Gevangen in de EBI

Gevangen in de EBI

Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught

Prof. Dr. H.G. van de Bunt
Prof. Mr. F.W. Bleichrodt
Mr. Dr. S. Struijk
P.H.P.M. de Leeuw MSc
D. Struik MSc

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2013

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Imago Mediabuilders, Amersfoort

© 2013 WODC, H.G. van de Bunt, F.W. Bleichrodt, S. Struijk, P.H.P.M. de Leeuw en D. Struik | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-046-4
ISBN 978-94-6094-934-0 (e-book)
NUR 824

www.boomlemma.nl

Voorwoord

Vorig jaar kregen wij het verzoek van het WODC om een onderzoek te doen naar het functioneren van de extra beveiligde inrichting (EBI) in Vught. Meer specifiek ging het om het beantwoorden van de vraag welke prijs betaald wordt voor het succes van de EBI. Succes, omdat in de bijna twintig jaar van haar bestaan geen ontvluchtingen uit de EBI hebben plaatsgevonden. Wij werden in de gelegenheid gesteld om zowel met personeelsleden als gedetineerden interviews te houden en kregen ook inzage in beleidsdocumenten, huisregels, rapportages naar aanleiding van incidenten en rapportages die dagelijks worden opgemaakt over de contacten tussen personeelsleden en gedetineerden.

Zonder de hulp en steun van een aantal personen was het ons niet gelukt dit project tot een goed einde te brengen. In de eerste plaats willen wij enkele personen bedanken die betrokken zijn geweest bij enkele onderdelen van het onderzoek. Krista Huisman heeft het mogelijk gemaakt dat het onderzoek een vliegende start maakte. Haar vertrek was een groot verlies voor het onderzoeksteam. In de tweede plaats willen wij de voorzitter en leden van onze begeleidingscommissie hartelijk danken voor hun grote mate van betrokkenheid bij het onderzoek. De begeleidingscommissie heeft waardevolle suggesties gedaan, opbouwende kritiek geuit en in de laatste fase heel nauwkeurig de concepten doorgelezen. Een speciaal woord van dank aan onze voorzitter Bert Felling die de commissie in deze activiteiten voorging. In de derde plaats bedanken wij Mieke Kox en Richard Staring voor het kritisch doornemen van ons manuscript. Daarnaast willen wij per-soneelsleden en gedetineerden van de EBI bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Wij wisten van tevoren niet hoe wij als onderzoekers in de EBI zouden worden ontvangen. Onze bezorgdheid werd al snel weggenomen door de gastvrije ontvangst en de open wijze waarop de meeste personeelsleden en gedetineerden ons tegemoet traden. Gedurende het gehele onderzoek zijn steeds weer opnieuw concrete vragen van ons beantwoord, is cijfermateriaal ontsloten en ter beschikking gesteld, en zijn we bovendien op weg geholpen wanneer wij in het labyrint van de EBI dreigden te verdwalen. Ten slotte gaat onze dank uit naar het WODC, onze opdrachtgever, voor het in ons gestelde vertrouwen.

Rotterdam, 23 augustus 2013

Henk van de Bunt

Inhoud

Samenvatting 11

1 Onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) 21
1.1 Achtergrond en doelstelling 21
1.2 De onderzoeksvragen 23
1.3 Aanpak en methoden van onderzoek 23
1.3.1 Interviews 23
1.3.2 Dagrapportages en maandrapportages gedetineerden 26
1.3.3 Verzameling van kerncijfers over de EBI 26
1.3.4 Juridisch bronnenonderzoek 27
1.3.5 Analyse ontvluchtingen uit andere gevangenissen 27
1.3.6 Overig 28
1.3.7 De beperkingen van het onderzoek 28
1.4 Wetenschappelijk onderzoek en inspectieonderzoek naar de EBI 29
1.5 Leeswijzer 30

2 De EBI in Vught 33
2.1 De ontstaansgeschiedenis van de (T)EBI 34
2.1.1 Ontvluchten moet kunnen… 34
2.1.2 Crisis in het Nederlandse gevangeniswezen 35
2.1.3 Ontvluchtingen jaren tachtig en negentig 36
2.1.4 Paal en perk stellen aan de ontvluchtingen 38
2.1.5 De Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI) 41
2.1.6 De overgang van TEBI naar EBI 43
2.2 De EBI nu 44
2.2.1 Beleidsuitgangspunten van de EBI 44
2.2.2 De EBI in 46
2.2.3 Beveiligingsbeleid, regime en huisregels 49
2.3 De EBI door de jaren heen 53
2.3.1 Gedetineerden toen en nu: profiel en capaciteit 53
2.3.2 Werkers toen en nu: profiel en capaciteit 56
2.3.3 Niet-juridische aanpassingen 59
2.4 Analyse van ontvluchtingen uit andere gesloten inrichtingen 61

2.5	De financiële kosten van de EBI	63
2.6	Slotbeschouwing	65
3	**De rechtspositie van EBI-gedetineerden**	67
3.1	Inleiding	67
3.2	Rechtspositie algemeen	67
3.2.1	Internationale normering	67
3.2.2	Nationale normering	70
3.3	Rechtspositie selectie en selectieprocedure	74
3.3.1	Selectie- en plaatsingscriteria	74
3.3.2	(Over)plaatsingsprocedure	76
3.3.3	Verlengingsprocedure	79
3.4	Rechtspositie bewegingsvrijheid	83
3.5	Rechtspositie controle en geweldgebruik	85
3.6	Rechtspositie contact met de buitenwereld	91
3.7	Rechtspositie verzorging, arbeid en andere activiteiten	96
3.8	Rechtspositie disciplinaire straffen	102
3.9	Rechtspositie informatie, hoor- en mededelingsplicht en dossier	104
3.10	Slotbeschouwing	105
4	**Werken in de EBI**	107
4.1	Karakteristieken van het werk	107
4.2	Controle en toezicht	112
4.2.1	Controle- en toezichtsactiviteiten	112
4.2.2	Resultaten van de controle- en toezichtsactiviteiten	117
4.3	Verstoringen van de dagelijkse routine en de reacties hierop	118
4.3.1	Reageren op weerspannig gedrag van de gedetineerden	121
4.4	Humanisering	127
4.4.1	Humanisering van de omgeving	128
4.4.2	Humanisering in de bejegening	129
4.4.3	Het mentorschap	132
4.5	Wantrouwen en argwaan jegens de gedetineerden	134
4.5.1	Gedragingen die wantrouwen/argwaan oproepen	135
4.5.2	Wantrouwen cultiveren om scherpte te behouden	139
4.6	Teamverhoudingen op de werkvloer	139
4.7	Immateriële personele kosten	142
4.8	Slotbeschouwing	144
5	**Gedetineerd in de EBI**	147
5.1	Oordelen over het verblijf in de EBI	147
5.2	Controle en toezicht	152
5.3	Humane bejegening in een sfeer van wantrouwen	159
5.3.1	Wantrouwen	160

5.4 De 'kosten' van het verblijf in de EBI voor de gedetineerden 166
5.5 Slotbeschouwing 168

6 De EBI in balans? Conclusies en aanbevelingen 169
6.1 De beantwoording van de vier onderzoeksvragen 169
6.2 Wordt voor het bereiken van de doelstellingen van de EBI een (te) hoge prijs betaald? 173

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie 177

Bijlage 2 Topiclijst t.b.v. interview met penitentiair inrichtingswerker (piw'er) 179

Bijlage 3 Aandachtspuntenlijst t.b.v. analyse ontvluchtingen gevangeniswezen 183

Bijlage 4 Tabellen en figuren 185

Bijlage 5 Lijst interviewverwijzingen 197

Bijlage 6 Overzicht van ontvluchtingen uit gesloten inrichtingen in de periode 2006 t/m 2011 199

Literatuur 209

Kranten en nieuwsartikelen 213

Kamerstukken en wet- en regelgeving 215

Jurisprudentie 217

Lijst met gebruikte afkortingen 221

Samenvatting

Achtergrond en doelstelling
Eind jaren tachtig van de vorige eeuw wordt besloten om vluchtgevaarlijke gedetineerden te huisvesten in Extra Beveiligde Afdelingen (zogenoemde EBA's) van vier verschillende gevangenissen om het aantal ontvluchtingen te verminderen. Deze opzet blijkt echter geen adequate oplossing te bieden. Vanwege enkele zeer gewelddadige ontvluchtingen begin jaren negentig wordt de opvang van vluchten/of maatschappijgevaarlijke gedetineerden geconcentreerd in een speciale gevangenisinrichting binnen een bestaande penitentiaire inrichting. Deze gevangenis, de Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI), wordt in 1993 opgericht en maakt deel uit van de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught). De TEBI verhuist in 1997 naar een nieuw gebouw, waarmee de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), unit 5,[1] een feit wordt. De EBI is bestemd voor zowel voorlopig gehechten als veroordeelde gedetineerden,[2] die (1) een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen vanwege recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, of (2) bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is. Hieronder worden situaties verstaan waarin de ontvluchting van een gedetineerde tot grote maatschappelijke onrust zou leiden.

Sinds het ontstaan van de TEBI in 1993 heeft deze inrichting de beveiliging van de specifieke doelgroep die haar werd toevertrouwd, weten te waarborgen. Geen enkele gedetineerde is sinds 1993 uit de (T)EBI ontvlucht. De belangrijkste doelstelling van de EBI is dus bereikt. Evenmin hebben zich in de EBI gijzelingen voorgedaan of pogingen tot ontvluchtingen. Er zijn relatief weinig geweldsincidenten waarbij het personeel betrokken is. De vraag naar de effectiviteit van de EBI is daarmee gemakkelijk te beantwoorden. Daarvoor hoeft geen diepgravend onderzoek te worden verricht. Wie ooit in de EBI is geweest, weet dat ontvluchtingen ook in de toekomst niet waarschijnlijk zijn, althans als het huidige gebouw en het strenge regime ongewijzigd blijven.

1 Unit 5 is de officiële aanduiding van de EBI binnen de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught).
2 De EBI heeft een bestemming voor zowel volwassen mannelijke als vrouwelijke gedetineerden.

In dit onderzoek staat de vraag centraal tegen welke prijs deze effectiviteit wordt bereikt. Er is reden genoeg om deze vraag op te werpen, omdat de strenge veiligheidsmaatregelen van meet af aan hebben geleid tot controverses en kritiek. Tegen deze achtergrond heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (MvV&J) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de EBI, meer specifiek naar de verschillende 'kosten' van het regime van deze inrichting. In dit onderzoek zullen verschillende kosten worden besproken: de financiële kosten voor de belastingbetaler (hoeveel kost de EBI?), de immateriële kosten voor personeel (o.a. werkbelasting) en gedetineerden, en ten slotte de juridische kosten.

De onderzoeksvragen
De centrale hoofdvraag in dit onderzoek is:

Welke prijs wordt betaald voor het bereiken van de doelstelling van de EBI (geen gijzelingen; geen ontvluchtingen)?

Om de centrale hoofdvraag te beantwoorden, hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:
1. Wat is de ontstaansgeschiedenis van de EBI, wat zijn de specifieke kenmerken van het EBI-regime en wat zijn de financiële kosten van de EBI?
2. Wat is de rechtspositie van de EBI-gedetineerden en wat zijn de juridische 'kosten' van het regime?
3. Hoe voeren penitentiaire inrichtingswerkers (piw'ers) het regime in de praktijk uit en welke 'kosten' brengt dit mee?
4. Hoe ervaren gedetineerden hun verblijf in de EBI en welke 'kosten' ondervinden zij?

Aanpak en methoden van onderzoek
Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij verschillende methoden van onderzoek gebruikt en diverse bronnen bestudeerd.
We hebben 40 personen geïnterviewd in 35 interviews: beleidsbepalende personen die aan de wieg stonden van de (T)EBI, personen die momenteel werkzaam zijn en/of waren in de EBI, en EBI-gedetineerden en ex-gedetineerden. Er is gebruik gemaakt van dag- en maandrapportages van (ex-)EBI-gedetineerden. Daarnaast zijn enkele kerncijfers verkregen over onder meer de personeelsformatie, de kosten van EBI-cellen, aantallen gedetineerden en hun verblijfsduur, aantallen opgelegde interne sancties en maatregelen, en aantallen beklagzaken. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van de gegevensbronnen die in de EBI en in de PI Vught aanwezig zijn. Voor het onderzoek naar de rechtspositie van EBI-gedetineerden hebben wij gebruik gemaakt van de gebruikelijke juridische methoden en bronnen, zoals regelgeving en jurisprudentie. Naast de nationale wetgeving en jurisprudentie is ook gebruik gemaakt van de internationale normering betref-

fende de positie van gedetineerden (in het bijzonder art. 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), alsmede de werkzaamheden van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT)).
Om te bezien hoe vaak gedetineerden uit gesloten inrichtingen ontvluchten en op welke wijze zij dit doen, is een analyse uitgevoerd naar de ontvluchtingen die in de periode 2006 tot en met 2011 uit gesloten inrichtingen hebben plaatsgevonden. Aan de hand van deze analyse hebben wij beoordeeld of het plausibel is dat de gepleegde ontvluchtingen kunnen worden toegeschreven aan het ontbreken van één of meer veiligheidsmaatregelen, die in de betrokken inrichting niet, maar in de EBI wel aanwezig zijn. Ten slotte zijn nog enkele overige onderzoeksmethoden en -bronnen gehanteerd, als het bijwonen van vergaderingen (van een afdelingsteam, de Selectie Adviescommissie EBI (SAC-EBI) en het Multi Disciplinair Overleg (MDO)), het voeren van informele gesprekken met piw'ers en gedetineerden, observatie van de werkzaamheden en interactie tussen piw'ers en gedetineerden, en de bestudering van onderzoeksliteratuur, beleidsdocumenten en parlementaire stukken.
Een beperking van het onderzoek is dat geen vergelijkende empirische studie is gedaan naar de kosten van de detentie in andere gevangenissen. Wij hebben op grond van de hier genoemde methoden (met name interviews en dag- en maandrapportages) vooral de oordelen en percepties van de betrokkenen, personeel en gedetineerden, in kaart gebracht.

De EBI in Vught
Aan de oprichting van de TEBI in 1993 ging een periode vooraf die gekenmerkt werd door een samenloop van verscheidene crisissituaties met enkele spectaculaire ontvluchtingen van gedetineerden uit Extra Beveiligde Afdelingen. In de beginjaren negentig worden de plannen ontwikkeld voor het creëren van een aparte voorziening voor vluchtgevaarlijke gedetineerden. De vluchtgevaarlijke gedetineerden worden in 1993 geconcentreerd in een extra beveiligde gevangenis met strenge huisregels en veiligheidsvoorzieningen. In de daaropvolgende jaren wordt een nieuwe inrichting, de EBI, gebouwd op het terrein van de PI Vught. Deze wordt in 1997 in gebruik genomen.
De oprichting van de EBI, waarin de hoogste mate van beveiliging werd verwezenlijkt, stond haaks op de door Franke beschreven trend in de moderne penitentiaire geschiedenis van het stimuleren van zelfdwang en eigen verantwoordelijkheid onder gedetineerden, zoals bij 'halfopen gevangenissen' het geval is. Het primaire doel van de EBI is om ontvluchtingen van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden en gedetineerden die bij ontvluchting voor onaanvaardbare maatschappelijke onrust zorgen, te voorkomen. Niet door zelfdwang, maar door extreme externe controle wordt de gedetineerde in het gareel gehouden. Hem wordt elke illusie op de mogelijkheid te ontvluchten ontnomen. Hoewel er een

verschuiving is waar te nemen in het hanteren van het strenge en beperkte EBI-regime, blijft het regime van de EBI uniek in Nederland.
De EBI heeft haar doelstellingen tot dusverre bereikt. Er zijn geen gijzelingen geweest en evenmin zijn gedetineerden ontvlucht, ondanks het feit dat in de EBI zeer vluchtgevaarlijke gedetineerden zitten. Uit de vergelijking met ontvluchtingen uit andere gesloten gevangenissen blijkt dat de modus operandi van deze ontvluchtingen in de EBI niet uitgevoerd had kunnen worden. De vraag is echter tegen welke prijs dit plaatsvindt. Het zal duidelijk zijn dat aan het verblijf in de EBI en de uitvoering van het regime in de praktijk een hoger prijskaartje hangt dan aan het verblijf en de uitvoering van het regime in een andere (gesloten) penitentiaire inrichting. Zo ligt de normprijs van een EBI-cel hoger dan die van andere inrichtingen, mede wegens het feit dat de verhouding piw'er-gedetineerde minimaal 2:1 is. Daarnaast zijn er verschillende extra kosten (als ziekenhuisvervoer of vervoer naar de rechtbank) die buiten de normprijs om in de totale kosten van de PI Vught worden doorberekend, heeft de EBI-gedetineerde recht op een arbeidsvergoeding (dit ondanks het feit dat er geen arbeid wordt aangeboden) en wordt aan werkers in de EBI een speciale EBI-toelage toegekend. Illustratief voor de in geld uit te drukken kosten waarin de EBI als bijzonder wordt gezien, zijn de door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vastgestelde standaardbedragen ten aanzien van de compensatie. Een onterechte plaatsing in de EBI wordt in vergelijking met onterechte plaatsingen in andere inrichtingen met een hoger bedrag gecompenseerd.

