

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

Voor politie en justitie eindigt de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit doorgaans bij een succesvolle strafrechtelijke veroordeling. Vanaf het moment van aanhouding van verdachten in dergelijke grootschalige zaken is de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg van justitiabelen. De aanpak van georganiseerde criminaliteit brengt voor DJI in de praktijk nieuwe uitdagingen met zich mee, in het bijzonder om te voorkomen dat gedetineerden tijdens hun berechting en detentie hun criminele activiteiten voortzetten. We geven hiervan drie recente voorbeelden uit de media.¹ Een eerste voorbeeld is afkomstig

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

uit het boek over de Hedelse afpersingszaak van journalist Yelle Tieleman (2023) waarin uitvoerig wordt beschreven hoe hoofdverdachte Ali G. vanuit detentie door-
ging met het aansturen van aanslagen op woningen. Een tweede voorbeeld vin-
den we in de Telegraaf van 31 mei 2024. Wegens plannen om uit te breken vanuit
de Afdeling Intensief Toezicht (hierna: AIT) in Penitentiaire Inrichting (hierna: PI)
Leeuwarden zou Benaouf A. zijn overgeplaatst. In het nieuwsbericht valt te lezen
dat deze gedetineerde al eerder poging had ondernomen om zich vanuit de gevan-
genis te laten bevrijden. Bovendien speelde hij eerder met behulp van in de gevan-
genis binnengesmokkelde pgp-telefoons een ‘coördinerende en sturende rol’ in een
csv dat zich bezighield met het plegen van liquidaties (Van den Heuvel, 2024). Een
laatste voorbeeld verscheen in de zomer van 2023 op de website van de NOS:

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

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

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

Overplaatsingen

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

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

De bovenstaande recente voorbeelden wijzen op de gevolgen van de aanpak van
georganiseerde criminaliteit voor DJI en de uitdagingen waar deze dienst voor staat

bij het voorkomen dat gedetineerden tijdens de berechting en detentie hun criminele activiteiten proberen voort te zetten.

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

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

De Minister signaleert dat er sprake lijkt te zijn van een verandering in de instroom van gedetineerden, waarbij er zich op dit moment een zwaardere categorie gedetineerde in detentie bevindt die aldaar voor problemen en uitdagingen zorgt. Naast bovengenoemde voorbeelden van gedetineerden die hun criminele activiteiten vanuit detentie voortzetten, zijn er zorgen dat bedreigingen, scheldpartijen en fysieke vormen van geweld gemeengoed dreigen te worden in gevangenissen, waarbij gevangenispersoneel zich in toenemende mate bedreigd en geïntimideerd voelt door gedetineerden (NOS, 2022). Ten slotte bracht onderzoek van RTL Nieuws begin februari 2024 aan het licht dat een deel van het gevangenispersoneel corrupt of chantabel is en een rol speelt bij de smokkel van verdovende middelen of telefoons (RTL Nieuws, 2024).

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

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

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

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

(inter)nationale wetenschappelijke kennis over voortgezet crimineel handelen in of vanuit detentie en de aanpak van zwaardere categorieën gedetineerden.

1.2 WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE AANDACHT VOOR DE AARD EN AANPAK VAN VCHD

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

Het thema van VCHD is in Nederland bijzonder actueel, maar is tot op heden nog maar beperkt onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek. De aandacht voor het thema VCHD begon in Nederland met een tweetal onderzoeken met de veelzeggende titels "*Ze gaan gewoon door*" (Van der Laan en Rautiainen, 2009) en "*Ze gaan nog steeds door*" (Van der Laan en Geurts, 2013).⁴ Voor deze rapporten hebben de auteurs politiedossiers geanalyseerd uit de periode tussen 2000 en 2009, hetgeen illustreert dat het fenomeen VCHD niet alleen van recente datum is. Meer recent gaven Verwest et al. (2018) op basis van (groeps)interviews een beeld van de aard en aanpak van VCHD in Nederlandse gevangenissen. Ondanks deze Nederlandse voorbeelden van studies naar de aard en aanpak van VCHD wordt het thema "*ongoing criminality in prison*" in een Brits onderzoek aangeduid als "*a very embryonic subject*" (Treadwell et al., 2019: 9). Kortom, de kennis over de voortzetting van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie, alsmede de gevolgen voor het

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

gevangeniswezen, is beperkt en heeft volgens deze auteurs nog niet eens de spreekwoordelijke kinderschoenen bereikt.

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

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