



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

Grip of in de Greep?

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

Grip of in de Greep?

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

Samenvatting

R.A. Roks

G. Custers

R.H.J.M. Staring

J. Jansen

S. Struijk

J. Stigter



Erasmus University Rotterdam

Voor politie en justitie eindigt de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit doorgaans bij een succesvolle strafrechtelijke veroordeling. Vanaf het moment van aanhouding van verdachten in grootschalige zaken is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg van justitiabelen. De aanpak van georganiseerde criminaliteit brengt voor DJI in de praktijk nieuwe uitdagingen met zich mee, in het bijzonder om te voorkomen dat gedetineerden tijdens hun berechting en detentie hun criminele activiteiten voortzetten. Dit onderzoek *concentreert zich op* recente ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie, met het accent op (zorgen over) de aanwezigheid van een zwaardere categorie van hoogrisico-gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen, alsook naar wat hiervan de gevolgen zijn voor DJI. Dit onderwerp is actueel, niet alleen vanwege enkele gezichtsbepalende incidenten rondom gedetineerden, maar ook door de verschillende ontwikkelingen die er, mede naar aanleiding van deze incidenten, in het Nederlandse gevangeniswezen kunnen worden waargenomen rondom de hoogrisico-doelgroep.

In deze samenvatting geven we een overzicht van de hoofdlijnen van het onderzoek. We beginnen met een overzicht van de centrale onderzoeksvragen, gevolgd door een korte toelichting op de methodologie. Vervolgens vatten we de belangrijkste bevindingen thematisch en per hoofdstuk samen. We besluiten deze samenvatting met een aantal aanbevelingen.

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvraag stond in dit onderzoek centraal:

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

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

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

Methoden van onderzoek

Om antwoord te geven op de bovenstaande onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een *mixed-methods* design. Aan de ene kant een kwantitatieve analyse van data uit het TenUitvoerLegging Penitentiaire beschikkingen Gevangeniswezen' (TULP-GW) over de periode 2005-2022¹. Deze data is gebruikt om ontwikkelingen in onder andere type delicten en detentieduur te beschrijven. Verder zijn ook beschikkingen geanalyseerd om een indicatie te geven van het werkklimaat

¹ TULP-GW is een registratiesysteem dat informatie bijhoudt over de status van gedetineerden binnen PI's. Het systeem registreert wanneer een gedetineerde instroomt in detentie, wat de actuele verblijfstitel is, wanneer men wordt overgeplaatst naar een ander regime of bestemming, en wanneer men uitstroomt. Voor meer informatie, zie paragraaf 1.5.3.

binnen PI's. Het kwalitatieve deel van dit onderzoek bestond uit interviews met medewerkers werkzaam bij DJI, zowel op landelijk niveau als in drietal Penitentiaire Inrichtingen (PI's) in het land², en negen gedetineerden. In totaal zijn er tussen maart 2023 en januari 2024 gesprekken gevoerd met 64 unieke respondenten. Sommige respondenten zijn gedurende deze periode meermaals geïnterviewd en aan sommige interviews namen meerdere respondenten tegelijkertijd deel, waaronder één groepsinterview.

Beantwoording deelvragen

Beperkte wetenschappelijke aandacht

Op basis van hoofdstuk 2 kan geconcludeerd worden dat de wetenschappelijke inzichten over de aard en aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in of vanuit detentie beperkt zijn. Een eerste belangrijke bevinding is dat het in het thans beschikbare onderzoek niet noodzakelijkerwijs gaat om georganiseerde vormen van criminaliteit, noch om activiteiten die worden georganiseerd vanuit detentie en zich afspelen buiten de muren van de gevangenis. In Nederlandse studies krijgt vooral het vraagstuk van crimineel handelen in detentie (VCHD) aandacht. Een eenduidige definitie voor VCHD ontbreekt echter in deze onderzoeken: de term lijkt te verwijzen naar allerhande vormen van criminaliteit, soms in de vorm van voortzetting van eerder ontplooide strafbare feiten, maar soms ook in de vorm van nieuwe criminele mogelijkheden binnen detentie. Ook varieert de invulling van VCHD van criminaliteit die plaatsvindt in detentie tot gedragingen en handelingen 'buiten' die worden opgezet of aangestuurd vanuit de gevangenis.