De rechtspositie van EBI-gedetineerden
Het verblijf in de EBI wordt beheerst door een groot aantal normen, welke deels algemeen voor penitentiaire inrichtingen gelden en die deels specifiek betrekking hebben op de EBI. De wet- en regelgeving voorzien in ingrijpende bevoegdheden van de directeur en in beperkingen van de rechten en vrijheden van de gedetineerden. Het regime wordt verder ingekleurd door de wijze waarop van de bevoegdheden gebruik wordt gemaakt.
Het EBI-regime als zodanig kan niet als onrechtmatig worden aangemerkt, zoals volgt uit de jurisprudentie die in hoofdstuk 3 wordt beschreven. Onderdelen daarvan die dat wel waren, zoals de stelselmatige visitaties en het ontbreken van elke mogelijkheid van bezoek zonder glas met levenspartners en eerstegraads familieleden, zijn intussen aangepast. Dat geldt ook voor onderdelen die als zodanig niet onrechtmatig waren, maar waarvoor wel een voorziening kon worden getroffen die aan de bezwaren van de gedetineerde tegemoet kwam, zoals de mogelijkheid van bestudering van processtukken op cel. Dat neemt niet weg dat knelpunten resteren en dat het regime restrictief is en een ingrijpende beperking behelst van diverse grondrechten, zoals het recht op privacy, *family life* en lichamelijke integriteit. Ook wordt – in verband met beveiligingsaspecten – aan het recht op arbeid geen invulling gegeven (ISt, 2011: 99). Het blijft geboden te zoeken naar manieren om aan dit recht invulling te geven op een wijze

die niet afdoet aan het beveiligingsniveau. Hetzelfde geldt voor beperkte uitbreidingen van de mogelijkheid van bezoek van de vaste levenspartner en eerstegraads bloedverwanten zonder glaswand. De beperkingen in de contacten met de buitenwereld zijn de meest vergaande offers die van de gedetineerden in de EBI worden verlangd. Uit een oogpunt van subsidiariteit zou moeten worden bezien in welke opzichten verlichting kan worden geboden zonder afbreuk te doen aan de veiligheid. Aan het resocialisatiebeginsel wordt in de EBI weinig invulling gegeven. Het strikte beveiligingsniveau stelt daaraan ook grenzen.

Het aantal gedetineerden in de EBI is relatief laag. De selectieprocedure is met waarborgen omgeven en dit heeft er – mede door de toetsing door de RSJ – toe geleid dat de EBI niet vol zit, ook niet toen het gevangeniswezen in Nederland gebukt ging onder capaciteitsnood. Niettemin zijn in het kader van de selectieprocedure twee knelpunten te onderkennen. In de eerste plaats komt plaatsing in de EBI niet zelden voort uit informatie van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP), die voor de gedetineerde en zijn advocaat alsook voor de RSJ niet controleerbaar is. In de tweede plaats is voor gedetineerden onbevredigend dat zij door zich goed te gedragen geen invloed kunnen uitoefenen op de verlengingsbeslissing. Deze beide aspecten maken de verlengingsprocedure volgens verschillende gedetineerden zelfs tot een wassen neus. Recente rechtspraak van de RSJ laat echter zien dat verlengingsbeslissingen wel degelijk worden onderworpen aan een kritische toetsing.

Werken in de EBI

Wegens de gewelddadige ontvluchtingen in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw was het niet gemakkelijk om personeel te werven dat bereid was om met de specifieke doelgroep van de (T)EBI – vluchtgevaarlijke gedetineerden die geweld of gijzeling niet zouden schuwen – te gaan werken. Na verloop van tijd lijkt het merendeel van het personeel uiteindelijk met tevredenheid in de EBI werkzaam te zijn. Er zijn zelfs enkele piw'ers die de (T)EBI sinds haar ontstaan niet meer hebben verlaten.

Karakteristiek aan het werken in de EBI is de specifieke aard van de doelgroep en het afwijkende regime ten opzichte van andere inrichtingen binnen het gevangeniswezen. Veiligheid en controle zijn de sleutelwoorden van het regime en de werkzaamheden kennen dan ook een sterk routinematig en regelgebonden karakter. Niet alleen het leven van de gedetineerden, maar ook het werk van de piw'er in de EBI verloopt volgens vaste patronen. De hele dag door zijn er allerlei controle- en toezichtsactiviteiten, waarbij allerhande uitdagingen zich voordoen als het behouden van penitentiaire scherpte en de omgang met gedetineerden. Wanneer de dagelijkse routine wordt verstoord door weerspannig gedrag van gedetineerden, is het een grote uitdaging voor de piw'er hier adequaat op te reageren.

Waar veiligheid en controle in het regime centraal staan, heeft de ontwikkeling van humanisering zich steeds sterker in de EBI doen gelden. Niet alleen in de

omgeving van gedetineerden – de bouwtechnische mogelijkheden, de aankleding en stoffering –, maar ook in de bejegening van het personeel ten aanzien van gedetineerden is deze ontwikkeling doorgedrongen. Humanisering wordt daarbij veelal ingezet om meer veiligheid te brengen; het zogenoemde concept van dynamisch beveiligen. Piw'ers moeten in hun bejegening humaan zijn, dat wil zeggen oog hebben voor de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde, maar tegelijkertijd is er over en weer argwaan en zelfs wantrouwen. Op diverse manieren geven de piw'ers er blijk van dat zij argwaan koesteren en wantrouwen hebben jegens de gedetineerden. Omgekeerd worden de piw'ers ook geconfronteerd met wantrouwen of achterdocht van gedetineerden jegens hen. Dit alles leidt tot een vicieuze cirkel in de communicatie tussen bewaarders en gedetineerden: er is geen contact omdat er wantrouwen is, en omdat er geen contact is, is er wantrouwen. Alle goede bedoelingen van dynamisch beveiligen of humanisering ten spijt.

Wat de immateriële personele kosten – niet direct op geld waardeerbare kosten – betreft, kan afgevraagd worden of de werkers in de EBI vaker geconfronteerd worden met geweld of ander ongewenst gedrag, waarvan zij – vroeg of laat – de psychische of lichamelijke gevolgen ondervinden. Verschillende gegevens wijzen in negatieve richting: het werken in de EBI wordt niet als zwaarder of meer belastend ervaren dan het werk in andere gevangenisregimes. Ook blijkt uit verschillende gegevens zoals de lange dienstverbanden, het lage ziekteverzuim, de geuite tevredenheid over het werk en de betrekkelijke veiligheid op de werkplek, dat er geen specifieke kosten aan het werken in de EBI zijn verbonden. Echter, de bedrijfsmatige kosten van de EBI blijken aanzienlijk hoger uit te vallen dan in andere inrichtingen, dit in tegenstelling tot de minder goed op geld waardeerbare kosten als de veiligheid, gezondheid en tevredenheid van het personeel.

Gedetineerd in de EBI

In 1958 publiceert Gresham Sykes een onderzoek naar de situatie van gedetineerden in een zwaar beveiligde (*maximum security*) gevangenis in New Jersey. Hij beschrijft de verschillende soorten pijn die de gedetineerden voelen als gevolg van hun gevangenschap: de pijn van het verlies van vrijheid en het gevoel maatschappelijk een *outlaw* te zijn geworden (1958: 65), het gemis van belangrijke levensbehoeftes zoals seksuele relaties en belangrijke goederen en diensten, het verlies van autonomie en het verlies van veiligheid.

De door Sykes genoemde pijnpunten van gevangenschap zijn zeer herkenbaar en door veel onderzoekers toegepast. De EBI is bij uitstek een gevangenis die de gedetineerden veel vrijheid en autonomie ontneemt. Ook het laatste pijnpunt (verlies van veiligheid) is in de EBI actueel. Toch geven de vijf door Sykes genoemde *'pains of imprisonment'* niet een voldoende scherp beeld van wat de EBI-gedetineerden voelen. In onze interviews kwam naar voren dat EBI-gedetineerden vooral lijden onder de inbreuk die op hun intimiteit wordt gemaakt. Dit

pijnpunt wordt niet specifiek door Sykes geformuleerd. Zij hebben last van de spanning tussen het gebrek aan privacy waaraan zij onderhevig zijn (alle doen en laten wordt buiten de cel geregistreerd) en de geheimhouding die het personeel laat bestaan over hun handelen. Als gevolg van de vele restricties waaraan de contacten met de wereld buiten de EBI zijn onderworpen, kost het de gedetineerden moeite sociale relaties in stand te houden met familie, echtgenotes en vrienden. De gedetineerden leven in een artificieel, prikkelarm wereldje en ondervinden daar naar eigen zeggen de nodige fysieke en psychische gevolgen van.
Belangrijke pijnpunten zijn verder de bezoekregeling, specifiek de beperkingen die aan de ontvangst van bezoek zonder glas zijn verbonden, en de visitaties. Hoewel de huidige toepassing van visitaties minder omstreden is dan de praktijk van stelselmatige visitaties in de beginjaren van de EBI, blijft het ondergaan van een visitatie voor de gedetineerden een vernederende gebeurtenis.

Waar het personeel wantrouwen koestert ten opzichte van de gedetineerden, bestaat daarnaast ook wantrouwen van gedetineerden richting het gevangenispersoneel. Dit wantrouwen heeft vooral betrekking op de manier waarop door het personeel met informatie wordt omgegaan. De gedetineerden leven met veel vragen en onzekerheid over hetgeen het personeel van hen weet en wat er met deze informatie wordt gedaan. Onduidelijk is welke informatie voor de beslissing van de SAC-EBI doorslaggevend is. Daarnaast voedt de besluitvorming van de SAC-EBI het verdere wantrouwen van de gedetineerde. Zo wordt bij de bepaling van de vluchtgevaarlijkheid van een gedetineerde, waardoor deze voor plaatsing in de EBI of voor verlenging van zijn verblijf in de EBI in aanmerking komt, informatie gebruikt van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP). De vraag blijft echter wie het GRIP informeert en hoe zeker de informatie is waarop het GRIP zich baseert. Bij de gedetineerde bestaat onzekerheid over de rol die zijn gedrag (hetzij goed, hetzij slecht) tijdens detentie speelt bij de verlengingsbeslissing. Gedetineerden weten niet welke koers zij moeten varen om uit de gevarenzone van een verlenging te blijven. Dit kan ertoe leiden dat zij tegenover bewaarders niet het achterste van hun tong laten zien om te voorkomen dat deze op de hoogte geraken van de omstandigheden waarin de gedetineerde verkeert.

Naast het wantrouwen tussen gedetineerden en personeel, bestaat er ook wantrouwen tussen gedetineerden onderling. De incidenten uit het verleden laten zien dat escalaties ernstige gevolgen kunnen hebben. De beperkingen in de mogelijkheden tot ingrijpen van het personeel, maakt dat de gedetineerde zich voelt overgeleverd aan medegedetineerden en vooral aan zichzelf. Het gevoel van onveiligheid binnen de EBI is voor de gedetineerden ook een belangrijk pijnpunt.

Het EBI-regime kent naast deze 'kosten' van het verblijf in de EBI voor de gedetineerden, ook enkele positieve bijeffecten. Dit betreft met name de strikte controle op contrabande en de regelmaat van het regime. Het is vrijwel uitgesloten dat EBI-gedetineerden de beschikking hebben over drugs en alcohol. Samen met het strikte regime dat bevorderlijk is voor regelmaat in het dagelijks leven, kan dit een positieve bijdrage leveren aan de algehele gezondheidstoestand van de gedetineerde. Dit stemt overeen met een van de bevindingen van Kerkhof et al. (2003: 48). Zij stellen dat de gedetineerden in de EBI een beter rust- en activiteitenritme hebben en een gezonder levensritme aanhouden dan gedetineerden van een afdeling waarin beperkt gemeenschapsgeschikte gedetineerden zijn gehuisvest. Dat de gemiddelde EBI-gedetineerde in vergelijking met andere gedetineerden betrekkelijk gezond is, blijkt uit de managementgegevens van de PI Vught. EBI-gedetineerden blijken betrekkelijk laag te scoren op het doen van een beroep op de medische en psychologische zorg. Ter relativering kan hierbij worden opgemerkt dat het eerdergenoemde wantrouwen jegens hulpverleners en de toezichthoudende maatregelen die met een consult gepaard gaan gedetineerden ervan kunnen weerhouden een beroep te doen op hulpverleners. Ook hebben de gedetineerden meer tijd en rust ter beschikking om zich te wijden aan bijvoorbeeld hobby's en aan het voorbereiden van hun terechtzitting.

De EBI in balans? Conclusies en aanbevelingen

In de afgelopen twintig jaar heeft de EBI ten opzichte van andere, gesloten inrichtingen haar bestaansrecht bewezen. Immers, in de EBI zijn geen gijzelingen en ontvluchtingen geweest, terwijl elders wel gedetineerden pogingen tot ontvluchting hebben ondernomen of daadwerkelijk zijn ontvlucht. De vraag is echter of er sprake is van 'overkill'; worden gedetineerden onnodig aan bepaalde restricties onderworpen of wordt te veel waarde gehecht aan het veiligheidsbelang, dat wil zeggen aan het voorkomen van ontvluchtingen, ook al gaat dit ten koste van andere belangen? Wanneer is het plafond bereikt als het gaat om het treffen van maatregelen om ontvluchtingen te voorkomen? Uiteindelijk berust het antwoord op dergelijke vragen op een normatief-politieke afweging, waarvoor wij in dit onderzoek vooral de bouwstenen kunnen aandragen. Er zijn echter twee kwesties waarover wij als empirische onderzoekers graag een oordeel uitspreken. In de eerste plaats betreft dit de interne onveiligheid in de EBI. De tweede kwestie betreft de herijking van de beleidstheorie van de EBI. Beide kwesties geven ons aanleiding om beleidsaanbevelingen te doen.

Interne veiligheid

Op de luchtplaats hebben zich twee geweldsincidenten tussen gedetineerden voorgedaan, waarvan één met dodelijke afloop. Personeelsleden hebben de luchtplaats pas betreden nadat het kwaad was geschied. Het niet betreden van de luchtplaats komt voort uit beleid dat is neergelegd in een dienstinstructie. Daarin staat over calamiteiten die niet specifiek beschreven zijn, dat:

> '(1) Uw eigen veiligheid en die van het personeel op de eerste plaats staat; (2) Het beleid is om in deze gevallen geen personen (gedetineerden en/of personeelsleden) toe te voegen aan de calamiteit (dit i.v.m. mogelijkheid op een gijzeling).'

Het is de vraag of het volgen van de dienstinstructie van de EBI tot gevolg kan hebben dat strijd optreedt met het EVRM. Daarbij moet wel worden bedacht dat de dienstinstructie zich niet richt tot gedetineerden, maar tot personeel en bovendien voorschriften van algemene aard bevat en geldt als een richtlijn waarvan kan worden afgeweken. Dat neemt niet weg dat het EHRM zich in een concrete zaak wel inhoudelijk kan buigen over de vraag of sprake is van een schending van artikel 2 (recht op leven) dan wel artikel 3 EVRM (verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling). De advocate van de in 2011 aangevallen gedetineerde heeft na de uitspraak van de beroepscommissie aangekondigd dat ze namens haar cliënt de zaak aan het Straatsburgse hof zal voorleggen. Zij kan zich daarbij gesteund weten door rechtspraak van het Europese Hof.[3] Die brengt mee dat als zich een geweldsincident voordoet waarbij een gedetineerde een andere medegedetineerde letsel toebrengt, de overheid zal moeten aantonen dat zij er alles aan gedaan heeft om de veiligheid van de ingeslotenen te waarborgen. Het is de vraag of aan deze positieve verdragsverplichting in beide luchtplaatsincidenten is voldaan.[4] In de betreffende gevallen was sprake van geweld tussen gedetineerden waarbij de kans op een gijzelingssituatie, hoewel nooit uitgesloten, als zeer laag kon worden ingeschat. Er was bovendien een overtal aan personeelsleden beschikbaar die de luchtplaats hadden kunnen betreden. In situaties als deze zou naar ons oordeel de interne veiligheid van de personen die de overheid onder haar hoede heeft genomen zwaar moeten wegen en zouden de bouwtechnische factoren en de instructies moeten voorzien in de mogelijkheid van onverwijld optreden door het personeel zelf. De dienstinstructie komt voort uit een begrijpelijk, maar zeer ver doorgevoerd streven gijzelingen van personeel te voorkomen. Naar ons oordeel zal echter in de uitzonderlijke omstandigheid dat een gedetineerde door een medegedetineerde in een levensbedreigende situatie wordt gebracht het personeel moeten trachten deze situatie te beëindigen, zo nodig door zelf te interveniëren. Het spreekt vanzelf dat de keuze welke gedetineerden samen kunnen luchten eveneens uit een oogpunt van interne veiligheid belangrijk is. In 2011 zijn in dit verband signalen dat er een geweldsincident op de luchtplaats zou gaan plaatsvinden kennelijk onderschat.

