een beeld te hebben van de context. De inrichtingen moeten beter beschrijven wat ze hebben gezien in plaats van alleen een kale melding van het signaal. Dus waar vond je de telefoon, hoe reageerde andere gedetineerden, wat is er opvallend aan het contact van de gedetineerden met andere gedetineerden, waarom denk je dat er sprake is van VCHD etc. Elke melding zou volgens hen moeten bestaan uit: 1. De feiten, 2. De context en 3. De reden waarom het belangrijk is.

### **Communicatie tussen de partners kan beter**

Medewerkers van de PI's voelen zich niet altijd serieus genomen omdat ze vaak geen terugkoppeling krijgen van het GRIP en er daarom vanuit gaan dat er niets met de melding is gedaan. Dit maakt dat ze minder vaak gaan melden volgens de deelnemers. Het niet ontvangen van een terugkoppeling vanuit het GRIP lijkt verschillende redenen te hebben, zoals een gebrek aan tijd of de terugkoppeling wordt wel gegeven aan de inrichting maar komt niet terecht bij de medewerker die heeft gemeld. Ook is er soms sprake van een gebrek aan vertrouwen tussen de politie en de inrichtingen waardoor geen terugkoppeling wordt gegeven. Dit speelt zeker in het geval van een lopend onderzoek, geeft een deelnemer aan: 'De gemiddelde medewerker die een telefoon vindt en meldt hoort niks terug. Het verhaal gaat binnen de politie dat als er iets teruggekoppeld wordt aan medewerkers van de inrichting de gedetineerde het ook gelijk weet'.

Wat de communicatie volgens deelnemers ook bemoeilijkt is dat partijen niet beschikken over een gezamenlijk systeem voor het uitwisselen van informatie en er (behalve met het GRIP) geen convenanten zijn voor uitwisseling.

#### 5.4.4 Knelpunten opvolgen van meldingen in de praktijk

Gedurende de groepsinterviews kwamen ook verschillende knelpunten naar voren die volgens de deelnemers spelen rond het opvolgen van meldingen.

##### **Niet verder kunnen onderzoeken om signalen helder te krijgen**

Medewerkers in de inrichtingen zijn geen buitengewoon opsporingsambtenaar en daarmee niet bevoegd tot opsporing van strafbare feiten: 'Wij bejegenen en bewaren, wij zijn geen rekerchedienst', zegt een medewerker van de inrichting hierover. Terwijl volgens de deelnemers een signaal bijna nooit meteen helder is: 'Je hoort gedetineerden echt niet tegen elkaar zeggen: Ga even 1000 kilo coke in een schip doen.' Het zijn vaker een verzameling van zachte signalen en onderbuikgevoelens die maken dat er vermoedens zijn van VCHD.

Op grond van de Pbw en Bij zijn er wel mogelijkheden om gesprekken van gedetineerden af te luisteren of post te controleren. Dit is echter maar beperkt toegestaan, ook bij GVM-gedetineerden (zie paragraaf 5.3.1). Volgens een aantal deelnemers aan de groepsinterviews vormt de RSJ hierin een beperkende factor door de mogelijkheden voor inrichtingen om toezichtmaatregelen op te leggen te veel te beperken (namelijk alleen bij concrete aanwijzingen).<sup>30</sup> Over hoeveel ruimte de medewerkers in de inrichtingen hebben (en nemen) om bijvoorbeeld mee te luisteren met de inrichtingstelefoon verschillen de meningen van de deelnemers. Vroeger bestonden er statieposten die live telefoongesprekken mochten afluisteren. Dan kon volgens de deelnemers direct op signalen worden ingespeeld door gerichte controles door de beveiliging. Om afluisteren te omzeilen wisselen gedetineerden belkaarten onderling uit zodat niet duidelijk is wie naar wie belt. Dit maakt het extra ongrijpbaar voor de medewerkers.

Ook binnen het huidige beleid en de regelgeving liggen volgens een deelnemer echter nog voldoende kansen om door de inrichtingen sterker in te zetten op VCHD: *'Als we beter en consequenter uitvoering zouden geven aan de toezichtmaatregelen zoals beschreven in het inspectierapport 'Binnen de muren niet toegestaan' (Inspectie J&V, 2017) zouden we nog veel meer signalen zien.'*

##### *Capaciteit om signalen helder te krijgen*

Een andere beperkende factor is krapte aan capaciteit om de mogelijkheden die er zijn te benutten. Inrichtingen kennen een vol dagprogramma waarbinnen van 9 tot 5 van alles moet gebeuren. Deelnemers geven aan dat celinspecties hierdoor vaak niet doorgaan. De selectie van cellen gaat via een vast patroon waardoor gedetineerden weten wanneer hun cel aan de beurt is. Er zijn ook mobifinder-controles: hiermee kan een mobiele telefoon getraceerd worden, echter, het apparaat is niet zo accuraat dat het één specifieke cel kan aanwijzen. Indien een mobifinder afgaat wordt altijd eerst overleg gevoerd of een cel inspectie op dat moment gewenst is. Veiligheid van de medewerkers gaat hierbij voor het belang van het vinden van de telefoon.

---

<sup>30</sup> De RSJ streeft naar naleving van de fundamentele rechten van degenen die in het kader van sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd. De RSJ ziet toe op de rechten privacy van gedetineerden.

## **Verwachtingen die partijen van elkaar hebben kloppen niet altijd**

In de groepsinterviews wordt duidelijk dat de verwachtingen over wat het GRIP daadwerkelijk kan met een melding voor veel medewerkers van de inrichtingen niet duidelijk is. Het GRIP noemt twee dingen die kunnen gebeuren nadat zij melding van een signaal van VCHD krijgt:

- 1 De melding wordt door het GRIP gebruikt voor het opbouwen van een dossier. Aan de hand van een los signaal is er vaak nog geen eenheid te vinden die over kan en wil gaan tot opsporing, maar mochten er op een gegeven moment meer signalen bij het GRIP bekend zijn, dan is het wellicht wel mogelijk een zaak te starten.
- 2 Naar aanleiding van de melding is directe opvolging in de zin van strafrechtelijke opsporing mogelijk. In dat geval is het signaal van dien aard dat er een eenheid wordt gevonden die verder onderzoek gaat doen. Het GRIP heeft zelf geen opsporingscapaciteit en is 'slechts' een informatiepunt (zie volgend punt).

## **VCHD geen prioriteit bij politie en OM**

Wanneer eenheden een signaal krijgen van het GRIP over VCHD wordt daar volgens de deelnemers vaak geen actie op ondernomen. De eenheden geven volgens de inrichtingen en het GRIP geen prioriteit aan signalen van mensen die toch al vast zitten, zeker niet als zij al afgestraft zijn en er dus geen lopend onderzoek meer is.<sup>31</sup>

### *Onduidelijk welke eenheid aan zet is*

Het is vaak ook onduidelijk welke eenheid aan zet is. Er zijn geen afspraken over welke eenheid verantwoordelijk is voor de opsporing: de eenheid waar iemand gedetineerd zit, waar iemand voor detentie feiten heeft gepleegd of de eenheid waar iemand staat ingeschreven als inwoner.<sup>32</sup> Het voorbeeld wordt genoemd van een escortlijn die door een gedetineerde vanuit een inrichting werd opgezet, maar waar geen eenheid voor kon worden gevonden om hiermee aan de slag te gaan.

Eenheden komen wel regelmatig zelf actief informatie halen bij de inrichtingen. Het gaat dan om informatie over gedetineerden waar zij binnen de eenheid op dat moment onderzoeken op hebben lopen.

### *Onduidelijkheid binnen de eenheid*

Binnen de eenheden zelf is het ook zoeken waar VCHD-zaken heen moeten blijkt uit onze interviews met de eenheden waarbinnen de inrichtingen vallen. In het model van de Nationale Politie is bepaald dat de basisteams Veelvoorkomende Criminaliteit (VVC) oppakken. VCHD-zaken zijn vaak zwaarder dan VVC en deze moeten door de districtsrecherche opgepakt worden. Deze is in veel gevallen onderbezet en daardoor is er het risico dat signalen van VCHD geen prioriteit krijgen en dus blijven liggen.

Er zijn ook geen vaste contactpersonen binnen de eenheden die zorgen voor de lijn met de inrichtingen. Binnen basisteams komt het wel voor dat er een vaste contactpersoon is voor de PI en JJI binnen het werkgebied. Dit kan een wijkagent of een MT-lid zijn. Het contact dat er is gaat vaak over bedreiging van

---

<sup>31</sup> Wanneer er nog een lopend onderzoek is kunnen signalen uit de inrichting helpen om de zaak rond te krijgen.

<sup>32</sup> Normaliter is de eenheid waar de strafbare feiten plaatsvinden aan zet. Dit is in het geval van VCHD aan de voorkant nog niet altijd helder.

personeel of vangsten van drugs bij bezoekers. Signalen van VCHD bij gedetineerden is daarbij nauwelijks een onderwerp. Zoals een teamchef van een basisteam zei: 'Als wij ervoor gezorgd hebben dat ze vast zitten dan zijn ze bij ons uit zicht en richten wij ons weer op de zaken waar de burger ons voor nodig heeft.' Wanneer drugs worden aangetroffen bij gedetineerden of bezoekers komt er meestal iemand van de politie naar de PI toe. Maar een van de hoofden Veiligheid geeft aan dat hij voor het doen van aangifte van bijvoorbeeld bedreiging of mishandeling van personeel soms een hele ochtend zit te wachten op het politiebureau.