Een tweede belangrijke bevinding uit de literatuur richt zich op de vraag welke gedetineerden hun criminele handelen vanuit detentie voortzetten. De beschikbare studies schetsen een beeld van 'beroepscriminelen' die een relatief langere straf uitzitten, doorgaans vanwege betrokkenheid bij de handel in verdovende middelen of zware vormen van geweld, een zekere bekendheid en reputatie genieten en in staat zijn om medegedetineerden en soms ook medewerkers voor hun kar spannen. Deze gedetineerden zorgen over het algemeen niet voor problemen in de gevangenis. Sterker nog, ze worden in de literatuur beschreven als 'modelgedetineerden'.

Ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie

De bevindingen uit hoofdstuk 3 tonen dat er in 2005 op jaarbasis zich ongeveer 48.300 gedetineerden bevonden in detentie, terwijl het in 2022 nog om 29.400 gedetineerden ging. Vanaf 2016 blijft het aantal gedetineerden min of meer gelijk, maar door Covid in combinatie met personeelstekorten (zie ook hoofdstuk 6) daalt dit aantal verder sinds 2020. De daling komt vooral door minder gedetineerden in principale of subsidiaire hechtenis en een algemene afname van meerdere delicten, vooral drugsgelateerde, gewelds- en vermogensmisdrijven.

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

² Voor meer informatie over de selectie van deze drie PI's, zie paragraaf 1.5.4.

afgestrafte gedetineerden is er een groeiende, doch kleine, groep die voor meerdere jaren vastzit voor een drugsgerelateerd, gewelds- of vermogensmisdrijf, al vond deze groei vooral meer dan tien jaar geleden plaats. De laatste jaren neemt de omvang van deze groep ook weer af.

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

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

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

Ondermijnende criminaliteit in of vanuit detentie

In het kwalitatieve deel van de studie komt naar voren dat er in de bredere context van het Nederlandse gevangeniswezen volgens respondenten sprake zou zijn van verharding. Deels werd hiermee verwezen naar de zorgen over een nadrukkelijke verandering in de instroom van gedetineerden, maar ook naar een verharding van de criminaliteit, zowel buiten de muren van de gevangenis als vanuit detentie. De bevindingen uit hoofdstuk 3 laten zien dat deze kwalitatieve bevindingen niet duidelijk overeenkomen met de analyse van TULP-GW of de ‘ondermijningszaken’ van het Openbaar Ministerie (OM). Wel kan het toegenomen aantal beschikkingen rondom ongewenste gedragingen richting gevangenispersoneel gezien worden als een kwantitatieve indicatie van de verharding. Hierbij past de nuance dat dit ook zou kunnen komen doordat medewerkers meer gevoelig zijn voor ongewenste omgangsvormen en dit eerder rapporteren.

Vanwege de wetenschappelijke discussie rondom de term ‘ondermijning’ hebben we er in het kwalitatieve deel van deze studie niet voor gekozen om te vertrekken vanuit een vaste definitie van dit begrip. Op basis van de interviews wordt duidelijk dat ondermijning bij DJI op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt, waarbij drie overkoepelende invullingen vielen te ontwaren: (1) als synoniem voor VCHD, (2) als verwijzing naar de zorg over georganiseerde

criminaliteit in of vanuit detentie en (3) als verwijzing naar gedragingen en handelingen die het gezag in de PI ondermijnen. Kortom, de invulling van de term ondermijning verwijst bij DJI naar een amalgaam van strafbare activiteiten en handelingen, die soms ook niet als strafbaar maar in de kern als ongewenst gedrag kunnen worden geclassificeerd. Bovendien gaat het om gedragingen, al dan niet in georganiseerd verband, die zich zowel kunnen concentreren binnen de muren van de gevangenis als een breder effect kunnen hebben op de externe veiligheid. De interviews bevestigen de polyvalente betekenis van het concept ondermijning en maken bovendien inzichtelijk dat er bij DJI een andersoortige invulling aan het begrip wordt gegeven dan in de politieke arena, het beleidsveld of de wetenschap.

Hoofdstuk 4 geeft ook een beeld van de justitiabelen die volgens respondenten betrokken zijn bij wat binnen DJI wordt gezien als ondermijning. Deze ‘hoogrisico-gedetineerden’ maken onderdeel uit van de in Nederland bekende criminele samenwerkingsverbanden. Deze ‘kopstukken’ zijn bij DJI doorgaans goed in beeld, mede op basis van de informatie uit de systemen van ketenpartners als het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) en het OM. Deze hoogrisico-gedetineerden worden beschreven als manipulatief en tegelijkertijd als vriendelijk en charmant. Enerzijds blijft de zorg bestaan dat de ‘kopstukken’ ondanks alle monitoring een façade opwerpen waarachter het criminele handelen doorgaat. Anderzijds is er ook de zorg dat deze bekende ‘kopstukken’ slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg zijn. Wanneer de hoogrisico-doelgroep van DJI bijvoorbeeld wordt vergeleken met door ketenpartners bijgehouden lijsten, dan lijkt een deel van de doelgroep mogelijk niet in beeld te zijn bij DJI.

Hoogrisico-gedetineerden en de complexe plaatsingspuzzel

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

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

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

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

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

In hoofdstuk 6 hebben we de begrippen 'afstand' en 'nabijheid' gebruikt als kapstok om de alledaagse omgang van medewerkers met gedetineerden te beschrijven. Afhankelijk van hun rol binnen DJI en het type gedetineerden dienen medewerkers de juiste balans te vinden tussen afstand en nabijheid tot deze gedetineerden. Medewerkers van de Bureaus Inlichtingen en Veiligheid³ zijn binnen het Nederlandse gevangeniswezen hier op dit moment het meest duidelijke voorbeeld van medewerkers op grote fysieke 'afstand' tot de gedetineerden. We zien bij de uitrol van de BIV's vergelijkbare opstartproblemen als bij de AIT's, met als gevolg (accent)verschillen in het land. Meer in het algemeen kan geconcludeerd worden dat de hoogrisico-gedetineerden op dit moment veel van de BIV's vragen. Er vallen immers de nodige communicatiekanalen te monitoren en analyseren. Hierbij lijkt de aandacht op allerlei verschillende intensieve manieren vooral uit te gaan naar de meest risicovolle gedetineerden, terwijl deze justitiabelen veelal weten dat hun communicatie wordt gemonitord en hun gedrag hierop aanpassen. Deze focus gaat ten koste van het monitoren van andere risicovolle gedetineerden die minder prominent in beeld zijn bij de DJI.

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

³ Sinds 2020 kent DJI de zogenoemde Bureaus Inlichtingen en Veiligheid (BIV). In een BIV, ondergebracht binnen een specifieke PI, richten medewerkers zich op het verzamelen van informatie over risicovol gedrag van gedetineerden, met als doel het bevorderen van de interne en externe veiligheid en de signalering en preventie van VCHD. Ook is er tegenwoordig een Landelijk BIV (L-BIV) waarin PI-overstijgende informatie verzameld en geanalyseerd wordt. Voor meer informatie, zie paragraaf 2.3.2 en 6.3.

Synthese: Grip of in de greep?

In deze paragraaf maken we de balans op en nemen we een aantal overstijgende lijnen uit het onderhavige onderzoek samen om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag.

