



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van Aanpak

Toezicht op maatregelen ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen, niet-integer gedrag en contrabande

Datum 2 juni 2016

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding	3
3.	Afbakening	4
4.	Doel en onderzoeksvraag	4
5.	Aanpak onderzoek	5
6.	Samenhang met andere onderzoeken en inspecties	6
7.	Communicatie	6
	Bijlage I. Lijst met afkortingen	7

1. Inleiding

Het handhaven van de orde en veiligheid in de penitentiaire inrichtingen (PI's) heeft hoge prioriteit van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De PI's investeren in zowel fysieke veiligheidsmaatregelen, zoals hoge hekwerken en detectiepoorten, als ook in dienstinstructies om medewerkers scherp te houden op risico's die de orde en veiligheid kunnen verstoren. Daarnaast zijn PI's alert om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) door gedetineerden te herkennen en te bestrijden

Om de aanwezigheid van contrabande (verboden goederen zoals drugs, telefoons, wapens en gevaarlijke voorwerpen) in de PI's te voorkomen en om eventuele contrabande op te sporen, treffen PI's maatregelen. Zo zijn er preventieve maatregelen zoals de inzet van drugshonden, visitatie bij terugkeer na verlof en het fouilleren van bezoekers, en repressieve maatregelen zoals het uitvoeren van urinecontroles en celinspecties.

Het werken in de PI stelt hoge eisen aan de integriteit van de medewerkers. De DJI onderkent deze problematiek en heeft diverse maatregelen getroffen om niet-integer gedrag te voorkomen door onder andere het opstellen van een gedragscode en het instellen van zogeheten vertrouwenscommissies.

Gedetineerden zijn gebaat bij een veilige en gestructureerde omgeving. Hierdoor krijgen zij minder gelegenheid tot ongewenst gedrag zoals het invoeren en verspreiden van contrabande en het voortzetten van crimineel handelen. Binnen deze omgeving kunnen zij zich volledig richten op het dagprogramma en toewerken naar een terugkeer naar de samenleving.

2. Aanleiding

Er zijn meerdere aanleidingen voor het starten van dit onderzoek. In 2015 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van het Masterplan DJI.¹ Een zestal PI's is in dit kader bezocht en een van de conclusies was dat de veiligheid en het detentieklimaat op orde waren, maar dat de kritische grens was bereikt. Verdergaande bezuinigingen of inperkingen zouden de bestaande balans kunnen verstoren.

In februari/maart jongstleden berichtten de media over diverse vermeende misstanden binnen het gevangeniswezen. Uit signalen zou blijken dat enkele medewerkers niet-integer gedrag vertonen, sommige gedetineerden de baas spelen op de afdeling en dat contrabande op bestelling leverbaar is.

In april kondigde de staatssecretaris plannen aan om, aanvullend op het Masterplan, opnieuw PI's te gaan sluiten. Dit als gevolg van de structurele leegstand bij de justitiële inrichtingen. Dit bericht zorgde voor de nodige onrust bij betrokken werknemers van de PI's.

¹ Het Masterplan DJI 2013-2018 beschrijft in de kern verschillende maatregelen die DJI doorvoert om kostenreductie bij de tenuitvoerlegging van sancties te realiseren: zoals het gebruik van goedkopere executiemodaliteiten (bv. invoeren basisregime voor arrestanten en intensiveren meerpersoonscelgebruik), reductie van capaciteit, tariefkortingen en andere efficiency maatregelen.

Ten slotte heeft eind 2015 de staatssecretaris de Tweede Kamer per brief² geïnformeerd over een aantal verbetermaatregelen ter bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. De Inspectie VenJ is gevraagd de voortgang van deze verbetermaatregelen te monitoren. Het gaat hierbij om zaken zoals drugscriminaliteit, vrouwenhandel of leiding geven aan een criminele organisatie. Een aantal van de maatregelen tegen VCHD zijn nog in ontwikkeling en worden in de loop van 2016 ingevoerd.