### **Mobiele telefoons worden beperkt uitgeluisterd**

Deelnemers aan de groepsinterviews geven aan grote moeite te hebben met het feit dat mobiele telefoons zelden worden uitgeluisterd. Er wordt daardoor volgens de medewerkers van de inrichtingen veel informatie gemist over VCHD, én ook informatie die van waarde kan zijn voor de veiligheid binnen de inrichting wordt gemist. Om mobiele telefoons uit te luisteren moeten deze altijd opgestuurd worden naar de politie. Medewerkers mogen op dit moment niet zelf uitluisteren. Wanneer bij het GRIP een melding over een gevonden telefoon binnenkomt dan trekt het GRIP eerst de persoon na en kijkt het ook bij welke zaak deze betrokken is. Vervolgens vraagt het GRIP aan het onderzoeksteam van de politie dat betrokken is bij die zaak of ze de telefoon willen uitlezen. Bij ongeveer 80 procent van de zaken geeft de politie aan er niks mee te kunnen doen, volgens de deelnemers. De zaak is afgerond, de gedetineerde is veroordeeld voor deze zaak of er zijn geen openstaande zaken waarin de gedetineerde betrokken is. Bij ongeveer 20 procent van de gevallen vraagt de politie wel om de telefoon uit te lezen, omdat het informatie kan opleveren voor een lopende zaak. Het is belangrijk dat de telefoon door het onderzoeksteam wordt uitgelezen zodat de informatie rechtmatig wordt verkregen en gebruikt kan worden als bewijs. In de JJI bleek dit niet bekend en werden ingenomen telefoons naar de informatie beveiligingsfunctionaris van DJI gestuurd. Volgens het GRIP kan de informatie die door deze dienst wordt uitgelezen niet worden gebruikt als bewijs in een zaak.

### **Weinig afschrikkende werking disciplinaire straffen**

In deel A zagen we dat er twee routes waren voor opvolging van signalen: strafrechtelijk opvolging door politie en OM enerzijds en het opleggen van disciplinaire straffen door de directeur van de inrichting anderzijds. Volgens de deelnemers zijn de disciplinaire straffen die kunnen worden opgelegd door de inrichting echter zo laag dat deze geen effect hebben: 'Een aantal dagen op cel heeft echt geen invloed op een gedetineerde die doorgaat met crimineel handelen tijdens detentie'. Een ander probleem is dat je met de straffen vaak vooral de kwetsbare loopjongens raakt die (al dan niet onder druk) VCHD plegen en niet degene waar het echt om gaat, de leiders.

Medewerkers van de inrichtingen geven ook aan dat deze lage straffen ook iets doen met hun motivatie om VCHD te signaleren en te melden, omdat het dan weinig zin lijkt te hebben.

### **Overplaatsen als veelvoorkomende reactie**

Overplaatsingen worden door de inrichtingen vaak ingezet als reactie op signalen van VCHD om zo het gedrag te stoppen. Door gebrekkige registratie is de vervolginrichting echter niet altijd op de hoogte van het

feit dat de desbetreffende gedetineerde zich bezig hield met VCHD. Dit maakt proactief handelen om dit gedrag in de nieuwe inrichting te voorkomen of te signaleren lastig.

Volgens het OM bestaat het risico dat VCHD door overplaatsingen zelfs gefacilieerd wordt, omdat de gedetineerde in de nieuwe inrichting verder kan gaan met zijn gedrag. Een uitbreiding van het netwerk van de gedetineerde in de nieuwe inrichting kan daarbij van pas komen. Het netwerk verspreidt zich over het land. Het OM ziet vooral binnen de JJI's (te) veel overplaatsingen.

### **Weinig gevolgen voor fasering**

Wanneer in een PI signalen van VCHD worden waargenomen kan een gedetineerde op 'rood' worden gezet.<sup>33</sup> Dit betekent dat de gedetineerde een beperkt dagprogramma heeft en meer in zijn cel zit. In de groepsinterviews geven deelnemers aan dat het gedrag dan vermoedelijk gewoon doorgaat, maar dat medewerkers dit minder goed kunnen zien.

Op rood zitten kan consequenties voor iemands fasering hebben: bijvoorbeeld omdat hij niet met voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) mag. In de praktijk zien de deelnemers dat het intrekken van VI niet tot nauwelijks voorkomt.

Ook binnen de JJI kunnen signalen consequenties hebben voor het verloop of Scholings- en trainingsprogramma (STP). Als er bewijs wordt gevonden kan de verloopregeling van jongeren of het traject worden aangepast (meer controle, minder vrijheden).

---

<sup>33</sup> Promotie of degradatie gebeurt op basis van een stoplichtmodel: groen (gewenst) gedrag betekent promoveren. Voorbeelden van groen gedrag zijn de eigen cel schoonhouden en meewerken aan de re-integratieactiviteiten. Oranje (dit-kan-beter) en rood (ongewenst gedrag) kan leiden tot niet promoveren (meer uren buiten de cel) of juist tot degraderen (meer uren in de cel). Voorbeelden van rood gedrag zijn agressie en het aanrichten van vernielingen.



## 6 Maatregelen voor een betere aanpak

In dit hoofdstuk bespreken we de maatregelen die tot nu toe zijn genomen om de aanpak van VCHD te verbeteren (paragraaf 6.1), nieuwe initiatieven die zijn opgestart (paragraaf 6.2) en de maatregelen die volgens de medewerkers in de inrichtingen in de toekomst kunnen bijdragen aan het beter en sneller signaleren en aanpakken van VCHD (paragraaf 6.3).

### 6.1 Inzet verbetermaatregelen

In 2012 is een werkgroep gevormd met deelnemers vanuit het OM (zowel het Parket-Generaal als het Landelijk Parket), politie (Landelijke Eenheid en Eenheid Amsterdam) en DJI. Doel van de werkgroep was het doen van een updatestudie en het creëren van gezamenlijke handelingsperspectieven voor een betere aanpak van VCHD. Geconcludeerd werd dat de aanpak van VCHD te vrijblijvend was. Om het onderwerp hoger op de bestuurlijke agenda te krijgen, is een strategische stuurgroep gevormd met doorzettingsmacht, een werkgroep om toe te zien op de uitvoering van gemaakte afspraken en een werkgroep op uitvoeringsniveau om de aanpak van VCHD werkenderwijs te verbeteren. Hier is een pilot uit voort gekomen die tussen 2013 en 2015 door DJI, het OM en de politie is uitgevoerd. Doelstellingen van de pilot waren volgens respondenten:

- ③ verbeteren van integrale samenwerking;
- ③ creëren probleembesef;
- ③ versterken informatiepositie & intelligence;
- ③ toepassen van innovatieve methoden en technieken om VCHD tegen te gaan.

Op basis van (gedrags)indicatoren die mogelijk duiden op een verhoogde kans op VCHD werden 29 gedetineerden geselecteerd.<sup>34</sup> Deze gedetineerden werden gemonitord. Tijdens de pilot zijn verschillende interventies uitgevoerd, zoals het uitlezen van mobiele telefoons die tijdens celinspectie zijn gevonden en het aanscherpen en handhaven van de maximale uitgaven in de PI-winkel. De werkgroep ging gezamenlijk naar de PI's waar de desbetreffende gedetineerden verbleven om hen te bespreken met de medewerkers van de PI. Vanuit de verschillende systemen is informatie bij elkaar gebracht. De politieregio's van de G4 en de Landelijke Eenheid deden mee met de pilot. Elke regio zou een aantal casussen aanleveren. In de pilot is geprobeerd intensieve samenwerking tot stand te brengen van signalering tot het uitvoeren van tactische onderzoeken. Informatie-uitwisseling bleek in de pilot waardevol, maar ook veel tijd en capaciteit te kosten. Uiteindelijk zorgden het ontbreken van een gezamenlijke werkplek en de 'waan van de dag' dat de gezamenlijke inzet op casusniveau terugliep (en voor zover nu bekend niet meer bestaat).

Positieve uitkomst van de pilot is volgens de door ons gesproken betrokkenen dat de samenwerking tussen de drie partijen op strategisch niveau sinds eind 2015 sterk is verbeterd. Het besef is er dat een

---

<sup>34</sup> Er is geen rapport gepubliceerd. Hoe het onderzoek exact is uitgevoerd is bij ons niet bekend.

gezamenlijke aanpak nodig is om VCHD aan te pakken. Voor die tijd werd er meer naar elkaar gekeken als de vraag voor lag wie er verantwoordelijk was voor het aanpakken van VCHD en 'eigenaar van het probleem'.

In de kamerbrief van november 2015 blikt de staatssecretaris van J&V terug op de pilot en kondigt een aantal verbetermaatregelen aan ter bestrijding van VCHD. In dezelfde brief geeft de staatssecretaris aan dat hij de Inspectie J&V heeft gevraagd om de voortgang van deze verbetermaatregelen periodiek te monitoren. De Inspectie heeft in 2016 de voortgang van de verbetermaatregelen onderzocht in zeven inrichtingen (Binnen de muren niet toegestaan, 2017).<sup>35</sup> Een uitgebreide omschrijving van de aanbevelingen, stand van zaken en reactie daarop is te vinden in bijlage 5. Hieronder volgt een korte opsomming van de aangekondigde verbetermaatregelen en de constatering van de Inspectie:

#### **Aangekondigde verbetermaatregelen en constatering Inspectie J&V**

**Verbetermaatregel 1:** Het organiseren van structureel overleg met de betrokken partijen.

De Inspectie concludeert dat er sinds 2016 een Strategisch Overleg VCHD van de drie betrokken organisaties plaatsvindt en dat er maandelijks wordt overlegd over GVM-gedetineerden.

**Verbetermaatregel 2:** Ontwikkeling van een persoonsgerichte aanpak.

De Inspectie concludeert dat in de meeste inrichtingen geen portefeuillehouder VCHD is benoemd en hoofden Veiligheid nog onvoldoende geëquipeerd zijn om VCHD aan te pakken. De Inspectie beveelt DJI aan om te investeren in (ICT-)middelen om binnen de inrichtingen meer grip te krijgen op de analyse en aanpak van VCHD.

**Verbetermaatregel 3:** Ontwikkeling van penitentiaire scherppte - bewustzijn - ten aanzien van VCHD.

De Inspectie concludeert dat deze verbetermaatregel verdere uitrol behoeft. De Inspectie constateert dat VCHD voor het middenkader en uitvoerend personeel nog geen onderwerp van gesprek is.

**Verbetermaatregel 4:** Verruimen van mogelijkheden voor het plaatsen van gedetineerden in het extra beveiligde regime.

Deze verbetermaatregel is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Bij brief van 27 juni 2016-kamerstuk 24 587, nr. 6586 is de staatssecretaris van mening dat er gevallen zijn van VCHD waarbij plaatsing in een dergelijk streng regime gerechtvaardigd is. Maar dat dit gelet op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens echter alleen bij de meer ernstige vormen van VCHD het geval kan zijn.

**Verbetermaatregel 5:** Het opnemen van communicatie van gedetineerden

Deze verbetermaatregel is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Bij brief van 27 juni 2016-kamerstuk 24 587, nr. 6586 stelt de staatssecretaris dat het huidige contract van DJI met telefonie-aanbieder Telio eind 2016 afloopt. Momenteel is het gericht uit- en afluisteren van gesprekken op persoonsniveau in plaats van op telefoontoestellen nog niet mogelijk.

<sup>35</sup> Door de Inspectie is alleen gekeken naar de verbetermaatregelen die van toepassing zijn op DJI, in relatie tot de verantwoordelijkheid die zij draagt voor de uitvoering van de detentie.

In reactie op het rapport van de Inspectie, geeft de staatssecretaris in 2017 aan te werken aan twee basisvereisten. Ten eerste wordt gewerkt aan het versterken van de kennis en expertise van de (uitvoerend) medewerkers. DJI-breed wordt in 2017-2018 € 20 miljoen geïnvesteerd in versterking van het vakmanschap van medewerkers. Onderdeel hiervan zijn opleidingen op het gebied van penitentiaire scherpte, risicotaxatie, VCHD en moreel beraad. Ten tweede worden de uitkomsten en aanbevelingen van het Inspectierapport onder de aandacht gebracht bij leidinggevenden in de inrichtingen. Daarnaast is gestart met het inzetten van een speurhond voor het opsporen van mobiele telefoons en moet in 2018 een systeem worden ontwikkeld voor de registratie van celinspecties en aangetroffen contrabande. Ook de in juni 2018 door het kabinet gepresenteerde nieuwe visie op het gevangeniswezen (Recht doen, kansen bieden, 2018) kondigt een aantal maatregelen aan:

- ③ Het aanbrengen van een strikte scheiding tussen gedetineerden die wel en gedetineerden die geen externe vrijheden krijgen om veiligheid in de inrichting te kunnen waarborgen. Vermenging van beide groepen kan leiden tot het onder druk zetten van degenen die buiten komen en/of een toename van contrabande in de inrichting.
- ③ Een aantal DJI-medewerkers wordt opgeleid als buitengewoon opsporingsambtenaar. Zij zijn daardoor bevoegd om mobiele telefoons uit te lezen. DJI doet dit uit oogpunt van de orde en veiligheid in de inrichting, ook wanneer de politie op voorhand geen reden voor strafrechtelijk onderzoek heeft.
- ③ Meer innovatieve middelen moeten worden ingezet om contrabande tegen te gaan. Gestart wordt met een proef met een 'GSM-paraplu', waardoor gedetineerden in de gevangenis geen verbinding kunnen maken met onbekende telefoons.

Tot slot loopt er op dit moment een wetsvoorstel Strafbaarstelling binnenbrengen verboden goederen, waardoor in de toekomst ook het binnenbrengen van goederen die buiten niet verboden zijn (zoals mobiele telefoons) strafbaar wordt.<sup>36</sup> Het wetsvoorstel is in juli 2018 bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel is van belang voor de aanpak van VCHD omdat contrabande enerzijds het resultaat van VCHD kan zijn (de drugs die naar binnen worden gebracht moeten bijvoorbeeld buiten ergens vandaan komen) en anderzijds omdat contrabande VCHD mogelijk kan maken (in veel gevallen is een telefoon nodig om crimineel handelen te kunnen voortzetten vanuit detentie). Strafbaarstelling biedt de politie een (strafrechtelijke) titel om actief op te treden tegen dit gedrag.

## 6.2 Initiatieven voor een meer proactieve aanpak

Een aantal inrichtingen neemt zelf initiatief om VCHD meer proactief te signaleren, te melden en op te volgen. Hieronder bespreken we de initiatieven die wij tegenkwamen: de signaalgroep, predictive profiling en de Gedetineerden Relatie Monitor. Ook gaan we kort in op een methode die in Engeland wordt toegepast: Lifetime Management.

---

<sup>36</sup> Met het wetsvoorstel 'binnenbrengen verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen' wordt uitvoering gegeven aan de brief van 7 september 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 24 587, nr. 661) waarin deze strafbaarstelling is aangekondigd.

## Signaalgroep

Directe aanleiding voor het opzetten van de signaalgroep was een aantal ernstige incidenten in een PI (mishandeling en afpersing), waarvan achteraf bleek dat er vooraf signalen opgevangen waren over dat dit kon gebeuren. Het bleek dat verschillende gedetineerden lid waren van dezelfde bende. Deze gedetineerden hadden allemaal verzocht om overplaatsing naar de desbetreffende PI. Ondanks dat deze gedetineerden grotendeels op verschillende afdelingen zaten, was er wel onderling contact mogelijk. De wens ontstond om in de toekomst minder reactief met veiligheidsrisico's om te gaan. Doel van de signaalgroep was om op basis van (zachtere) signalen veiligheidsrisico's beter en sneller in te schatten. Het gaat daarbij om veiligheidsrisico's in de brede zin van het woord: het kan daarbij gaan om VCHD, of radicalisering, maar ook om ontvluchtingen of interne risico's.

Eerst is gekeken of op een bestaande overlegstructuur aangehaakt kon worden. Het veiligheidsoverleg, dat zich vooral op beleidsmatige vraagstukken richt, leende zich hier niet goed voor. En ook het Multidisciplinair Overleg (MDO) bleek niet geschikt, omdat dit zich vooral richt op zaken als verlof en promoveren of degraderen. Daarom is een apart multidisciplinair overleg opgericht waaraan de volgende functiegroepen deelnamen: Piw'er, bewaarders, teamleider, afdelingshoofd, iemand van de backoffice of een casemanager en de informatie beveiligingsfunctionaris.

De signaalgroep had een adviserende rol richting de directie en is bewust niet formeel ingebed, juist om ook te kunnen kijken naar zachtere signalen. Medewerkers konden hun signalen per mail naar de signaalgroep toesturen en kregen altijd een terugkoppeling. Bij de 2<sup>e</sup> bijeenkomst werd direct een succes geboekt, wat voor iedereen stimulerend werkte. Al snel ontving de signaalgroep meldingen over 30 verschillende gedetineerden per week. De focus van de signaalgroep lag op levenslange gestraften, GVM-gedetineerden en inkomende gedetineerden (op deze laatste groep werd altijd een korte check op gedaan).

Twee voorbeelden van successen die de signaalgroep heeft geboekt:

- 1 Er bestond het vermoeden dat een gedetineerde een wapen bij zich zou dragen. Vervolgens is besloten om niet alleen de cel van deze gedetineerde te doorzoeken, maar ook de cel van bevriende gedetineerden waar hij veel mee omging. Bij een van die bevriende gedetineerden is toen een stanleymes aangetroffen.
- 2 Een ontvluchting van een levenslang gedetineerde is voorkomen door signalen van verschillende medewerkers aan elkaar te verbinden.

Na ongeveer een jaar is de signaalgroep uitgebreid naar de hele PI en later ook naar een van de inrichtingen waar het verdiepingsonderzoek heeft plaatsgevonden.

## Predictive profiling

Predictive profiling is een proactieve beveiligingsmethode, gericht op het signaleren van afwijkend gedrag. De methode komt oorspronkelijk uit Israël, maar wordt wereldwijd toegepast op onder andere vliegvelden en bij grootschalige evenementen. Marije Nijhof (op dat moment plaatsvervangend vestigingsdirecteur van PI Heerhugowaard) zegt hierover: 'Een langzittende gedetineerde verschijnt opeens bij het onderwijs, maar

is na twee weken ook weer weg. Het kan natuurlijk dat hij het onderwijs wilde uitproberen, maar het kan ook zijn dat hij bezig was dat deel van het gebouw beter te bekijken ter voorbereiding op een ontsnappingspoging'. Volgens haar past deze methode goed bij de ontwikkelingen op het gebied van zelfredzaamheid van gedetineerden. Geen hogere muren, niet meer camera's, maar meer loslaten en ruimte bieden aan gedetineerden, waarbij je heel alert blijft op gedrag. (DJI Zien Nummer 9 juni 2016). De training duurt twee dagen en bestaat uit een aantal onderdelen (Factsheet Opleidingsinstituut DJI, De dreiging ontkrachten):

- ③ Red teaming: deelnemers kruipen in de huid van de persoon die een mogelijke dreiging veroorzaakt en ervaren welk gedrag dit veroorzaakt en welk gevoel dit kan oproepen om daarna zelf beter in staat te zijn bepaalde gedrag te signaleren. De eigen organisatie wordt vanuit het perspectief van de 'tegenstander' benaderd.
- ③ Predictive profiling: deelnemers leren op basis van waargenomen gedrag, informatie, situaties, gebeurtenissen en voorwerpen een dreigingsanalyse te maken.
- ③ Security questioning: deelnemers leren op zoek te gaan naar informatie door de juiste vragen te stellen en door te vragen. Naast tact, intuïtie en de juiste toon speelt ook het verrassingseffect een rol bij deze confronterende gespreksmethodiek.

### Gedetineerden Relatie Monitor

Gezamenlijk met twee PI's is een gedetineerden relatie monitor (GRM) ontwikkeld. Deze GRM is een Excel-bestand waarin op basis van de volgende punten een beeld wordt verkregen van gedetineerden:

- ③ Contacten met andere gedetineerden (met wie heeft iemand contact en, zijn die positief of negatief)
- ③ Drugs (gebruikt iemand zelf of handelt iemand in drugs)
- ③ Telefonisch contact (met welke nummers belt iemand en belt een andere gedetineerde ook met deze persoon)
- ③ Bezoek (welke bezoekers komen er en gaan die personen ook bij andere gedetineerden op bezoek)
- ③ Financiële transacties (van wie ontvangt een gedetineerde geld en is hier overlap met andere gedetineerden)

Eén keer per maand wordt een overleg gevoerd over de GRM. Dit overleg is het belangrijkste onderdeel van de aanpak, maar ook het moeilijkste onderdeel. Het is steeds de vraag wat iets betekent en vervolgens wat je daar mee moet. Binnen de PI's waar de pilot is uitgevoerd, is men enthousiast over de GRM. Er wordt gekeken of de GRM breder uitgerold kan worden en of een koppeling gelegd kan worden tussen zachtere signalen zoals die in de signaalgroep besproken werden. Tevens wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van de GRM waarin ook criteria als VCHD, radicalisering, eerdere ontvluchtingen of eerder wapenbezit in de PI wordt meegenomen.

### Lifetime Management

Vanuit het buitenland is vooral de Lifetime Management-benadering in Engeland interessant volgens respondenten. De National Crime Agency (NCA) in Engeland heeft een Lifetime Management Team. Het

Lifetime Management Team is verantwoordelijk voor het volgen van een aantal criminelen die zich bezig houden met zware en georganiseerde criminaliteit. Deze criminelen zijn veroordeeld wegens ernstige strafbare feiten en worden hun leven lang gevolgd vanuit het idee dat het beroeps-criminelen zijn en dat zij dit 'beroep' dus niet stoppen als zij gedetineerd zijn. Detentie is een beroepsrisico. De insteek van het Lifetime Management Team is, zoals ze het zelf beschrijven, dat ze iemand *toxic* maken. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat 'handlangers' van de crimineel minder snel langs zullen komen omdat ze weten dat iedereen gecheckt wordt die op bezoek komt. De (privacy)wetgeving in Groot-Brittannië biedt meer ruimte voor een dergelijke werkwijze dan in Nederland het geval is, geven respondenten aan. Daarnaast zit in het Britse model de politie letterlijk in de PI. Dit is een andere bestuurlijke keuze dan in Nederland, waar de focus van detentie ligt bij het beschermen van de maatschappij en het werken aan de re-integratie van gedetineerden.

In 2016 heeft een verkennend onderzoek plaatsgevonden in het kader van een masterscriptie Recherchekunde naar de toepasbaarheid van het Britse Model van Lifetime Management in Nederland. De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in het ongepubliceerde rapport van Rozema-Visser (2016). Met name actuele intelligence, opsporingscapaciteit, concrete maatregelen voor informatiedeling tussen gevangenis en politie en actieve monitoring zoals georganiseerd in het Lifetime Management Team zijn volgens het onderzoek interessant voor de Nederlandse praktijk. Op moment van schrijven wist geen van de respondenten of en zo ja wie op dit moment opvolging geeft aan de aanbevelingen die uit het onderzoek naar dit model kwamen.

## 6.3 Verbetermaatregelen volgens de praktijk

In de groepsinterviews hebben wij ook aan de deelnemers gevraagd welke verbetermaatregelen zij in de toekomst voor zich zien voor het beter signaleren en aanpakken van VCHD. Hieronder volgt een opsomming van wat zij zien als verbetermogelijkheden:

### Signaleren binnen de inrichtingen

- ☉ Medewerkers in de inrichtingen hebben meer tijd, rust en ruimte nodig om te focussen op veiligheid en het signaleren van gedrag dat afwijkt van de norm. Ook betere bewustwording en deskundigheidsbevordering over hoe je normafwijkend gedrag signaleert is nodig.
- ☉ Binnen DJI zou op landelijk niveau een meldpunt moeten komen waar gedetineerden anoniem en in vertrouwen hun verhaal kwijt kunnen. Het kan gaan om kwetsbare gedetineerden die worden ingezet voor het plegen van VCHD, maar ook om gedetineerden die VCHD signaleren bij andere gedetineerden. Nu riskeert een gedetineerde klappen wanneer hij in gesprek gaat met een Piw'er ('andere gedetineerden zien dit meteen').

### Delen en melden

- ☉ De uitwisseling van informatie tussen inrichtingen, politie en het OM kan beter. Convenanten voor informatiedeling kunnen daaraan bijdragen. Het huidige convenant van het GRIP regelt de

samenwerking, maar niet de informatiedeling. Dat gaat binnen de politie volgens de Wet Politiegegevens en voor de inrichtingen volgens art 38 Pbw. Voor deling met de partners is iedere partij dus aangewezen op zijn eigen wet- en regelgeving. Voor het delen van informatie is nu vaak een vordering nodig.

- ③ De betrokken partners moeten elkaar beter leren kennen ('kennis en kennissen') en vaker met elkaar om tafel. Hierdoor ontstaat onderling vertrouwen.
- ③ In elke PI zou een bureau veiligheid moeten zijn. Nu hebben slechts twee PI's een bureau veiligheid. Er is iemand nodig die structureel en proactief informatie genereert en deelt met de partners.
- ③ In de systemen van de inrichting is nu geen aparte plek voor het registreren van signalen van VCHD. Dit zou er wel moeten zijn. In geval van een overplaatsing is het nu meestal afhankelijk van de warme overdracht tussen medewerkers of informatie hierover wordt gedeeld. Veel informatie gaat daardoor verloren.
- ③ Een gezamenlijk registratiesysteem kan helpen bij het melden en delen tussen de partners.
- ③ Binnen zowel de PI als de JJI kan het delen van signalen tussen de verschillende afdelingen (onderwijs, arbeid, beveiliging, leefgroep) meer gestructureerd worden aangepakt. Het delen van signalen met collega's (binnen een afdeling) kan meer eenduidig.

#### Opvolgen van meldingen

- ③ Gedetineerden van wie bekend is dat zij zich als leiders bezig houden met VCHD zou je net als in Engeland 'toxic' kunnen maken. Deze gedetineerden zelf en hun omgeving weten dan dat zij in de gaten worden gehouden. Wanneer zij naar buiten gaan voor een verlof en aan het einde van hun detentie zou een gezamenlijk gesprek moeten plaatsvinden met de politie en de inrichting.
- ③ Naast het GRIP als landelijk coördinatiepunt zou in elke eenheid een contactpersoon moeten komen die zich specifiek bezighoudt met de inrichtingen. Deze personen zouden ook moeten beschikken over onderzoekscapaciteit. Ook kan deze persoon (in de rol van buitengewoon opsporingsambtenaar) een deel van zijn tijd in de inrichtingen aanwezig zijn.
- ③ DJI kan meer gebruik maken van technische maatregelen, zoals jammers. Een jammer voorkomt dat signalen van mobiele telefoons verstuurd en/of ontvangen worden.
- ③ De landelijke sanctiekaart moet meer ruimte bieden voor maatwerk en het kunnen opleggen van zwaardere disciplinaire straffen.

#### Gezamenlijke prioriteiten stellen

- ③ Gezamenlijk met alle betrokken partijen moeten prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt over waar capaciteit op wordt ingezet en wat we wel en niet accepteren van gedetineerden: 'Een aantal jaar geleden waren telefoons echt nog een no go en nu lijken we het te accepteren met elkaar', aldus een medewerker van de inrichtingen. Een andere medewerker zegt: 'We moeten onze energie kanaliseren en zorgen dat we een preventief effect kunnen genereren. We moeten keuzes maken in signalen die we doorgeven aan partners. We werken nu langs elkaar heen: wij zetten ons in

op het vinden van drugs bij bezoekers en gedetineerden, maar de politie vindt het vervolgens helemaal niet interessant.’



# 7 Conclusie aanpak

## Betrokken partijen

Bij het bestrijden en aanpakken van VCHD zijn DJI, politie en het OM betrokken. DJI richt zich vanuit zijn taakopvatting vooral op rust en orde binnen de inrichting en niet op opsporing. De politie en het OM focussen zich vooral op beroepscriminelen en/ of gedetineerden naar wie nog een onderzoek loopt. Het GRIP is als landelijk informatieknooppunt de schakel tussen DJI, politie en OM voor de aanpak van VCHD. De verschillende ketenpartners op zowel uitvoerend als strategisch niveau vinden VCHD een belangrijk onderwerp, maar zien dat het thema gemakkelijk tussen wal en schip valt door de verschillende taakstellingen van de partners en het ontbreken van een probleemeigenaar. De samenwerking tussen de drie ketenpartners op strategisch niveau lijkt sinds 2015 verbeterd. Er is een duidelijker besef dat een gezamenlijke aanpak nodig is. In de uitvoering wordt nog niet structureel samengewerkt.

## Het beleid: signaleren en melden van signalen

Over het melden van signalen van VCHD zegt de circulaire van het GRIP dat alle informatie over (beraamde) detentieverstorende activiteiten, waaronder voortgezet crimineel handelen dan wel over (andere) criminele activiteiten, moeten worden gemeld bij het GRIP. Voor de wijze waarop signalen gemeld moeten worden bestaan geen protocollen. Ook is er geen structurele dossiervorming binnen de inrichtingen van signalen van VCHD. De harde afspraken die er liggen focussen zich op de GVM-gedetineerden (gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico). Voor deze gedetineerden kunnen extra maatregelen worden getroffen om VCHD te signaleren en tegen te gaan.

## Signaleren en melden van signalen in de praktijk

Binnen de drie onderzochte inrichtingen wordt ingezet op het aanpakken en voorkomen van VCHD. Zowel door de inrichtingen als de partners is er bereidheid gezamenlijk het probleem aan te pakken. De wijze waarop ze dit doen binnen de inrichtingen verschilt: gecentreerde inzet door het vrijmaken van één persoon of het groepsgewijs delen, verzamelen en/ of duiden van signalen.

Het onderzoek laat tegelijkertijd zien dat het signaleren van VCHD bij lang niet alle medewerkers prioriteit heeft en ook dat het melden van signalen een aantal knelpunten kent:

### **Spanning tussen verschillende rollen ten aanzien van gedetineerden**

Het signaleren en melden van VCHD staat soms op gespannen voet met de andere rollen die medewerkers in de inrichtingen hebben ten aanzien van gedetineerden. Penitentiair inrichtingswerkers (Piw'ers) hebben bijvoorbeeld een mentorrol waarin het opbouwen van vertrouwen bij gedetineerden en het motiveren van gedetineerden om te werken aan een goede terugkeer in de maatschappij belangrijk is. Wanneer zij (samen met de beveiligers) ongewenst gedrag zoals VCHD signaleren en melden, kan dit het opbouwen van een vertrouwensband in de weg staan. Ook werkt het melden van signalen van VCHD soms contraproductief

voor de resocialisatie van een gedetineerde. Binnen de JJI's kan het verder onderzoeken van signalen van VCHD op gespannen voet staan met de behandelrelatie.

### **Terughoudend met delen van signalen**

Medewerkers van de inrichtingen zijn geneigd signalen pas met elkaar te delen als ze zeker weten dat er sprake is van VCHD. Ze kiezen hiervoor omdat ze geen vermoedens willen verspreiden die achteraf ongegrond blijken te zijn. De signalen die in de inrichtingen wel worden gedeeld worden in beperkte mate gemeld bij het GRIP. Redenen om niet te melden zijn onbekendheid met het GRIP of omdat ze denken minder serieus genomen te worden door het GRIP als ze te vaak signalen melden zonder dat deze (meteen) hard te maken zijn. Ook angst speelt mee bij het niet delen: het risico is volgens deelnemers van de PI's groot dat gedetineerden te weten krijgen wie er heeft gemeld.

### **Beperkingen registratie**

Het registreren van signalen kan een middel zijn om signalen te delen en een dossier op te bouwen. Signalen van VCHD worden niet of gebrekkig geregistreerd binnen de inrichtingen. Medewerkers geven als redenen een gebrek aan tijd, het niet beschikken over goede systemen en het recht op inzage van het dossier door gedetineerden.

Een alternatief voor registreren binnen de inrichtingen is het doorgeven van alle signalen (harde en zachte) aan het GRIP zodat daar (op landelijk niveau) dossiervorming plaatsvindt. Het GRIP draagt richting de inrichtingen uit dat het belangrijk is om te melden, ook als het nog geen hard signaal is. Tegelijkertijd vinden ze niet dat zij als registratiesysteem voor DJI moeten gaan fungeren. Hoe dit zich tot elkaar verhoudt is onduidelijk.

### **Communicatie tussen de partners**

Medewerkers van de PI's voelen zich niet altijd serieus genomen omdat ze vaak geen terugkoppeling krijgen van het GRIP en er daarom vanuit gaan dat er niets met de melding is gedaan. Dit maakt dat ze minder vaak gaan melden. Een gezamenlijk systeem van de inrichtingen en het GRIP zou kunnen helpen.

Het niet ontvangen van een terugkoppeling vanuit het GRIP heeft verschillende redenen, zoals een gebrek aan tijd of de terugkoppeling wordt wel gegeven aan de inrichting maar komt niet terecht bij de medewerker die heeft gemeld.

### **Het beleid: opvolgen van meldingen**

In geval van VCHD kan de inrichting afhankelijk van het soort gedraging twee verschillende routes voor opvolging van signalen bewandelen. Wanneer het een overtreding van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) of Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) behelst kan de directeur van de inrichting eigenstandig een disciplinaire straf opleggen of toezichtmaatregelen in stellen.

Wanneer het een strafbaar feit in de zin van het Wetboek van Strafrecht is kan de inrichting aangifte doen en/ of volgt verdere opsporing en vervolging. Wanneer inrichtingen vermoedens van VCHD melden bij het

GRIP en de signalen geven aanleiding voor verdere opsporing, dan geeft het GRIP dit door aan de recherche van een bijbehorend basisteam of de eenheidsrecherche.

### Opvolgen van meldingen in de praktijk

Opvolging van meldingen kan zowel binnen de inrichtingen, bijvoorbeeld door het opleggen van disciplinaire straffen, als opsporing en vervolging in strafrechtelijk zin. Signalen van VCHD worden maar beperkt opgevolgd blijkt in dit onderzoek. Hier liggen de volgende knelpunten aan ten grondslag:

#### **Beperkte handelingsmogelijkheden inrichtingen**

Medewerkers in de inrichtingen zijn geen buitengewoon opsporingsambtenaar en daarmee niet bevoegd (en opgeleid) tot opsporing van strafbare feiten. Op grond van de Pbw en de Bij zijn er wel mogelijkheden om bijvoorbeeld gesprekken van gedetineerden af te luisteren of post te controleren. Dit is echter maar beperkt. Ook speelt beperkte capaciteit in de inrichtingen een rol bij het inzetten van toezicht- en controlemaatregelen. Zo komen celinspecties vaak te vervallen.

Daarnaast speelt een rol dat disciplinaire straffen die in de inrichtingen kunnen worden opgelegd volgens medewerkers in de inrichtingen dusdanig laag zijn dat ze weinig effect hebben. Overplaatsing naar een andere inrichting wordt nu vaak ingezet als reactie op signalen van VCHD. Doordat signalen vervolgens niet goed worden gedeeld is de vervolginrichting niet altijd op de hoogte van het feit dat de desbetreffende gedetineerde zich bezighield met VCHD.

#### **VCHD geen hoge prioriteit bij politie en OM**

Het GRIP heeft zelf geen opsporingscapaciteit en is 'slechts' een landelijk informatieknooppunt. Zij zijn voor verdere opsporing afhankelijk van de inzet van de eenheden. Wanneer eenheden een signaal krijgen van het GRIP over VCHD wordt daar vaak geen actie op ondernomen. De eenheden geven volgens de inrichtingen en het GRIP geen prioriteit aan signalen van mensen die toch al vast zitten, zeker niet als zij al afgestraft zijn en er dus geen lopend onderzoek meer is. Ook is onduidelijk welke eenheid verantwoordelijk is en er is binnen de eenheden geen vaste contactpersoon. Korte lijnen ontbreken daardoor. Signalen die tijdens het onderzoek werden gemeld bij het GRIP, waren voor de eenheden geen aanleiding om over te gaan tot verdere opsporing of vervolging. Op signalen van VCHD wordt meestal niet verder gerechercheerd, terwijl dit volgens de medewerkers van de inrichtingen wel nodig is om VCHD te stoppen en voorkomen. Medewerkers van de inrichtingen hebben in het bijzonder moeite met het feit dat in beslag genomen mobiele telefoons zelden worden uitgeluisterd door de politie.

### Verbetermaatregelen

Er zijn de afgelopen jaren verschillende verbetermaatregelen aangekondigd om de aanpak van VCHD te versterken. Het gaat daarbij zowel om het vergoten van het bewustzijn onder medewerkers in de inrichtingen als om meer technische maatregelen. Aan deze verbetermaatregelen is beperkt uitvoering gegeven. Ook binnen de inrichtingen zelf worden initiatieven ontplooid voor het meer proactief signaleren van VCHD.

## 8 Slotbeschouwing

Normaal gesproken (lees: voorafgaand aan ons onderzoek) krijgt VCHD in de inrichtingen beperkt aandacht. De gemiddelde medewerker uit een van de drie inrichtingen waar wij ons onderzoek uitvoerden werd voorafgaand aan het onderzoek niet of slechts sporadisch bevraagd op signalen van VCHD. Dit maakt dat dit onderzoek het karakter had van een actieonderzoek: doordat wij ernaar vroegen raakte men gedurende het onderzoek bewuster van het fenomeen en van de signalen om hen heen ('je gaat het pas zien als je het doorhebt'). Dit laat zien dat de aanpak van VCHD niet alleen essentieel is voor een goede opvolging van signalen, maar dat het ook bepaalt of signalen en daarmee de omvang van het probleem überhaupt gezien worden.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat medewerkers in de drie inrichtingen dagelijks signalen zien van gedetineerden die tijdens detentie door lijken te gaan met crimineel handelen. Deze signalen, overtredingen en criminele activiteiten zagen medewerkers gedurende de doorlooptijd van het onderzoek niet alleen bij beroeps-criminelen, maar bij de brede groep gedetineerden. Dit geeft een ander beeld dan dat we gedurende de inventarisatie ophaalden op beleidsmatig niveau, namelijk de verwachting dat VCHD vooral voorkomt bij de 'zwaardere' gedetineerden met de status van vlucht- en maatschappelijk risico (GVM-gedetineerden). Tijdens de verdieping in de inrichtingen bleken signalen van VCHD niet alleen bij een veel bredere groep gedetineerden in de PI's gezien te worden, maar ook bij jongeren in de JJI en bij de meer kwetsbare gedetineerden, zoals personen met een verstandelijke beperking. Kwetsbare gedetineerden zijn in feite zowel dader als slachtoffer van VCHD. Hiermee raakt VCHD niet alleen de veiligheid binnen de inrichtingen, maar creëert het ook een omgeving waarbinnen de kansen op resocialisatie van de brede groep gedetineerden negatief wordt beïnvloed (zo bestaat het vermoeden onder medewerkers van de PI's dat veel gedetineerden voorafgaand aan hun verlov worden gezet door medegedetineerden). Dit laatste heeft op langere termijn ook invloed op de veiligheid van de maatschappij. De kans op recidive na detentie neemt tenslotte toe naarmate gedetineerden minder goed re-integreren tijdens hun detentie. Het is dan ook belangrijk beter inzicht te krijgen in het slachtofferschap onder gedetineerden.

Binnen de drie onderzochte inrichtingen wordt ingezet op het aanpakken en voorkomen van VCHD, maar dit wordt door slechts een klein deel van de medewerkers gedaan en niet structureel via een specifieke werkwijze. Doorgaans zijn dit medewerkers bij wie veiligheid in de inrichting sowieso al de focus is van hun werk, zoals hoofden veiligheid en beveiligers. We zien dat het signaleren van VCHD bij andere medewerkers veel minder prioriteit heeft in het dagelijkse werk. Terwijl dit wel medewerkers zijn die het grootste deel van de dag in de buurt zijn van de gedetineerden, zoals de penitentiair inrichtingswerkers (Piw'ers) en de medewerkers die de gedetineerden op de arbeidszalen begeleiden. Zij zijn daarmee bij uitstek in de positie voor het signaleren van VCHD. Om medewerkers beter in staat te stellen om te gaan met deze dubbelrol is het nodig te investeren in kwaliteit en vakmanschap in de inrichtingen. De inrichtingen in dit onderzoek zijn geselecteerd omdat zij meer dan gemiddeld (proactief) aandacht hebben voor VCHD. De verwachting is dan ook dat er in veel andere inrichtingen (nog) minder aandacht is voor VCHD. Een praktische vertaalslag van

deze rapportage en het aan de hand van casuïstiek bespreken van VCHD in andere inrichtingen in een veilige setting kan het bewustzijn vergroten.

Doordat slechts een deel van de signalen wordt gezien en een nog veel beperkter deel wordt gemeld is de ruimte voor gedetineerden om zich bezig te houden met VCHD aanzienlijk. Deze ruimte wordt verder vergroot doordat het overplaatsten van 'lastige' gedetineerden een veelvoorkomende reactie van inrichtingen is op signalen van VCHD. Daarmee wordt het probleem alleen maar verplaatst in plaats van opgelost. Sterker nog, door het overplaatsen van gedetineerden worden hun netwerk en mogelijkheden voor VCHD vergroot. Dit geldt ook voor jongeren in de JJI's. De vraag is wat dit doet met de geloofwaardigheid van het detentiesysteem.

Wanneer signalen van VCHD door medewerkers wel worden gemeld blijft opvolging in veel gevallen uit. De meeste vermoedens van VCHD zijn gebaseerd op zachte signalen en niet op concrete bewijzen. Op zachte signalen wordt meestal niet verder gerechercheerd, terwijl dit volgens de medewerkers van de inrichtingen een vereiste is om VCHD te stoppen. Tegelijkertijd is het voor de politie ondoenlijk om op al deze signalen te acteren. Het toevoegen van opsporingscapaciteit aan het GRIP waardoor informatie en opsporing samen kunnen gaan is mogelijk een oplossing. De aanpak van VCHD zou daarmee niet langer afhankelijk zijn van de eenheden.

Het ontbreken van eenduidigheid over waar je als partners gezamenlijk je capaciteit op inzet en waar de grens ligt voor wat je accepteert en wat er nu eenmaal bij hoort (wil je re-integratie van gedetineerden mogelijk maken moet de deur tenslotte 'op een kiertje staan'), maakt het aanpakken van VCHD moeizaam. Een goede stap om het 'gat' tussen signalen en concrete vermoedens te overbruggen lijkt de recente toezegging van DJI om een aantal medewerkers op te leiden als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Zij zijn daardoor zelf bevoegd om mobiele telefoons uit te lezen, ook wanneer de politie op voorhand geen reden voor strafrechtelijk onderzoek ziet. Echter is het voor medewerkers van de inrichtingen nog een kwestie van 'eerst zien, dan geloven', want om VCHD aan de voorkant beter te signaleren is gerichte capaciteit hard nodig en niet elke inrichting krijgt een eigen BOA. Er lijken tot nu toe ook nog weinig innovatieve middelen te worden ingezet om VCHD tegen te gaan. Aangekondigd is dat er gestart wordt met een GSM-paraplu. Volgens betrokkenen is dit echter iets dat al veel langer wordt gezegd, maar niet van de grond komt. Soms lijken maatregelen op papier ook effectiever dan ze in werkelijkheid zijn. Zo is het op gescheiden afdelingen plaatsen van gedetineerden met verschillende vrijheden om te voorkomen dat gedetineerden elkaar onder druk zetten, alleen effectief als zij elkaar vervolgens niet alsnog treffen op de gang, de luchtplaats of tijdens het sporten.

Ons onderzoek maakt de behoefte aan het gezamenlijk stellen van prioriteiten duidelijk. De samenwerking op strategisch niveau is de afgelopen jaren verbeterd, maar op de werkvloer wordt niet gericht samengewerkt aan de aanpak en preventie van VCHD. Alle betrokken partijen moeten gezamenlijk prioriteiten stellen en keuzes maken. Op welke signalen zet je gezamenlijk capaciteit in: alleen signalen die direct gevolgen hebben voor 'buiten' of ook signalen die vooral de veiligheid binnen de inrichting aangaat?

En op welke gedetineerden richt je de inzet? Richt je je op de groep zwaardere (beroeps) gedetineerden dan is actievere inzet van de politie binnen de inrichtingen om VCHD te signaleren, bewijs te verzamelen en vervolging in te zetten essentieel. Richt je je op de brede groep gedetineerden en meer specifiek op de gedetineerden die onder dwang worden ingezet voor het plegen van VCHD, dan is een meer preventieve aanpak nodig om een positief effect te genereren. Bijvoorbeeld door signalen als aangrijpingspunt te gebruiken voor mentorgesprekken of behandeling van (kwetsbare) gedetineerden en/of door besmetting van kwetsbare gedetineerden met de 'zwaardere' criminelen te voorkomen.

Ter afsluiting willen wij benadrukken dat een betere aanpak van VCHD niet zou moeten zorgen voor minder, maar juist betere randvoorwaarden voor de re-integratie van gedetineerden die daar bereid toe zijn. Een proactieve aanpak om VCHD te signaleren en het gebruik van innovatieve middelen hoeft de re-integratiemogelijkheden van gedetineerden niet in te perken. Het borgen van de veiligheid in de inrichtingen (voor zowel gedetineerden, medewerkers als indirect voor de maatschappij) en een geleidelijke terugkeer in de maatschappij gaan daarbij hand in hand.

# Literatuurlijst

De Jong B.J., Willems, P.J. H. & van Burik, A.E. (2015). Evaluaties pilots zelfredzaamheid gedetineerden. Woerden: van Montfoort.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2010). Circulaire Beleid gedetineerden met vlucht-/ maatschappelijk risico. Bekendmaking van beleid.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). DJI Zien, nr. 9.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). Circulaire gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP). Wet en besluit politiegegevens.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2017). Presentatie Opleidingsinstituut over Voortgezet Crimineel Handelen in Detentie, 20 maart 2017.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2017). Factsheet Opleidingsinstituut DJI, De dreiging ontkrachten.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2017). [Dji\\_infosheet\\_gevangeniswezen\\_juni\\_2018\\_tcm41-271321](#).

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). Contrabande in forensisch psychiatrische centra, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). Plan van aanpak monitoring verbetermaatregelen. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2017). Binnen de muren niet toegestaan. Over het tegengaan van contrabande, niet-integer gedrag en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie voor Veiligheid en Justitie (2018). Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het gevangeniswezen. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

InZicht, nr. 2, april 2015, p. 7

Kruisbergen, E. W., van de Bunt, H. G., & Kleemans, E. R. (2012). Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. (Onderzoek en beleid; No. 306). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Molleman, T & van den Hurk, A (2012). Beveiliging vs resocialisatie . Een kwestie van evenwichtskunst: Over de doelen en taken van het gevangeniswezen, DD 2012, 55.

Rozema-Visser, A (2016). Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. Een verkennend onderzoek naar de toepasbaarheid van het Britse Model van Lifetime Management in Nederland. Politie Noord Nederland.

RSJ (2018). Advies uitvoering gevangenisstraffen. Reactie op de kabinetsvisie Recht doen, kansen bieden. Den Haag: RSJ.

Van Aalst- van Adrichem, G.M.B & Hinders, K.H. (2017) advies strafbaarstelling binnenbrengen van in JJ's verboden voorwerpen. Den Haag: RSJ.

Van der Laan, F (2012). 'Prison doesn't stop them' Orchastring criminal acts from behind bars, Trends Organized Crime, , 15: 130-145.

WODC, Recidive onder justitiabelen in Nederland – een verslag over de periode 2004 tot en met 2016. Via [https://www.wodc.nl/binaries/FS2017-5\\_2768\\_tcm28-299134.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/FS2017-5_2768_tcm28-299134.pdf)

#### *Kamerstukken*

Kamerstukken II, 2015 - 2016, 24 587, nr. 661

Kamerstukken II, 2015-2016, 24 587, nr. 629

Kamerstukken II, 2015-2016, 34 300 VI, nr. 73

Kamerstukken II, 2015-2016, 34 300 VI, nr. 78

Kamerstukken II, 2015-2016, 24 587, nr. 634

Kamerstukken II, 2015-2016, 24 587, nr. 658

Kamerstukken II. 2016–2017, 24 587, nr. 691 (18 mei 2017)

Kamerstukken II, 2017 - 2018, 24587, nr. 702 (22 november 2017)

Kamerstukken II, 2017 - 2018, 24587, nr. 705

Kamerstukken II. 2017-2018, 24587 nr. 721



Kamerstukken II, 2016, nr. 70, 19 april 2017. De brandbrief met kenmerk COR DJI 17/161 is gepubliceerd op de website van DJI, [www.dji.nl](http://www.dji.nl)nieuwsbericht van 21 april 2017.

Kamerstukken II 2017 – 2018, 29279, nr. 439. Visie op gevangenisstraffen: 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen'

Antwoorden op kamervragen van het lid Nispen (SP) d.d. 19 mei 2017, Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1899.

Antwoorden Kamervragen van het lid Helder (PVV), het lid Kooiman (SP) en het lid Van Toorenburg (CDA) over het bericht 'Boeven de baas in bajes' en 'Bewaarders verraden cel-inspecties' d.d. 3 maart 2016.

Wetsvoorstel 2 juli 2018 'binnenbrengen verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen'.

#### *Nieuwsberichten*

Criminaliteit heeft vrij spel als gevangene sleutel eigen cel krijgt', Algemeen Dagblad, 12 juli 2017

Boeven de baas in bajes, De Telegraaf, 22 februari 2016.

Bajes dekmantel voor boevenhoofdkwartier, Algemeen Dagblad, 23 februari 2016.

<http://www.ad.nl/ad/nl/1038/Rotterdam/article/detail/4250488/2016/02/24/Van-alles-over-de-toonbank-in-Rotterdamse-gevangenis.dhtml>

RTL nieuws, 03 februari 2015

# Bijlage 1 Afkortingen

Bij	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
CvT	Commissie van Toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EZV	Extra zorgvoorziening
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatiepunt
GVM	Gedetineerden met vlucht of maatschappelijk risico
IBF'er	Informatie beveiligingsfunctionaris
Inspectie	Inspectie Veiligheid en Justitie
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
MDO	Multi Disciplinair Overleg
OM	Openbaar Ministerie
OI	Opleidingsinstituut
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire inrichting
Piw'er	Penitentiaire inrichtingswerker
RSJ	Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
SSC-i	Shared Service Centre-information
VCHD	Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie
ZBBI	Zeer beperkt beveiligde inrichting

## Bijlage 2 Respondenten inventarisatie

Naam	Organisatie
Kees Verhoeven	GRIP - Teamleider GRIP
Susanne Ruigrok	GRIP - Operationeel Specialist A
Franca van der Laan	Politie - Staf Korpsleiding Team Organisatiestrategie
Reinier Sepers	DJI - Senior Adviseur Beleid
Rivana Sonbeek	DJI - Adviseur Beleid
Marijke Keijzer	DJI - Senior Selectiefunctionaris DIZ
Peter Klerks	OM - Adviseur PaG
Jirko Patist	OM - OvJ Landelijk Parket
Ina Warnar	Reclassering Nederland
Hilko Hof	DJI - Hoofd veiligheid PI
André van der Valk	DJI - Teamleider beveiliging JJI
Danny Sonders	DJI - Hoofd veiligheid PI
Roel Wolfert	Politie – Recherchekundige Eenheid Oost Nederland
Hans de Wit	RSJ
Christina van Wagenveld	DJI - Opleidingsinstituut Coördinator Expertiseteam Veiligheid en Crisismanagement
Jan-Hendrik Meulmeester	OM - Hoofd Team Internationaal en Operationele Coördinatie Landelijk Parket
Paul de Graaff	DJI - Hoofd Doorplaatsingen DIZ
Marije Nijhof	DJI - Plv. Vestigingsdirecteur PI
Peter Terpstra	DJI - Adviseur informatiebeveiliging PI
Richard Bosma	DJI - Teamleider beveiliging PI

# Bijlage 3 Deelnemers groepsinterviews

## verdieping

De inrichtingen en deelnemers zijn geanonimiseerd

Bijeenkomsten	PI A	PI B	JJI
Startoverleg	Vestigingsdirecteur (plv)	Hoofd Veiligheid	Directiesecretaris Hoofd Beveiliging
Groepsinterview 1	Vestigingsdirecteur (plv) Hoofd veiligheid Informatie beveiligingsfunctionaris PI Frontoffice PI Beveiligger (2) Pw'er Teamleider beveiliging/GVM Officier van Justitie Selectiefunctionaris individuele zaken GRIP (2) Politie (taakaccenthouder horeca, OMG)	Hoofd veiligheid Medewerker bureau veiligheid en inlichtingen Casemanager Pw'er Teamleider beveiliging Bewaarder Afdelingshoofd (2) Medewerker Shared Service Center DJI Medewerker OM GRIP	Manager intern proces OvJ Gedragsdeskundigen (6) Locatiecoördinator Onderwijs Afdelingshoofden (4) Teamleider beveiliging GRIP Manager opvoeding en behandeling Operationeel Manager
Groepsinterview 2	Informatie beveiligingsfunctionaris Pw'er (3) PI Beveiligger (3) Teamleider Beveiliging Afdelingshoofd Management assistent Politie (taakaccenthouder horeca, OMG)	Vestigingsdirecteur (plv) Hoofd Veiligheid Medewerker bureau veiligheid en inlichtingen Teamleider beveiliging Casemanager (2) Pw'er Afdelingshoofd (2)	Gedragsdeskundigen (2) Teamleider beveiliging Beveiligger Locatiecoördinator onderwijs Afdelingshoofd GRIP Pedagogisch medewerker
Groepsinterview 3	Pw'er (3) PI Beveiligger (2)	Bureau veiligheid en inlichtingen Teamleider beveiliging Casemanager Pw'er Afdelingshoofd	Pedagogisch medewerker (3) Gedragsdeskundigen (2) afdelingshoofd

## Bijlage 4 Definities VCHD

De definities die worden gebruikt, verschillen op een aantal punten: Een eerste verschil tussen definities is hoe **de relatie tussen 'binnen' en 'buiten'** wordt gedefinieerd. Het ministerie van Justitie en Veiligheid gaat in een kamerbrief van november 2015 uit van de volgende definitie van VCHD:

*Criminele activiteiten die ontplooid worden vanuit detentie en gericht zijn op de buitenwereld. Doorgaans gaat het om het voortzetten van de oorspronkelijke criminele activiteiten. Het gaat daarbij in de regel om moeilijk grijpbare gedragingen of gedragspatronen (Kamerstukken II, 2015–2016, 24 587, nr. 629, p. 1).*

In deze definitie wordt nadrukkelijk benoemd dat het gaat om activiteiten vanuit detentie die gericht zijn op de buitenwereld en dat het gaat om het *voortzetten* van de oorspronkelijke activiteiten.

Binnen een pilot die tussen 2013 en 2015 werd gedraaid waaraan betrokkenen deelnamen van DJI, het OM en de politie (zie verder paragraaf 4.2) werd VCHD 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' (Rozema-Visser, 2016, p. 10).*

Ook hier is nadrukkelijk benoemd dat om van VCHD te spreken er gevolgen moeten zijn van de activiteiten buiten de inrichting, maar er wordt ook specifiek gerefereerd aan het inschakelen van tussenpersonen. Ook een aantal respondenten van OM en politie zijn hierover uitgesproken. Zij vinden dat er pas sprake is van VCHD als het gaat om activiteiten binnen detentie die invloed hebben buiten detentie. Het gaat volgens hen niet om druggebruik door gedetineerden in detentie, maar om het (voortzetten van) handel in drugs buiten. Zij benoemen echter wel dat *handel* in drugs binnen detentie ook onder VCHD valt, omdat om te kunnen handelen in drugs binnen, buiten illegale activiteiten nodig zijn.

DJI hanteert in haar opleidingsmateriaal een definitie die bestaat uit verschillende componenten en die ook criminele activiteiten binnen de inrichting expliciet noemt:

*Voortzetten criminele activiteiten 'buiten vanuit binnen':*

- *Actief blijven in eigen criminele netwerk*
- *Gericht op controle/geld/macht in eigen netwerk*

*Criminele activiteiten binnen de inrichting:*

- *Gericht tegen medege-detineerden: Privileges, Geldelijk/materieel gewin & Contrabande*
- *Gericht tegen personeel: Privileges & Geldelijk/materieel gewin*

*(Presentatie Opleidingsinstituut over Voortgezet Crimineel Handelen in Detentie, 20 maart 2017)*

Volgens deze definitie vallen dus ook gedragingen gericht op medege-detineerden en personeel zoals intimidatie, bedreiging en afpersing onder VCHD.

Een tweede verschil **betreft welk type gedetineerden** onder de definitie valt. In sommige onderzoeken en beleidsdocumenten wordt alleen van VCHD gesproken als het gaat om de zogenaamde beroeps-criminelen. Zo schetst de Graaf, van der Goes, Klerks & Wijnen in een ongepubliceerd rapport (Rozema-Visser, 2016) het probleem van VCHD als:

*Een deel van de zogenoemde beroeps-criminelen zet zijn criminele activiteiten voort tijdens detentie en zij maken daarbij op oneigenlijke wijze gebruik van regelingen en voorzieningen. Het gaat daarbij volgens deze eerdere onderzoeken om vier verschillende gedragingen:*

- *Voortzetten van handel: Handelsondernemers zetten vanuit detentie bestaande handelslijnen voort en/of nieuwe handel op. Vaak gaat het om internationale handel in verdovende middelen, mensenhandel, handel in gestolen voertuigen, skim-operaties en oplichtingspraktijken.*
- *Beïnvloeding van de strafzaak: Ongeoorloofd beïnvloeden of onder druk zetten, bedreigen of omkopen van getuigen.*
- *Afrekening en intimidatie: Afpersen, intimidatie, dreiging en plannen van liquidaties.*
- *Schulden vereffenen en vermogen veilig stellen: Het wegsluizen van vermogen uit criminele praktijken of het veiligstellen van vermogen afkomstig uit eerdere criminele activiteiten.*

*(Rozema-Visser, 2016, p 10).*

De zwaardere beroeps-criminelen worden door hen dus genoemd als voornaamste potentiële plegers van VCHD. In het door DJI gehanteerde opleidingsmateriaal worden de beroeps-criminelen niet als aparte groep genoemd.

Een derde verschil is **de reikwijdte van de regel die met de gedraging wordt overtreden**. Zo valt in Engeland het binnensmokkelen van contrabande onder de definitie van VCHD. Ook in Nederland zijn bepaalde voorwerpen, waarvan het bezit of gebruik de orde en de veiligheid van de inrichting in gevaar kan brengen of waarmee criminele activiteiten kunnen worden voortgezet, verboden op grond van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw). Het gaat dan niet alleen om drugs en wapens, maar ook om bijvoorbeeld mobiele telefoons en andere informatiedragers. Het binnenbrengen van deze buiten de inrichting niet

illegale voorwerpen is echter geen strafbaar feit in de zin van het wetboek van Strafrecht . Hier komt met een nu voorliggend wetsvoorstel mogelijk verandering in (zie paragraaf 4.1.8).

Een vierde verschil is of VCHD **alleen gaat over gedragingen die plaatsvinden vanuit een gesloten structuur (namelijk binnen de inrichting) of breder over gedragingen die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de directeur van de inrichting.** In dat laatste geval vallen ook gedragingen tijdens het verlof of de fasering buiten de inrichting onder VCHD.

# Bijlage 5 Aanbevelingen en onderzoek

## Inspectie J&V

### Verbetermaatregel 1- Het organiseren van structureel overleg

*Aankondiging Verbetermaatregel 1 Staatssecretaris november 2015*

De staatssecretaris kondigt aan dat VCHD een vast agendapunt wordt bij het bestaande overleg over gedetineerden met vlucht- of maatschappelijk risico (GVM-gedetineerden). En dat er een structureel overleg tussen de DJI, het OM en de politie komt waar ontwikkelingen ten aanzien van VCHD worden besproken.

*Conclusie Verbetermaatregel 1 Inspectie februari 2017*

Ten aanzien van deze verbetermaatregel constateert de Inspectie dat het Strategisch Overleg VCHD van de drie betrokken organisaties sinds begin 2016 plaatsvindt. Dit overleg, onder voorzitterschap van het OM, volgt de ontwikkelingen met betrekking tot de voortgang van de aanpak VCHD. Het overleg vindt twee keer per jaar plaats. Maandelijks vindt daarnaast het overleg plaats over GVM-gedetineerden. De Inspectie constateert op basis van informatie van DJI dat VCHD een vast agendapunt is in dit overleg.

### Verbetermaatregel 2 - Ontwikkeling van een persoonsgerichte aanpak.

*Aankondiging Verbetermaatregel 2 Staatssecretaris november 2015*

In de eerdere pilot is geconstateerd dat de samenwerking tussen de PI's en het GRIP verbetert als een inrichting beschikt over personeel dat zich specifiek kan richten op veiligheid en inlichtingen. De staatssecretaris kondigt in zijn brief aan de positie van de hoofden Veiligheid in de inrichtingen te gaan versterken. Het Opleidingsinstituut (OI) van DJI levert daarnaast aan de hoofden Veiligheid informatie en trainingmateriaal waarmee zij het personeel in de PI bewuster en alerter kunnen maken met betrekking tot VCHD. Verder bevelen DJI, het OM en politie aan te bezien welke mogelijkheden bestaan om (delen van) een Brits Lifetime management model (zie paragraaf 4.5) over te nemen.

*Conclusie Verbetermaatregel 2 Inspectie februari 2017*

In de meeste inrichtingen is geen portefeuillehouder VCHD benoemd. Het hoofd Veiligheid van een PI is voor die inrichting de contactpersoon voor het GRIP en is verantwoordelijk voor de lokale aanpak van VCHD. Hiervoor dienen de hoofden Veiligheid voldoende geëquipeerd te zijn. De Inspectie constateert ten aanzien van deze verbetermaatregel dat deze ten tijde van hun onderzoek nog niet volledig tot uitvoering is gekomen. DJI is op dat moment de ICT-voorzieningen om de informatiepositie van het hoofd Veiligheid te versterken nog aan het onderzoeken. De Inspectie beveelt DJI aan om te investeren in (ICT-)middelen om binnen de PI's meer grip te krijgen op de analyse en aanpak van VCHD.



De Inspectie constateert tot slot dat er diverse lokale initiatieven zijn die als doel hebben om de persoonsgerichte aanpak van VCHD te versterken. De Inspectie beveelt aan om lokale initiatieven te evalueren en om vervolgens te bezien – indien de initiatieven als succesvol kunnen worden aangemerkt – of een landelijke uitrol tot de mogelijkheden behoort.

### Verbetermaatregel 3 - Ontwikkeling van penitentiaire scherppte

#### *Aankondiging Verbetermaatregel 3 Staatssecretaris november 2015*

De penitentiaire scherppte - d.w.z. bewustzijn - over VCHD en de mate waarin VCHD herkend wordt kan verbeterd worden volgens de staatssecretaris. Het besef van VCHD kan worden vergroot door aandacht te besteden aan verschijningsvormen van VCHD. Ook ervaring, training en goede informatieoverdracht helpen bij de alertheid van de medewerkers, evenals het delen van resultaten en aansprekende casuïstiek. DJI treft maatregelen om de begeleiding en training van bestaande en nieuwe medewerkers op het punt van VCHD aan te scherpen.

#### *Conclusie Verbetermaatregel 3 Inspectie februari 2017*

De derde verbetermaatregel behoeft nog verdere uitrol aldus de Inspectie. De Inspectie constateert op basis van interviews dat het onderwerp VCHD bekend is bij leidinggevenden op strategisch niveau. Voor het middenkader en uitvoerend personeel is VCHD echter geen onderwerp van gesprek. Medewerkers geven aan dat VCHD geen structureel agendapunt is tijdens het werkoverleg, of dat het op een ander moment ter sprake komt. De Inspectie constateert dat de focus van executief personeel met name gericht is op GVM-gedetineerden en dat penitentiaire scherppte ten aanzien van VCHD nog te weinig aandacht krijgt. Het Opleidingsinstituut van DJI biedt opleidingsmomenten aan, zoals de cursus predictive profiling (zie paragraaf 4.5), die tot doel hebben om bij medewerkers de kennis over het voorkomen van VCHD te vergroten. In november 2016 zijn twee opleidingsmomenten verzorgd om de kennis over VCHD bij de hoofden Veiligheid en teamleiders complexbeveiliging in de PI's te vergroten. Ook is de basisopleiding voor **nieuwe medewerkers** aangevuld met casuïstiek over VCHD.

Kanttekening die bij de voortgang van deze verbetermaatregel door onze respondenten wordt geplaatst is dat communicatie vanuit DJI naar de inrichtingen zich vaak richt op het middenkader (afdelingshoofden/teamleiders). De verwachting is dat die informatie maar beperkt zijn weg vindt naar de medewerkers op de vloer, zoals de penitentiair inrichtingswerkers (Piw'ers), casemanagers en beveiligers. Rond VCHD is onlangs een toolkit ontwikkeld, bestaande uit een PowerPoint presentatie en filmpjes ten behoeve van bewustwording. Echter, het geluid kan niet worden afgespeeld op computers in de inrichtingen. De toolkit maakt deel uit van een digitale leeromgeving. Verwachting van respondenten is dat daar binnen de inrichtingen op dit moment weinig mee wordt gedaan.

### Verbetermaatregel 4 - Het plaatsen in het extra beveiligde regime

#### *Aankondiging Verbetermaatregel 4 Staatssecretaris november 2015*

De eerdere pilot liet zien dat het regime in de inrichting en de aan de gedetineerde opgelegde toezichtmaatregelen voor een groot deel bepalen hoeveel ruimte er is om crimineel handelen voort te zetten. Alleen de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) kent in Nederland een regime waarbij de invloed van een gedetineerde op de buitenwereld volledig kan worden ingeperkt. Het extra beveiligde regime kan tot dusver alleen worden ingezet indien sprake is van vluchtgevaar of een maatschappelijk risico waaraan het ontvluchtingsgevaar ondergeschikt is. De staatssecretaris kondigt aan te laten onderzoeken of het mogelijk is gedetineerden die zich schuldig maken aan (voorbereidingen van) VCHD in het extra beveiligde regime te plaatsen.

#### *Conclusie Verbetermaatregel 4*

Deze verbetermaatregel is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Bij brief van 27 juni 2016-kamerstuk 24 587, nr. 6586 rapporteert de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over de voortgang van deze maatregel. De staatssecretaris is van mening dat er gevallen zijn van VCHD waarbij plaatsing in een dergelijk streng regime eveneens gerechtvaardigd is. Maar dat dit gelet op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens echter alleen bij de meer ernstige vormen van VCHD het geval kan zijn, waarbij gedacht kan worden aan levensdelicten of ernstige geweldsdelicten.

## Verbetermaatregel 5 - Het opnemen van communicatie in relatie tot VCHD

#### *Aankondiging Verbetermaatregel 5 Staatssecretaris november 2015*

Alle gedetineerden, ook gedetineerden die zich schuldig maken aan VCHD, voeren telefoongesprekken met vaste telefoons die door het gevangeniswezen ter beschikking worden gesteld, aldus de staatssecretaris. Op basis van de pilot is de wens geuit alle telefoongesprekken op te nemen ten behoeve van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. De beroepscommissie van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft op 8 september 2014 een uitspraak gedaan over het opnemen van telefoongesprekken in PI's. De beroepscommissie is in die zaak tot het oordeel gekomen dat het opnemen en beluisteren van telefoongesprekken gedifferentieerd dient plaats te vinden en geen vaste werkwijze mag zijn.

#### *Conclusie Verbetermaatregel 5*

Verbetermaatregel 5 is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Bij brief van 27 juni 2016-kamerstuk 24 587, nr. 6586 rapporteert de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over de voortgang van deze maatregel. De staatssecretaris stelt dat het huidige contract van DJI met telefonie-aanbieder Telio eind 2016 afloopt. Er start een aanbestedingsprocedure waarin de mogelijkheid van gepersonaliseerd bellen (en daarmee van gedifferentieerd uitluisteren) is opgenomen in de aanbestedingseisen. Momenteel bellen gedetineerden nog met 'anonieme' belkaarten en is het gericht uit- en afluisteren van gesprekken op persoonsniveau in plaats van op telefoontoestellen nog niet mogelijk.

## Reactie op Inspectierapport 'Binnen de muren niet toegestaan'

In zijn reactie van 18 mei 2017 (Kamerstukken II, 2016–2017, 24 587, nr. 691) op het rapport 'Binnen de muren niet toegestaan' van de Inspectie geeft de staatssecretaris aan te werken aan twee basisvereisten. Allereerst het versterken van de kennis en expertise van de medewerkers. Hier zal nadrukkelijk aandacht aan worden gegeven, onder andere in het programma vakmanschap. DJI-breed wordt in 2017-2018 € 20 miljoen geïnvesteerd in versterking van het vakmanschap van medewerkers, in het bijzonder de executieve medewerkers. Onderdeel hiervan zijn opleidingen op het gebied van penitentiaire scherpste, risico-taxatie, VCHD en moreel beraad. Daarnaast vergt een goede uitvoering van het beleid aandacht en commitment van de leidinggevendenden. De uitkomsten en aanbevelingen van het rapport worden onder de aandacht gebracht aldus de staatssecretaris.

De Inspectie deed één specifieke aanbeveling voor de aanpak van VCHD: investeer in (ICT-)middelen en kennis om binnen de PI's de analyse en aanpak van VCHD te versterken. Bij deze aanbeveling kan gedacht worden aan spraakanalyse van telefoongesprekken van gedetineerden en ICT-ondersteuning van de door de Inspectie als 'best practice' bestempelde pilot 'Gedetineerden relatiemonitor'. 'Voordat ik deze aanbevelingen overneem, acht ik het van belang om eerst de haalbaarheid van deze ondersteuning goed te onderzoeken', aldus de staatssecretaris in zijn reactie.

Ook de minister van Rechtsbescherming reageert in zijn brief aan de kamer van 22 november 2017 (Kamerstukken II, 2017- 2018, 24587, nr. 702) op de aanbevelingen van de Inspectie. De minister laat weten dat op dat moment een speurhond voor mobiele telefoons inzetbaar is binnen elke vestiging en dat een proef wordt gestart in een aantal PI's met een security scanner bij de toegangscontrole. De landelijke pilots en maatregelen worden in de loop van 2018 geëvalueerd, waarna zal worden besloten over het vervolg ervan. Verder gaat de minister in op het aantal celinspecties binnen de inrichtingen. Hij laat weten dat PI's geen cijfers bijhouden over het aantal celinspecties dat wordt uitgevoerd. Wel worden de bevindingen van een celinspectie per inrichting schriftelijk vastgelegd. Deze informatie is evenwel niet landelijk beschikbaar. De Inspectie constateerde in haar rapport dat binnen de onderzochte periode (zomer 2016) celinspecties te vaak werden geannuleerd. Door de krapte in de personele bezetting kan een ziekmelding of andere onverwachte uitval van medewerkers tot andere keuzes leiden in de werkzaamheden van het personeel, aldus de minister. Het is daarom voorgekomen dat celinspecties niet konden worden uitgevoerd. Naar aanleiding van het rapport van de Inspectie wordt nadrukkelijker ingezet op de uitvoering van de celinspecties, aldus de minister. De minister heeft DJI de opdracht gegeven om in 2018 een systeem te ontwikkelen voor de registratie van celinspecties en de aangetroffen contrabande.

DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

DSP-groep is aangesloten bij VBO en OOA.