‘Je gaat het pas zien als je het doorhebt’: niet zwaarder, wel ernstiger?

De verharding die wordt ervaren wordt door veel respondenten gerelateerd aan een veranderde instroom, waarbij met name gewezen wordt op de aanwezigheid van een zwaardere categorie justitiabelen in het Nederlandse gevangeniswezen. De kwantitatieve analyse geeft over de gehele linie geen onderbouwing voor de aanname dat er sprake is van een toegenomen instroom van zwaardere gedetineerden die betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Dit heeft deels te maken met de afwezigheid van een heldere en operationaliseerbare definitie van ondermijnende criminaliteit. We merken daarbij direct ook op dat de kwantitatieve analyse van TULP-GW vanwege de beperkingen van de data – en in het algemeen ook omdat betrokkenen bij georganiseerde criminaliteit of ondermijning lastig te identificeren zijn in justitiële registraties – niet in staat is om een goed beeld te geven van ontwikkelingen in de gedetineerdenpopulatie als het gaat om georganiseerde criminaliteit of ondermijning.

Respondenten van de kwalitatieve deelstudie gaven echter vrijwel zonder uitzondering aan wel een verharding te ervaren, zowel in termen van een zwaardere doelgroep als een verruwing van de omgangsvormen in de inrichtingen. Dit behoeft een nadere duiding. Het bredere thema uit het onderhavige onderzoek is recentelijk onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie, maar krijgt, zo maakt een aantal studies inzichtelijk, al langer aandacht in het Nederlandse gevangeniswezen. Evident is het echter dat er tegenwoordig in toenemende mate aandacht voor het thema is. Rondom het onderwerp in het onderhavige onderzoek zien we dat de termen ‘VCHD’, ‘ondermijning’ en ‘hoogrisico-doelgroep’ taal en betekenis geven aan gedragingen en handelingen die niet per definitie nieuw of anders (hoeven te) zijn. In hoofdstuk 3 vormt de toename van de ‘ondermijningszaken’ daar een goed voorbeeld van: dat we meer van dergelijke zaken zien, kan niet los gezien worden van de aandacht voor ondermijnende criminaliteit in de praktijk van het bredere veiligheidslandschap, alsook de manier waarop dit geregistreerd wordt door het OM. De ruime interpretaties van VCHD en ondermijning uit hoofdstuk 4 vormen een illustratie van het risico dat bestaat, namelijk dat je ook meer en aanverwante zaken gaat zien. Wanneer er door de BIV’s en het L-BIV de komende jaren beter naar de communicatie en gedragingen van de gedetineerdenpopulatie wordt gekeken, dan zal er onherroepelijk ook meer worden gezien en geregistreerd.

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

gedragingen en handelingen waar zij zowel buiten als binnen de muren van de gevangenis bij betrokken zijn.

Grip of in de greep?

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

In de Penitentiaire Beginselenwet ligt een opdracht aan DJI besloten voor de voorbereiding van gedetineerden op een terugkeer in de samenleving. In de literatuur wordt gewezen op aftakeling van dit resocialisatie-ideaal. Een deel van de door ons geïnterviewde medewerkers van DJI ziet deze afkalving van resocialisatiedoelen niet als een problematische ontwikkeling. Sterker nog, een deel van hen gaf expliciet aan dat de hoogrisico-gedetineerden vragen om meer ‘blauw’ en meer nadruk op veiligheid, omdat deze groep gedetineerden in het geheel niet bezig is met resocialisatie en daar evenmin voor te motiveren is. Dit zal onherroepelijk het geval zijn voor een deel van de hoogrisico-doelgroep, waarbij dient te worden aangetekend dat dit gebrek aan motivatie om aan resocialisatie te werken door gedetineerden geenszins te beschouwen is als nieuwe ontwikkeling. In het geval van de hoogrisico-gedetineerden dreigt in deze context echter de valkuil van een cirkelredenering: gedetineerden worden hierbij verweten niet aan hun resocialisatie te willen werken, terwijl de bredere context van detentie door de versoering en aanscherping van het regime en het personeelstekort ook weinig tot geen mogelijkheden biedt om te werken aan resocialisatiedoelen. Dit geldt in het bijzonder voor gedetineerden op de AIT's – en de EBI – waarvoor een veiligheidsperspectief overheerst en er een bijzonder enge invulling kan worden gegeven aan resocialisatie door de strikte monitoring.

In het geval van de hoogrisico-doelgroep zien we dat het spreken en schrijven over deze gedetineerden is doorregen met verwijzingen naar risico's – de tweede dimensie van het spanningsveld dat rondom veiligheid bij DJI valt waar te nemen. Deze verwijzingen komen impliciet en expliciet op diverse manieren in het discours rondom deze hoogrisico-gedetineerden terug, met de gehanteerde terminologie van ‘hoogrisico’ en ‘gedetineerden met een vlucht- of maatschappelijke risico’ als prominente voorbeelden. Risicodenken ligt eveneens besloten in de risicotaxatie die een rol speelt in het plaatsingsbeleid en we zien dit bij uitstek ook een rol van betekenis spelen rondom de exit-strategieën met betrekking tot de GVM-status⁴ en de plaatsing op een AIT meer in het algemeen. Ondanks dat de aanwezigheid van dit risicodenken in het gevangeniswezen niet nieuw te noemen is, maakt deze studie inzichtelijk dat de aard van de ingeschatte risico's wel wezenlijk anders is: het gaat immers niet langer om risico's rondom de terugkeer van gedetineerden in de samenleving, maar om allerhande risico's voor de interne en externe veiligheid van het gevangeniswezen in het hier en nu én de nabije toekomst. Voorkomen, het zekere voor het onzekere, risicomijding en een zekere wens tot vroegsignalering lijken in

⁴ GVM staat voor Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico. Voor meer informatie, zie paragraaf 5.4.

toenemende mate het denken en handelen ten aanzien van de hoogrisico-doelgroep te beheersen.

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

De dimensies van het spanningsveld tussen resocialisatie, risico's en humaniteit zijn, zoals we hierboven hebben beschreven, nauw aan elkaar gerelateerd. Een analyse van de ontwikkelingen in het Britse gevangeniswezen wijst niet zozeer op de import van een zwaardere doelgroep, maar legt het accent eerder op een zekere verslechtering van de omstandigheden in het Britse gevangeniswezen, zoals sobere regimes en een gevoel van structurele uitzichtloosheid. Vertalen we deze inzichten naar de hoogrisico-doelgroep – maar ook naar gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen meer in het algemeen – dan zien we zekere gelijkenissen. Meer nadruk op risicobeheersing en -mijding kan hierbij ten koste gaan van resocialisatie en in toenemende mate ook van humaniteit, hetgeen ook een voedingsbodemp kan zijn voor de problemen en de zorgen die centraal staan in het onderhavige onderzoek.

Op abstracter niveau komt het bovenstaande voor DJI samen in de titel van het onderhavige onderzoek: *'Grip of in de greep?'*. Grip, in de betekenis van houvast of vat, lijkt het achterliggende streven van veel van de ingezette ontwikkelingen rondom de hoogrisico-doelgroep. We zien dit terug in de oprichting van de BIV's en het L-BIV waar medewerkers bezig zijn met verzamelen en analyseren van signalen en informatie en het opbouwen van een *intelligence* positie om zo beter grip te krijgen op de hoogrisico-doelgroep. Deze hang naar meer grip komt ook terug in de wens om meer informatie van het GRIP en andere ketenpartners te koppelen om zo beter zicht te krijgen op de doelgroep, maar ook om zo mogelijk meer aan de voorkant van de problematiek te komen. De huidige aangescherpte ontwikkelingen in de GVM-systematiek zijn eveneens een voorbeeld van het streven naar meer grip, in dit geval door middel van intensieve monitoring in de hoop zo risico's vroegtijdig te kunnen signaleren. In de meest extreme vorm zien we het streven naar het verkrijgen van grip op de doelgroep in de oprichting van de AIT's – en de ontwikkelingen in het EBI-beleid als meest extreem voorbeeld – waarbij het vertrekpunt is dat afzondering een manier is om grip, al dan niet tijdelijk, te verkrijgen op het doen en laten van hoogrisico-gedetineerden.

Respondenten schatten de hoogrisico-doelgroep op maximaal 400 personen. We zijn ons bewust van het feit dat het reproduceren van dergelijke hoeveelheden gepaard gaat met het risico

dat dit getal een eigen leven gaan leiden. Het gaat ons hierbij niet om het exacte aantal, maar eerder om dit getal enigszins in perspectief te plaatsen. Op dagelijkse basis bestaat de gedetineerdenpopulatie namelijk uit ongeveer 9.000 justitiabelen. Ondanks de ernst van de bekende grote en minder bekende kleine incidenten, is het belangrijk om te realiseren dat de nodige aandacht op dit moment uitgaat naar een zeer beperkt deel van de totale gedetineerdenpopulatie, zeker waar het gaat om de zogeheten ‘buitencategorie’ van hoogrisico-gedetineerden.

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

Concrete aanbevelingen

1. Laat het ondermijningsdiscours los

De beschrijvingen in hoofdstuk 4 illustreren hoe het begrip ondermijning vanuit de aanpak van georganiseerde criminaliteit buiten de muren van de gevangenis inmiddels doorklinkt in gevangeniswezen. In de praktijk wordt er door medewerkers een (wezenlijk) andere invulling gegeven aan de term, waardoor het verwordt tot een samenraapsel van verschijningsvormen die varieert van strafbaar tot ongewenst gedrag, in meer en minder georganiseerd verband en die plaatsvinden zowel in als vanuit detentie. Kortom, ondermijning voor DJI is, als we de interpretaties van de respondenten volgen, een veelkoppig monster, net zoals de invulling van VCHD in de praktijk van DJI. Het gebruik van de term ondermijning is wellicht nuttig als het gaat om het agenderen van problemen en zorgen, maar het draagt niet bij aan een scherper beeld. Daarvoor is een taal nodig die duidelijk definieert wat de aard van het probleem en de doelgroep is en bovendien een taal die iedereen spreekt.

2. Duidelijkheid over de hoogrisico-doelgroep

Net als ‘ondermijning’ verdient ook de aanduiding van ‘hoogrisico-doelgroep’ concretisering. Voor een deel is de doelgroep in beeld, omdat zij zich bevinden in de EBI, op AIT’s of anders een GVM-status hebben. Toch is het ook voor deze gedetineerden de vraag wat hen verbindt, anders dan dat zij een GVM-status delen of zijn geplaatst op de EBI of een AIT. Ook deze gedetineerden vormen, met andere woorden, geen eenduidige doelgroep. Bovendien zijn dit ook niet allemaal

gedetineerden waarover zorgen bestaan in de context van georganiseerde criminaliteit. Het beeld van de rest van de doelgroep is aanzienlijk meer troebel. Over hoe groot – of klein – de hoogrisico-doelgroep is, bestaat vooralsnog geen duidelijkheid. Deels heeft dat te maken met het gebrek aan systeem informatie van politie en OM om dit te vergelijken met de beschikbare kennis over de gedetineerdenpopulatie. Voor een groot deel is een dergelijke omvangsschatting echter ook afhankelijk van de definitie van ‘hoogrisico’. Wat maakt dat een gedetineerde wordt beschouwd als ‘hoogrisico’, wie maakt dergelijke inschattingen en op basis van welke criteria en informatie? Tot slot, op basis van welke criteria kan het label ‘hoog-risico’ ook weer afgeschaald worden?

3. *Versterken van de informatiepositie*

In het verlengde van dit punt kan gewezen worden op het belang van het versterken en stroomlijnen van de informatiepositie over hoogrisico-gedetineerden. Naast het gebrek aan een eenduidige definitie van hoogrisico, laat met name de kwantitatieve deelstudie zien dat het TULP-GW-registratiesysteem het maar in zeer beperkte mate mogelijk maakt om uitspraken te doen over de aard en ontwikkeling van georganiseerde vormen van criminaliteit in of vanuit detentie. Omdat het gaat om belangrijke informatie voor zowel DJI als de ketenpartners, verdient dit punt de nodige aandacht om de informatiepositie van DJI op dit vlak te versterken. We merken hierbij op dat het versterken van de informatiepositie niet verward moet worden met het verzamelen van meer informatie. De enorme hoeveelheid informatie die via de verschillende systemen van monitoring door DJI, politie en het OM wordt verzameld, vindt momenteel namelijk al niet volledig zijn weg.

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

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

Gedurende de loop van dit onderzoek werd ons duidelijk hoe zeer de huidige uitdagingen rondom de hoogrisico-gedetineerden een gelijkenis vertonen met de manier waarop binnen DJI ervaring is opgedaan met de detentie van terrorismeverdachten en -veroordeelden. We zijn ons uiteraard bewust van de verschillen die bestaan tussen de detentie van terrorismeverdachten en -veroordeelden en de hoogrisico-doelgroep in het onderhavige onderzoek, maar dat neemt niet weg dat de ervaren uitdagingen en geleerde lessen op abstracter niveau behulpzaam en waardevol kunnen zijn. De beschikbare (inter)nationale literatuur biedt bijvoorbeeld de nodige inzichten als het gaat om de omgang met politieke, departementale en maatschappelijke druk, de inrichting van detentieregimes en omstandigheden, kritiek vanuit de RSJ als het gaat om resocialisatiedoelen en leefklimaat, alsmede de exit-strategieën voor doorplaatsing naar andere regimes of de terugkeer naar de vrije samenleving.

5. *Meer sturing op uniformiteit*

Veel van de in dit onderzoek beschreven ontwikkelingen zijn met de nodige druk en snelheid van start gegaan. Gezien de incidenten en de gevoelde urgentie valt dat te begrijpen, maar de resultaten van dit onderzoek maken inzichtelijk dat een dergelijke manier van werken in de praktijk kan resulteren in een zekere scheefgroei. Meer centrale begeleiding en sturing is hier gewenst om meer uniformiteit te betrachten in de praktijk van de uitvoering. De mogelijke keerzijde van deze uniformiteit ligt in het minder adequaat kunnen reageren op de alledaagse problemen en praktijken binnen de PI's. Meer centrale begeleiding en sturing zal immers onvermijdelijk leiden tot minder lokaal maatwerk en wellicht ook tot een grotere druk op de humanitaire dimensies van detentie.

6. *Wie moet er op een AIT?*

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

Een aanverwante vraag is of de steeds intensievere monitoring van een beperkte groep hoogrisico-gedetineerden effectief is. Oftewel, het is de vraag of en in welke mate deze overdaad aan informatie, die bovendien gekarakteriseerd kan worden als extreem arbeidsintensief, er daadwerkelijk aan bijdraagt dat VCHD wordt stopgezet of op zijn minst wordt verminderd. De aandacht die wordt gericht op een bekende hoogrisico-gedetineerde op een AIT gaat ten koste van tijd en mogelijkheden om de communicatie van andere gedetineerden in de PI te monitoren. Ook het leed dat wordt gecreëerd onder de gedetineerden die onderworpen worden aan deze intensieve monitoring kan en mag hierbij niet onbenoemd blijven.

7. *Een langetermijnvisie op veiligheid*

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