Het verzoek van de staatssecretaris en bovengenoemde signalen hebben er toe geleid dat de Inspectie VenJ heeft besloten het in het jaarprogramma aangekondigde onderzoek naar contrabande, mogelijke integriteitskwetsies en voortgezet crimineel handelen eerder uit te voeren.

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op de preventieve en repressieve maatregelen die de PI neemt om voortgezet crimineel handelen, contrabande en niet-integer gedrag tegen te gaan. Met het onderzoek wordt naar huidige de stand van zaken gekeken ten aanzien van beleid, uitvoering, borging, bewustzijn medewerkers en concrete risico's.

Het onderzoek richt zich niet op het effect van de maatregelen en is ook niet bedoeld om inrichtingen als meer of minder integer te beoordelen. Met het onderzoek wil de Inspectie VenJ de mate van kwetsbaarheid vaststellen op het moment dat de maatregelen wel/niet worden uitgevoerd.

Ook richt het onderzoek zich niet op het opsporen van individuele medewerkers die op enigerlei betrokken zijn bij de invoer, opsporing en in beslag nemen van contrabande, of ander niet integer handelen. Deze rol is toebedeeld aan het Openbaar Ministerie en het Bureau Veiligheid en Integriteit van de DJI.

4. Doel en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is om het beleid, de uitvoering en de borging van maatregelen om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, niet-integer gedrag en contrabande te voorkomen en te bestrijden, in beeld te brengen en te beoordelen.

Op basis hiervan zijn de volgende hoofdvraag en deelvragen geformuleerd:

Hoe geeft de PI uitvoering aan de maatregelen ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen, niet-integer gedrag en contrabande?

Deelvraag 1.

Welke maatregelen zijn landelijk en op basis van deze kaders per inrichting (op maat) ontwikkeld, zowel in preventieve als in repressieve zin, om voortgezet crimineel handelen, niet integer gedrag en contrabande te voorkomen?

² Tweede Kamer, *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie* (24-11-2015, TK 698731) p 4.

Deelvraag 2.

Hoe worden deze maatregelen uitgevoerd en wat zijn de redenen als de uitvoering afwijkt van het beleid en/of richtlijnen?

Deelvraag 3.

Hoe borgen en monitoren de PI's de uitvoering van deze maatregelen?

5. Aanpak onderzoek

5.1 Werkwijze

De Inspectie VenJ stuurt een aankondigingsbrief aan alle PI's waarin zij aangeeft dat inspecteurs van de Inspectie VenJ in de periode juni tot en met half juli een aantal locaties gaan bezoeken. De namen van de locaties maakt de Inspectie VenJ niet vooraf bekend.

5.2 Selectie PI's

In het belang van een vergelijkbare onderzoeksgroep zijn alleen die inrichtingen geselecteerd die een reguliere bestemming als huis van bewaring en gevangenis hebben. Inrichtingen met een bijzondere bestemming, zoals voor vreemdelingen of als penitentiaal psychiatrisch centrum, zijn daarmee uitgesloten.

De Inspectie VenJ heeft bij de selectie van PI's signalen uit het veld en uit de media meegewogen. Een aantal inrichtingen zijn recent regelmatig in het nieuws geweest als gevolg van (vermeende) integriteitskwesties en de aanwezigheid van drugs. Daarnaast is rekening gehouden met een landelijke spreiding. Hierbij is aansluiting gezocht bij de regionale indeling die DJI hanteert. Dit maakt het mogelijk om in een later stadium de bevindingen in regionale bijeenkomsten te bespreken en in gesprek te gaan met veld.

5.3 Informatie opvragen

De Inspectie realiseert zich dat integriteit een gevoelig onderwerp is en wil medewerkers de mogelijkheid geven om op een veilige en anonieme wijze hun ervaringen te delen over de desbetreffende maatregelen.

Tijdens het bezoek stelt de Inspectie flyers beschikbaar om medewerkers te informeren over het onderzoek en om de gelegenheid te geven hun ervaringen met de Inspectie VenJ te delen. Hiertoe is een telefoonnummer (06 50738033) en een e-mail adres onderzoekceni@inspectievenj.nl gedurende de onderzoeksperiode beschikbaar. Dit levert een bijdrage aan de beantwoording van deelvraag 3.

De commissies van toezicht zijn een belangrijke informatiebron over het reilen en zeilen binnen een PI. Tegelijk met de landelijke aankondiging van het onderzoek ontvangen de commissies van toezicht van de PI's een brief met informatie over het onderzoek en de mogelijkheid om telefonisch of per e-mail hun ervaringen te delen. Dit levert een bijdrage aan de beantwoording van deelvragen 2 en 3.

Tot slot vraagt de Inspectie VenJ gegevens op met betrekking tot meldingen, registraties en ander cijfermateriaal. Op basis van deze cijfers voeren medewerkers van het Kennis en Kwaliteitscentrum een analyse uit naar eventuele trends. Deze analyse kan de bevindingen van de inspecteurs nader onderbouwen.

5.4 Interviews

Interviews vormen een belangrijke bron van informatie. Tijdens de bezoeken aan de PI's spreken de inspecteurs met onder andere de directie, hoofd Veiligheid, een aantal penitentiaire inrichtingswerkers (PIW'ers) en BeWa's, afdelingshoofden, de geestelijk verzorger, de vertrouwenspersoon/-commissie en indien mogelijk met de CvT. Dit levert een bijdrage aan de beantwoording van de deelvragen 1, 2 en 3.

5.5 Documentatie/observaties

De Inspectie VenJ maakt tevens gebruik van schriftelijke bronnen zoals dienstinstructies, registraties, rapportages die ter plaatse worden ingezien en het observeren van de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

6. Samenhang met andere onderzoeken en inspecties

Er zijn geen directe raakvlakken tussen dit onderzoek en overige onderzoeken die op dit moment worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer is voornemens een onderzoek te starten naar integriteit binnen verschillende overheidsinstellingen. Na overleg met de Rekenkamer blijkt dat er geen overlap is met het Inspectie VenJ onderzoek omdat de Rekenkamer zich niet richt op de DJI.

7. Communicatie

Voorafgaand aan het inspectiebezoek

Zoals genoemd in hoofdstuk 3 informeert de Inspectie VenJ de directeuren van de PI's schriftelijk over de opzet en uitvoering van onderhavig onderzoek. In de brief staat vermeld dat in de periode juni tot half juli een aantal locaties wordt betrokken in het onderzoek. De inspecteurs gaan onaangekondigd op bezoek. In de aankondigingsbrief wordt een appel gedaan op de flexibiliteit en beschikbaarheid van de verschillende medewerkers en wordt aangekondigd dat de Inspectie VenJ met flyers de medewerkers uitnodigt hun ervaringen met het melden van niet integer of ander ongewenst gedrag met de Inspectie VenJ te delen.

Na het inspectiebezoek

Aansluitend aan het inspectiebezoek vindt een gesprek plaats met het management over het verloop van het bezoek aan de inrichting. De inspecteurs voeren vervolgens een korte analyse uit van de bevindingen en koppelt deze in een later stadium terug aan de directie en afdelingshoofden van de betrokken inrichting. Op het moment dat de inspecteurs constateren dat sprake is van een ernstige risicovolle situatie, melden zij dit aan de directeur toezicht. Deze kan vervolgens besluiten om voortijdig bepaalde bevindingen met het management van de betrokken PI te delen. Conform de werkwijze biedt de Inspectie VenJ de bevindingen voor wederhoor aan, opdat de betrokken medewerkers kunnen reageren op mogelijke feitelijke onjuistheden.

Voor vaststelling van het eindrapport presenteren de inspecteurs samen met de directeur toezicht hun bevindingen en conclusies op hoofdlijnen aan de vestigingsdirecteuren tijdens een zogeheten regio-overleg.

Tot slot wordt het rapport in een bestuurlijk overleg besproken met de directeur DJI.

Bijlage I. Lijst met afkortingen

DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
PI	Penitentiare inrichting
VCHD	Voorgezet crimineel handelen tijdens detentie
PIW	Penitentiair inrichtingswerker
BeWa	Bewakingspersoneel
CvT	Commissie van Toezicht