Op grond hiervan is onze aanbeveling om de procedures zodanig te wijzigen dat gedetineerden in levensbedreigende situaties door een overtal van het personeel worden beschermd. Daartoe bestaat op grond van artikel 2 EVRM al een positieve verdragsverplichting.

3 Zie onder meer EHRM 10 februari 2011, EHRC 2011, afl. 81, m.nt. Boone.

4 Zie ook de noot van Sackers onder BC 21 februari 2012, *Sancties* 2013, nr. 16.

Valse lucht uit het regime halen

De directie van de EBI heeft in de loop van de jaren een aantal versoepelingen van het regime doorgevoerd, soms gedwongen door rechterlijke uitspraken, soms op eigen initiatief, soms vanuit de visie van het dynamisch beveiligen. Als belangrijke versoepeling in het regime wordt het terugbrengen van het aantal visitaties genoemd. In het verleden werd ook gevisiteerd op momenten waarop niet voorstelbaar was dat de gedetineerde in de gelegenheid was geweest om voorwerpen mee te voeren. Dat komt de rationaliteit en daarmee de legitimatie van het regime niet ten goede. De huidige praktijk van de visitaties leidt nauwelijks tot klachten, terwijl niet aannemelijk is dat in relevante mate aan veiligheid is ingeboet. In dat opzicht zouden de wijzigingen in de praktijk van de visitaties een blauwdruk kunnen vormen voor de omgang met andere scherpe kanten van het regime. Daartoe behoort het bezoek achter glas van de levenspartner en de eerstegraads bloedverwanten. De gedachte dat 'in elke luier semtex kan zitten' was wellicht in de beginperiode van de EBI nuttig om de radicaal andere benadering van de EBI ten aanzien van het voorkómen van ontvluchtingen ingang te doen vinden, maar kan tegenwoordig niet meer als maatstaf voor een rationele beveiligingspolitiek worden gehanteerd. De enkele mogelijkheid om een hand te geven aan de vaste levenspartner en bijvoorbeeld het kind van de gedetineerde, komt in het licht van de veiligheidsmaatregelen waarmee het bezoek is omgeven onnodig beperkend voor. In het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou moeten worden gezocht naar een minder ingrijpende beperking. De mogelijkheid van een omhelzing zou een aanzienlijke verbetering betekenen van de omstandigheden waaronder het bezoek plaatsvindt, terwijl het niet aannemelijk voorkomt dat daaraan onverantwoorde risico's zouden zijn verbonden.

De hier genoemde irrationele maatregelen krijgen een schijn van rationaliteit door de beleidstheorie waarop deze is gebaseerd. Het is de beleidstheorie die de volledige omkering is van de penitentiaire wijsheid uit de jaren zeventig van de vorige eeuw dat elke gedetineerde de illusie moest kunnen hebben dat hij zou kunnen ontvluchten. De omkering van deze wijsheid rechtvaardigt in feite alle beperkende maatregelen. Immers, ook irrationele maatregelen (zoals fouilleren na ontvangst van bezoek achter glas) worden dankzij de beleidstheorie rationeel, omdat deze een bijdrage leveren aan het wegnemen van illusies. Kortom, deze beleidstheorie brengt geen plafond aan in het regime. Daarentegen zet de beleidstheorie de deur open voor allerhande overdreven veiligheidsmaatregelen.

Onze aanbeveling is om de 'valse lucht uit het regime te halen' door regels en praktijken te schrappen die niet rationeel zijn en zodoende ook niet door gedetineerden worden begrepen. De beleidstheorie van de EBI is aan herijking toe.

1 Onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI)

1.1 Achtergrond en doelstelling

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw wordt besloten om vluchtgevaarlijke gedetineerden te huisvesten in Extra Beveiligde Afdelingen (zogenoemde EBA's) van vier verschillende gevangenissen om het aantal ontvluchtingen te verminderen. Deze opzet blijkt echter geen adequate oplossing te bieden. Na enkele zeer gewelddadige ontvluchtingen begin jaren negentig uit deze EBA's wordt besloten om de opvang van vlucht- en/of maatschappijgevaarlijke gedetineerden te concentreren in een speciale gevangenis binnen een bestaande penitentiaire inrichting. Deze gevangenis, de Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI), wordt in 1993 opgericht en maakt deel uit van de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught). Deze TEBI verhuist in 1997 naar een nieuw gebouw, waarmee de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), unit 5,[5] een feit wordt. De EBI is bestemd voor zowel voorlopig gehechten als veroordeelde gedetineerden,[6] die (1) een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen vanwege recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, of (2) bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is. Hieronder worden situaties verstaan waarin de ontvluchting van een gedetineerde tot grote maatschappelijke onrust zou leiden.

De PI Vught is een complex met zeven units met verschillende bestemmingen en veiligheidsregimes, die elk op zichzelf als aparte inrichting fungeren ten opzichte van het geheel. De units zijn als het ware penitentiaire inrichtingen binnen een

5 Unit 5 is de officiële aanduiding van de EBI binnen de Penitentiaire Inrichtingen Vught (PI Vught).

6 De EBI heeft een bestemming voor zowel volwassen mannelijke als vrouwelijke gedetineerden.

penitentiaire inrichting.[7] De EBI is extra ommuurd en heeft in vergelijking met de andere inrichtingen van de PI Vught een zwaarder beveiligingsregime. Sinds de oprichting van de (T)EBI in 1993 heeft deze inrichting de beveiliging van de specifieke doelgroep die haar werd toevertrouwd, weten te waarborgen. Geen enkele gedetineerde is sinds 1993 uit de (T)EBI ontvlucht. De belangrijkste doelstelling van de EBI is dus bereikt (ISt, 2011: 108). Evenmin hebben zich in de EBI gijzelingen voorgedaan of pogingen tot ontvluchtingen. Er zijn relatief weinig geweldsincidenten waarbij het personeel betrokken is (ISt, 2011: 106). De vraag naar de effectiviteit van de EBI is daarmee gemakkelijk te beantwoorden. Daarvoor hoeft geen diepgravend onderzoek te worden verricht. Wie ooit in de EBI is geweest weet dat ontvluchtingen ook in de toekomst niet waarschijnlijk zijn, althans als het huidige gebouw en het regime ongewijzigd blijven. De Inspectie voor de Sanctietoepassing (2011: 108) constateert over de situatie in de EBI eufemistisch dat het 'niet verwonderlijk' is dat er nog nooit een gedetineerde uit de inrichting is ontvlucht.

In dit onderzoek staat de vraag centraal tegen welke prijs deze effectiviteit wordt bereikt. Er is reden genoeg om deze vraag op te werpen, omdat de strenge veiligheidsmaatregelen van meet af aan hebben geleid tot controverses en kritiek. In de media verschijnen sinds de oprichting van de (T)EBI in 1993 regelmatig kritische berichten over het regime in de EBI. Ook juristen en gedragsdeskundigen volgen de EBI-ontwikkelingen nauwlettend. Vanuit juridische optiek is kritiek uitgeoefend op de verregaande veiligheidsmaatregelen die op gespannen voet zouden staan met de mensenrechten. Gedragsdeskundigen wijzen erop dat de maatregelen een negatieve weerslag hebben op de geestelijke gezondheid van de gedetineerden (zie o.a. Mol, Verschuren & Van der Staak, 2000; Kerkhof, Ferenschild & Scherder, 2003; Blaauw & Van Marle, 2007). Door de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) is gewezen op het negatieve effect van de prikkelarme omgeving in de EBI op het psychisch functioneren van de gedetineerden (ISt, 2011: 102 e. v.). Ook wordt gewezen op de hogere kosten die de verregaande veiligheidsmaatregelen met zich mee brengen. De dagprijs van een EBI-cel is ongeveer twee tot drie keer zo hoog als die van de cellen in andere gesloten inrichtingen (Molenkamp, 2009: 44). Maar er zijn ook andere, niet op geld waardeerbare, personele kosten. Dit betreft de zware druk die het EBI-regime vermoedelijk legt op de schouders van het personeel. Erg veel duidelijkheid over de verschillende kostenposten is er niet. Tegen deze achtergrond heeft het Wetenschappelijk Onder-

7 In het kader van het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 en het programma Modernisering Gevangeniswezen is de diversiteit aan differentiaties die het gevangeniswezen de afgelopen jaren kende, teruggebracht tot zes hoofddifferentiaties (DJI, 2009). De EBI valt in de categorie gedetineerden met een extreem maatschappelijk en/of vluchtrisico. Naast de EBI kent de PI Vught twee reguliere gevangenissen (unit 6 en 7), een gevangenis voor Beheers Problematische Gedetineerden (BPG, unit 1), een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD, unit 2) en twee Penitentiair Psychiatrische Centra (PPC's, unit 3 en 4).

zoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de EBI, meer specifiek naar de verschillende 'kosten' van het regime van deze inrichting. In dit onderzoek zullen verschillende kosten worden besproken: de financiële kosten voor de belastingbetaler (hoeveel kost de EBI?), de immateriële kosten voor personeel (o.a. werkbelasting) en gedetineerden, en ten slotte de juridische kosten. Deze verschillende kosten zullen in de volgende hoofdstukken verder worden uitgewerkt.

1.2 De onderzoeksvragen

De centrale hoofdvraag in dit onderzoek is:

Welke prijs wordt betaald voor het bereiken van de doelstelling van de EBI (geen gijzelingen; geen ontvluchtingen)?

Om de centrale hoofdvraag te beantwoorden, hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:
1. Wat is de ontstaansgeschiedenis van de EBI, wat zijn de specifieke kenmerken van het EBI-regime en wat zijn de financiële kosten van de EBI?
2. Wat is de rechtspositie van de EBI-gedetineerden en wat zijn de juridische 'kosten' van het regime?
3. Hoe voeren penitentiaire inrichtingswerkers (piw'ers) het regime in de praktijk uit en welke 'kosten' brengt dit mee?
4. Hoe ervaren gedetineerden hun verblijf in de EBI en welke 'kosten' ondervinden zij?

1.3 Aanpak en methoden van onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij verschillende methoden van onderzoek gebruikt en diverse bronnen bestudeerd.

1.3.1 Interviews

We hebben verschillende soorten respondenten geïnterviewd: beleidsbepalende personen die aan de wieg stonden van de (T)EBI, personen die werkzaam zijn en/of waren in de EBI, en EBI-gedetineerden en ex-gedetineerden. Uiteindelijk zijn er 35 interviews gehouden met 40 personen, afkomstig uit de volgende categorieën:
- voormalige en huidige directeuren (DJI, PI Vught, EBI) en afdelingshoofden EBI (n = 8);

- (ex-)piw'ers EBI (n = 8);
- (ex-)gedetineerden EBI (n = 6);
- advocaten (n = 2);
- hulpverleners[8] (n = 7);
- juridisch deskundigen[9] (n = 9[10]).

Selectie respondenten
Van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en PI Vught hebben we de gegevens gekregen over
(ex-)medewerkers. De keuze voor te interviewen personen lag in de meeste categorieën (directie, gedetineerden, hulpverleners, juridische deskundigen) voor de hand; wij hebben vrijwel iedereen die tijdens ons onderzoek tot deze categorieën behoorde voor een interview uitgenodigd. Alleen bij de piw'ers, ex-gedetineerden en advocaten moest een selectie worden gemaakt.
Bij de categorie (ex-)piw'ers hebben wij rekening gehouden met een spreiding naar aantal jaren werkervaring in de EBI. De selectie van personen vond binnen deze onderverdeling *at random* plaats. De respondenten zijn per brief of per mail uitgenodigd voor het interview. Om de onafhankelijkheid en anonimiteit te waarborgen, is het management van de EBI niet betrokken geweest bij het leggen van de contacten met de piw'ers en ex-piw'ers.
Ook bij de categorie ex-gedetineerden moest een selectie worden gemaakt. Het is gelukt om via bemiddeling van advocaten drie gedetineerden te traceren, die bereid bleken om medewerking te verlenen aan een interview. Wij hebben ervoor gekozen om een ex-gedetineerde van het eerste uur van de EBI te interviewen, een ex-gedetineerde die vrij recent in de EBI gedetineerd was, alsook een ex-gedetineerde die over een langere periode meermaals in de EBI heeft gezeten.
Ten slotte hebben wij twee advocaten geïnterviewd die in de afgelopen jaren zeer actief waren in het verlenen van juridische bijstand aan EBI-gedetineerden.

Non-respons
Er was een grote bereidheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Alleen in de categorieën piw'ers en gedetineerden weigerden enkele uitgenodigde personen mee te werken aan het interview. Een beperkt aantal uitgenodigde piw'ers is niet ingegaan op de uitnodiging voor een interview, omdat zij sceptisch bleken te staan ten aanzien van de doelstelling van het onderzoek. Zij zagen in het onderzoek, dat indertijd door de voormalige directeur van de PI

8 Hieronder verstaan wij: medewerkers van onderwijs, sport, creativiteit, de psycholoog, de psychiater en geestelijk verzorgers.
9 Hieronder vallen leden van de Commissie van Toezicht, juridisch medewerkers, leden van het Bureau Selectie Detentiebegeleiding (BSD) en leden van de Selectie Adviescommissie (SAC).
10 Waaronder drie groepsinterviews. Er is een groepsinterview gehouden met twee (voormalig) juridisch medewerkers, een groepsinterview met vier leden van de Selectie Adviescommissie en een groepsinterview met twee leden van de Commissie van Toezicht.

Vught is aangekaart bij het WODC, een bedreiging voor de positie van de EBI, en meer in het bijzonder voor hun speciale EBI-toelage.[11] Een aantal geselecteerde ex-piw'ers liet – ook na een verstuurd herinneringsverzoek – niets van zich horen.

De gedetineerden zijn per brief uitgenodigd en konden via een antwoordstrookje aangeven of zij wel of niet wilden meewerken aan het interview. Aanvankelijk zegden vijf van de tien gedetineerden die tijdens ons onderzoek in de EBI verbleven toe, maar op het laatste moment zag één gedetineerde af van het interview, omdat hij er de meerwaarde niet van in zag en een ander werd op de dag van het interview overgeplaatst. De vijf weigeraars gaven geen toelichting op hun beslissing om niet mee te werken aan het interview.

Weergave en verwerking van de interviews
Er zijn semigestructureerde interviews gehouden aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 2). De basis van de topiclijst is steeds vrijwel hetzelfde gebleven, al kwam bij elke categorie respondenten de nadruk wel anders te liggen. Als de respondent daarin toestemde, is het interview opgenomen. In de meeste gevallen was hiervan sprake. De opgenomen interviews zijn vrijwel letterlijk uitgeschreven. Van de niet-opgenomen interviews is door ons na afloop een zakelijke weergave van het gesprek gemaakt. De gemiddelde duur van een interview was ongeveer 60-75 minuten. De interviews met gedetineerden hebben plaatsgevonden in de bezoekersruimte van de EBI, waar wij achter een glaswand met de betrokkenen hebben kunnen spreken. Het interview met de gedetineerden kreeg, in overleg met de EBI-leiding, de status van een advocatenbezoek. Hierdoor werd het gesprek niet afgeluisterd en vond het buiten aanwezigheid van een bewaarder[12] plaats.
Nadat alle interviews waren uitgewerkt, zijn aan de verschillende 'scènes' uit de interviews trefwoorden toegekend. Alle scènes uit de interviews met dezelfde trefwoorden zijn bij elkaar gevoegd, zodat de interviews per onderwerp c.q. trefwoord met elkaar konden worden vergeleken. In de tekst van dit rapport zijn de citaten uit de interviews van een vindplaats voorzien, bijvoorbeeld 13:18. Het eerste getal is het nummer van het interview (13), het tweede getal is het nummer van de scène van het interview. In het hier gegeven voorbeeld: de 18de scène uit interview 13. Door met name het weergeven van het nummer van het interview kan de lezer beoordelen of de geselecteerde citaten slechts uit enkele

11 Bij de oprichting van de EBI is men ervan uitgegaan dat het werk in de EBI meer van de piw'ers zou vergen dan het werken in gewone gevangenissen. De speciale EBI-toelage is – naast dat de toelage als wervingspremie is ingezet – hier een financiële uitdrukking van. De EBI-toelage werd en wordt gemotiveerd met een beroep op het bijzondere karakter van het werk in de EBI.

12 In dit rapport zullen de termen 'bewaarder', 'inrichtingswerker' en 'piw'er' als synoniemen worden gebruikt.

interviews afkomstig zijn dan wel goed gespreid zijn over de 35 interviews (zie bijlage 5 voor een overzicht van deze spreiding). In enkele gevallen is het nummer van het interview niet vermeld achter het citaat, om te voorkomen dat deze uitspraken zouden kunnen worden herleid tot concrete personen.

1.3.2 Dagrapportages en maandrapportages gedetineerden

Een belangrijk onderdeel van het EBI-regime is dat de piw'ers dagelijks van elke gedetineerde een korte rapportage maken. Op basis van deze dagrapportages worden maandrapportages opgesteld die worden gezonden naar de Selectie Adviescommissie EBI (SAC-EBI) die halfjaarlijks oordeelt over het al of niet verlengen van het verblijf van de gedetineerde in de EBI.[13] Van de tien gedetineerden die aanvankelijk tijdens ons onderzoek in de EBI verbleven, zijn de dagrapportages en maandrapportages beschikbaar. Het gegevensbestand betreffende deze gedetineerden is zeer omvangrijk. Het is belangrijk materiaal, omdat het een goed beeld geeft van de wijze waarop piw'ers dagelijks omgaan met de gedetineerden. Per gedetineerde staat dagelijks in korte bewoordingen beschreven hoe de contacten verliepen en of er zich die dag incidenten voordeden. Ook wordt – indien van toepassing – melding gemaakt van ziekte of andere problemen. Bovendien wordt – meestal summier – beschreven welke onderwerpen ter sprake zijn gekomen in telefoongesprekken die de gedetineerde voerde met familieleden en vrienden. In hoofdstuk 4 maken wij gebruik van deze gegevensbron bij het beschrijven van de werkwijze van de piw'ers.

Aanvullend is gebruik gemaakt van de (maand)rapportages over de gedetineerden in de periode 1994-2012. Ook dit betreft een omvangrijk bestand, maar de beschrijvingen van de gedetineerden door de piw'ers zijn in deze (maand)rapportages (uiteraard) oppervlakkiger dan in de dagrapportages. Deze rapportages bieden eveneens veel informatie over onder meer incidenten, conflicten, fysieke of psychische klachten van de gedetineerden. De analyse van deze resultaten zal in de hoofdstukken 4 en 5 worden weergegeven.

1.3.3 Verzameling van kerncijfers over de EBI

Voor het verkrijgen van kerncijfers over onder meer de personeelsformatie, de kosten van EBI-cellen, aantallen gedetineerden en hun verblijfsduur, aantallen opgelegde interne sancties en maatregelen, en aantallen beklagzaken, hebben wij geput uit verschillende gegevensbronnen die in de EBI en in de PI Vught aanwezig zijn. Ondanks de bereidwilligheid van de EBI om ons de gevraagde gegevens

13 Vooral de SAC-EBI notulen van 1994-2003, waarin maandrapportages zijn opgenomen, geven een goed beeld van de wijze waarop de criteria voor plaatsing, verlenging en uitplaatsing worden besproken en getoetst.

te verstrekken, is de verzameling van gegevens en kerncijfers een moeilijk proces geweest. Dit heeft dan ook meer tijd gekost dan aanvankelijk was gepland. Het gevangeniswezen kent verschillende informatiesystemen, wat informatievergaring soms erg omslachtig maakt. Met hulp van enkele medewerkers van de EBI en de systeembeheerder van de PI Vught hebben wij weliswaar toegang gekregen tot verschillende systemen, maar soms bleken de gegevens niet meer beschikbaar te zijn of was het lastig om gegevens te genereren wegens wisselingen in registratiesystemen of verwijdering van gegevens in verband met de wettelijke vernietigingstermijnen. Ook was het niet altijd mogelijk gegevens die op het niveau van de PI Vught als geheel beschikbaar waren te herleiden tot specifiek de EBI. Tevens ontbraken in een aantal gevallen de cijfers over de afgelopen jaren. Hierdoor is ervoor gekozen een aantal kerncijfers niet in de hoofdtekst van het rapport zelf, maar slechts als bijlagen toe te voegen.

1.3.4 Juridisch bronnenonderzoek

Voor het onderzoek naar de rechtspositie van EBI-gedetineerden hebben wij gebruik gemaakt van de gebruikelijke juridische methoden en bronnen, zoals regelgeving en jurisprudentie. Naast de nationale wetgeving en jurisprudentie is ook gebruik gemaakt van de internationale normering betreffende de positie van gedetineerden. In het bijzonder zijn van belang artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsmede de werkzaamheden van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT).

1.3.5 Analyse ontvluchtingen uit andere gevangenissen

Hoe vaak ontvluchten gedetineerden uit gesloten inrichtingen en hoe doen zij dat? Zou de modus operandi ook in de EBI succesvol zijn geweest? Van DJI hebben wij de beschikking gekregen over alle piketmeldingen van de 22 ontvluchtingen uit gesloten inrichtingen in de periode 2006 tot en met 2011[14] (zie bijlage 6). Met behulp van een aandachtspuntenlijst zijn de gegevens per voorval geanalyseerd (zie bijlage 3). Het ging ons daarbij voornamelijk om de modus operandi die aan elke ontvluchting ten grondslag ligt. Met de inventarisatie van veiligheidsmaatregelen die in de EBI zijn getroffen in de hand, hebben we per geval vastgesteld of de ontvluchting, gezien de wijze waarop deze heeft plaatsgevonden, ook uit de EBI had kunnen plaatsvinden. Aan de hand van deze analyse hebben wij beoordeeld of het plausibel is dat de gepleegde ontvluchtingen

14 Het jaar 2006 is hierbij als startpunt gekozen, omdat vóór dit tijdstip geen gegevens voorhanden zijn; informatie werd namelijk vóór 2006 niet geregistreerd. Mede door een interne verhuizing is tevens informatie verloren gegaan, zo kregen wij van een medewerker van DJI te horen.

kunnen worden toegeschreven aan het ontbreken van één of meer veiligheidsmaatregelen die in de betrokken inrichting niet, maar in de EBI wel aanwezig zijn.

1.3.6 Overig

Wij zijn in de gelegenheid gesteld meermaals enkele dagen in de EBI door te brengen. Meestal ging dit verblijf gepaard met het verrichten van werkzaamheden, zoals het bestuderen van daar aanwezige documenten of het afnemen van interviews. Het verblijf in de EBI bood talrijke mogelijkheden om informele gesprekken te voeren en te observeren hoe piw'ers controles uitvoerden en gesprekjes voerden met gedetineerden. Soms was het mogelijk om via het traliewerk op de luchtplaats zelf gesprekken te voeren met de gedetineerden. Van deze gesprekken op de luchtplaats hebben wij verslagen gemaakt. Voorts zijn wij in de gelegenheid geweest om enkele vergaderingen bij te wonen, namelijk van een afdelingsteam, van de SAC-EBI en van het Multi Disciplinair Overleg (MDO)[15] over de gedetineerden. Ook van deze bijeenkomsten is een verslag gemaakt. Daarnaast bood het verblijf op de EBI de mogelijkheid allerlei schriftelijke stukken op het spoor te komen, zoals het personeelsblad 'De Vossenaar' en de huisregels voor EBI-gedetineerden. Het behoeft nauwelijks toelichting dat wij ook gebruik gemaakt hebben van onderzoeksliteratuur, beleidsdocumenten en parlementaire stukken die relevant zijn in verband met het onderzoeksthema. Belangrijk in dit verband is het onderzoek van Van der Broek & Molleman (2012) naar de tevredenheid van het gevangenispersoneel. Zij hebben op ons verzoek een specifieke analyse verricht met betrekking tot de cijfers van de EBI en deze afgezet tegen de cijfers van tevredenheid van het gevangenispersoneel in andere regimes.

1.3.7 De beperkingen van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek heeft geen vergelijkende opzet. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de situatie van piw'ers en gedetineerden in andere regimes. Zodoende kunnen wij het effect van het verblijf in de EBI op het gedrag en de psyche van de gedetineerden niet vaststellen. Evenmin kan worden vastgesteld of het werken in de EBI belastender is voor piw'ers dan het werken in andere gevangenissen. Wij bieden wel een inzicht in de manier waarop gedetineerden en piw'ers hun verblijf in de EBI ervaren en beoordelen. Maar de 'kosten' van de EBI worden niet alleen door de bril van de piw'ers en gedetineerden bekeken. Op grond van de financiële gegevens waarover wij konden beschikken, zal ook over de financiële kosten van de EBI worden geschreven (hoofdstuk 2) en

15 Het Multi Disciplinair Overleg is een overleg met verschillende, bij de gedetineerden betrokken disciplines over het dagelijkse functioneren van de gedetineerden.

in hoofdstuk 3 zal vanuit juridische optiek op de kosten van de EBI worden ingegaan.
Voor het verrichten van onderzoek is de EBI een moeilijk en bijzonder gevoelig onderzoeksterrein, dat de nodige beperkingen meebracht. Wij konden in de EBI niet vrijelijk rondlopen en met de gedetineerden spreken. Als onderzoekers werden wij evenals andere zakelijke bezoekers geconfronteerd met het bijzondere veiligheidsregime van de EBI. Concreet betekende dit dat bij binnenkomst allerlei controles moesten worden doorlopen en dat wij – meer dan in een 'gewone' onderzoekssetting – zeer zorgvuldig moesten omgaan met de geheimhouding van (maatschappelijk en politiek gevoelige) schriftelijke stukken en het respecteren van de privacy van de gedetineerden. Dit betekende dat wij met grote omzichtigheid gebruik hebben gemaakt van de gegevens uit de interviews en de dag- en maandrapportages.

1.4 Wetenschappelijk onderzoek en inspectieonderzoek naar de EBI

Ons onderzoek is niet het eerste (wetenschappelijke) onderzoek dat naar de (Tijdelijke) Extra Beveiligde Inrichting wordt gedaan. Al vrij snel na de oprichting van de TEBI in augustus 1993 wordt door Verhagen & Van Grunsven (1994) een evaluatie uitgevoerd om te bezien of de werksituatie (veiligheid) van het personeel is verbeterd en de gewelddadige ontvluchtingen, die veelal door middel van gijzeling plaatsvonden, een halt zijn toegeroepen. Samenvattend concluderen zij dat er qua veiligheid duidelijke vooruitgang is geboekt ten opzichte van de Extra Beveiligde Afdelingen (EBA) binnen de reguliere gevangenissen, maar dat er enige zorg bestaat over de toekomstige psychosociale conditie van gedetineerden. Verhagen & Van Grunsven (1994: 20) benadrukken dat de TEBI, naast het beveiligingsbeleid, 'steeds oog dient te houden voor de menselijke maat'.
Daaropvolgende onderzoeken richten zich dan ook met name op de kwaliteit van de leefsituatie van de gedetineerden, de mogelijke effecten van het extra beveiligde regime op de psychische conditie van de gedetineerden, de zorg voor de psychische conditie van individuele (ex-)gedetineerden en de spanningsverhouding tussen veiligheid en humaniteit. Deze onderzoeken wijzen uit dat de EBI weliswaar de intentie en inzet heeft om het regime op deze punten te verbeteren, maar dat er desondanks ten aanzien van het psychische functioneren van de gedetineerden – ten opzichte van andere regimes – meer kans bestaat op schade aan het cognitief functioneren, op depressiviteit, achterdocht tussen piw'ers en gedetineerden en meer affectief geladen gedragingen (Mol, Verschuren & Van der Staak, 2000; Kerkhof, Ferenschild & Scherder, 2003). Hiertegenover voeren Kerkhof et al. (2003) echter aan dat het regime van de EBI wel bijdraagt aan een goed rust/activiteitenritme, waardoor een gezonder levensritme aangehouden kan worden. Daarnaast stellen zij dat niet is aangetoond dat de gedetineerden in

de EBI meer lichamelijke verschijnselen van aanhoudende psychische overbelasting zouden vertonen. De onderzoekers geven aan het einde van het rapport enkele aanbevelingen om de schade van een verblijf in de EBI voor gedetineerden te beperken (Kerkhof et al., 2003: 52).
Het spreekt voor zich dat het controversiële EBI-regime ook nauwlettend wordt gevolgd door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS, 1998) en het CPT (1993, 1998, 2002). Beide instanties hebben het regime doorgelicht en zoomden hierbij vooral in op de humaniteit en de impact van het regime op de psychische conditie van de gedetineerden. In hoofdstuk 3 wordt uitvoeriger aandacht besteed aan de rapporten van deze instanties.
In 2011 wijdt de al eerder genoemde Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) in haar rapport over PI Vught een apart hoofdstuk aan de bijzondere beveiligingsregimes, waaronder de EBI. De ISt constateert dat naast de primaire focus op veiligheid in de loop der jaren ook de terreinen zorg en begeleiding meer nadruk hebben gekregen. Toch blijven eerder genoemde pijnpunten aan de kant van de gedetineerden overeind staan. De ISt besteedt in tegenstelling tot de andere rapporten ook aandacht aan het personeelsbeleid van de EBI. Zo sluiten zij af met onder meer de aanbevelingen om binnen de EBI meer calamiteitenoefeningen te houden en het executieve personeel regelmatig te laten rouleren tussen andere units in de PI Vught.
De bevindingen en aanbevelingen in de genoemde onderzoeken en inspectierapporten sluiten aan bij de onderzoeksvragen. Ook wij gaan, met inachtneming van de in paragraaf 1.3.7 genoemde beperkingen van ons onderzoek, in op de leefsituatie van de gedetineerden, de mogelijke effecten van het extra beveiligde regime op de psychische conditie van de gedetineerden, de zorg voor de psychische conditie van individuele (ex-)gedetineerden en de spanningsverhouding tussen veiligheid en humaniteit.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de onderzoeksvraag 'Wat is de ontstaansgeschiedenis van de EBI, wat zijn de specifieke kenmerken van het EBI-regime, en wat zijn de financiële kosten van de EBI?'. De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de ontstaansgeschiedenis van de EBI worden beschreven. Tevens wordt aandacht besteed aan de destijds opgestelde beleidsuitgangspunten die tot op heden aan de basis liggen van het huidige EBI-regime. Vervolgens wordt er een eerste aanzet gegeven om het EBI-regime te karakteriseren, de ontwikkelingen in de loop der jaren te benoemen en kennis te maken met de werkers en gedetineerden van de EBI. Aan de hand van een analyse van de modus operandi van een aantal ontvluchtingen uit andere

gesloten penitentiaire inrichtingen wordt gekeken of de beveiligingsmaatregelen in de EBI zinvol zijn. Zouden deze ontvluchtingen in de EBI onmogelijk geweest zijn, gelet op de modus operandi van de ontvluchters? Tot slot volgt een inschatting van het financiële prijskaartje dat aan de EBI hangt.

Hoofdstuk 3 behandelt de onderzoeksvraag 'Wat is de rechtspositie van de EBI-gedetineerden, en wat zijn de juridische "kosten" van het regime?' Beschreven wordt aan welke wettelijke regels en huisregels EBI-gedetineerden uit oogpunt van beveiliging zijn gehouden, en welke rechten en actiemogelijkheden aan de gedetineerden zijn toegekend. De prijs die EBI-gedetineerden voor het hoge beveiligingsniveau betalen, is uit juridisch oogpunt vooral van regimaire aard. Het regime in de EBI stelt strikte grenzen aan de vrijheden van de gedetineerden, onder meer ten aanzien van het contact met anderen. Gesproken kan worden van 'juridische kosten'. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) alsook het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT, 1998; 2002) heeft zich herhaaldelijk uitgesproken over het EBI-regime, terwijl ook in de nationale jurisprudentie veel uitspraken voorhanden zijn waarin de rechtmatigheid van het EBI-regime centraal staat. Op nationaal niveau is de rechtspraak onder te verdelen in uitspraken die betrekking hebben op de plaatsing in de EBI aan de ene kant en uitspraken waarin elementen van de materiële rechtspositie van de gedetineerden in de EBI centraal staan aan de andere kant.

De beantwoording van de onderzoeksvraag 'Hoe voeren piw'ers het regime in de praktijk uit, en welke kosten brengt dit mee?' komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Onder kosten worden hier begrepen: de (mogelijke) dilemma's en conflicten die de uitvoering van het regime veroorzaakt in de contacten tussen piw'ers en gedetineerden, de werkbelasting voor het personeel en eventuele onveiligheidsgevoelens op het werk. Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is, naast de interviews met verschillende (ex-)medewerkers, ook gebruik gemaakt van onder meer de dagrapportages.

In hoofdstuk 5 staat het perspectief van de gedetineerde centraal. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag 'Hoe ervaren gedetineerden hun verblijf in de EBI, en welke "kosten" ondervinden zij?' hebben we gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken met betrekking tot de psychische belasting van het EBI-regime voor gedetineerden. Daarnaast hebben we interviews afgenomen met enkele gedetineerden en ex-gedetineerden, hulpverleners, advocaten en juridische hulpverleners. Duidelijk wordt hoe gedetineerden oordelen over hun verblijf in de EBI en welke specifieke 'kosten' (zoals negatieve weerslag op familierelaties, eenzaamheid door de beperkingen op het contact met de buitenwereld, algehele gezondheidsklachten zij ervaren als gevolg van het EBI-regime.

In hoofdstuk 6 volgt een slotbeschouwing over de prijs die voor het bereiken van de doelstellingen van de EBI wordt betaald en worden twee aanbevelingen gedaan. Uiteindelijk berust het antwoord op de vraag of de prijs voor de instandhouding van de EBI (te) hoog is op een normatief-politieke afweging, waarvoor wij als empirische onderzoekers de bouwstenen aandragen.

2 De EBI in Vught

In zijn monumentale proefschrift *Twee eeuwen gevangen* schrijft Herman Franke (1990) over de ontwikkelingen in het Nederlandse gevangeniswezen. Deze ontwikkelingen houden in dat naast vergelding en beveiliging steeds meer wordt getracht medemenselijkheid te tonen om het lot van gedetineerden te verbeteren. Volgens Franke krijgen gedetineerden steeds meer vrijheden, waarbij een grote nadruk wordt gelegd op zelfdwang. Hun gedrag wordt niet louter meer gereguleerd door fysieke opsluiting, maar ook door hun vrijheden en verantwoordelijkheden te geven. Halfopen gevangenissen, weekendverloven, elektronische detentie en het penitentiair programma zijn hiervan binnen het gevangeniswezen belangrijke voorbeelden.

Het ontstaan van de EBI staat haaks op deze ontwikkelingen. Immers, van een beroep op zelfdwang is in de EBI geen sprake en daardoor is de EBI een grote stap terug in het door Franke geschetste proces van humanisering met meer vrijheden binnen de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.[16] In dit hoofdstuk worden de achtergronden van deze ontwikkeling beschreven. In paragraaf 2.1 wordt beschreven onder welke omstandigheden de EBI is ontstaan. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de beleidsuitgangspunten en de karakteristieken van het EBI-regime beschreven, waarna in paragraaf 2.3 kort wordt ingegaan op enkele veranderingen in het huidige EBI-regime ten opzichte van de beginperiode. In paragraaf 2.4 zal aan de hand van een analyse van ontvluchtingen uit andere gesloten inrichtingen[17] worden beoordeeld of deze ontvluchtingen ook uit de EBI of onder het EBI-regime hadden kunnen plaatsvinden. Het zal duidelijk zijn dat aan het verblijf in de EBI en aan de uitvoering van het regime in de praktijk een hoger prijskaartje hangt dan aan het verblijf in en de uitvoering van het regime in een andere (gesloten) penitentiaire inrichting. Dit zal aan de orde komen in paragraaf 2.5. In paragraaf 2.6 volgt een slotbeschouwing, waarmee het hoofdstuk wordt afgesloten.

16 Het EBI-regime grijpt weliswaar niet volledig terug naar het cellulaire stelsel dat in ons land heeft gegolden van 1886 tot 1953, maar er wordt wel gezocht naar de grenzen van onder andere beperkte gemeenschap.

17 Ontvluchtingen in de periode 2006-2011.

2.1 De ontstaansgeschiedenis van de (T)EBI

2.1.1 Ontvluchten moet kunnen…

In de periode na de Tweede Wereldoorlog strijdt de resocialisatiedoelstelling om voorrang met de klassieke doelen van de gevangenisstraf, te weten beveiliging en vergelding. Hoe vreemd het in de huidige tijd ook klinkt, in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw waren ontvluchtingen uit gevangenissen aanvankelijk geen groot maatschappelijk probleem. Er vonden wel ontvluchtingen plaats, maar deze werden gezien als iets onvermijdelijks, sterker nog als iets natuurlijks. De existentiële drang van de mens naar vrijheid is een fundamenteel mensenrecht (art. 5 EVRM), vandaar ook dat ontvluchten uit detentie niet als strafbaar feit in het wetboek is opgenomen. De opvatting dat 'de illusie van het kunnen ontvluchten' niet van de gedetineerden mag worden afgenomen, past in een periode waarin het gevangenisbeleid in Nederland nog sterk is gericht op resocialisatie van gedetineerden. Volgens de penitentiaire deskundigen uit deze periode moest het bouwbeleid van het gevangeniswezen erop gericht zijn om het ontvluchten van gedetineerden niet volledig uit te sluiten (Commissie-Hoekstra, 1992: 14). Gedetineerden moesten kunnen denken dat ontvluchten mogelijk is. In de eerste plaats omdat dan het verblijf in de gevangenis berust op een eigen keuze en een appèl wordt gedaan op de zelfdwang en de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden (Franke, 1990: 634 e.v.). In de tweede plaats omdat het ontnemen van de ontvluchtingsillusie tot averechtse resultaten zou kunnen leiden. Sommige gedetineerden zouden zich dan ontwikkelen tot desperado's en de kans op geweld in de gevangenis, al of niet gepaard met gijzelingsacties, zou toenemen. In 1994 wordt door de juriste Peters nog een onversneden versie van deze beleidstheorioe gepubliceerd. Zij stelt dat de aanscherping van het EBI-regime kan leiden tot wrok en agressie van gedetineerden tegenover de bewaarders. Uiteindelijk zullen de gedetineerden vereenzamen en gevoelsarm worden, wat op den duur zou kunnen leiden tot uitbraakpogingen (Peters, 1994: 80).
De commissie-Hoekstra die werd ingesteld om een einde te maken aan een reeks ontvluchtingen neemt in 1992 echter krachtig afstand van deze opvattingen over het ontvluchten en betitelt die als 'onjuist' en 'in hoge mate gevaarlijk'. Dat de opvattingen over zelfdwang en de illusie van ontvluchten sterk veranderen, blijkt ook uit de beleidsnota *Werkzame detentie* (Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nr. 10-11) waarin wordt benadrukt dat er in elke gevangenis een geïntegreerd beveiligingsbeleid moet komen en een 'beveiligingsanalysemodel' moet worden ontwikkeld om te bereiken dat zowel de architectonische voorzieningen als de personeelsinzet erop zijn gericht dat ontvluchtingen worden voorkomen (p. 26 e.v.).

2.1.2 Crisis in het Nederlandse gevangeniswezen

De nota *Taak en toekomst van het Nederlandse Gevangeniswezen* (Kamerstukken II 1981/82, 17 539, nr. 1-2) is een voorbode van de crisis die in het gevangeniswezen zou ontstaan in de jaren negentig. De nota stipt al enkele problemen aan die later zouden zorgen voor crisissituaties in het gevangeniswezen, zoals het celtekort,[18] ontvluchtingen, de toegenomen aantallen strafzaken, de stijging van de lengte van gevangenisstraffen en de achterblijvende investeringen in het gevangeniswezen. Ondanks pogingen om hierin verbetering aan te brengen, blijven de gewenste resultaten uit. Er worden verdachten heengezonden bij gebrek aan penitentiaire capaciteit en het aantal ontvluchtingen neemt toe. In 1984 wordt een piek bereikt van 118 ontvluchtingen.
Verder verdubbelt de geregistreerde criminaliteit in 1984 ten opzichte van 1980. In 1985 wordt dan ook door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken de stormbal gehesen. De vloed van zaken, vonnissen en veroordeelden moet worden gekeerd en dat probleem kan niet alleen met meer politie, straffen en cellen worden opgelost. Er verschijnt een beleidsnota die veelzeggend het Deltaplan tegen de criminaliteit wordt genoemd. Deze beleidsnota *Samenleving en Criminaliteit* (Kamerstukken II 1984/85, 18 995) stelt radicale veranderingen in het vooruitzicht. De bestrijding van criminaliteit – of er nu sprake is van kleine criminaliteit of van georganiseerde misdaad – moet efficiënter en effectiever en moet zowel preventief als repressief zijn (Blankenburg & Van de Bunt, 1986; Franke, 1990; Uit Beijerse & Van Swaaningen, 2004). *'Samenleving en Criminaliteit* spreekt de samenleving (lokale overheden, bedrijven, burgers) erop aan om meer eigen verantwoordelijkheid te tonen in de preventie van veelvoorkomende criminaliteit. Politie en justitie moeten volgens dit plan nadrukkelijk de zorg dragen voor de bestrijding en handhaving van de zwaardere vormen van criminaliteit. Bovendien wordt gestart met een uitgebreid programma voor de bouw van penitentiaire inrichtingen.
Ondanks de extra investeringen verslechtert de situatie. In het begin van de jaren negentig worden de problemen in de strafrechtspleging en het gevangeniswezen steeds zichtbaarder door geruchtmakende incidenten. Het oplossingspercentage van de politie is laag, het aantal sepots van het Openbaar Ministerie (OM) is hoog en door vormfouten ontlopen verdachten van ernstige misdrijven soms hun veroordeling (Corstens & Machielse, 1994). In het begin van de jaren negentig komt ook de IRT-affaire in de publiciteit, die uiteindelijk leidt tot de instelling van een parlementaire enquêtecommissie naar de opsporingsmethoden die door de politie en het OM worden gebruikt in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Personen die tot een gevangenisstraf zijn veroordeeld, moeten lang wach-

18 Het groot tekort aan cellen komt voort uit een combinatie van toegenomen criminaliteit en een vertraagde uitstroom door langer opgelegde vrijheidsstraffen (Fiselier, 1995; Van Ruller & Beijers, 1995).

ten voordat zij hun straf kunnen uitzitten. Een ander gevolg van het cellentekort is dat veel aangehouden verdachten die eigenlijk in voorlopige hechtenis zouden moeten zitten, worden 'heengezonden'. Dat leidt tot veel commotie in de samenleving, vooral als heengezonden verdachten opnieuw misdrijven plegen (Kommer, 1994; Kamerstukken II 1997/98, 25 630, nr. 1-2). Ondertussen ontvluchten nog steeds gedetineerden uit de gevangenis, al wordt de piek van 118 ontvluchtingen in 1984 niet meer overtroffen.

2.1.3 Ontvluchtingen jaren tachtig en negentig

Geleidelijk komt er steeds meer politieke aandacht voor de ontvluchtingen. De inrichtingen worden beter beveiligd en er worden meer fysieke barrières aangebracht (Dubbeld, 2001). Het aantal ontvluchtingen daalt weliswaar na 1984, maar de ernst ervan neemt toe omdat zware delinquenten (met lange straffen) steeds vaker weten te ontvluchten, waarbij soms sprake is van gijzelingen van gevangenispersoneel. In 1987 wordt een ambtelijke werkgroep ingesteld, de werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden. De werkgroep adviseert speciale voorzieningen te treffen binnen enkele bestaande gevangenissen voor vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden (Ministerie van Justitie, 1987).[19] Op basis hiervan worden in 1990 aparte voorzieningen, Extra Beveiligde Afdelingen (EBA's), tot stand gebracht in vier grote (destijds in aanbouw zijnde) penitentiaire inrichtingen, te weten in Leeuwarden, Sittard, Hoogeveen en Rotterdam.[20] Aanvankelijk worden hier zowel vluchtgevaarlijke als gemeengevaarlijke gedetineerden geplaatst, maar al snel wordt duidelijk dat voor laatstgenoemden een andere aanpak nodig is en voor hen wordt opvang op andere locaties

19 Er zijn ruwweg twee strategieën denkbaar om ontvluchtingen van vluchtgevaarlijke gedetineerden te voorkomen, namelijk spreiding (*dispersal*) over verschillende inrichtingen of concentratie in één inrichting (Sparks, Bottoms & Hay, 1996; Boin, 2001). De werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden heeft de voor- en nadelen hiervan onderzocht en stelt weliswaar spreiding van de gedetineerden voor over een aantal kleine, zogenoemde extra beveiligde afdelingen, maar op deze EBA's is er wel sprake van concentratie van de populatie vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden (Kamerstukken II 1990/91, 22 183, nr. 3). De bedoeling was om de gedetineerden elk halfjaar over te plaatsen naar een andere EBA, zodat het maken van vluchtplannen zou worden bemoeilijkt (Kamerstukken II 1990/91, 22 183, nr. 3; Franke, 1990).

20 De Coornhert Liga laat zich kritisch uit over de totstandkoming van de EBA's. De EBA's zijn hen 'een doorn in het oog' (De Jong & Van Vliet, 1992: 87). In de beginjaren van de EBA's en start van de (T)EBI is het een terugkerend onderwerp in de jaarboeken van de Coornhert Liga. Belangrijke kritiekpunten die zij uiten: 1) het stelsel/gevangenisregime was al ingevoerd, alvorens er een wettelijke grondslag voor was; 2) het regime werd ingesteld terwijl het aantal ontvluchtingen al jarenlang dalende was; 3) de rechtspositie van de gedetineerden stond onder druk omdat er geluiden waren onder andere de beroepsmogelijkheden tegen de plaatsing te beperken; 4) de omschrijvingen van de maatregelen en beperkingen die opgelegd konden worden zijn vaag.

gezocht.[21] Met het concentreren van vluchtgevaarlijke gedetineerden op speciale, extra beveiligde afdelingen – van verschillende PI's – wordt afgeweken van de destijds heersende visie dat juist het concentreren van deze categorie gedetineerden nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor zowel gedetineerden als het personeel (Commissie-Hoekstra, 1992; De Lange, 2008).

De EBA's blijken een mislukking te zijn.[22] In de volgende tabel wordt duidelijk dat in de drie jaar van hun bestaan (1990-1993) maar liefst 21 gedetineerden uit EBA's weten te ontvluchten.

Tabel 1. Ontvluchtingen uit de EBA's (1990-1993)

Locatie	Datum	Aantal gedetineerden	Modus operandi
Leeuwarden	18 februari 1991	1	Inzet van een helikopter
Sittard	16 maart 1991	1	Een touwladder en een waarschijnlijk over de muur gegooid vuurwapen
Sittard	14 januari 1992	2	Dreiging met geweld en met hulp van buitenaf (ladder en auto)
Rotterdam	3 september 1992	4	Gijzeling – met gebruik van messen – van drie bewaarders
Hoogeveen	23 oktober 1992	4	Gijzeling met geweld
Rotterdam	19 januari 1993	1	Dreiging met geweld (vuurwapen)
Rotterdam	30 maart 1993	2	Gijzeling van twee bewaarders met gebruik van vuurwapen
Sittard	3 april 1993	6	Bedreiging van bewaarders met zelfgemaakte wapens
		21	

Bron: eigen bewerking van gegevens afkomstig van het Ministerie van Veiligheid & Justitie (MvV&J), Directie Gevangeniswezen

21 Bij gemeen- (beheers)gevaarlijke gedetineerden is, volgens de Commissie-Hoekstra, eerder een meer individueel gerichte c.q. sterk gestructureerde benadering geïndiceerd. De gedetineerden met louter een vluchtrisico kunnen in principe goed functioneren in een regime met veel gemeenschappelijke activiteiten (1992: 31).

22 Van 1988 tot 1991 heeft er geen enkele gijzeling plaatsgevonden, maar met de komst van de EBA's nam dit sterk toe (Dubbeld, 2001).

Het lijkt erop dat de extra beveiliging van de EBA's de gedetineerden heeft aangezet tot het gebruik van zwaardere middelen (geweld, gijzeling, helikopter, vuurwapens) om de hogere fysieke barrières te overwinnen (Dubbeld, 2001). De gewelddadige uitbraken uit deze Extra Beveiligde Afdelingen leggen een groot manco van het gevangeniswezen bloot. Kennelijk is het Nederlandse gevangeniswezen – ook in de EBA's – niet in staat vluchtgevaarlijke gedetineerden binnen te houden en zijn er te veel zwakke plekken in het systeem.
De ontvluchtingen veroorzaken veel politieke en maatschappelijke commotie. Er heerst verdeeldheid over het te voeren regime, zowel in politieke kringen als in verschillende lagen van het gevangeniswezen. In haar proefschrift, dat handelt over de crisis binnen het Nederlandse en Engelse gevangeniswezen in de jaren negentig, spreekt Resodihardjo (2009) van een institutionele crisissituatie[23] in het Nederlandse gevangeniswezen als gevolg van deze geruchtmakende ontvluchtingen. Eén van onze respondenten die indertijd medeverantwoordelijk was voor het gevangeniswezen, de heer mr. L. Elting,[24] bevestigt dit:

> 'Er was een capaciteitstekort, er waren veel heenzendingen en er waren veel ontsnappingen èn men vond het geheel te luxe … men was van plan een parlementaire enquête naar het gevangeniswezen te doen, omdat men het gevoel had dat het een corrupt zooitje was …' (3:2)

Een parlementaire enquête is er nooit gekomen, maar er wordt wel een zware commissie ingesteld, de al eerder genoemde commissie-Hoekstra, om het veiligheidsbeleid in het gevangeniswezen onder de loep te nemen. In het najaar van 1992 presenteert deze commissie haar rapport.

2.1.4 Paal en perk stellen aan de ontvluchtingen

De commissie-Hoekstra (1992) laat er geen onduidelijkheid over bestaan dat aan de gewelddadige ontvluchtingen paal en perk gesteld moet worden. Ondanks dat de commissie een deel van de uitgangspunten van het beveiligingsbeleid van de werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden (Ministerie van Justitie, 1987) overneemt, oordeelt zij verder in harde bewoordingen over de EBA's. In plaats van de door de werkgroep geadviseerde EBA's, beveelt de commissie aan de zeer vluchtgevaarlijke gedetineerden te concentreren. Zij vindt de extra veiligheidsvoorzieningen in de vier gevangenissen een halfhartige oplossing

23 Resodihardjo hanteert de definitie van Boin & 't Hart (2000: 13): 'An institutional crisis occurs when the policy sector's institutional structure experiences a relatively strong decline in (followed by unusually low levels of) legitimacy.' (2009: 29).

24 De heer L. Elting, hoofddirecteur DJI van 1992 tot 1995. Enkele respondenten zijn zo bepalend voor de beginperiode van de EBI dat deze personen – met hun instemming – met naam worden vermeld.

voor de problematiek van de ontvluchtingen, omdat de vluchtgevaarlijke gedetineerden niet alleen op de extra beveiligde afdeling zijn ondergebracht, maar overdag gebruik maken van de voorzieningen (arbeid, sport, luchten) die ook door de overige gedetineerden worden gebruikt. De zwakke plekken blijken echter niet alleen van bouwtechnische aard te zijn. Bij enkele ontvluchtingen blijkt de integriteit van medewerkers binnen het gevangeniswezen kwetsbaar te zijn. De commissie komt met het voorstel om – ten behoeve van een (kleine) categorie vluchtgevaarlijke gedetineerden – te kiezen voor een radicale oplossing. Om het gewenste veiligheids- en voorzieningenniveau te waarborgen stelt de commissie voor een tweetal nieuwe, volwaardige EBI's in te richten, die toegerust zijn met volledige voorzieningen. Dat wil zeggen: eigen en dus extra beveiligde voorzieningen voor extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden en/of voor gedetineerden wier ontvluchting tot grote maatschappelijke onrust zal leiden (Commissie-Hoekstra, 1992).[25] De commissie stelt voor – voor zover de huidige accommodaties van de EBA's dit toelaten – haar aanbevelingen[26] al door te voeren in afwachting van de nieuw op te zetten volwaardige EBI's. Het rapport van de commissie-Hoekstra is echter nog geen halfjaar oud of er hebben alweer vier nieuwe ontvluchtingen plaatsgevonden uit de EBA's. Het dieptepunt vormt een ontvluchting op 3 april 1993 uit de EBA van de gevangenis in Sittard. Zes van de zeven extra beveiligde gedetineerden weten daar te ontvluchten.

Kader 1. De ontvluchting uit de EBA-PI 'de Geerhorst' Sittard

'De zes gevangenen die zaterdagmiddag ontsnapten uit de extra beveiligde inrichting De Geerhorst in Sittard, zijn nog steeds spoorloos. Zondagavond was er nog geen enkel spoor van hen. De politie van Sittard vermoedt dat ze naar België zijn gevlucht. De zes ontsnapten zaterdagmiddag rond 14 uur, toen enkelen van hen werden gelucht. Ze bedreigden met zelfgemaakte wapens drie bewaarders en bevrijdden daarna de andere. […] De ontsnapten, die in voorarrest zaten of een gevangenisstraf uitzaten wegens zware delicten, dwongen bij hun vlucht automobilisten hun auto af te staan. In Roosteren, vlakbij de grens met België, splitsten ze zich in twee groepjes die in buitgemaakte auto's vermoedelijk naar België zijn gereden […] De ontsnapping van zaterdag is de vierde in het driejarig bestaan van De Geerhorst, dat een extra beveiligde inrichting (EBI) heeft. […] Directeur Gorissen van De Geerhorst vindt dat de ontsnapping niet kan worden verweten aan de leiding of de bewaarders. "Zolang voor zware criminelen het huidige gevangenisregiem kan blijven bestaan, zijn ontsnappingen mogelijk." De zes waren niet geïsoleerd

25 PI Vught en PI Lelystad worden aangemerkt als geschikte locaties voor deze volwaardige EBI's.

26 De aanbevelingen vinden hun onderbouwing in de beleidsuitgangspunten van de commissie-Hoekstra op het gebied van doelgroep, beveiligingsbeleid, accommodatie, regime en selectie & plaatsingsprocedures. In par. 2.2 komt dit uitgebreider aan bod.

opgesloten, maar mochten contact met anderen onderhouden in groepjes van twee of vier.
Staatssecretaris Kosto van justitie "betreurde" de ontsnapping "ten zeerste". "Maar we moeten roeien met de riemen die we hebben", aldus Kosto. Hij wees erop dat hij twee nieuwe EBI's wil laten bouwen in Vught en Lelystad. Dat worden super-zwaarbewaakte inrichtingen binnen bestaande inrichtingen. Ze krijgen elk 24 cellen en zijn bestemd voor zeer vluchtgevaarlijke gedetineerden. Het regime wordt daar strenger dan in de vier bestaande EBI's. Dat zijn zwaarbewaakte afdelingen van bestaande strafinrichtingen in Sittard, Hoogeveen, Rotterdam en Leeuwarden. Omdat de twee nieuwe EBI's er nog niet zijn, zal het regiem in de huidige inrichtingen strenger worden, zo heeft Kosto in de Tweede Kamer aangekondigd. Gevangenen mogen dan niet meer met meer dan twee tegelijk sporten en ze worden vaker overgeplaatst, binnen en buiten de inrichting.'

Bron: 'Zes ontsnapte gevangenen nog steeds spoorloos', 1993, 4 april

De gebeurtenissen in Sittard bieden een uitgelezen kans voor de gevangenisautoriteiten om het plan van de commissie-Hoekstra in praktijk te brengen. Maar om het ijzer te smeden als het heet is, is er iemand nodig die de daadkracht heeft om de ideeën te realiseren, een *moral entrepeneur*.[27] Zo iemand is aanwezig in de persoon van de gevangenisdirecteur in Vught, de heer P.F.J. Koehorst. Hij ziet evenals zijn collega's met lede ogen aan hoe schadelijk de spectaculaire ontvluchtingen uit de EBA's zijn voor het imago van het gevangeniswezen. Koehorst[28] vertelt in het interview dat wij met hem hadden:

'[…] met al die ontvluchtingen en gijzelingen vond ik het haast gênant om op feestjes te vertellen dat ik bij het gevangeniswezen werkte […] dus de avond na de berichtgeving van de ontvluchting in Sittard belde ik Elting *[directeur DJI, red.]* en opperde de idee om alle EBI-afdelingen in het land te sluiten en deze te concentreren in het oude gebouw op het terrein van Nieuw Vosseveld *[de huidige PI Vught, red.]*, dat nog dateerde uit de oorlogstijd. Dit gebouw diende daarvoor eerst aangepast en 'gijzelingsproof' gemaakt te worden.' (1:2)

27 Kempe beschrijft in het boek *Recht, macht en manipulatie* (Kempe, 1976) naar eigen interpretatie de eerder door Becker (1973) geformuleerde kenmerken van een *moral entrepeneur*: een persoon die vanuit zijn persoonlijke morele overtuiging met een enorme drive staat voor zijn waarheid en zijn kans ziet er alles aan te doen – wat tot zijn mogelijkheden behoort – deze waarheid in concrete uitvoering te realiseren.

28 De heer P.F.J. Koehorst, algemeen directeur PI Vught van 1993 tot 2000.

2.1.5 De Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI)

Koehorst heeft een oud gebouw op het oog op het terrein van de gevangenis in Vught en biedt aan dit binnen drie maanden gereed te hebben om daarin alle vluchtgevaarlijke gedetineerden uit de EBA's op te sluiten. Het Ministerie van Justitie en staatssecretaris Kosto gaan snel akkoord met de plannen.[29] Er volgt een ruim mandaat, veel geld[30] en het lukt om het gebouw voor 1 augustus 1993 voldoende gerenoveerd te hebben om het in gebruik te kunnen nemen.

Met de oprichting van de TEBI worden alle kansen en mogelijkheden benut om een fundamentele verandering te bewerkstelligen. Verschillende disciplines binnen PI Vught worden aan het werk gezet om het gebouw zo te renoveren[31] dat de kans op ontvluchten nihil is. Eerdere ontvluchtingen en gijzelingen worden geanalyseerd om er bouwkundige lessen uit te trekken. De aanbevelingen van de commissie-Hoekstra worden doorgevoerd,[32] maar er worden door Koehorst c.s. ook zelf elementen toegevoegd aan het TEBI-regime. Naast de bouwkundige aspecten wordt veel aandacht besteed aan het te voeren regime. Omdat alles erg vanuit het voorkómen van ontvluchtingen is ontworpen, worden de gedetineerden enigszins cynisch de 'architecten' van de TEBI genoemd:

> 'De gedetineerden waren de architecten van het (T)EBI-regime. Dat waren de mensen die toen ontvluchtten en zij lieten zien wat de zwakke plekken waren in de beveiliging. Daar moesten we bouwkundige en organisatorische maatregelen voor treffen.' (8:20)

De TEBI biedt uitkomst om de detentie van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden te waarborgen en tevens een veiliger werksituatie te creëren voor het personeel in de inrichting. Het strenge regime en de aangebrachte middelen worden gezien als manieren om de geloofwaardigheid van de overheid weer te versterken. Men schuwt niet om op een onorthodoxe wijze invulling te geven aan het

29 Dat het Ministerie van Justitie en staatssecretaris Kosto snel akkoord gingen, is niet zo vreemd gezien het feit dat er veel kritische vragen zijn, ook vanuit de toenmalige vaste Kamercommissie van Justitie (Kamerstukken II 1992/93, 22 999, nr. 2).

30 Volgens Elting (voormalig directeur DJI) werd er ƒ 7 miljoen toegezegd. Uiteindelijk zou het bedrag naar zijn zeggen tot het dubbele ervan zijn opgelopen.

31 Het gebouw van de TEBI, de huidige unit 1, is het enige stenen gebouw overgebleven uit de tijd van kamp Vught en had tevens een stenen buitenmuur. Daarmee voldeed het gebouw aan het criterium van een gevangenis ín een gevangenis. Koehorst geeft in het interview aan op de vraag of er ook een TEBI was geweest als er een andere directeur aan het hoofd stond: 'Een ander was misschien ook wel op de idee gekomen een tijdelijke EBI te bouwen, maar niet met mijn concept, in dat oude gebouw, niet om de oude stins om te toveren tot een tijdelijke extra beveiligde inrichting.'

32 Idem als voetnoot 21: De aanbevelingen vinden hun onderbouwing in de beleidsuitgangspunten van de commissie-Hoekstra op het gebied van doelgroep, beveiligingsbeleid, accommodatie, regime en selectie & plaatsingsprocedures. In par. 2.2 komt dit uitgebreider aan bod.

tot stand komen van de (T)EBI en het toegepaste regime, omdat de samenleving van de overheid verwacht in te grijpen. De politieke gevoeligheid in deze kwestie is evident, zo blijkt uit de enorme media-aandacht, de Tweede Kamerdebatten en de grote druk die werd uitgeoefend op minister van Justitie Hirsch Ballin en staatssecretaris Kosto. In het interview stelt Elting hoe hij deze druk tegenover staatssecretaris Kosto en de hoofddirecteur gevangeniswezen Greven onder woorden bracht:

> '[…] het regime is bikkelhard […] je kunt daar verzachting in aanbrengen, maar als dat tot een gat in het systeem leidt, krijgt dat gat uw naam mee. Het gat van Kosto, het gat van Greven. Zo zou het werken. Nul commentaar.' (3:9)

Deze politieke gevoeligheid komt ook begin 1993 tot uiting in een mondeling overleg van de vaste commissie van Justitie met de staatssecretaris, waar kritische opmerkingen worden geplaatst en vragen worden gesteld aan de staatssecretaris over de maatregelen naar aanleiding van ontvluchtingen uit de EBA's. Het merendeel van de aanwezige leden kan de oprichting van de (T)EBI onderschrijven, met dien verstande dat er nog vele vragen zijn over de invulling van het regime (Kamerstukken II 1992/93, 22 999, nr. 2). Dat geldt overigens ook voor de Vereniging van Gevangenisdirecteuren, zo blijkt uit een persoonlijk contact met de heer J. van de Brand, voormalig voorzitter Vereniging van Gevangenisdirecteuren:

> 'Objectief kijkend naar de effecten van de EBI – duidelijke afname van (zeer) ernstige incidenten – waren we natuurlijk tevreden. Subjectief kijkend naar het regime zoals dat werd ingevoerd hadden we zeker onze bedenkingen.' (32:1)

Als belangrijke voordelen van de op zichzelf staande (T)EBI worden onder andere genoemd dat het concentreren van deze groep gedetineerden op één locatie er in elk geval voor zorgt dat andere gedetineerden niet de dupe worden van de extreme maatregelen. Bovendien zou het regime in de nieuwe EBI humaner kunnen zijn, omdat het gebouw zodanig beveiligd is dat het regime met betrekking tot de leefomstandigheden minder strak hoeft te zijn.

Op 4 augustus 1993 gaat de TEBI van start en worden de gedetineerden van de EBA's Sittard, Hoogeveen en Rotterdam overgeplaatst. De overplaatsing van de gedetineerden van de EBA Leeuwarden laat nog even op zich wachten. Het lukt namelijk niet om voldoende en ervaren personeel te vinden, ondanks het feit dat er een speciale maandelijkse toelage op het salaris van de piw'ers in het vooruit-

zicht wordt gesteld.[33] Het gebouw waar de TEBI in wordt gehuisvest, heeft weliswaar een rigoureuze verbouwing ondergaan, maar om het vereiste beveiligingsniveau te kunnen garanderen worden onorthodoxe aanpassingen en maatregelen getroffen die in de uitvoering van het regime tot veel kritiek hebben geleid.[34] Zo worden er na de start van de TEBI nog boeiluiken aangebracht in de celdeuren omdat het niet veilig wordt gevonden de gedetineerden ongeboeid te verplaatsen. Ook worden er in bepaalde ruimtes ringen aan de muren bevestigd om de gedetineerde te kunnen fixeren in geval de veiligheid dit vereist. Een piw'er die in de beginjaren op de TEBI werkzaam was, vertelt tijdens een gesprek een anekdote die de zogenoemde *overkill* aan controleerbaarheid illustreert:

> '[…] dan ging er een gedetineerde naar de kapper, maar dan stond er én een camera op, én hij had zijn handboeien om, én een doorzichtige kappersmantel, én er waren nog eens twee piw'ers bij aanwezig. En dan moest er na het kappersbezoek vervolgens nog gefouilleerd en gevisiteerd worden.'

2.1.6 De overgang van TEBI naar EBI

Met de nieuwbouw van de EBI in het vooruitzicht wordt er in 1995 een projectgroep geformeerd die kritisch de ervaringen met de uitvoering van het beveiligingsbeleid, meer specifiek het spanningsveld tussen beveiliging en humaniteit, van de (T)EBI bekijkt. Deze projectgroep, genaamd Projectgroep Ontwikkeling EBI Regime[35] (POER), tornt niet aan de beleidsuitgangspunten van de (T)EBI, maar tracht in een aantal opzichten een nieuwe invulling te geven aan de uitvoering van het beveiligingsbeleid. Zo stelt de projectgroep voor de idee om gedetineerdenverplaatsingen in de EBI *remote control*[36] te laten verlopen, zo veel mogelijk los te laten, opdat er toch menselijk contact is tussen de gedetineerde en de piw'er. Verder stelt de projectgroep voor de groepsgrootte naar maximaal vier (in plaats van drie) gedetineerden te brengen. Een ander belangrijk voorstel van de projectgroep is dat de gedetineerden door middel van hun gedrag invloed zouden moeten kunnen uitoefenen op hun detentiesituatie. Immers, binnen het gehele gevangeniswezen wordt de mogelijkheid van regimedifferentiatie gezien als een belangrijk beleidsinstrument om zowel voor de gedetineerde als voor de

33 De negatieve berichtgeving over de gedetineerdenpopulatie en de landelijke toename van de celcapaciteit, waardoor er een tekort kwam aan ervaren gevangenispersoneel, was hier mede debet aan (Kamerstukken II 1992/93, 22 999, nr. 2: 2).

34 Hierover meer in hoofdstuk 3.

35 De originele rapportage van deze projectgroep is niet meer te vinden in de bibliotheek en/of de archieven van DJI. Wel wordt de rapportage genoemd in andere rapporten, zoals o.a. Mol et al., 2000.

36 *Remote control* wordt vertaald als 'op afstand bedienbaar'. Aanvankelijk was het de bedoeling dat alle deuren op afstand geopend en gesloten zouden worden, waardoor er nauwelijks *face to face* contact zou zijn tussen de piw'ers en de gedetineerden.

organisatie belangen en capaciteit op elkaar in te laten spelen. Zoals nog zal blijken, is dit advies niet meegenomen in de huidige uitvoering van het beleid en het regime.

2.2 De EBI nu

De nieuwbouw-EBI wordt ook wel het 'Elektronisch Alcatraz' (Van den Eerenbeemt, 1997, 5 september) genoemd; er is diepgaand nagedacht over de noodzakelijke architectonische en elektronische beveiliging en de gebruikte materialen. Dit alles om de samenleving te beschermen tegen het 'uitbreken' van gedetineerden met het risicoprofiel 'extreem'. De EBI heeft een eigen extra beveiligde buitenring met een 'beveiligingskoepel', waardoor lucht- en sportplaatsen ook beveiligd zijn. Vanuit intern veiligheidsbeleid is het gebouw zo gecompartimenteerd dat gedetineerden van de verschillende afdelingen onderling geen contact kunnen hebben en ook contact tussen personeel en gedetineerden is gereguleerd en verloopt gecontroleerd. De afdelingen beschikken elk over eigen voorzieningen en kunnen (indien nodig) *remote control* worden bestuurd. Er gaat geen deur in het gebouw open voordat de vorige is vergrendeld. Kenmerkend voor de EBI is dat er feitelijk een totaal gecontroleerde isolatie is van personenverkeer van binnen naar buiten en vice versa; het is een gevangenis in een gevangenis. Al deze maatregelen komen voort uit de beleidsuitgangspunten die zijn geformuleerd door de commissie-Hoekstra. De beleidsuitgangspunten krijgen in de praktijk hun uitwerking in het regime, de huisregels en het dagprogramma.

2.2.1 Beleidsuitgangspunten van de EBI

Zoals in paragraaf 2.1 uitgebreid is besproken, formuleert de commissie-Hoekstra (1992) in haar rapport een aantal beleidsuitgangspunten als basis voor het extra beveiligde gevangenisregime. De uitgangspunten zijn gebaseerd op vijf pijlers, te weten: de doelgroep waarvoor dit extra beveiligde regime is bedoeld, de maatregelen en invulling die gegeven moeten worden aan het beveiligingsbeleid, de beveiligingsvoorwaarden die aan de accommodatie worden gesteld, de concrete invulling van het regime en tot slot de indicatoren[37] waarop een gedetineerde wordt geselecteerd en geplaatst en waarop verlenging kan worden bepaald. In kader 2 worden de pijlers waarop de beleidsuitgangspunten zijn gebaseerd, toegelicht.

37 Indicatoren voor een aanwezig vluchtrisico zijn onder andere eerdere ontvluchtingen of pogingen daartoe met (dreiging met) gebruik van geweld en informatie of tips van ontvluchtingspogingen van externe instanties, geverifieerd door het meldpunt Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP). Hier wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid op in gegaan.

Kader 2. Beleidsuitgangspunten

Doelgroep

De commissie stelt voor drie – niet noodzakelijk cumulerende – criteria te hanteren waaraan de gedetineerde moet voldoen, alvorens aangemeld te kunnen worden voor plaatsing in de (T)EBI: 1) de gedetineerde heeft het predicaat van extreem vluchtgevaarlijk, 2) de gedetineerde is vluchtgevaarlijk waarbij er een gegrond vermoeden bestaat dat gebruik van geweld niet wordt geschuwd en 3) er is sprake van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico van ontvluchting.[38]

Beveiligingsbeleid

Het beveiligingsbeleid moet systematisch en consequent zijn. Ontvluchtingspogingen vanuit de EBI zelf, maar ook bevrijdingsacties van buitenaf moeten onmogelijk worden gemaakt door zeer stevige en vertragende fysieke beletsels op te werpen en er dienen zodanige middelen aanwezig te zijn dat dergelijke acties in een vroeg stadium worden gesignaleerd. Alle contacten en communicatie met derden, zowel intern als extern, dienen voorafgaand, tijdens en/of achteraf gecontroleerd te worden. In het bijzonder de contacten van de gedetineerden met de buitenwereld. Gedetineerden, bezoekers alsook het personeel moeten systematisch worden gecontroleerd op aanwezigheid van contrabande. Alle gedetineerdenbewegingen dienen fysiek begeleid en/of voortdurend gevolgd te worden. De toegestane groepsgrootte van gedetineerden dient gelimiteerd te zijn en gerelateerd aan het aantal aanwezige personeelsleden.

Accommodatie

De EBI's moeten geheel zelfvoorzienende, kleinschalige, accommodaties zijn, waarin zowel de gedetineerden als het personeel – uit het oogpunt van veiligheid – zouden moeten rouleren. Immers, door lange perioden samen te leven en samen te werken op één en dezelfde plek kunnen allerlei (groeps)processen ontstaan die moeilijk hanteerbaar kunnen zijn. Bovendien zou de gedetineerde niet de kans moeten krijgen de zwakke plekken in de organisatie te ontdekken. De accommodatie heeft een goede externe beveiligingskoepel nodig, waardoor er intern ruimte is voor een meer humaan regime.

38 De bij de oprichting van de EBA genomen beslissing om gemeengevaarlijke en vluchtgevaarlijke gedetineerden te scheiden, is doorgevoerd naar de EBI. In de EBI zitten alleen vluchtgevaarlijke gedetineerden. Amerika en Engeland hebben in het al dan niet scheiden van de gemeengevaarlijke en vluchtgevaarlijke gedetineerden een andere keuze gemaakt. Hier zijn deze groepen gedetineerden namelijk wel samen geplaatst (National Institute of Corrections (NIC), 1997; King, 1999: 171).

Regime

Daar EBI-gedetineerden doorgaans een lange straf ondergaan, stelt de commissie dat het regime niet te zeer moet afwijken van andere regimes voor langgestraften. De omtrekbeveiliging en de interne beveiliging dienen van een dusdanig hoog niveau te zijn, dat er binnen de inrichting een normaal regime kan worden gevoerd. Het grote verschil zal zitten in de nadruk die wordt gelegd op controle en controleerbaarheid. Het regime zal – binnen deze grenzen van beheersbaarheid en beveiliging – de menselijke maat als uitgangspunt dienen te nemen. Het inzetten van technische apparatuur is vanzelfsprekend, maar dient niet als vervanging van het menselijke contact tussen gedetineerden en piw'ers. Op uitvoerend niveau wordt getracht eventuele ongewenste implicaties van het beleid zo veel mogelijk te voorkomen.

Selectie en Plaatsing

De commissie behoudt de indicatoren, zoals opgesteld door de werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden, ter bepaling van het risicoprofiel van de gedetineerde. Naast een zorgvuldige afweging en beoordeling van de informatie waarop een gedetineerde wordt voorgedragen en al dan niet geplaatst in de EBI, acht de commissie het van belang dat het verblijf in de EBI niet langer moet duren dan strikt noodzakelijk is. Gedetineerden met een strafrestant van anderhalf jaar zouden in beginsel in aanmerking moeten komen voor wegplaatsing uit het EBI-circuit.

Bron: eigen bewerking rapport commissie-Hoekstra (1992)

In het juridische hoofdstuk 3 komen wij terug op de verschillende beleidsuitgangspunten. In de navolgende subparagrafen besteden wij echter al aandacht aan 'accommodatie' (par. 2.2.2), 'beveiligingsbeleid' en 'regime' en de invulling hiervan in de praktijk (par. 2.2.3). Deze laatste twee beleidsuitgangspunten zullen wij hierbij samen nemen, omdat beide onderwerpen in elkaars verlengde liggen.

2.2.2 De EBI in

In de beleidsuitgangspunten is nadrukkelijk opgenomen dat er in de EBI 'zeer stevige en vertragende fysieke beletsels moeten worden opgeworpen' om ontvluchtings- en bevrijdingsacties onmogelijk te maken (Commissie-Hoekstra, 1992). Al wie de EBI ooit een bezoek heeft gebracht of er gedetineerd heeft gezeten, weet dat dit gelukt is.

Op weg naar de EBI
Bezoekers en personeelsleden van de EBI moeten twee centrale bewakingsposten door om in de EBI terecht te komen. Bij het eerste controlepunt van de PI Vught (Centraal Post PI Vught) worden de persoonsgegevens gecontroleerd en dient iedereen 'piepvrij' de scan te passeren. IJzeren voorwerpen, sleutels, mobiele telefoons, et cetera worden in kluisjes achtergelaten. Vervolgens worden de betrokken personen in een sluis geleid. Als de deur achter de bezoekers in het slot valt, kan de volgende deur geopend worden. Met dit systeem van deuren, die pas opengaan als de andere deur is gesloten, zal de bezoeker nog vaker worden geconfronteerd. Na het passeren van het eerste controlepunt komen bezoekers en personeelsleden terecht op het terrein van de PI Vught. Na een wandeling van ongeveer 10 minuten wordt een betrekkelijk klein, hoog ommuurd gebouw bereikt, waarin de EBI is gehuisvest. Bij aankomst in de EBI is er een tweede controlepost, waar wederom detectiepoortjes zijn. Deze controlepost regelt al het in- en uitgaande verkeer naar de EBI, aan de hand van een groot aantal bewakingsmonitors. Als er binnen de EBI een incident plaatsvindt, neemt deze centrale alle regie over omtrent het openen of sluiten van de deuren in de EBI. Bij een incident is het consigne dat de deuren dicht blijven. Aan gedetineerden wordt bij binnenkomst uitleg gegeven over dit 'dichtedeurenbeleid', dat erop is gericht te voorkomen dat een gedetineerde zich door middel van het gijzelen van een personeelslid een weg naar buiten baant.

Men doet er ongeveer 30 minuten over om vanaf de eerste controlepost de EBI binnen te gaan. Wie voor het eerst de EBI betreedt, raakt gedesoriënteerd door het labyrint van gangen, sluizen en kleuren. De gangen worden 'looplijnen' genoemd en geven de route aan waarlangs verplaatsingen moeten verlopen. De looplijnen zijn zo aangelegd dat gedetineerden van de verschillende afdelingen gescheiden van elkaar verplaatst kunnen worden. Ook zijn er aparte looplijnen voor personeel en gedetineerden. De looplijnen hebben elk een eigen kleur, zodat duidelijk is voor wie welke route is bestemd. Gedetineerden van verschillende afdelingen mogen elkaar onder geen beding zien.

Uiteindelijk komt men na het passeren van enkele sluizen 'automatisch' aan bij één van de drie observatieposten van de EBI, van waaruit alle elektronische beveiligingshandelingen, zoals het openen en sluiten van deuren, op de verschillende afdelingen worden verricht. Bewaarders kunnen niet zelf deuren openen, maar moeten bij elke deur toestemming vragen aan de bewaarder in de observatiepost, die vervolgens de deur ontgrendelt.

Aangekomen op de afdeling
De nieuwbouw-EBI bestaat uit vier taartpunten, ofwel vier afdelingen. Per afdeling zijn er zeven cellen, waarvan er één cel altijd onbezet moet blijven om celcontrole te kunnen uitoefenen. Vanwege de lage bezetting van afgelopen jaren is

sinds enkele jaren één afdeling buiten gebruik. De capaciteit van de EBI bestaat daarom momenteel uit achttien cellen. Vanuit een observatiepost kunnen twee afdelingen van de EBI, inclusief de luchtkooien, worden gemonitord. Deze post is een kleine ruimte waar geen direct daglicht binnenvalt. Meerdere beeldschermen geven het loopverkeer op de afdelingen in de EBI weer, zodat de observant die 'achter de knoppen' zit de deuren *remote control* kan openen en mee kan kijken naar de activiteiten van de penitentiaire inrichtingswerkers en de gedetineerden. De observatiepost is het zenuwcentrum van het permanente toezicht dat binnen de EBI wordt uitgeoefend. Op alle plekken, met uitzondering van de persoonlijke cellen en enkele toiletten die zich buiten de cellen bevinden, wordt via microfoons meegeluisterd en met camera's meegekeken. Deze gegevens worden niet op tape vastgelegd. De observatiepost is dé plaats waar alle in dienst zijnde inrichtingswerkers zitten, koffiedrinken, overleggen, rapporteren, lijsten afvinken, et cetera. De observatiepost bedient twee afdelingen; bij elke afdeling zijn volgens dienstrooster overdag twee bewaarders in dienst. Er kunnen dus vijf personen in de observatiepost zitten, maar meestal is het een komen en gaan van bewaarders, omdat zij op de afdeling allerlei werkzaamheden moeten verrichten. De observant moet alert en geconcentreerd kunnen werken in een ruimte waar iedereen dicht op elkaar zit, alles hoort en ziet van elkaar. Vanuit de post kunnen de bewaarders door een glaswand de gedetineerden observeren die op de luchtplaats lopen. Omgekeerd kunnen de gedetineerden de bewaarders observeren. De luchtplaatsen zijn aan de bovenkant voorzien van tralies om te voorkomen dat een gedetineerde door een helikopter wordt opgepikt.

De bezoeker die de EBI binnenkomt, wordt getroffen door de stilte die er heerst. Dit wordt niet alleen door bezoekers, maar ook door de bewaarders opgemerkt als een belangrijk verschil met andere gevangenissen. In de meeste gevangenissen is het volgens een bewaarder altijd een 'takkenherrie' en hij vindt de rust op de EBI 'erg prettig' (15:25). Deze stilte is niet alleen het gevolg van het geringe aantal gedetineerden of het type gedetineerden dat op de EBI verblijft, maar wordt ook veroorzaakt door de glazen scheidingswanden die zijn aangebracht om te voorkomen dat er te veel *face to face* contacten zijn tussen gedetineerden en bewaarders (hetgeen het gijzelingsgevaar reduceert). Zo zijn de fitnessruimtes van de afdelingen geheel met glas afgeschermd en dit geldt ook voor de gang waarin de cellen zijn. Het verblijfsgedeelte van de gedetineerden oogt daardoor als een moderne transparante vide. Op de begane grond bevinden zich de cellen, de fitnessruimtes en de luchtkooien. Op de vide is een keukentje, een studieruimte en een 'huiskamer'. De huiskamer is een kleine recreatiezaal met drie betonnen wanden en een glaswand. De wanden zijn gekleurd en er is geprobeerd een sfeer van huiselijkheid te creëren. Er staan in de ruimte een zitbank, een tafel en een televisie. Bovendien zijn er een landelijke ochtendkrant en een spelcomputer aanwezig. Aan de muur hangt een kleurrijk schilderij, dat is vervaardigd door

één van de gedetineerden. In deze ruimte is volledig toezicht mogelijk door middel van camera's en geluidsontvangers.

2.2.3 *Beveiligingsbeleid, regime en huisregels*

De EBI heeft de bestemming van zowel huis van bewaring (HvB) als gevangenis[39] en er geldt primair een extra beveiligd regime van beperkte gemeenschap.[40] Daarnaast is de EBI eveneens aangewezen als inrichting met een individueel regime, indien en voor zover dat voor een gedetineerde noodzakelijk is. Gedetineerden die in de EBI worden geplaatst, krijgen een boekje van meer dan zeventig bladzijden voorgelegd waarin alle huisregels vermeld staan. In dit boekje wordt beschreven wat de gedetineerden kunnen verwachten (dagprogramma, bezoekregeling, verzorging) en welke mogelijkheden het personeel heeft om te controleren, geweld te gebruiken, de orde te handhaven en te bestraffen. Ook wordt ingegaan op de rechtspositie van de gedetineerden: de mogelijkheden van verzoekschriften, beklag en beroep worden concreet weergegeven. In hoofdstuk 3 en incidenteel ook in de andere hoofdstukken zal concreet op het regime, de rechtspositie van de gedetineerden en de huisregels worden ingegaan.

In 2.1.1 wezen wij op de penitentiaire 'beleidstheorie' dat elke gedetineerde de illusie moet kunnen hebben dat ontvluchten mogelijk is. Voor zover de EBI op een beleidstheorie is gebaseerd, dan is het de radicale ontkenning van deze gedachte. De mate van beveiliging[41] en het regime van de EBI zijn erop gebaseerd om de gedetineerden op dit punt alle illusies te ontnemen. Gedetineerden die aan de criteria voor plaatsing in de EBI voldoen, mogen onder geen beding kunnen ontvluchten. 'Het gevangeniswezen moet delinquenten opsluiten en opgesloten houden' (Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nr. 10-11: 12). Dit is de grondgedachte achter de EBI. In diverse rechtszaken wordt de Staat uitgedaagd om te beargumenteren waarom zulke strikte beveiligingsmaatregelen, zoals de steekproefsgewijze visitaties (zie voor verdere uitleg hierover par. 3.5), noodzakelijk zijn. In de verdediging van deze praktijk stelt de Staat onder meer dat van een dergelijke steekproef 'een afschrikwekkende werking (kan) uitgaan, hetgeen de veiligheid in de inrichting kan vergroten (in de zin dat gedetineerden minder gaan zoeken naar "gaten" in het beveiligingssysteem)' (Rechtbank 's-Gravenhage 7 juli 2003, LJN AH9275).

39 In de beginjaren van de TEBI werden preventief gehechte gedetineerden en afgestrafte gedetineerden nog op afzonderlijke afdelingen in de TEBI geplaatst, maar vanaf 1995 worden zij bij elkaar geplaatst.

40 In dit type regime gelden restricties voor wat betreft de gemeenschappelijke activiteiten (zie ook par. 3.4).

41 Het gevangeniswezen onderscheidt – conform de Penitentiaire beginselenwet (PBW) – vijf niveaus van beveiliging, van extra beveiligd tot zeer beperkt beveiligd.

Dat elke illusie om te kunnen ontvluchten de gedetineerde wordt ontnomen, komt niet alleen tot uiting in de beveiligde bouwtechnische en regimaire elementen van de EBI, maar ook in de huisregels.

Huisregels
De huisregels[42] van de EBI zijn met de invoering van de Penitentiaire beginselenwet (PBW) in 1999 door de toenmalige minister van Justitie Korthals meer geformaliseerd en geëxpliciteerd. Hij stelt dat de EBI een zodanige 'aparte positie' inneemt binnen het gevangeniswezen, dat afzonderlijke huisregels noodzakelijk zijn.

> '[…] In de EBI geldt een aantal extra veiligheidsmaatregelen, welke in het regime geïntegreerd zijn. Daar waar dat voor de handhaving van de orde en veiligheid noodzakelijk is, wijkt de nadere invulling van de rechten en plichten van de gedetineerden, binnen de gegeven wettelijke kaders van de Penitentiaire beginselenwet af van hetgeen in overige penitentiaire inrichtingen gebruikelijk is. Hierom ben ik van mening dat voor de EBI niet kan worden volstaan met het model huisregels zoals dat voor de penitentiaire inrichtingen is ontworpen […]' (*Stcrt.* 1998, 233, in werking getreden op 1 januari 1999)

De huisregels zijn te zien als een concrete uitwerking van een aantal beleidsuitgangspunten. In kader 3 is een aantal huisregels geclusterd, waarna verdere uitleg volgt.

Kader 3. Huisregels: concrete uitwerking van de beleidsuitgangspunten
Huisregels ten aanzien van contact met de buitenwereld:
- Ongecontroleerde contacten met personen buiten de inrichting zijn niet mogelijk.
- Contacten met personen van buiten de inrichting vinden altijd plaats in een ruimte, waarin de gedetineerde door middel van een glazen scheidingswand van de bezoekers wordt afgescheiden. Familie in de eerste graad en de echtgenote (of duurzame relatie) vormen hierop een uitzondering: eens per maand is er de mogelijkheid – onder strikte voorwaarden – hen zonder glaswand te ontvangen.

Huisregels ten aanzien van contact binnen de EBI:
- Het personeel is – bij fysiek contact met de gedetineerde – altijd in de meerderheid.
- De gedetineerde is bij fysiek contact met het personeel altijd alleen.

42 In het juridische hoofdstuk 3 komen de huisregels uitgebreid aan de orde.

- Het is niet toegestaan om contact te hebben met gedetineerden van andere afdelingen binnen de inrichting.

Huisregels ten aanzien van activiteiten:
- Bij gemeenschappelijke activiteiten is de groepsgrootte beperkt (twee tot vier gedetineerden).
- Gemeenschappelijke activiteiten vinden alleen plaats met gedetineerden van dezelfde afdeling.
- Voorspelbaarheid ten aanzien van activiteiten en personen dient – vanuit veiligheidsoverwegingen – te worden voorkomen. Dit kan namelijk leiden tot een zwakke plek in de veiligheidskring.

Bron: eigen bewerking Huisregels EBI (2011)

Contact met de buitenwereld

Het meest verstrekkend en het meest karakteristiek voor het EBI-regime zijn in feite de restricties in het contact met de buitenwereld. Immers, er wordt toezicht uitgeoefend op alle contacten tussen gedetineerden en de buitenwereld. Het betekent concreet dat bezoek, telefoonverkeer en post aan allerlei regels zijn gebonden en altijd gecontroleerd worden. In de huisregels wordt concreet aangegeven hoe deze controle op de communicatie van gedetineerden met de buitenwereld wordt verricht.

Het contact tussen gedetineerde en buitenwereld wordt binnen de EBI zelf onder strenge controle gehouden. Naast het controleren van de *face to face* contacten via glazen scheidingen zijn ook de andersoortige contacten met de buitenwereld (telefoon, brief, computer) – zoals ook uit hoofdstuk 3 zal blijken – aan grote beperkingen onderworpen. Er wordt geen brief verzonden of ontvangen, of een telefoongesprek gevoerd zonder dat de bewaarders de inhoud ervan kennen. De telefoongesprekken worden live afgeluisterd, opgenomen en bewaard. Op deze wijze is het moeilijk om berichten vanuit de EBI te zenden of te ontvangen zonder dat het personeel daarvan kennis kan dragen en kan ingrijpen. Maar helemaal waterdicht is het systeem ook weer niet. Immers, de gedetineerde kan de krant ontvangen en bijvoorbeeld via de rubriek 'mededelingen' codeberichten lezen die speciaal voor hem bedoeld zijn.

De sterke afgrendeling van de buitenwereld zou, zoals in enkele andere landen wordt toegepast, gecompenseerd kunnen worden door een grotere mate van bewegingsvrijheid te geven aan de gedetineerden binnen de gevangenis. Hoewel dit kan leiden tot onderlinge conflicten en gewelddadigheden, is er in elk geval de mogelijkheid van sociale controle en directe interventies als er onenigheid of vechtpartijen ontstaan. De EBI is duidelijk op een ander concept van beveiliging gestoeld: geen grotere bewegingsvrijheid voor gedetineerden binnen de EBI als compensatie voor de strikte afscherming van de buitenwereld.

Contact binnen de EBI
Een andere karakteristiek van het EBI-regime komt naar voren in de regelgeving met betrekking tot de contacten binnen de EBI tussen personeel en gedetineerden, en tussen gedetineerden onderling. Ook deze contacten worden volledig onder controle gehouden. Kenmerkend voor het EBI-regime is dat het aantal fysieke contacten tussen gedetineerden en personeel sterk beperkt is. Piw'ers mogen uitsluitend fysiek contact hebben als er hooguit één gedetineerde in de ruimte aanwezig is. Dit uitgangspunt, dat sterk beïnvloed is door wat er aan de oprichting van de TEBI voorafging (ontvluchtingen door gijzelingen van het personeel), bepaalt in belangrijke mate het sociale klimaat in de EBI.
Ook mogen bewaarders zich niet in de huiskamers ophouden als er meer dan één gedetineerde aanwezig is. Er bestaat een gulden regel dat gevangenispersoneel alleen in een situatie van getalsmatig overwicht *face to face* contact met gedetineerden mag hebben. In de praktijk wordt hieronder alleen de situatie begrepen waarin twee bewaarders tegenover één gedetineerde staan. Andere varianten, zoals drie bewaarders tegenover twee gedetineerden, zijn niet toegestaan, ook al is er dan sprake van een getalsmatig overwicht. Wanneer twee gedetineerden in de huiskamer zitten, kunnen de bewaarders vanachter het glas toekijken wat er gebeurt. Volgens de dienstinstructie is het uitgangspunt dat de bewaarders niet de ruimte betreden, ook niet als er een handgemeen tussen gedetineerden ontstaat.

De *face to face* contacten tussen de gedetineerden en andere personen worden in de EBI door het sluissysteem en de glazen scheidingswanden zo veel mogelijk beperkt. De glaswanden zijn de gevangenisbuitenmuren binnen de gevangenis. Dit is typerend voor de EBI. Op deze manier wordt het risico van het binnensmokkelen van contrabande of van het gijzelen van het personeel tot een minimum beperkt. Dit heeft tot gevolg dat de hulpverleners veelal enkel contact met de gedetineerden hebben via deze glazen scheidingswand. Zo heeft de sportinstructeur in de sporthal geen direct contact met de gedetineerden. Hij moedigt de sporters achter het glas via een luidspreker aan en geeft instructies. Zelfs de gesprekken tussen gedetineerden met de psycholoog of geestelijk raadsman vinden gescheiden door een glaswand plaats. Zij kunnen de gedetineerden soms op de gang of aan de celdeur aanspreken, maar dan zijn er altijd minimaal twee bewaarders in de buurt aanwezig. Niet alleen het gevangenispersoneel wordt zo veel mogelijk door het glas gescheiden van de gedetineerden, ook het overleg met de advocaat van de gedetineerde en gesprekken met familieleden tijdens het bezoek vinden in de regel plaats achter glas. Zoals in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet, mogen gedetineerden thans onder bepaalde omstandigheden hun directe verwanten en advocaat zonder glazen scheidingswand ontmoeten. Hoe gedetineerden met die mogelijkheid omgaan, zal in hoofdstuk 5 blijken.

Activiteiten
Uit veiligheidsoverwegingen wisselt de volgorde van de programmaonderdelen per dag. De gedetineerde zou daardoor eventuele ontvluchtingsplannen niet kunnen voorbereiden, doordat hij de oriëntatie mist van zijn dagindeling. Over bepaalde activiteiten, zoals een bezoek aan de rechtbank, krijgen de piw'er en gedetineerde pas in een laat stadium bericht. In het dagprogramma zijn de volgende activiteiten opgenomen: luchten, sport, onderwijs & vorming en recreatie. Het dagprogramma en de flexibiliteit waarmee dit – binnen de grenzen van de interne veiligheid – kan worden gehanteerd, is mede afhankelijk van het aantal gedetineerden op een afdeling en de samenstelling van de gedetineerden die al dan niet met elkaar in contact mogen komen. Hoewel zeker niet standaard, kan dit in de praktijk betekenen dat een gedetineerde hierdoor 21 uur op cel verblijft. Zo vertelt een gedetineerde die geen contact mocht hebben met bepaalde medegedetineerden tijdens het interview:

> 'Ik zit 21 uur op cel. Mijn rooster is dat ik per dag twee uur recreatie en één uur luchten heb. Ik ben alleen, in een isolement. Alles is alleen: luchten, hardlopen, sporten, in de keuken. Alles is individueel' (23:1)

2.3 De EBI door de jaren heen

Gedurende de afgelopen twee decennia zijn de beleidsuitgangspunten van de (T) EBI onveranderd gebleven. Eén van de respondenten vertelt:

> '[…] maar echt een versoepeling heb ik niet meegemaakt. Het was wel zo dat er accentverschillen zijn, maar dat heeft meer met de persoon van de directie te maken. De één was toch wat meer aanspreekbaar dan de ander, maar echt fundamentele veranderingen in het beleid zijn er nauwelijks geweest.' (29:1)

Toch hebben er – door de jaren heen – wel een aantal veranderingen plaatsgevonden en zijn er enkele aanpassingen doorgevoerd op het gebied van regime, huisregels en bejegening. De doelgroep is op papier weliswaar gelijk gebleven, maar in de praktijk heerst het gevoel – zo blijkt uit de interviews – dat er een ander type gedetineerde in de EBI zit dan in de beginjaren. Ook is er een verschuiving te zien in de competenties die worden gevraagd aan de piw'ers. Waar het personeel in de beginjaren vooral 'blauw' georiënteerd moest zijn, worden nu ook meer sociale competenties gevraagd.

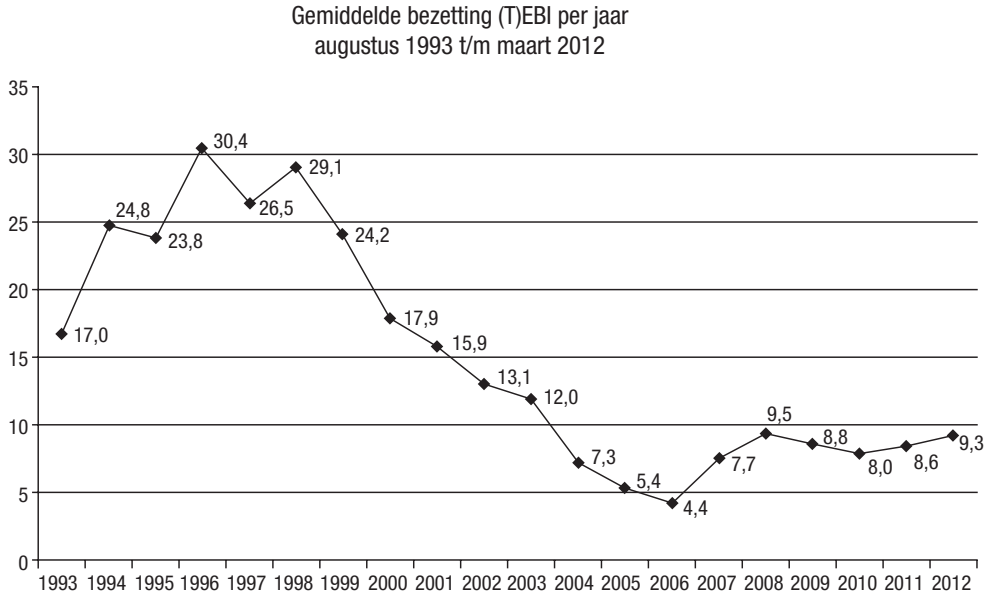
2.3.1 Gedetineerden toen en nu: profiel en capaciteit

De criteria waarop een gedetineerde in de EBI wordt geplaatst zijn – door de jaren heen – gelijk gebleven. Bij de plaatsings- en verlengingsbeslissingen draait

het steeds om de bepaling van de vluchtgevaarlijkheid van de betrokken gedetineerden, in combinatie met de ernst van het misdrijf of de gevaarlijkheid van de dader. Ook zonder aanwijzingen van vluchtgevaarlijkheid kan een gedetineerde in de EBI geplaatst worden; de kans op ontvluchten van deze gedetineerden wordt laag geschat, maar zij hebben zulke ernstige misdrijven gepleegd dat er grote maatschappelijke onrust en ophef zou ontstaan als die kleine kans wordt gerealiseerd. Deze gedetineerden zitten op grond van het zogeheten onrustcriterium in de EBI.
De vluchtgevaarlijkheid wordt enerzijds afgeleid uit eerder vluchtgedrag van de gedetineerden, anderzijds kan de vluchtgevaarlijkheid afgeleid worden uit de informatie die er is over de positie die de betrokkene heeft in een criminele organisatie; de redenering is dan dat de gedetineerde als belangrijk lid van een criminele organisatie wellicht van buitenaf bevrijd zou kunnen worden.
Bij de besluitvorming over de plaatsing van de tien gedetineerden die tijdens ons veldonderzoek in de EBI verbleven, wordt in negen gevallen 'vluchtgevaarlijkheid' genoemd als reden om de betrokkenen in de EBI te plaatsen. In zes van deze negen gevallen heeft de gedetineerde in het verleden één of meer ontvluchtingen verricht. In de overige drie gevallen was er geen sprake van eerder vluchtgedrag, maar wordt de vluchtgevaarlijkheid vastgesteld op grond van de belangrijke positie van de betrokkenen in criminele organisaties. In één uitzonderlijk geval wordt vluchtgevaarlijkheid niet als reden genoemd, maar wordt gewezen op de grote maatschappelijke onrust die zou ontstaan als de betrokkene zou ontvluchten. In de overige negen gevallen worden beide gronden van toepassing verklaard.

In de afgelopen twee decennia zijn 175 gedetineerden in de EBI geplaatst. Sommigen zijn meerdere keren in de EBI geplaatst; het aantal unieke personen bedraagt 155.

Figuur 1 Kerncijfers over aantallen gedetineerden EBI (1993-2012)



Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Zoals blijkt uit figuur 1 is het aantal gedetineerden dat in de EBI wordt geplaatst gestaag gedaald. Van een piekbezetting van circa 30 gedetineerden in 1996, is er momenteel sprake van een stabiel laag aantal van een gemiddelde dagbezetting van circa negen gedetineerden in de afgelopen jaren. Van 1993 t/m 2002 verbleven er in totaal 128 gedetineerden in de EBI en van 2003 tot maart 2012 zijn er 47 gedetineerden in de EBI geplaatst.
Van een aanzuigende werking van de EBI is dus geen sprake geweest: de aanwezigheid van EBI-capaciteit heeft niet de vraag naar de EBI vergroot. Niet alleen het aantal plaatsingen, maar ook de verblijfsduur van de gedetineerden in de EBI is beperkt gebleven. De gemiddelde verblijfsduur van de gedetineerden is 18,82 maanden, met een standaardafwijking van 16,74 maanden (zie figuur 3, opgenomen in bijlage 4). Van de tien gedetineerden die tijdens ons onderzoek in de EBI verbleven, zit de helft korter dan twee jaar in de EBI. Eén van de gedetineerden spant de kroon met een verblijfsduur van 6,5 jaar in de EBI.

Volgens enkele respondenten die de geschiedenis van twee decennia EBI konden overzien, zou er sprake geweest zijn van een verandering van de populatie. Werd de EBI in de beginjaren bevolkt door gedetineerden die al eerder uit gevangenissen waren ontvlucht, tegenwoordig zouden – volgens deze respondenten – in de EBI personen zitten die niet zozeer door hun fysieke mogelijkheden, maar door hun machtspositie in criminele organisaties in staat zijn te ontvluchten. Deze nieuwe categorie gedetineerden zou volgens de respondenten over het alge-

meen rustiger, ouder en intelligenter zijn dan de eerstgenoemde categorie. