



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Binnen de muren niet toegestaan

*Over het tegengaan van contrabande, niet-integer  
gedrag en voortgezet crimineel handelen tijdens  
detentie*

# Inhoudsopgave

	<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
	<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1	Introductie	8
1.2	Aanleiding	9
1.3	Doel- en vraagstelling	9
1.4	Afbakening	10
1.5	Onderzoeksmethodiek	10
1.6	Leeswijzer	12
<b>2</b>	<b>Het tegengaan van contrabande</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding	13
2.2	De preventieve maatregelen	13
2.2.1	Aanwezigheid van een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI)	17
2.3	De repressieve maatregelen	17
2.4	Inbeslagname, opslag en overdracht van contrabande	20
2.5	Best practice	21
2.6	Conclusie	22
<b>3</b>	<b>Het tegengaan van niet-integer gedrag</b>	<b>23</b>
3.1	Inleiding	23
3.2	Maatregelen ter voorkoming van niet-integer gedrag	24
3.3	Conclusie	27
<b>4</b>	<b>Voortgang van de verbetermaatregelen ter bestrijding VCHD</b>	<b>29</b>
4.1	Inleiding	29
4.2	Samenwerking tussen DJI, de politie en het OM	29
4.3	De aangekondigde verbetermaatregelen	30
4.4	Initiatieven	33
4.5	Conclusie	33
	<b>Bijlagen</b>	
<b>I</b>	<b>Locaties bezochte Penitentiaire Inrichtingen</b>	<b>35</b>
<b>II</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>36</b>
<b>III</b>	<b>Inspecties van ruimtes</b>	<b>37</b>
<b>IV</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>38</b>



# Voorwoord

In 2015 en 2016 suggereerden media geregeld dat penitentiaire inrichtingen (PI's) 'vrijhandelsplaatsen' zijn voor drugs en andere contrabande, en dat medewerkers werkzaam in PI's niet integer zijn. Ook werd gesteld dat veroordeelde justitiabelen hun criminele activiteiten op eenvoudige wijze binnen een PI kunnen voortzetten.

Deze beeldvorming was voor mijn Inspectie mede aanleiding om een onderzoek te starten. Het draait in dit rapport dan ook om de wijze waarop PI'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 Veiligheid en Justitie.

De Inspectie VenJ is zich ervan bewust dat het weren van contrabande in het gevangeniswezen een lastige opgave is, die in de praktijk niet leidt tot het volledig tegengaan van contrabande in PI's. Desondanks moet het uitgangspunt voor de betrokken PI's zijn zich maximaal in te spannen om de beschikbaarheid van contrabande in PI's zoveel mogelijk te voorkomen.

In dit onderzoek stelt mijn Inspectie vast dat de onderzochte inrichtingen zich daadwerkelijk inzetten om de beschikbaarheid van contrabande en niet-integer gedrag van personeel tegen te gaan. Zij stelt echter ook vast dat de mogelijkheden om dat goed te doen onder druk staan en dat de toegepaste middelen die ondersteunen bij het traceren van contrabande, niet altijd (meer) effectief zijn. Zo is het in PI's niet altijd mogelijk om met het beschikbare personeel de beoogde intensiteit van celinspecties en overige ruimten goed en volledig uit te voeren. Voortschrijdende technologie leidt ertoe dat mobiele communicatiemiddelen steeds kleiner worden en niet meer detecteerbaar zijn door de daarvoor in PI's beschikbare apparatuur. Hoewel dit onderzoek niet vaststelt dat penitentiaire inrichtingen vrijhandelsplaatsen zijn voor contrabande, vereisen de onderzochte thema's nog wel inspanning van DJI en de PI's om verbeteringen door te voeren.

Aspecten waar dan in ieder geval aandacht naar uit moet gaan zijn: een zodanige inzet van medewerkers dat zij al hun taken naar behoren kunnen uitvoeren; de ontwikkeling van expertise om binnen de inrichting verdachte feiten en omstandigheden te traceren, analyseren en rapporteren en middelen die beter in staat zijn om de huidige aard van contrabande te kunnen traceren.

Ook naar de thema's integriteit en voortzetting van crimineel handelen kan nog meer aandacht uitgaan. Het blijkt dat het integriteitsbeleid niet altijd bekend is onder DJI-medewerkers en wellicht om die reden onvoldoende toepassing vindt. Bij de aanpak van VCHD zijn er nog mogelijkheden om het rendement van het uitgezette beleid te vergroten.

De inspecteurs ondervonden tijdens het onderzoek de volledige medewerking van DJI en de leiding en medewerkers van de bezochte penitentiaire inrichtingen. De gesprekken verliepen in een open sfeer, de inspecteurs hadden toegang tot de gevraagde documentatie en hebben onbepaald de verschillende afdelingen kunnen bezoeken. De Inspectie nam daarbij een grote betrokkenheid en inzet van DJI-medewerkers waar. Ik dank hen allen voor hun bijdragen aan dit onderzoek.

J.G. Bos

*Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie*



# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

## Introductie

Het handhaven van de orde en veiligheid in de penitentiaire inrichtingen (PI's) heeft vanzelfsprekend hoge prioriteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de daaronder ressorterende PI's. Dit uit zich onder meer in veiligheidsvoorzieningen, werkinstructies en aandacht voor de integriteit van personeel.

De aanwezigheid van contrabande (verboden goederen zoals drugs, telefoons en wapens), niet-integere gedragingen van het personeel en het voortzetten van crimineel handelen door gedetineerden tijdens hun detentie (VCHD), kunnen de veiligheid in een PI ondermijnen. Het is van belang voor zowel gedetineerden, medewerkers en samenleving dat DJI en PI's zich maximaal inspannen om contrabande, niet-integer gedrag en VCHD te voorkomen.

Mede naar aanleiding van signalen in diverse media over misstanden binnen het gevangeniswezen<sup>1</sup> besloot de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie) onderzoek te doen naar de wijze waarop PI's omgaan met de thema's contrabande en integriteit. Op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) keek zij tegelijkertijd ook naar de totstandkoming van verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD.<sup>2</sup>

## Centrale onderzoeksvraag

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 de verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD. Vanuit de doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*Hoe geven penitentiaire inrichtingen uitvoering aan de maatregelen om contrabande en niet-integer gedrag van medewerkers tegen te gaan en wat is de voortgang van de aangekondigde verbetermaatregelen op het gebied van de bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie?*

---

<sup>1</sup> Het ging onder andere om de volgende artikelen: *Boeven de baas in de bajes*. (De Telegraaf, 22 februari 2016) en *Van alles over de toonbank in Rotterdamse gevangenis*. (Algemeen Dagblad, 24 februari 2016).

<sup>2</sup> Brief staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 629.



## Opzet

De Inspectie selecteerde voor het onderzoek zeven PI's, verspreid over het land. Deze zijn door de Inspectie onaangekondigd bezocht. Op locatie zijn onder andere leidinggevenden en medewerkers geïnterviewd. Tevens is er gekeken naar de wijze waarop de PI's de aan dit onderzoek gerelateerde maatregelen toepassen en is er relevante documentatie bestudeerd.

## Het tegengaan van contrabande

**De Inspectie concludeert dat de onderzochte PI's alle uitvoering geven aan maatregelen die de invoer en beschikbaarheid van contrabande tegengaan. Zij stelt evenwel ook vast dat deze maatregelen niet altijd goed kunnen worden uitgevoerd. Medewerkers hebben daarvoor meer gelegenheid en expertise nodig met ondersteuning van middelen die beter aansluiten bij het beoogde doel. Ook kan meer gebruik worden gemaakt van andere methoden en technieken om de beschikbaarheid van contrabande binnen PI's te traceren en tegen te gaan. Een voorbeeld daarvan is een betere integratie en analyse van informatie rond contrabande en individuele gedragingen van gedetineerden gedurende hun detentie. Deze werkwijze trof de Inspectie in één inrichting aan. Zij kwalificeert deze aanpak als een best-practice.<sup>3</sup>**

Gedetineerden zijn gebaat bij een veilige en gestructureerde omgeving. De aanwezigheid van contrabande heeft hier een negatief effect op. Om de invoer van contrabande tegen te gaan heeft DJI diverse preventieve en repressieve maatregelen geïmplementeerd. De Inspectie stelt vast dat die maatregelen binnen de onderzochte PI's ook daadwerkelijk worden toegepast. De Inspectie realiseert zich dat de aanwezigheid van contrabande in een PI nooit voor 100 % kan worden voorkomen, desondanks ziet zij op meerdere onderdelen nog ruimte voor verbetering. Zo kan de uitvoering van processen rondom de controle op binnenkomende gedetineerden, bezoekers, personeel en goederen nog verbeteren. De daarbij toegepaste apparatuur dient daarbij idealiter over meer mogelijkheden te beschikken, zodat bijvoorbeeld ook voorwerpen van kunststof getraceerd kunnen worden.<sup>4</sup> Ook ziet de Inspectie ruimte tot verbetering van de kwantitatieve en kwalitatieve uitvoering van de celinspecties en de inspecties van overige ruimten waar gedetineerden kunnen komen. De Inspectie stelt in dit verband eveneens vast dat betrokken medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van de richtlijnen met betrekking tot de inbeslagname, opslag en eventuele overdracht van contrabande. De Inspectie ziet mogelijkheden in de toepassing van alternatieve middelen en maatregelen bij het tegengaan van contrabande. Bijvoorbeeld door te investeren in de analyse van informatie over contrabande en de relatie daarvan met gedragingen van gedetineerden zoals bijvoorbeeld hun contacten met medegedetineerden, externe contacten en hun geldstromen. De Inspectie trof in dit verband in een inrichting een best practice aan.

Ten aanzien van het tegengaan van contrabande doet de Inspectie de volgende aanbevelingen:

- Bezie op grond van de bevindingen in hoeverre de toegepaste processen, inclusief de daarbij gebruikte middelen, rondom controle van binnenkomende gedetineerden, bezoekers, personeel en goederen nog verbeterd kunnen worden.
- Bezie in hoeverre de kwaliteit en intensiteit van celinspecties en inspecties van overige gedetineerdenruimten verhoogd kunnen worden.

<sup>3</sup> Een best practice is een voor de Inspectie VenJ aansprekende aanpak die als voorbeeld strekt voor vergelijkbare organisaties.

<sup>4</sup> Volgens respondenten worden mobiele telefoons die grotendeels van kunststof zijn niet gedetecteerd.



- Instrueer medewerkers over de richtlijnen met betrekking tot de inbeslagname, opslag en eventuele overdracht van contrabande en zie erop toe dat deze ook worden toegepast.
- Investeer in kennis en middelen voor het registreren en analyseren van gedrag en handelen door gedetineerden in relatie tot contrabande en overige activiteiten die een ongestoorde gang van zaken binnen de PI kunnen ondermijnen.

### Het tegengaan van niet-integer gedrag

**De Inspectie concludeert dat er in de onderzochte PI's actief aandacht is voor het thema integriteit. De mate waarin en wijze waarop verschilt echter per inrichting. De rol van de vertrouwenspersoon vraagt om meer opleiding en profilering en het thema integriteit kan prominenter op de agenda's van werkoverleg.**

DJI hecht veel waarde aan de integriteit van medewerkers en heeft diverse maatregelen geïmplementeerd ter bevordering van integer gedrag. Deze maatregelen worden in de onderzochte PI's ook uitgevoerd. De Inspectie stelt vast dat de PI's handelen conform het beleid aangaande het vereiste van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), de beschikbaarheid van de gedragscode en de aanstelling van een of meerdere vertrouwenspersonen. De Inspectie heeft niet vastgesteld dat het voornemen van de staatssecretaris 'om de mogelijkheid van periodieke herziening van de screening van medewerkers in het gevangeniswezen te onderzoeken' al tot resultaat heeft geleid.<sup>5</sup> De Inspectie vindt voorts dat er meer aandacht uit kan gaan naar de opleiding en de profilering van de vertrouwenspersonen binnen de PI's. Met betrekking tot de maatregelen die het melden van niet-integer gedrag en het bespreekbaar maken van het thema integriteit aangaan, constateert de Inspectie dat deze nog onvoldoende tot uitvoering komen. Het ontbreekt in de PI's aan een uniforme werkwijze ten aanzien van het melden van niet-integer gedrag terwijl het beleid daarvoor wel op een toegankelijke wijze beschikbaar is.<sup>6</sup> Tevens is het geen vanzelfsprekendheid dat onderwerpen als integriteit, de gedragscode en meldingen van niet-integer gedrag tijdens overlegmomenten besproken worden. Daar zou meer aandacht naar uit kunnen gaan.

Ten aanzien van het tegengaan van niet-integer gedrag doet de Inspectie de volgende aanbevelingen:

- Bezie met voortvarendheid of periodieke herziening van de screening van medewerkers in het gevangeniswezen mogelijk is.<sup>7</sup>
- Investeer in het opleiden en profileren van vertrouwenspersonen.
- Informeer medewerkers en leidinggevenden over de beschikbaarheid van de richtlijnen omtrent het melden van niet-integer gedrag en zie erop toe dat deze worden toegepast.
- Stimuleer een cultuur waarin medewerkers met elkaar in gesprek gaan over het thema integriteit.

<sup>5</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>6</sup> Het integriteitsbeleid is toegankelijk via het DJI-intranet.

<sup>7</sup> Zie in dit verband ook het rapport Integriteitsmaatregelen Nationale Politie, Inspectie VenJ, 1 juli 2016.



## Voortgang van de verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD

**De Inspectie concludeert dat de aanpak van VCHD in ontwikkeling is. Structureel overleg met ketenpartners over VCHD is inmiddels geïmplementeerd. De persoonsgerichte aanpak en ontwikkeling van kennis en kunde op het gebied van profilering komen van de grond. Lokale initiatieven ondersteunen deze ontwikkelingen positief.**

De Inspectie onderzocht, mede op verzoek van de staatssecretaris van VenJ, ook de voortgang van drie maatregelen ter bestrijding van VCHD. Een van de maatregelen heeft betrekking op het intensiveren van de samenwerking tussen het OM, DJI en de politie. De Inspectie constateert dat er op het onderwerp VCHD, zowel op strategisch als operationeel niveau, structureel overleg plaatsvindt tussen deze ketenpartners. Ten aanzien van de overige twee verbetermaatregelen – het ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak en het ontwikkelen van scherpte ten aanzien van VCHD – stelt de Inspectie vast dat deze nog niet volledig zijn gerealiseerd.

De Inspectie ziet daarbij verbeterpunten in de toepassing van ICT-ondersteuning en het verder ontwikkelen van begeleiding en training voor medewerkers als het gaat om bewustwording en herkenning van VCHD.

De Inspectie constateert in dit onderzoek dat er – proactief – een aantal waardevolle lokale initiatieven zijn opgestart, die als doel hebben om de lokale aanpak van VCHD verder te versterken.

Ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de aanpak van VCHD doet de Inspectie de volgende aanbeveling:

- Investeer in (ICT-)middelen en kennis om binnen de PI's de analyse en aanpak van VCHD te versterken.



# 1

## Inleiding

### 1.1 Introductie

Voor een goede tenuitvoerlegging van detentie is binnen een Penitentiaire Inrichting (PI) de handhaving van de orde en veiligheid essentieel. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) investeert hiertoe in fysieke veiligheidsmaatregelen, zoals hekwerken en detectiepoorten, en in het formuleren van beleid en werkinstructies om medewerkers ondersteuning en handvatten te bieden voor het verantwoord uitvoeren van hun werkzaamheden. Daarnaast investeert DJI in de kwaliteit, deskundigheid en integriteit van medewerkers teneinde hen scherp te houden op risico's die de orde en veiligheid kunnen verstoren.

Gedetineerden zijn gebaat bij een veilige en gestructureerde omgeving. Een evenwichtig detentieklimaat biedt minder gelegenheid tot ongewenst gedrag en stelt de gedetineerden in staat zich te richten op het deelnemen aan het dagprogramma, re-integratie-activiteiten en het opbouwen van een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan. Het is daarbij van belang dat de orde, rust en veiligheid in de PI gewaarborgd blijven. De aanwezigheid van contrabande, niet-integer gedrag van medewerkers en voortgezet crimineel handelen van gedetineerden tijdens detentie (VCHD), verstoren het detentieklimaat.<sup>8</sup> Hierdoor kan de veiligheid van medewerkers en gedetineerden in gevaar komen. Zo kan de aanwezigheid van contrabande leiden tot afpersing, intimidatie en onderlinge agressie tussen gedetineerden. Ook het opzettelijk doorgaan met het plegen en/of voorbereiden van strafbare feiten zorgt voor de nodige onrust en onveiligheid; niet alleen in de PI, maar ook in de samenleving. Het spreekt voor zich dat niet-integer gedrag van medewerkers de kans op de aanwezigheid van contrabande vergroot en een relatie kan hebben met VCHD. Het is dus van belang voor zowel de gedetineerden, de samenleving, als de medewerkers dat DJI er alles aan doet om contrabande, niet-integer gedrag van medewerkers en VCHD tegen te gaan.

---

<sup>8</sup> In het kader van dit onderzoek verstaat de Inspectie onder contrabande, goederen die in de PI verboden zijn, zoals drugs, telefoons en wapens. Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie omvat alle criminele activiteiten die gedetineerden ontplooiën vanuit detentie en die gericht zijn op de buitenwereld.





## 1.2 Aanleiding

In 2015 deed de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) onderzoek naar risico's als gevolg van de doorvoering van het Masterplan DJI.<sup>9</sup> Een van de conclusies van het onderzoek was dat zowel de veiligheid als het detentieklimaat van bezochte PI's nog op orde was, maar dat de kritische grens van verantwoord toezicht op de gedetineerden wel was bereikt. Verdergaande bezuinigingen of inperkingen zouden de bestaande balans tussen veiligheid en bejegening kunnen verstoren.<sup>10</sup> In aanvulling op het Masterplan DJI heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, DJI in maart 2016 de opdracht gegeven om, indachtig de teruglopende behoefte aan celcapaciteit, een plan te ontwikkelen.<sup>11</sup> Hieruit zou duidelijk moeten worden welke PI's in de toekomst dienen te sluiten. Dit bericht en een gepubliceerde lijst met mogelijke te sluiten PI's zorgde voor de nodige onrust bij de betreffende medewerkers.<sup>12</sup> Daarnaast berichtten de media begin 2016 over diverse vermeende misstanden binnen het gevangeniswezen. Uit signalen zou blijken dat verschillende medewerkers niet-integer gedrag vertonen, dat sommige gedetineerden de baas spelen op de afdeling en dat contrabande op bestelling leverbaar is.<sup>13</sup>

De druk op het gevangeniswezen door de (mogelijke) sluitingen van PI's en bovengenoemde signalen in de media leidden ertoe dat de Inspectie besloot een onderzoek uit te voeren naar de toepassing van het beleid dat als doel heeft contrabande en niet-integer gedrag tegen te gaan.

Bij brief van 24 november 2015 informeerde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer over een aantal verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD.<sup>14</sup> De Inspectie is door de staatssecretaris gevraagd om de voortgang van deze verbetermaatregelen te monitoren. Om deze reden is de monitoring van de verbetermaatregelen tevens onderdeel van onderhavig onderzoek.

## 1.3 Doel- en vraagstelling

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 de verbetermaatregelen ter bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie.

---

<sup>9</sup> Het Masterplan DJI 2013-2018 beschrijft in de kern verschillende maatregelen die DJI doorvoert om kostenreductie bij de tenuitvoerlegging van sancties te realiseren. Te denken valt aan het gebruik van goedkopere executiemodaliteiten - invoeren van een basisregime voor arrestanten en het intensiveren van het gebruik van meerpersoonscellen -, reductie van capaciteit, tariefkortingen en andere efficiency-maatregelen.

<sup>10</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Risico's implementatie Masterplan DJI 2013-2018. Veranderingen in het gevangeniswezen nader beschouwd*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 634.

<sup>12</sup> Inmiddels heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij brief van 14 juni 2016 (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 655) aangegeven dat hij heeft besloten uitvoering te geven aan de motie van Van Oosten en Volp, waarin de Tweede Kamer stelt dat sluiting van PI's nu (lees: het begrotingsjaar 2017) niet aan de orde is.

<sup>13</sup> Idem voetnoot 1.

<sup>14</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 629.



Vanuit deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*Hoe geven de penitentiaire inrichtingen uitvoering aan de maatregelen om contrabande en niet-integer gedrag van medewerkers tegen te gaan en wat is de voortgang van de aangekondigde verbetermaatregelen op het gebied van de bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie?*

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, beantwoordt de Inspectie vier deelvragen, te weten:

1. *Welke beleidsmaatregelen zijn landelijk ontwikkeld om contrabande en niet-integer gedrag te voorkomen?*
2. *Hoe komen deze beleidsmaatregelen tot uitvoering in de praktijk en wat zijn de redenen als de uitvoering afwijkt van het beleid en/of richtlijnen?*
3. *Hoe borgen en monitoren de penitentiaire inrichtingen de uitvoering van deze beleidsmaatregelen?*
4. *Wat is de stand van zaken van de aangekondigde verbetermaatregelen op het gebied van de bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie?*

## 1.4 Afbakening

Het rapport gaat niet specifiek in op de lokale situatie van de zeven onderzochte PI's. Het beschrijft geaggregeerd de wijze waarop deze uitvoering geven aan het beleid om contrabande en niet-integer gedrag tegen te gaan en optreden tegen VCHD. De Inspectie beschouwt het beeld dat zij aantroef als representatief voor alle PI's met een reguliere bestemming (zie paragraaf 1.5).

### Bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie

Bij de bestrijding van VCHD hebben behalve DJI ook de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een rol. De verbetermaatregelen zoals beschreven in de brief van 24 november 2015 hebben betrekking op deze drie organisaties. In onderhavig onderzoek 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. De verbetermaatregelen, die zich richten op de politie en het OM, zijn niet in dit onderzoek meegenomen. Een overzicht van alle verbetermaatregelen is opgenomen in tabel e. op pagina 31.

## 1.5 Onderzoeksmethodiek

### De selectie van penitentiaire inrichtingen

Nederland telt 28 operationele PI's, zie bijlage I voor een overzicht. De Inspectie maakte voor dit onderzoek een selectie van de te bezoeken PI's. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid zijn alleen PI's geselecteerd die een reguliere bestemming als huis van bewaring en/of gevangenis hebben. PI's met een bijzondere bestemming, zoals voor vreemdelingenbewaring of als penitentiair psychiatrisch centrum, vielen buiten de selectie.

De Inspectie liet bij de selectie van PI's ook de piketmeldingen<sup>15</sup> uit het gevangeniswezen en de berichtgeving in de media meewegen. Daarnaast is rekening gehouden met landelijke spreiding.

<sup>15</sup> Door middel van piketmeldingen informeert het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen de staatssecretaris van VenJ over (ernstige) incidenten binnen zijn verantwoordelijkheidsgebied met een (mogelijk) politiek-maatschappelijke impact.



Hierbij is tevens aansluiting gezocht bij de regionale indeling die DJI hanteert. Dit maakt het mogelijk de bevindingen in regionale bijeenkomsten van het gevangeniswezen te bespreken.

**Tabel a.** *Bezochte penitentiaire inrichtingen of locaties van penitentiaire inrichtingen*

Regio Noordoost	Regio West	Regio Zuid
PI Nieuwegein	PI Zuyderbos	PI Middelburg
PI Esserheem	PI Almere	PI Ter Peel
PI Achterhoek		

### Uitvoering van de bezoeken

In juni 2016 informeerde de Inspectie per brief de directeuren van alle PI's over het onderzoek. In de periode juni tot september zijn de zeven geselecteerde locaties onaangekondigd bezocht. Voorafgaand aan deze bezoeken raadpleegde de Inspectie schriftelijke bronnen, zoals relevante wetgeving, circulaire, rapporten, jaarverslagen van de Commissie van Toezicht (CvT), uitspraken van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en klachtmeldingen. Tijdens de bezoeken voerden de inspecteurs een schouw uit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk bij onder meer de visitatie-afdeling, de transportremise, de bezoekzaal, de leefafdelingen en de cellen van gedetineerden. Daarnaast interviewden zij het betrokken personeel en hadden inzage in lokale werkinstructies, registraties, rapportages en overige meldingen.

De Inspectie sprak per bezochte inrichting met:

- leden van de directie;
- het hoofd Veiligheid;
- penitentiaire inrichtingswerkers (Piw'ers);
- complexbeveiligers;
- afdelingshoofden;
- teamleiders;
- informatie beveiligingsfunctionaris (IBF'er);
- de preventiemedewerker;
- de geestelijk verzorger;
- leden van de vertrouwenscommissie;
- de voorzitter en/of een lid van de CvT.

Zoals gebruikelijk in haar onderzoeken zijn de uitspraken van respondenten niet naar de persoon herleidbaar. Omdat het onderzoek tot doel heeft een overkoepelend beeld te schetsen van de uitvoering van de maatregelen binnen de PI's, zijn de bevindingen ook niet te herleiden tot een PI. Aan het eind van het bezoek aan de inrichting is aan de leden van de directie kort mondeling verslag gedaan van de (eerste) bevindingen.

De Inspectie beschouwt de CvT als een belangrijke informatiebron over het reilen en zeilen binnen een PI. De Inspectie heeft daarom, tegelijk met de landelijke aankondiging van het onderzoek, alle CvT's een brief gestuurd met informatie over het onderzoek en de mogelijkheid om ervaringen met de Inspectie te delen. Met alle CvT's is in het kader van dit onderzoek ook gesproken.

### Informatie opvragen over integriteit

Integriteit is voor medewerkers mogelijk een gevoelig onderwerp. Om de drempel voor medewerkers om eventuele signalen inzake integriteit met de Inspectie te delen zo laag mogelijk te maken, koos de Inspectie ervoor medewerkers de mogelijkheid te bieden op een



veilige en anonieme wijze hun ervaringen te delen. Medewerkers zijn via flyers geïnformeerd over een hiervoor speciaal door de Inspectie beschikbaar gesteld e-mailadres en telefoonnummer. De informatie die de Inspectie op deze manier heeft opgehaald, is meegenomen in het onderzoek.

## **1.6** Leeswijzer

De volgende hoofdstukken beschrijven achtereenvolgens het tegengaan van contrabande, het tegengaan van niet-integer gedrag en de voortgang van de aangekondigde verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD. Elk hoofdstuk begint met een korte introductie van het onderwerp. Vervolgens worden de betreffende maatregelen en de uitvoering ervan beschreven. Elk hoofdstuk eindigt met de conclusie en eventuele aanbevelingen.



# 2

## Het tegengaan van contrabande

### 2.1 Inleiding

In de gedragscode van DJI is het begrip contrabande omschreven als geld, goederen en berichten, die zonder toestemming van het bevoegd gezag in de PI worden gebracht. Te denken valt aan soft- en harddrugs, alcohol, mobiele telefoons, informatiedragers zoals USB-sticks en (steek)wapens die ingevoerd of zelf gefabriceerd zijn. Om te voorkomen dat contrabande de PI's binnenkomt en om reeds aanwezige contrabande op te sporen, heeft DJI beleidsmaatregelen, werkinstructies en richtlijnen (verder: maatregelen) opgesteld. In het geval contrabande wordt aangetroffen, zijn er instructies opgesteld voor de in beslagname van contrabande, de opslag daarvan en de overdracht aan de politie.

Dit hoofdstuk gaat in op de maatregelen die in PI's beschikbaar zijn om contrabande tegen te gaan. Paragraaf 2.2 gaat in op de preventieve maatregelen en de uitvoering ervan. Daarna volgt in paragraaf 2.3 een beschrijving van de repressieve maatregelen en de wijze waarop deze uitvoering krijgen. In paragraaf 2.4 volgt een beschrijving van de in beslagname, opslag en registratie van contrabande. Paragraaf 2.5 beschrijft een best practice die de Inspectie aantrof binnen een PI. Tenslotte bevat paragraaf 2.6 de conclusie.

### 2.2 De preventieve maatregelen

#### Normenkader

Voor de beoordeling van preventieve maatregelen maakt de Inspectie gebruik van de aspecten 'drugsontmoediging' en 'beveiligingsvoorzieningen en toezicht'<sup>16</sup> uit het 'Toetsingskader voor doorlichtingen van penitentiaire inrichtingen'. Het criterium voor het aspect drugsontmoediging luidt dat de PI actief de invoer, de handel en het gebruik van drugs bestrijdt. Het aspect beveiligingsvoorzieningen en toezicht stelt dat de bouwkundige, technische en overige systemen en procedures om ontvluchtingen uit de PI tegen te gaan naar behoren functioneren, en dat er voldoende toezicht is op situaties met een verhoogd veiligheidsrisico.

Op basis van het toetsingskader en DJI-regelgeving destilleert de Inspectie onderstaande maatregelen, die tabel b. beknopt weergeeft.

---

<sup>16</sup> Zie voor het toetsingskader de website van de Inspectie VenJ: [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl).



Tabel b. Preventieve maatregelen

Maatregel	Uitvoering
1. Inkomst van een gedetineerde	De inrichting bestrijdt contrabande door de gedetineerde bij binnenkomst aan het lichaam te controleren. Daarnaast vindt er een uitvoerige screening plaats van de goederen van een gedetineerde.
2. Controle van bezoek	De inrichting onderzoekt bezoekers van gedetineerden op contrabande door middel van bagagedoorlichting, detectie en drugshonden.
3. Invoer goederen voor gedetineerden	De goederen die bezoekers voor gedetineerden meenemen dienen zorgvuldig gescreend te worden. Uiterlijk twee werkdagen na invoer stelt de inrichting de goederen aan de gedetineerde beschikbaar.
4. Controle van gedetineerde na bezoek	De bezoeken vinden onder toezicht plaats. Na afloop van het bezoek wordt elke gedetineerde gefouilleerd (aan de kleding onderzocht) óf (steekproefsgewijs) gevisiteerd (aan het lichaam onderzocht).
5. Terugkeer van gedetineerde na verlof of bezoek rechtbank	Bij het tijdelijk verlaten van, en bij terugkeer in de inrichting, controleert de inrichting de gedetineerde op het bezit van contrabande.
6. Binnenkomst en vertrek personeelsleden	Controle van personeel op contrabande vindt bij de toegang tot de inrichting plaats. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van bagagedoorlichting, detectie en drugshonden.
7. Invoer goederen via magazijn	Locaties met een veiligheidsrisico, zoals de remise, worden geobserveerd.

### Uitvoering van de maatregelen

Uitvoerende medewerkers dienen bekend te zijn met het beleid en de maatregelen die erop gericht zijn te voorkomen dat contrabande de PI binnenkomt. De instructies zijn, met lokale aanpassingen, in alle door de Inspectie bezochte PI's op het intranet beschikbaar en inzichtelijk en bij medewerkers bekend.

#### *Inkomst van een gedetineerde*

Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat de PI de gedetineerde en zijn meegebrachte goederen controleert bij binnenkomst. De onderzochte PI's geven aan over voldoende personeel te beschikken om de controles uit te voeren. Medewerkers geven aan dat door technologische ontwikkelingen de scanners de contrabande niet altijd als zodanig herkennen.<sup>17</sup> De Inspectie constateert dat de bestaande detectiemiddelen (detectiepoort, bagagedoorlichting en visitatie) niet de mogelijkheid bieden om alle vormen van contrabande bij binnenkomst te detecteren. Zo traceert een detectiepoort niet de inwendig in het lichaam verstopte voorwerpen, zeker als deze niet van metaal zijn. Mobiele communicatiemiddelen zoals telefoons en dongels zijn tegenwoordig zodanig klein van omvang en zodanig uitgevoerd, dat ook deze niet meer getraceerd kunnen worden.

<sup>17</sup> Denk hierbij aan verminderd gebruik van metaal in mobiele telefoons en communicatiemogelijkheden verwerkt in sieraden, zoals een horloge.



Waardevolle goederen (preciosa) die gedetineerden binnen de inrichting niet voorhanden mogen hebben, worden centraal opgeslagen. De Inspectie constateert dat zes van de zeven PI's daarvoor een efficiënt systeem hebben. Zij bergen de preciosa in geregistreerde en gesealde zakken op in een afgesloten kluis. De Inspectie nam waar dat in één van de bezochte PI's de preciosa op de visitatieafdeling in open schoendozen wordt bewaard.

#### *Controle van bezoek*

Uit de interviews blijkt dat alle PI's gebruik maken van verschillende maatregelen om de invoer van contrabande door het bezoek van gedetineerden te voorkomen. Het gaat daarbij om de toepassing van de detectiepoort, drugshond, bagagedoorlichting en controle in de bezoekzaal. Medewerkers geven aan dat de detectiepoort bij de toegangscontrole en bagagedoorlichting, onvoldoende in staat zijn om alle contrabande als zodanig te herkennen. Dit als gevolg van technologische ontwikkelingen, waardoor bijvoorbeeld mobiele telefoons door het materiaal waaruit zij bestaan, niet meer worden gedetecteerd. Meerdere complexbeveiligers geven in de interviews aan aanvullende scholing te wensen om contrabande beter te herkennen. De inzet van de drugshond om bezoekers te controleren ervaart het personeel als zeer effectief. Uit landelijke cijfers blijkt dat in 2015 er bij bezoekers van inrichtingen bijna 2,5 kilo drugs is aangetroffen.<sup>18</sup> In paragraaf 2.3 volgt een nadere uitwerking van de inzet van de drugshonden. De belangrijkste factor bij het controleren van bezoek, vinden medewerkers het aspect 'scherpte'. Scherpste gericht op het herkennen van verdachte gedragingen van bezoekers. Ook is het van belang dat het toezichthoudend personeel in de bezoekzaal op de hoogte is van het gedrag van de gedetineerden op de afdeling. Zij weten dan welke individuen tijdens het bezoek extra aandacht verdienen. Eén PI geeft aan onvoldoende camera's en spiegels in de bezoekzaal te hebben, waardoor het lastig is om goed zicht te hebben op gedragingen.

#### *Invoer goederen voor gedetineerden*

Gedetineerden kunnen gedurende hun verblijf goederen invoeren. Hierbij valt te denken aan kleding, sieraden en elektronica. Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat de controle op deze ingevoerde goederen plaatsvindt door medewerkers van de visitatieafdeling.<sup>19</sup> De controle geschiedt zowel handmatig als door middel van bagagedoorlichting. Inrichtingen constateren dat gedetineerden de contrabande steeds vaker verstoppert in goederen die voorzien zijn van een verborgen ruimte. Het is belangrijk dat het personeel op de hoogte is van de nieuwste verstoptechnieken en -plaatsen. Enkele PI's geven aan dergelijke informatie onderling uit te wisselen. De Inspectie nam waar dat bij de controle betrokken medewerkers zich voldoende bewust zijn waar ze bij de ingevoerde goederen op moeten letten.

Elektronica wordt gecontroleerd en vervolgens verzegeld door de inrichting zelf, dan wel door een zakelijk dienstverlener die elektronica verhuurt en verkoopt aan gedetineerden. Dit gebeurt om uit te sluiten dat er contrabande wordt verstopt in een apparaat en om communicatiemogelijkheden uit te sluiten. Desondanks geven medewerkers aan dat zij nog regelmatig apparaten aantreffen met werkende USB aansluiting, terwijl deze tijdens de controle onklaar gemaakt had moeten worden. Eén PI geeft aan dat de recent geplaatste nieuwe televisies een nog werkende USB-aansluiting hadden; deze is op provisorische wijze afgesloten.

#### *Controle van gedetineerden na bezoek*

Voorheen werden gedetineerden na relatiebezoek standaard aan het lichaam gecontroleerd (visiteren). Na bezwaren van de Inspectie en uitspraken van de raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) zijn veel inrichtingen overgegaan op het

---

<sup>18</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). *DV&O rapportage controle drugshonden 2015*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

<sup>19</sup> Op de visitatieafdeling vindt controle plaats van de gedetineerden en hun goederen die de PI binnenkomen en (tussentijds) verlaten.



gebruik van een zogeheten 'randomiser'.<sup>20</sup> Vijf van de bezochte PI's maken gebruik van een randomiser om te bepalen of er, naast het standaard fouilleren, ook een visitatie wordt toegepast. Twee PI's werken niet met de randomiser, maar bepalen op basis van signalen of een gedetineerde een visitatie moet ondergaan. Niet in alle inrichtingen staan gedetineerden onder toezicht terwijl ze wachten op controle na hun bezoek. Dit brengt het risico met zich mee dat er contrabande overgedragen kan worden. Na ambtelijk bezoek vindt geen controle van de gedetineerde plaats. Medewerkers vinden het wenselijk dat ook na ambtelijk bezoek – steekproefsgewijs – controle plaatsvindt.

#### *Terugkeer van gedetineerde na verlof of bezoek rechtbank*

Uit de interviews blijkt dat medewerkers de gedetineerde na verlof controleren aan de kleding en op indicatie ook aan het lichaam. Zij merken op dat in het lichaam verstopte contrabande niet is waar te nemen. Een visitatie-medewerker controleert vervolgens de door de gedetineerde meegebrachte goederen. Medewerkers van een aantal PI's geven aan dat bij de terugkeer van veel gedetineerden tegelijk na extern verlof of relatiebezoek, het lastig is om de controles voldoende zorgvuldig uit te voeren. In één inrichting geven medewerkers aan dat gedetineerden wel eens van verlof afzien in verband met de druk die zij vanuit hun medegedetineerden ervaren om bij terugkeer contrabande in te voeren.

#### *Binnenkomst en vertrek medewerkers*

Medewerkers geven aan dat een criterium bij binnenkomst is dat zij 'piepvrij'<sup>21</sup> de PI dienen te betreden. Tevens dienen zij hun tassen door de X-ray scanner te voeren. De Inspectie constateert op basis van interviews en eigen observaties dat, wanneer de dienst van executief personeel aanvangt, het vaak erg druk is bij de toegangscontrole. Hierdoor komt het voor dat personeel niet altijd piepvrij de PI betreedt. De Inspectie zet tevens haar vraagtekens bij de zorgvuldigheid van de tassencontrole door middel van de X-ray scanner. Het lijkt eerder routine dat handbagage door de scanner gaat, dan dat er ook daadwerkelijk wordt gelet op de aanwezigheid van contrabande in die bagage. Aan het verlaten van de PI zijn over het algemeen geen controles verbonden. Eén PI controleert steekproefsgewijs haar medewerkers, en hun tassen, bij het verlaten van de PI. In overleg met de landelijke ondernemingsraad zijn landelijk geldende richtlijnen ontwikkeld voor de inzet van een drugshond bij personeel.<sup>22</sup> Nog niet in alle PI's krijgen deze landelijke richtlijnen uitvoering. Medewerkers uit meerdere PI's geven aan het wenselijk te vinden dat het personeel zich ad random onderwerpt aan tassencontrole, en controle door de drugshond.

#### *Invoer goederen via magazijn*

Uit gesprekken en observaties blijkt dat de complexbeveiligers goederen die via de remise bij de PI aangeleverd worden controleren. Tevens controleren zij de chauffeur door te vragen om een identiteitsbewijs en om een eventueel aanwezige mobiele telefoon in te leveren. Tevens onderwerpen zij de vrachtwagen aan een korte inspectie van de binnen- en buitenkant. De complexbeveiligers geven aan dat er onvoldoende tijd en middelen zijn om vrachtwagens en aangeleverde goederen volledig te controleren.

---

<sup>20</sup> Elektronisch apparaat dat at random bepaalt of de gedetineerde na het relatiebezoek aan het lichaam of aan de kleding moet worden onderzocht.

<sup>21</sup> Piepvrij wil zeggen dat medewerkers door een metaaldetectie-apparaat moeten lopen dat een 'piepsignaal' afgeeft zodra metaal wordt geconstateerd.

<sup>22</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2012). *Circulaire Landelijke inzet drugshonden*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie en Dienst Vervoer en Ondersteuning. *Protocol uitvoering beleid drugshonden*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.





### 2.2.1 Aanwezigheid van een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI)

In twee van de zeven bezochte inrichtingen is een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI)<sup>23</sup> binnen het penitentiaire hekwerk van de inrichting aanwezig. Dit vormt een complicerende factor voor het tegengaan van de invoer van contrabande. Het regime van de ZBBI biedt de gedetineerden aldaar ruimere mogelijkheden om goederen in te voeren. Te denken valt aan een eigen telefoon, etenswaren (in blik), et cetera. Medewerkers geven aan het lastig te vinden om op het in- en uitgaande verkeer, alsmede op de goederen die daarbij betrokken zijn, zorgvuldig controle uit te voeren. Dat heeft te maken met de frequentie van de bewegingen en de aard en omvang van de goederen die zij meenemen.

Gedetineerden van de ZBBI maken – hoewel beperkt – gebruik van gemeenschappelijke ruimtes waar ook reguliere gedetineerden komen. Hiermee bestaat de mogelijkheid dat gedetineerden contrabande overdragen. De Inspectie beschouwt de aanwezigheid van een ZBBI binnen een gesloten inrichting als een verhoogd risico om de beschikbaarheid van contrabande effectief tegen te gaan.

## 2.3 De repressieve maatregelen

### Normenkader

Evenals in paragraaf 2.2 maakt de Inspectie voor de beoordeling van repressieve maatregelen gebruik van de aspecten 'drugsonthouding' en 'beveiligingsvoorzieningen en toezicht' uit het 'Toetsingskader voor doorlichtingen van penitentiaire inrichtingen'.<sup>24</sup> Op basis van het toetsingskader en DJI-regelgeving destilleert de Inspectie onderstaande maatregelen, welke tabel c. beknopt weergeeft.

Tabel c. *Repressieve maatregelen*

Maatregel	Uitvoering
1. Urinecontrole	De urinecontroles controleren gedetineerden op het gebruik van gedrag beïnvloedende middelen. Wekelijks onderzoekt de inrichting minimaal 5% van de gedetineerdenpopulatie. <sup>25</sup> Er vindt registratie plaats van de resultaten.
2. Celinspecties	Om de contrabande tegen te gaan en de orde en veiligheid te bewaken voeren inrichtingen stelselmatig en steekproefsgewijs celinspecties uit. Er vindt registratie plaats van de resultaten.
3. Inspecties overige ruimtes	Om de contrabande tegen te gaan en de orde en veiligheid te bewaken voeren inrichtingen stelselmatig en steekproefsgewijs inspecties uit van de gemeenschappelijke gedetineerden ruimtes, onder andere bibliotheek, bezoekeruimte, arbeidszaal. Ook dienen de

<sup>23</sup> In een zeer beperkt beveiligde inrichting verblijven gedetineerden die elk weekend met verlof gaan en overdag de PI verlaten om te werken of anderszins met een zinvolle dagbesteding bezig te zijn.

<sup>24</sup> Zie voor dit toetsingskader de website van de Inspectie Veiligheid en Justitie: [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl).

<sup>25</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2014). Dienstinstructie Uitvoeren urinecontrole. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 7.



	lucht- en buitensportplaats voorafgaand aan het gebruik door gedetineerden gecontroleerd te worden. <sup>26</sup> Er wordt eveneens gebruik gemaakt van middelen om mobiele communicatieapparatuur te detecteren.
4. Inzet drugshonden	Bij de controle van gedetineerden, (delen van de) gebouwen en bij de toegangscontrole van bezoekers, leveranciers en personeelsleden, worden regelmatig drugshonden ingezet. De minimale norm voor deze inzet per inrichting is één bezoek van een drugshond per jaar. <sup>27</sup>

### Uitvoering van de maatregelen

Uitvoerende medewerkers dienen bekend te zijn met het beleid en de repressieve maatregelen die ervoor moeten zorgen dat contrabande wordt opgespoord. Uit de gesprekken met de medewerkers blijkt dat de kaders en instructies betreffende de repressieve maatregelen bij hen goed bekend zijn. De instructies zijn, met lokale aanpassingen, in alle door de Inspectie bezochte PI's op het intranet beschikbaar en inzichtelijk.

De instructies dienen ook te worden uitgevoerd. Op basis van de interviews, observaties en inzage in rapportages op locatie constateert de Inspectie dat de betrokken medewerkers de genoemde repressieve maatregelen niet altijd volgens de instructies uitvoeren.

#### *Urinecontroles*

Uit interviews met betrokken functionarissen komt naar voren dat urinecontroles (uc) gekoppeld zijn aan vaste momenten zoals verlof, bezoek zonder toezicht en de voorbereiding van het Multi Disciplinair Overleg (MDO). Uit de vastgelegde documentatie maakt de Inspectie op dat de PI's gemiddeld bij 5% van de gedetineerdenpopulatie maandelijks een urinecontrole afnemen. In meer dan de helft van de PI's geven zowel complexbeveiligers als piw'ers aan dat het hun voorkeur heeft dat complexbeveiligers de uc's afnemen. Zij zijn van mening dat de werkrelatie met de gedetineerde negatief wordt beïnvloed als de piw'er die het dagelijkse contact heeft de uc afneemt. De Inspectie constateert dat twee PI's de uitslagen van de uc's gebruiken voor analyses die dienen als input voor eventuele interventies. Men koppelt de uitslagen aan de celinspecties, inzet van de drugshond en het veiligheidsoverleg. De Inspectie is van oordeel dat er door deze analyse en het vervolgens gericht inzetten van middelen meer zicht ontstaat op de aanwezigheid van contrabande en de gerichte aanpak daarvan.

#### *Celinspecties*

Uit de interviews en registraties blijkt dat de dagelijkse, speciale en bijzondere celinspecties met regelmaat geannuleerd worden. Meerdere factoren zijn hierop van invloed. De belangrijkste reden die medewerkers daarvoor geven is het gebrek aan tijd omdat andere activiteiten dan voorrang hebben.

De Inspectie is van oordeel dat in het algemeen binnen de onderzochte PI's niet aan het uitgangspunt van stelselmatige controle wordt voldaan. Veel medewerkers beoordelen de kwaliteit van de uitgevoerde celinspecties als onvoldoende. Het komt regelmatig voor dat zij signalen ontvangen over het bezit en/of gebruik van contrabande door een gedetineerde, maar bij een celinspectie niets aantreffen. Daarnaast benoemen diverse medewerkers dat zij kennis missen over mogelijke verstopplekken waar gedetineerden gebruik van maken. Medewerkers

<sup>26</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2008). Taskforce Penitentiaire Scherpste: Rapportage van de Taskforce Penitentiaire Scherpste. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 35.

<sup>27</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2012). Circulaire Landelijke inzet drugshonden. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 1.



vinden de kwaliteit van celinspecties uitgevoerd door complexbeveiligers wel van voldoende niveau.

Dit heeft ermee te maken dat complexbeveiligers een minder intensieve relatie, en daardoor meer afstand, hebben tot de gedetineerden. Dat maakt het makkelijker om persoonlijke eigendommen die zich bij gedetineerden op cel bevinden, te doorzoeken.

In de onderzochte PI's vinden, als daarvoor indicaties zijn<sup>28</sup>, uitvoerige speciale inspecties plaats. Uit de gesprekken en observaties van de Inspectie blijkt dat deze inspecties – meestal uitgevoerd door het eigen Interne Bijstand Team – (IBT)<sup>29</sup>, op grondige wijze plaatsvinden. IBT-medewerkers zijn goed in staat afwijkingen in een cel te herkennen en blijken op de hoogte van veel voorkomende verstoppelken.

Medewerkers geven aan het wenselijk te vinden de frequentie van de celinspecties af te stemmen op het regime waarbinnen iemand verblijft. Zo vinden zij het noodzakelijk de cel van iemand die vluchtgevaarlijk is vaker te controleren. Het is bij de medewerkers bekend dat zij op basis van signalen of op indicatie steekproefsgewijs een celinspectie kunnen uitvoeren.

In drie PI's stuurt het afdelingshoofd actief op de registratie van celinspecties. De registratie is daar kwalitatief beter op orde. In de overige vier PI's vindt er nagenoeg geen registratie plaats. Er vindt in vijf van de zeven onderzochte PI's geen analyse plaats van de resultaten van de uitgevoerde celinspecties. Meerdere medewerkers spreken de wens uit om registraties te digitaliseren en te bundelen, waardoor analyse op geaggregeerd niveau mogelijk is. Hierdoor kunnen middelen om contrabande tegen te gaan meer gericht worden ingezet.

#### *Inspecties overige ruimtes*

De complexbeveiligers controleren in alle bezochte PI's dagelijks de ruimte tussen de buitenmuur van de PI en het penitentiare hekwerk. Daarnaast controleren piw'ers de luchtplaats en het sportveld voor gebruik. In één PI vertelden medewerkers niet conform instructies te werken. Op basis van gesprekken met medewerkers van de andere zes PI's en door eigen observaties maakt de Inspectie op dat de buitenruimtes in alle onderzochte PI's hoofdzakelijk visueel worden gecontroleerd. Complexbeveiligers en hun leidinggevenden benoemen dat overige ruimtes waar gedetineerden komen, zoals de bibliotheek, sportruimte en werkzaal, dagelijks gecontroleerd dienen te worden. De tot die afdeling behorende medewerkers, zoals sportinstructeurs en werkzaalmedewerkers, moeten deze controle uitvoeren. Uit navraag bij betrokkenen blijkt deze controle slechts in de praktijk oppervlakkig te zijn. Grondige controle van deze ruimtes, al dan niet met behulp van een drugshond, vindt uitsluitend plaats op basis van indicatie.

#### *Inzet drugshonden*

In overleg met DV&O zetten de PI's drugshonden ad random en onaangekondigd in. De medewerkers geven aan dat de drugshond gemiddeld twee maal per maand aanwezig is in de PI. Uit cijfers blijkt dat dit gemiddelde lager ligt, namelijk 1,3 keer per maand. Op basis van signalen (geldstromen, positieve uc's, gedrag op de afdeling) kan men besluiten drugshonden vaker in te zetten. De drugshonden hebben in 2015 in totaal – in alle penitentiare inrichtingen tezamen – 3,9 kilo drugs onderschept.<sup>30</sup> Medewerkers ervaren de inzet van de drugshonden als zeer effectief. Zij sporen – met uitzondering van in het lichaam verstopte – drugs op en hebben een duidelijk preventieve werking. Uit de registraties en interviews blijkt dat drugshonden regelmatig ingezet worden bij de controle van bezoek, de gedetineerden en de cellen. De

<sup>28</sup> Het kan dan bijvoorbeeld gaan om indicaties dat er veel drugs voorhanden zijn.

<sup>29</sup> Het Interne Bijstand Team bestaat uit daarvoor speciaal getrainde en uitgeruste piw'ers en complexbeveiligers en wordt ingezet bij calamiteiten en grootschalige controles in de (eigen of een andere) PI.

<sup>30</sup> Zie voetnoot 17.



overige ruimtes blijken daarbij minder vaak aan bod te komen. Ook medewerkers worden door de drugshonden gecontroleerd. In 2015 werden landelijk 1155 medewerkers van justitiële inrichtingen gecheckt door drugshonden. Geen enkele controle was positief.<sup>31</sup>

Tijdens een gebedsdienst komen meestal gedetineerden van verschillende afdelingen bij elkaar. Omdat hier vaak relatief weinig toezicht van personeel beschikbaar is, biedt dit gedetineerden de mogelijkheid om contrabande uit te wisselen. Het merendeel van de PI medewerkers geven aan het om die reden wenselijk te vinden de drugshonden ook in te zetten bij het controleren van gedetineerden voor, tijdens, of na de gebedsdienst. Dit gebeurt nu niet tot nauwelijks, daar dit volgens de directieleden op veel weerstand stuit bij de gedetineerden. Het merendeel van de hoofden geestelijke verzorging – Christelijk, Hindoeïstisch, Islamitisch – geven aan geen religieuze dan wel levensbeschouwelijke bezwaren te hebben tegen controle *na afloop* van de gebedsdienst. Zij achten het echter zeer onwenselijk *tijdens* de dienst een controle uit te voeren, daar dit de gebedsdienst verstoort.

## 2.4 Inbeslagname, opslag en overdracht van contrabande

De wijze waarop het proces van inbeslagname, opslag en overdracht van contrabande uitvoering krijgt is weergegeven in tabel d.

**Tabel d.** *Maatregelen bij inbeslagname, opslag en overdracht van contrabande*

Maatregel	Uitvoering
1. Inbeslagname en opslag contrabande	De teamleider beveiliging neemt inbeslaggenomen contrabande in beheer en registreert deze.
2. Overdracht contrabande	De inrichtingen hanteren ten aanzien van drugs een aangiftebeleid gebaseerd op de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. <sup>32</sup> Het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) adviseert de inrichting over het al dan niet uitlezen van gevonden mobiele telefoons. <sup>33</sup>

### *Inbeslagname en opslag contrabande*

Bij alle bezochte PI's constateert de Inspectie dat de medewerkers op de hoogte zijn van de instructies met betrekking tot inbeslagname en opslag van contrabande. De medewerkers dienen voorwerpen die in bezit zijn van gedetineerden en waar geen toestemming voor is gegeven, of voorwerpen die in de PI zijn verboden, in beslag te nemen. Uit gesprekken blijkt dat de medewerker na de inbeslagname een rapport<sup>34</sup> opmaakt en het in beslag genomen voorwerpen in een zogeheten seal-bag plaatst. Aan de hand van het rapport en de inhoud van de seal-bag spreekt de directie de gedetineerde en legt deze eventueel een sanctie op. Na afhandeling van het rapport wordt de contrabande in een kluis opgeslagen voor verdere afhandeling. De inbeslaggenomen voorwerpen kunnen, afhankelijk van het type voorwerp, worden bewaard tot het einde van de detentie van de betrokken gedetineerde, of naar een door de gedetineerde opgegeven adres gestuurd worden. Ook kan de PI de voorwerpen met toestemming van de gedetineerde vernietigen of aan een opsporingsambtenaar ter hand stellen,

<sup>31</sup> Bron: registratie speurhonden, DV&O 2015.

<sup>32</sup> [Wetten.overheid.nl](http://Wetten.overheid.nl), Aanwijzing Opiumwet.

<sup>33</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen. Procedure aangetroffen mobiele telefoon in de inrichting. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

<sup>34</sup> Schriftelijk verslag met daarin een feitelijke weergave van de situatie.



met het oog op voorkoming of opsporing van strafbare feiten.<sup>35</sup> Dat geldt voor drugs, wapens, mobiele telefoons en overige digitale communicatieapparatuur of informatiedragers, die bij een gedetineerde zijn aangetroffen. De Inspectie stelde vast dat de bezochte PI's de in beslag genomen contrabande veilig opslaan in een kluis die zich bevindt in een ruimte die alleen door de daartoe aangewezen medewerkers te betreden is.

De centrale registratie van in beslag genomen drugs en overige contrabande op kenmerken zoals gewicht, substantie, betrokken gedetineerde en locatie waar de contrabande is aangetroffen, vindt in de bezochte inrichtingen veelal niet of slechts gedeeltelijk plaats. In twee van de zeven bezochte inrichtingen vindt wel een complete registratie plaats.

#### *Overdracht contrabande*

DJI heeft een landelijke werkwijze ontwikkeld waarin de procedure is vastgelegd omtrent in de PI aangetroffen mobiele telefoons. Deze werkwijze is vastgesteld om te voorkomen dat niet-geautoriseerde medewerkers deze apparaten uitlezen. Uit de interviews 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)<sup>36</sup> om de informatie uit te lezen. Andere medewerkers laten de informatie op de telefoon uitlezen door de eigen informatie beveiligingsfunctionaris (IBF'er). Tenslotte zijn er medewerkers die aangeven conform de landelijke werkwijze te handelen door de inbeslaggenomen goederen beschikbaar te stellen aan het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) van de politie.

Wat betreft de overdracht van drugs van de PI aan de politie, constateert de Inspectie dat er onderlinge verschillen zijn in de afspraken die hierover met de politie zijn gemaakt. Bij twee PI's geven complexbeveiligers en teamleiders complexbeveiliging aan dat de zij zelf de in 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 op komt halen. Op basis van de interviews constateert de Inspectie dat registratie van de aan de politie overgedragen contrabande in een aantal PI's plaats vindt.

## 2.5 Best practice

Ten tijde van het onderzoek trof de Inspectie bij één PI een praktijk aan die zij als 'best practice' kwalificeert.<sup>37</sup>

Deze PI analyseert de registraties van maatregelen zoals urinecontroles (uc's), celinspecties en de inzet van drugshonden. Ter ondersteuning van dit proces is door medewerkers, in afstemming met het SSC-I, een computerprogramma ontwikkeld. Doordat de PI de gegevens digitaal registreert, in plaats van op papier, kunnen de gegevens – zowel op individueel als op geaggregeerd niveau – aan elkaar gekoppeld en geanalyseerd worden. De PI gebruikt de analyse op individueel niveau om de medewerkers op de afdelingen te informeren. Zij gebruiken deze input voor het uitvoeren van de uc's en celinspecties. Het management is door de geaggregeerde analyse in staat om gericht middelen in te zetten bij het tegengaan van contrabande.

---

<sup>35</sup> Penitentiaire beginselenwet, artikel 29 lid 4 en artikel 45, lid 5.

<sup>36</sup> Een onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen voor het beheer van ICT-middelen.

<sup>37</sup> Een best practice is een effectieve en efficiënte aanpak die als voorbeeld strekt voor vergelijkbare organisaties.



## 2.6 Conclusie

De Inspectie is van oordeel dat de onderzochte PI's actief uitvoering geven aan maatregelen die de invoer en beschikbaarheid van contrabande binnen PI's tegengaan.

Zij stelt evenwel ook vast dat naar een juiste en volledige toepassing van deze maatregelen meer aandacht moet uitgaan. Medewerkers hebben meer gelegenheid nodig en dienen daarbij ondersteund te worden met middelen die beter aansluiten bij het beoogde doel.

De huidige (detectie)apparatuur kent – gezien de technologische ontwikkelingen – zijn beperkingen bij het detecteren van contrabande. Ook blijken medewerkers onvoldoende toegerust op het herkennen en lokaliseren van de aanwezigheid van contrabande.

Voorts ziet de Inspectie mogelijkheden tot verbetering in de kwantitatieve en kwalitatieve uitvoering van de celinspecties en de inspecties van overige ruimtes. Hierbij kunnen PI's ter ondersteuning vaker een drugshond inzetten.

Ook de toepassing van andere methoden en technieken, die de beschikbaarheid van contrabande tegengaan, kunnen nader worden onderzocht.

Een voorbeeld daarvan is een betere integratie en analyse van informatie rond individuele gedragingen van gedetineerden tijdens detentie. Deze werkwijze trof de Inspectie in één inrichting aan. Zij kwalificeert deze aanpak als een best-practice.

De Inspectie is van mening dat het registreren en analyseren van de resultaten van de preventieve en repressieve maatregelen, ondersteuning biedt aan PI's voor het effectief inzetten van middelen en maatregelen bij het tegengaan van contrabande. Het analyseren (en combineren) van onder andere gegevens over urinecontroles, celinspecties, inzet van drugshonden en de vindplaatsen van contrabande, stelt de medewerkers in staat bepaalde trends te ontdekken. Een voorwaarde hiervoor is dat er in de PI's verbetering plaatsvindt in de registratie van aangetroffen contrabande, de vindplaatsen, de methoden van onderschepping, et cetera.

De Inspectie concludeert tenslotte 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. Hierdoor komt het voor dat taken niet in overeenstemming met wet- en/of regelgeving worden uitgevoerd. De Inspectie vindt uiteraard dat dit wel het geval moet zijn.



# 3

## Het tegengaan van niet-integer gedrag

### 3.1 Inleiding

Er zijn verschillende definities voor de term 'integriteit'. Het woordenboek Van Dale definieert integriteit als onschendbaarheid, eerlijkheid en onkreukbaarheid. DJI stelt in zijn gedragscode dat professionaliteit en integriteit essentieel zijn voor het werken bij DJI. Integer ben je in je gedrag en je handelen. Het goede voorbeeld geven is de basis voor integriteit. Het gaat daarbij om een omstandigheid dat een ambtenaar zijn functie naar behoren en zorgvuldig uitoefent in het licht van zijn positie. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) ziet integer gedrag als de basis voor 'goed ambtenaarschap'.<sup>38</sup>

In een rapport uit 2000 stelt de Algemene Rekenkamer (ARK) vast dat er op dat moment binnen PI's nog geen samenhangend preventief en repressief integriteitsbeleid beschikbaar is.<sup>39</sup> Er is op dat moment wel sprake van het op gang komen van een bewustwordingsproces over het belang van integriteit binnen het gevangeniswezen, maar dat is nog beperkt en weinig structureel.

In 2013 keek de ARK<sup>40</sup> in een verantwoordingsonderzoek opnieuw naar het integriteitbeleid van DJI. De uitkomsten van dat onderzoek laten veel verbetering zien op het thema integriteit. De ARK stelt dat er binnen de DJI-instellingen een integriteitsorganisatie aanwezig is en dat er tal van maatregelen zijn getroffen om de kritiekpunten uit het eerdere rapport weg te nemen.

In 2015 vonden 243 vermoedelijke schendingen van de integriteit plaats binnen DJI, er zijn uiteindelijk 104 daadwerkelijke integriteitsschendingen geconstateerd.<sup>41</sup> DJI hecht veel waarde aan de integriteit van de medewerkers. Binnen de PI's is er zeker aandacht voor het bevorderen van integer gedrag. Om hen bewust en alert te houden over integriteitaspecten van hun dagelijkse werk zijn er door DJI verschillende landelijke maatregelen ontwikkeld en geïmplementeerd.

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van deze maatregelen en gaat daarmee in op de eerste drie deelvragen. Paragraaf 3.2 beschrijft de verschillende maatregelen en de uitvoering ervan. In paragraaf 3.3 volgt de conclusie.

---

<sup>38</sup> Op 1 juli 2016 zijn verschillende taken van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector overgegaan naar het nieuwe Huis voor klokkenluiders.

<sup>39</sup> Algemene Rekenkamer, 19 april 2000, *Integriteitsbeleid bij gevangenen*.

<sup>40</sup> Algemene Rekenkamer (2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)* P. 50.

<sup>41</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Enquête t.b.v. de rapportage over 2015. Deel:1 Registratieformulier Integriteit*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 1.



## 3.2 Maatregelen ter voorkoming van niet-integer gedrag

### Normenkader

De maatstaven voor de beoordeling van de maatregelen ter voorkoming van niet-integer gedrag, zijn gebaseerd op het aspect 'integriteit'<sup>42</sup> uit het toetsingskader voor het doorlichten van penitentiare inrichtingen. Het criterium van dit aspect luidt dat medewerkers van de inrichting hun functie integer uitvoeren. Gecombineerd met DJI-regelgeving vormen de in tabel e. weergegeven maatregelen het uitgangspunt voor de beoordeling van de Inspectie.

**Tabel e.** *Overzicht van de maatregelen om niet-integer gedrag tegen te gaan*

Maatregel	Uitvoering
1. Overhandigen van een Verklaring Omtrent Gedrag	Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van potentieel personeel maakt DJI gebruik van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Er wordt 30 jaar teruggekeken in het justitiële verleden van de kandidaat. De verklaring toont aan dat het gedrag van de betreffende persoon geen bezwaar oplevert voor het vervullen van de functie. <sup>43</sup>
2. Beschikbaarheid en bekendheid integriteitsbeleid en gedragscode	Medewerkers zijn op de hoogte van (het bestaan van) het integriteitsbeleid en de daarop gebaseerde gedragscode. De inrichting beschikt over een op schrift gesteld integriteitsbeleid en een gedragscode voor de medewerkers. De gedragscode is een geheel van gezamenlijke afspraken over de wijze waarop medewerkers invulling geven aan het werk en welke verantwoordelijkheden en risico's daar bij horen. <sup>44</sup>
3. Beschikbaarheid en bekendheid van een vertrouwenspersoon	De directie van de inrichting wijst twee functionarissen aan als vertrouwenspersonen voor de inrichting. De medewerkers zijn op de hoogte van de beschikbaarheid en het doel van de vertrouwenspersoon.
4. Melden niet-integer gedrag	Als er sprake is van een vermoedelijke integriteitsschending dient dit gemeld te worden aan bevoegd gezag en het Bureau Integriteit (BI). Hiervan kan worden afgezien bij zaken met een zeer betrouwbaar karakter. In dat geval kan de melding bij de vertrouwenspersoon of centrale vertrouwenspersoon gemaakt worden. <sup>45</sup>
5. Bespreekbaar maken van het thema integriteit	Het thema integriteit is regelmatig onderwerp van gesprek bij geformaliseerd overleg, zoals werkoverleg en functioneringsgesprekken. Daarnaast is er oog voor kwetsbare medewerkers, waarbij de persoonlijke situatie risico's op kan leveren voor een

<sup>42</sup> Zie voor dit toetsingskader de website van de Inspectie Veiligheid en Justitie: [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl).

<sup>43</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>44</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen. Circulaire Gedragscode Dienst Justitiële Inrichtingen. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

<sup>45</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). Leidraad vertrouwenspersoon integriteit en centrale vertrouwenspersoon DJI. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.





goede uitvoering van de werkzaamheden.

### **Uitvoering van de maatregelen**

De Inspectie constateert bij alle bezochte PI's dat de medewerkers op de hoogte zijn van de maatregelen om integer gedrag te bevorderen en niet-integer gedrag van medewerkers tegen te gaan.

#### *Overhandigen van een Verklaring Omtrent Gedrag*

Leidinggevenden van de bezochte PI's bevestigen dat van alle medewerkers en stagiaires werkzaam binnen de PI een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) geregistreerd is in de (digitale) personeelsadministratie van DJI. Medewerkers van ketenpartners die zich zelfstandig binnen de PI begeven dienen een VOG te overleggen. Ook medewerkers die onder de verantwoordelijkheid van het Rijksvastgoedbedrijf onderhoud verrichten aan de PI's, moeten een VOG overhandigen. De Inspectie merkt op dat voor deze groep medewerkers de VOG niet ouder mag zijn dan een jaar na de afgifte datum. Uit de interviews blijkt dat personen die incidenteel in de PI werkzaam zijn en niet over een VOG beschikken, fysieke begeleiding krijgen van een medewerker van de PI wanneer zij zich in de PI begeven. Uit de interviews blijkt dat er voor vaste medewerkers van DJI, gedurende het dienstverband nog geen hertoetsing plaatsvindt van de VOG. Het voornemen van de staatssecretaris om een periodieke herziening van de VOG te willen onderzoeken heeft daarmee kennelijk nog geen vervolg gehad.<sup>46</sup> Medewerkers geven aan het van belang te vinden dat er regelmatig hertoetsing van de VOG plaatsvindt. Zie in dit verband ook par. 4.3.

#### *Beschikbaarheid en bekendheid integriteitsbeleid en gedragscode*

Uit de interviews blijkt dat de medewerkers van alle onderzochte PI's de gedragscode bij hun aanstelling krijgen aangeboden en voor de ontvangst hiervan tekenen. De medewerkers zijn bekend met de gedragscode, maar geven aan slechts globaal op de hoogte te zijn van de inhoud ervan. De Inspectie trof geen praktijk aan waarbij het thema integriteit stelselmatig een onderwerp van gesprek is, bijvoorbeeld als vast agendapunt tijdens het werkoverleg. Uit de interviews blijkt dat de directieleden en de afdelingshoofden alleen op basis van incidenten aansturen op het bespreken van het integriteitsbeleid en de gedragscode. De directie van twee van de zeven bezochte PI's heeft de gedragscode recent bij alle medewerkers thuis laten bezorgen. Dit naar aanleiding van recente integriteitschendingen en het vermoeden dat de gedragscode onder medewerkers onvoldoende leeft.

#### *Beschikbaarheid en bekendheid van een vertrouwenspersoon*

Bij alle bezochte PI's zijn, conform de leidraad, vertrouwenspersonen aangesteld, die tezamen de vertrouwenscommissie vormen.<sup>47</sup> Uit interviews met de vertrouwenspersonen en directieleden blijkt dat één vertrouwenscommissie al jaren in vaste samenstelling functioneert en veel ervaring en continuïteit kent. De andere zes vertrouwenscommissies hebben te maken met openstaande vacatures of net startende leden, die de basisopleiding nog moeten volgen of recent hebben gevolgd. Uit de interviews blijkt dat de vertrouwenspersonen zich door hun leidinggevenden en directe collega's gesteund voelen. Zij geven aan dat het management actief op hun initiatieven reageert. Daarnaast wordt er bij het plannen van hun inzet goed rekening gehouden met hun werkzaamheden als vertrouwenspersoon. Desondanks geven veel vertrouwenspersonen aan nog zoekende te zijn naar hun rol, aanspreekbaarheid en positie. Dit geldt zowel voor nieuwe vertrouwenspersonen als voor vertrouwenspersonen die al langer in de vertrouwenscommissie participeren. Zij geven aan dat thema's als rolinvulling en positionering

<sup>46</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>47</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). *Leidraad vertrouwenspersoon integriteit en centrale vertrouwenspersoon DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 1.



geen onderdeel zijn van de basisopleiding. Hoewel de vertrouwenspersonen de basisopleiding als voldoende beschouwen, geven zij aan behoefte te hebben aan meer terugkomdagen met daarin aandacht voor thema's als profilering, collegiaal overleg en hoe om te gaan met anonieme meldingen.

De landelijke leidraad<sup>48</sup> biedt PI's een kader om de vertrouwenscommissie vorm te geven. Uit de interviews blijkt dat er tussen de onderzochte PI's verschillen bestaan in de wijze waarop zij omgaan met anonieme meldingen en overleg met de vertrouwenscommissie. De Inspectie ziet in deze verschillen geen belemmering voor het functioneren van vertrouwenscommissies.

Naast de vertrouwenspersonen in de PI's heeft DJI ook twee centrale vertrouwenspersonen beschikbaar. Indien een medewerker geen melding bij de vertrouwenspersoon in de PI wil maken, kan dat bij de centrale vertrouwenspersonen. De centrale vertrouwenspersonen merken op dat steeds meer meldingen anoniem plaatsvinden.

#### *Melden van niet-integer gedrag*

Medewerkers geven aan het complex te vinden om melding te maken van een mogelijke schending van integriteit. Zij ervaren een dilemma tussen het waarborgen van de veiligheid, door de schending aan te kaarten, en hun loyaliteit naar de desbetreffende collega. Er is lef voor nodig om zaken bespreekbaar te maken en het vraagt tijd en energie om hierin te investeren. Medewerkers ervaren de laatste jaren al wel een verandering in de cultuur. Zij geven aan dat het makkelijker wordt om elkaar aan te spreken en dilemma's en signalen van niet-integer gedrag bespreekbaar te maken. Zij vinden dit een goede ontwikkeling. Op basis van bijvoorbeeld de uitkomsten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) uit 2014, is door DJI een plan van aanpak opgesteld om dit meer te stimuleren. De Inspectie constateert dat in vijf van de zeven PI's medewerkers geen uniforme werkwijze hanteren ten aanzien van het melden van niet-integer gedrag. Het blijkt voor medewerkers onduidelijk te zijn wanneer zij een melding dienen te maken bij hun leidinggevende of bevoegd gezag en wanneer zij het zelf kunnen afhandelen. Dit ondanks een uitgebreide beschrijving van de procedures op het DJI-intranet. Daarin is vastgelegd dat medewerkers een melding kunnen maken bij de direct leidinggevende, de directie en de (centrale) vertrouwenspersoon.<sup>49</sup> De versnipperde werkwijze heeft tot gevolg dat er geen sluitende registratie plaatsvindt van de meldingen. De Inspectie is van oordeel dat het wel volgen van het vastgelegde proces, de afhandeling en registratie van meldingen bevordert.

Bij een verdenking van niet-integer gedrag, al dan niet naar aanleiding van een melding, ontzegt de PI, meestal hangende het onderzoek, de verdachte medewerker de toegang tot de inrichting. Het blijkt dat directies bij integriteitsonderzoeken, uit het oogpunt van discretie, beperkt informatie naar buiten brengen. Deze beperkte informatievoorziening ervaart executief personeel als onduidelijk en onvolledig. Zij pleiten voor meer duidelijkheid en betrokkenheid, opdat zij een zinvolle bijdrage kunnen leveren door relevante informatie te delen en geruchten ingeperkt blijven. Ook pleiten medewerkers voor een gedegen rehabilitatieproces van de betrokken medewerker(s) indien uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een integriteitsschending danwel betrokkenheid daarbij. Uit de interviews blijkt dat PI's daar op een verschillende manier mee omgaan: in het ene geval wel, in het andere geval niet.

---

<sup>48</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). *Leidraad vertrouwenspersoon integriteit en centrale vertrouwenspersoon DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 1.

<sup>49</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2009). *Circulaire Gedragscode DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 13 en Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). *Bijlage Leidraad vertrouwenspersoon integriteit en centrale vertrouwenspersoon DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 2.



Uit gesprekken met medewerkers en leidinggevenden blijkt dat er speciale aandacht is voor *kwetsbare medewerkers*. Dit zijn medewerkers bij wie sprake is van een situatie die risico's op kan leveren voor een goede uitvoering van de werkzaamheden. In de interviews ging het in dit verband onder meer om medewerkers met financiële problemen. Zij kunnen meer vatbaar zijn voor chantage en omkoping door gedetineerden. Leidinggevenden geven aan dat zij zowel bij de aanstelling als tijdens functioneringsgesprekken aandacht besteden aan de mogelijke financiële kwetsbaarheid van medewerkers. Uit de interviews blijkt dat DJI voor medewerkers een voorziening heeft getroffen die ondersteuning biedt bij het kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen. Ook kan in overleg met de betrokken medewerker gekeken worden naar een tijdelijke overplaatsing naar een andere afdeling of in een andere functie om zo de kwetsbaarheid te verminderen. Bij al deze maatregelen gaat de inrichting primair uit van de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker om dit tijdig bespreekbaar te maken bij de leidinggevende en acties uit te zetten om tot een oplossing te komen. Uit de gesprekken met leidinggevenden komt naar voren dat medewerkers zelf pas melden dat zij financiële problemen hebben als het eigenlijk al te laat is. In dat geval zijn leidinggevenden afhankelijk van andere indicatoren, zoals meldingen van loonbeslag of van collega's die op de hoogte zijn van de situatie. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat medewerkers het lastig vinden om bij de leidinggevende of de vertrouwenspersoon melding te maken van risicofactoren die zij bij andere collega's waarnemen.

#### *Bespreekbaar maken van het thema integriteit*

De medewerkers geven in de interviews aan dat het bespreekbaar maken van onderwerpen die met integriteit te maken hebben lastig blijft. De onderzochte PI's geven hier alle verschillende uitvoering aan. Dit kan zijn door middel van multidisciplinaire veiligheidsdagen of het als vast agendapunt te agenderen voor het werkoverleg. Bij een aantal bezochte PI's nemen leden van de vertrouwenscommissie deel aan het afdelingsoverleg. Bij één van de zeven bezochte PI's trof de Inspectie posters aan met teksten om de discussie op gang te brengen. De Inspectie constateert dat op de zorg gerelateerde afdelingen zoals de Extra Zorg Voorziening, het personeel meer getraind is in gesprekstechnieken waardoor het gemakkelijker is om over integriteit met elkaar in gesprek te gaan.

Uit interviews met de medewerkers maakt de Inspectie op dat zij behoefte hebben aan sturing vanuit het management om het thema integriteit bespreekbaar te maken. Daarnaast maakt de Inspectie uit interviews met leidinggevenden van verschillende PI's op dat zij aan het nadenken zijn over de invoering van een zogeheten moreel beraad in hun PI. Dit is een methode om in multidisciplinair verband morele thema's, zoals integriteit, te bespreken. Bij een van de bezochte inrichtingen wordt er al op het managementniveau mee geoefend en bij twee PI's staat het in de planning om er op managementniveau mee te starten.

### **3.3 Conclusie**

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat de integriteitsmaatregelen over het algemeen naar behoren worden uitgevoerd en de PI's steeds meer aandacht besteden aan het voorkomen van niet-integer gedrag.

De PI's handelen conform het beleid aangaande het overhandigen van de VOG en de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon. Evenals de staatssecretaris van VenJ geven medewerkers aan het van belang te vinden dat er met regelmaat een hertoets plaatsvindt van de VOG. De Inspectie VenJ onderschrijft deze opvattingen.

De Inspectie is van mening dat er meer kan worden geïnvesteerd in het opleiden en de profilering van de vertrouwenspersonen.

De gedragscode is grotendeels bij medewerkers bekend, er is echter nog geen sprake van een structurele borging van dit aspect binnen de PI's. In het melden van niet-integer gedrag en



meer algemeen het bespreekbaar maken van het thema integriteit, is er nog ruimte voor verbetering. Dit heeft met name betrekking op het stimuleren van een (open) cultuur waarin medewerkers onderling en met hun leidinggevende in gesprek gaan. Er zijn positieve ontwikkelingen merkbaar, maar het vereist continue inzet en aandacht van medewerkers, management en leden van de vertrouwenscommissies.

De Inspectie is van oordeel dat er bij een (vermoedelijke) integriteitsschending aandacht dient te zijn voor de impact die zo'n incident binnen de organisatie teweeg brengt. Het gaat daarbij om het zo volledig mogelijk informeren van medewerkers en het begeleiden van de medewerker(s) die het aangaat. Ondanks een uitgebreide beschrijving van het proces rond het melden van integriteitsproblematiek op het DJI-intranet, constateert de Inspectie dat de er in de praktijk geen uniforme werkwijze is ten aanzien van meldingen van niet-integet gedrag en de afhandeling daarvan. De Inspectie beveelt DJI dan ook aan om de instructies voor leidinggevenden en medewerkers voor het melden van incidenten en verdere afhandeling daarvan (weer) onder de aandacht te brengen, zodat hier op een eenduidige wijze uitvoering aan kan worden gegeven.



# 4

## Voortgang van de verbetermaatregelen ter bestrijding VCHD

### 4.1 Inleiding

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie beschrijft in zijn brief<sup>50</sup> aan de Tweede Kamer voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) als: "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. VCHD levert risico's op voor de maatschappij en voor de orde en veiligheid in de penitentiaire inrichting". Hierbij valt te denken aan zaken als drugsriminaliteit, vrouwenhandel of leiding geven aan een criminele organisatie.

De bestrijding van VCHD is een gezamenlijke inspanning van DJI, de politie en het OM. In de periode van september 2013 tot april 2015 vond er een pilot plaats waarin deze organisaties samenwerkten om knelpunten bij de bestrijding van VCHD te signaleren en op te lossen. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze pilot heeft de staatssecretaris met eerdergenoemde brief de Tweede Kamer geïnformeerd over een aantal verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD. In dezelfde brief gaf de staatssecretaris aan dat hij de Inspectie heeft gevraagd om de voortgang van deze verbetermaatregelen periodiek te monitoren.

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige stand van zaken met betrekking tot deze aangekondigde verbetermaatregelen en gaat daarmee in op de vierde deelvraag van het onderzoek. Allereerst gaat paragraaf 4.2 in op de samenwerking tussen DJI, de politie en het OM. Paragraaf 4.3 beschrijft per verbetermaatregel de stand van zaken tijdens het onderzoek van de Inspectie. In paragraaf 4.4 zet de Inspectie uiteen welke initiatieven ze daarbij aantrof. Het hoofdstuk sluit af met de conclusie in paragraaf 4.5.

### 4.2 Samenwerking tussen DJI, de politie en het OM

Het herkennen en het actief tegengaan van VCHD vraagt om kennis van modus operandi, voldoende capaciteit en een goede samenwerking tussen de betrokken partijen. In de kamerbrief van 24 november 2015<sup>51</sup> gaat de staatssecretaris kort in op de samenwerking van DJI, de politie en het OM. Kern van die samenwerking is het onderling delen van signalen en informatie die wijzen op VCHD, om specifieke gedetineerden gericht te kunnen volgen en passende maatregelen te kunnen nemen.

---

<sup>50</sup> Brief aan de Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 629.

<sup>51</sup> Idem.



Voor het onderling delen van informatie en signalen is het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) van de politie sinds 1994 de bestaande samenwerkingsvoorziening. Het GRIP is een team binnen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de 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 DJI door het verbeteren en kanaliseren van de informatie-uitwisseling. Dit in het kader van de handhaving van de orde en veiligheid in de onder DJI ressorterende inrichtingen en tijdens de activiteiten van DV&O. Hier wordt mede onder verstaan het tegengaan van gevaar voor vlucht en het bevorderen van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten. Het GRIP fungeert als centraal informatieknooppunt tussen het OM, de politie en DJI.<sup>52</sup> Het houdt zich bezig met het verwerven van inzicht in de achtergrond van de doelgroep van met name gedetineerden met een vlucht- en maatschappelijk risico (GVM) en gedetineerden die hun crimineel handelen tijdens detentie voortzetten.

Het GRIP neemt deel aan het zogeheten GVM-overleg. Dit is een maandelijks operationeel overleg van OM, DJI en het GRIP, gericht op het vaststellen van risicoprofielen van bepaalde gedetineerden conform de uitwerking in de GVM-circulaire.<sup>53</sup> Daarnaast neemt het GRIP samen met de hoofden Veiligheid van de PI's en medewerkers van het DJI-hoofdkantoor deel aan het zogeheten regionale veiligheidsoverleg. Tijdens dit overleg komen diverse veiligheidsaspecten aan de orde, waaronder VCHD als daar aanleiding toe is. Het GRIP neemt ook deel aan de overleggen met de hoofden Veiligheid van de PI's. Sinds 2016 neemt het GRIP ook deel aan het Strategisch Overleg VCHD (zie paragraaf 4.3).

Uit de interviews blijkt dat de medewerkers van de PI's die contact hebben met het GRIP, positief zijn over deze samenwerking. Het GRIP voorziet de PI's van informatie en brengt ze in contact met rechteams uit lokale eenheden. De signalen van mogelijke risico's of incidenten die hebben plaatsgevonden komen zowel vanuit het GRIP als de PI's. Bij het vermoeden van VCHD wordt een gezamenlijke aanpak besproken.

Gedetineerden bij wie het VCHD wordt geconstateerd (of vermoed), staan veelal ook op de lijst van gedetineerden met een GVM-status. In dat geval passen de PI's toezichtmaatregelen toe die in de circulaire GVM zijn vastgesteld. Te denken valt aan toezicht op bezoek, zicht op telefonische contacten en in- en uitgaande post, het uitvoeren van speciale celinspecties, regelmatige controle aan het lichaam en het beperken van deelname aan groepsactiviteiten.

## 4.3 De aangekondigde verbetermaatregelen

Tabel f. geeft de verbetermaatregelen weer die de staatssecretaris in zijn brief aankondigde ter bestrijding van VCHD. De maatregelen beogen de samenwerking tussen de betrokken organisaties te intensiveren en om de aanpak van VCHD te versterken. De eerste kolom beschrijft de verbetermaatregel en de tweede kolom omvat de onderdelen waaruit de verbetermaatregel bestaat. In de derde kolom is aangegeven welke maatregel de Inspectie beoordeelt in onderhavig onderzoek.

---

<sup>52</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). *Circulaire Gedetineerden Recherche Informatie Punt*. Den Haag: Ministerie van veiligheid en Justitie.

<sup>53</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2010). *Circulaire beleid gedetineerden met een vlucht-/maatschappelijk risico*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

**Tabel f.** Overzicht aangekondigde verbetermaatregelen ter bestrijding van VCHD

Verbetermaatregel	Onderdelen	Onderzocht
1. Het organiseren van structureel overleg	Maak van VCHD een vast agendapunt van het overleg over gedetineerden met vlucht- of maatschappelijk risico.	Ja
	Organiseer een structureel overleg tussen DJI, het OM en de politie waar ontwikkelingen ten aanzien van VCHD worden besproken.	Ja
2. Het ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak	Versterk de mogelijkheden van de hoofden Beveiliging bij DJI door met ICT gericht en efficiënter veiligheidsrisico's en signalen van VCHD te traceren.	Ja
	Laat het opleidingsinstituut van DJI aan de hoofden Beveiliging informatie- en trainingsmateriaal verstrekken waarmee zij het personeel in de PI bewuster en alerter maken met betrekking tot VCHD.	Ja
3. Het ontwikkelen van penitentiaire scherpste ten aanzien van VCHD	Tref als DJI maatregelen om de begeleiding en training van bestaande en nieuwe medewerkers op het punt van VCHD aan te scherpen.	Ja
	Onderzoek de mogelijkheid van periodieke herziening van de screening van de justitiële antecedenten van medewerkers.	Ja
4. Het plaatsen van gedetineerden in het extra beveiligde regime	Onderzoek de mogelijkheid om gedetineerden die zich schuldig maken aan (voorbereidingen van) VCHD in het extra beveiligde regime te plaatsen.	Nee <sup>54</sup>
5. Het opnemen van communicatie in relatie tot VCHD	Bezie, in relatie tot een uitspraak van de RSJ, hoe moet worden omgegaan met de mogelijkheden om uit preventief oogpunt telefoongesprekken standaard op te nemen.	Nee

**Verbetermaatregel 1: het organiseren van structureel overleg**

De eerste verbetermaatregel betreft het organiseren van een structureel overleg tussen DJI, het OM en de politie waarin de partijen op strategisch niveau de ontwikkelingen ten aanzien van VCHD kunnen bespreken. Daarnaast dient VCHD op operationeel niveau als een vast punt op de agenda van het GVM-overleg te staan.

<sup>54</sup> Bij brief van 27 juni 201- kamerstuk 24 587, nr. 6586 rapporteert de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de voortgang van de maatregelen 4 en 5. Het veldwerk van dit onderzoek vond op dat moment plaats. De uitwerking van de maatregelen 4 en 5 is om die reden niet meegenomen in onderhavig onderzoek.



Ten aanzien van deze verbetermaatregel constateert de Inspectie dat het Strategisch Overleg VCHD van de drie betrokken organisatie 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.

Daarnaast vindt maandelijks het Operationeel Overleg, ook wel GVM overleg genoemd, plaats. De Inspectie constateert op basis van informatie van DJI dat men in dit overleg het risicoprofiel van gedetineerden bespreekt indien daar, in het kader van het tegenaan van VCHD, aanleiding voor is. VCHD is een vast agendapunt van dit overleg.

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

In de meeste inrichtingen is geen portefeuillehouder VCHD benoemd. Het hoofd Veiligheid van een PI is voor die inrichting de contactpersoon voor het GRIP. Hij of zij is verantwoordelijk voor de lokale aanpak van VCHD. Hiervoor dienen de hoofden Veiligheid wel voldoende geëquipeerd te zijn. De tweede verbetermaatregel is hierop gericht.<sup>55</sup> Deze verbetermaatregel betreft het versterken van de positie van de hoofden Veiligheid bij DJI door met behulp van ICT gericht en efficiënter veiligheidsrisico's en signalen van VCHD te traceren. Daarnaast dient het opleidingsinstituut van DJI aan de hoofden Veiligheid informatie- en trainingsmateriaal te verstrekken waarmee zij het personeel in de PI bewuster en alerter kunnen maken met betrekking tot VCHD.

De Inspectie constateert ten aanzien van deze verbetermaatregel dat deze ten tijde van het onderzoek nog niet volledig tot uitvoering is gekomen. DJI is de ICT-voorzieningen om de informatiepositie van het hoofd Veiligheid te versterken nog aan het onderzoeken. De Inspectie merkt op dat een voorwaarde voor het versterken van de informatiepositie van het hoofd Veiligheid is, dat de PI registraties bijhoudt van (vermoedens van) VCHD. De bundeling van deze registratie, door middel van ICT-voorzieningen, biedt de mogelijkheid gericht en efficiënter veiligheidsrisico's en signalen van VCHD te herkennen.

### **Verbetermaatregel 3: Ontwikkeling van penitentiaire scherpste ten aanzien van VCHD**

De staatssecretaris geeft in zijn brief aan dat de penitentiaire scherpste van het personeel van de PI's over het algemeen goed op orde is. Het bewustzijn ten aanzien van VCHD en de mate waarin zij VCHD herkennen kan echter beter. Als derde verbetermaatregel dient DJI dan ook maatregelen te treffen om de begeleiding en training van bestaande en nieuwe medewerkers op het punt van VCHD aan te scherpen. Daarnaast dient DJI volgens de staatssecretaris de mogelijkheid van periodieke herijking van de screening van het justitiële verleden van medewerkers (middels de VOG) te onderzoeken.

De Inspectie constateert op basis van interviews dat het onderwerp VCHD bekend is bij leidinggevenden op strategisch niveau. Voor het middenkader en executief personeel is VCHD geen onderwerp van gesprek. In de interviews geven medewerkers aan dat VCHD geen structureel agendapunt is tijdens het werkoverleg, of op een ander moment ter sprake komt. Dit betekent echter niet dat signalen die in de richting van VCHD wijzen in de praktijk niet opgepakt worden. Bij dergelijke signalen handelt men vanuit reeds aanwezige penitentiaire scherpste en in het kader van het, bij de medewerkers meer bekende, GVM-beleid.

Medewerkers die verdachte situaties of gedrag constateren melden dit bij hun leidinggevende. Deze maakt een inschatting van de situatie en geeft de informatie, indien er aanleiding toe is, door aan het hoofd Veiligheid. Het hoofd Veiligheid kan contact opnemen met het GRIP of aanvullende maatregelen nemen om de betreffende signalen te controleren en beter te

---

<sup>55</sup> In de kamerbrief van 24 november 2015 is deze verbetermaatregel gericht op de hoofden Beveiliging. Gelet op de aard van de verbetermaatregel ligt adressering aan de hoofden Veiligheid meer voor de hand.





interpreteren. Indien de politie of het OM aangeven signalen van VCHD te hebben ontvangen over een gedetineerde, observeren en rapporteren PI's het gedrag van de gedetineerde op verzoek van deze organisaties. Medewerkers kijken dan onder meer naar het belgedrag, bezoek, contacten met medegedetineerden en in- en uitgaande post.

Het Opleidingsinstituut (OI) biedt opleidingsmomenten aan, zoals de cursus predictive profiling, die tot doel hebben om bij medewerkers de kennis over het voorkomen van VCHD te vergroten. Uit navraag bij DJI blijkt dat het OI in november 2016 twee opleidingsmomenten verzorgde om de kennis over VCHD bij de hoofden Veiligheid en teamleiders complexbeveiliging in de PI's te vergroten. Voorts bleek dat het OI de basisopleiding voor nieuwe medewerkers heeft aangevuld met casuïstiek over VCHD.

Dit met het oogmerk om nieuwe medewerkers inzicht te geven in het voorkomen daarvan.

De Inspectie stelde niet vast dat er inmiddels initiatieven zijn ondernomen om een periodieke herziening van de screening van medewerkers van PI's uit te voeren.

## 4.4 Initiatieven

Hoewel de PI's geen eigen formeel beleid hebben vastgesteld wat betreft de aanpak van VCHD, hebben enkele inrichtingen wel eigen initiatief ondernomen om het thema VCHD actief te benaderen en daarbij een appèl te doen op de penitentiaire scherpte van de medewerkers.

De Inspectie trof in dit kader bij twee bezochte PI's een zogeheten *signaalgroep* aan. Dit betreft een vaste groep medewerkers uit diverse functiegroepen in de PI, die alle signalen van verdacht gedrag door gedetineerden verzamelen en analyseren. Vervolgens brengen ze advies uit aan het management over eventuele acties. Daarnaast geven zij meestal een terugkoppeling aan medewerkers die signalen hebben doorgegeven. In de interviews gaven medewerkers van de signaalgroep aan het ontbreken van een ondersteunend digitaal systeem als een gemis te ervaren.

Zoals in paragraaf 2.5 vermeld is in een andere PI is een methodiek ontwikkeld om van gedetineerden een profiel op te stellen die de Inspectie als 'best practice' kwalificeert.

Dit sociogram maakt onderlinge verbanden tussen gedetineerden inzichtelijk, duidt wat de aard is van die relatie en waar zich mogelijke risico's bevinden ten aanzien van VCHD en contrabande. Het sociogram stelt de PI in staat signalen van VCHD te herkennen, hierop te anticiperen en indien nodig specifieke veiligheidsmaatregelen te treffen. Om tot dit profiel van de gedetineerde te komen doet de inrichting een beroep op waarnemingen van medewerkers, rapporten en registraties van controles, zoals celinspecties en uitslagen van urinecontroles. Tevens verwerken zij de gegevens van gebelde telefoonnummers, transacties, de rekeningcourant van de gedetineerde en bezoekersnamen als input voor het sociogram.

## 4.5 Conclusie

Het tegengaan van VCHD vereist een gezamenlijke aanpak van DJI, de politie en het OM. De Inspectie constateert dat er structureel overleg over VCHD plaatsvindt tussen deze organisaties, zowel op strategisch (hoofden van diensten) als operationeel (GVM-overleg) niveau. Deze verbetermaatregel is volledig gerealiseerd.

Ten aanzien van de verbetermaatregel die tot doel heeft een persoonsgerichte aanpak te ontwikkelen, constateert de Inspectie dat deze nog niet volledig is gerealiseerd. Voor de hoofden Veiligheid is nog geen specifiek ondersteunende ICT beschikbaar. Wel is er



informatiemateriaal beschikbaar waarmee de hoofden Veiligheid het personeel in de PI bewuster en alerter – penitentiair scherp - kunnen maken met betrekking tot VCHD.

De derde verbetermaatregel, die zich richt op het ontwikkelen van begeleiding en training van medewerkers om bij hen het bewustzijn ten aanzien van VCHD te vergroten, heeft nog verdere uitrol. De Inspectie constateert dat er door het OI een training is ontwikkeld en dat inmiddels een aantal PI's aan de training heeft deelgenomen. De Inspectie constateert verder dat de focus van executief personeel met name gericht is op het bestaande GVM-beleid en dat de specifieke penitentiaire scherppte ten aanzien van VCHD nog te weinig aandacht krijgt. Ook een periodieke screening van medewerkers blijkt nog niet geïmplementeerd.

Dat de verbetermaatregelen nog niet volledig zijn gerealiseerd, betekent overigens niet dat er in de PI's niets gebeurt op het gebied van de aanpak van VCHD. De Inspectie constateert dat er diverse lokale initiatieven zijn, die als doel hebben om de aanpak van VCHD te versterken. De Inspectie beveelt aan om deze 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.

De Inspectie beveelt DJI tenslotte aan om te investeren in (ICT-)middelen en kennis, om binnen de PI's meer grip te krijgen op de analyse en aanpak van VCHD.



# I

## Bijlage Locaties bezochte Penitentiaire Inrichtingen





# II

## Bijlage Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2011). *Bijlage Leidraad vertrouwenspersoon integriteit en centrale vertrouwenspersoon DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2010). *Circulaire beleid gedetineerden met een vlucht-/maatschappelijk risico*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2016). *Circulaire Gedetineerden Recherche Informatie Punt*. Den Haag: Ministerie van veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2009). *Circulaire Gedragscode DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2012). *Circulaire Landelijke inzet drugshonden*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2014). *Dienstinstructie Uitvoeren urinecontrole*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2016). *DV&O rapportage controle drugshonden 2015*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2016). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Enquête t.b.v. de rapportage over 2015. Deel:1 Registratieformulier Integriteit*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2011). *Leidraad vertrouwenspersoon integriteit en centrale vertrouwenspersoon DJI*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen. *Procedure aangetroffen mobiele telefoon in de inrichting*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Vervoer en Ondersteuning. *Protocol uitvoering beleid drugshonden*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiele Inrichtingen (2008). *Taskforce Penitentiaire Scherpste: Rapportage van de Taskforce Penitentiaire Scherpste*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Heuvel, van den, J. (2016). *Boeven de baas in de bajes*. (De Telegraaf, 22 februari 2016).
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Risico's implementatie Masterplan DJI 2013-2018. Veranderingen in het gevangeniswezen nader beschouwd*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Sonnemans, S. (2016). *Van alles over de toonbank in Rotterdamse gevangenis*. (Algemeen Dagblad, 24 februari 2016).
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 629.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 634.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 24 587, nr. 658.

### Geraadpleegde websites

- [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)
- [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl)

### Geraadpleegde wetgeving

- Aanwijzing Opiumwet (2015).
- Penitentiaire beginselenwet, artikel 29 lid 4 en artikel 45, lid 5.



# III

## Bijlage Inspecties van ruimtes

### **Piw'er: dagelijkse celinspectie**

De piw'er voert eenmaal per dag een controle uit van alle op de afdeling aanwezige cellen. Dit betreft een controle door één personeelslid van de deuren, ramen, tralies, hang- en sluitwerk, de hygiëne, eventuele vernielingen en defecten en de direct waarneembare cel inventaris op contrabande. Zijn taak is tevens de goederen die vallen buiten de regeling 'Voorwerpen op cel' in beslag te nemen.

### **Piw'er: inspectie gemeenschappelijke ruimten op de afdeling**

De piw'er voert eenmaal per dag een controle uit van alle openbare ruimten van de afdeling. Dit betreft een controle van de deuren, ramen, tralies, hang- en sluitwerk, de hygiëne, eventuele vernielingen en defecten en de direct waarneembare inventaris op de aanwezigheid van contrabande.

### **Piw'er en Complexbeveiligers: uitgebreide celinspectie**

Twee piw'ers of de combinatie van piw'er/Complexbeveiligers controleren de in de cel aanwezige goederen aan de hand van de regeling 'Voorwerpen op cel'. Zij controleren daarnaast onder andere de celwanden, de roosters, de ramen, het meubilair, de verlichting en de aanwezige kleding. Zij nemen goederen die vallen buiten de regeling 'Voorwerpen op cel' zoals contrabande in beslag.

### **Complexbeveiligers: inspectie overige ruimten in het gebouw**

De Complexbeveiligers voert periodiek een uitgebreide/speciale controle uit van alle overige openbare ruimten, zoals de sportzaal, de bibliotheek, de arbeidszaal, het stiltecentrum, de gangen en de trappenhuizen.

### **Inspecties Landelijk Bijstandsteam**

Een van de taken van de Dienst Vervoer en Ondersteuning is het beschikbaar stellen van medewerkers die worden ingezet als lid van het Landelijke Bijzonder Bijstandsteam. Dit team voert grootschalige controles uit binnen een PI, waarbij alle gedetineerden van een afdeling worden geselecteerd en hun cellen minutieus doorzocht.



# IV

## Bijlage Afkortingen

### Afkorting

ARK  
BIOS  
CvT  
DJI  
EZV  
GRIP  
GVM  
IBF'er  
IBT  
Inspectie  
ISD  
MDO  
MTO  
OI  
PI/PI's  
Piw'er  
RSJ  
SSC-i  
VCHD  
VOG  
ZBBI

### Betekenis

Algemene Rekenkamer  
Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector  
Commissie van Toezicht  
Dienst Justitiële Inrichtingen  
Extra zorgvoorziening  
Gedetineerden Recherche Informatiepunt  
Gedetineerden met vlucht of maatschappelijk risico  
Informatie beveiligingsfunctionaris  
Interne Bijstandsteam  
Inspectie Veiligheid en Justitie  
Inrichting voor stelselmatige daders  
Multi Disciplinair Overleg  
Medewerkers tevredenheidonderzoek  
Opleidingsinstituut  
Penitentiaire inrichting/Penitentiaire inrichtingen  
Penitentiaire inrichtingswerker  
Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming  
Shared Service Centre-information  
Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie  
Verklaring omtrent gedrag  
Zeer beperkt beveiligde inrichting



### **Missie Inspectie Veiligheid en Justitie**

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[contactformulier](#) | [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl)

Februari 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*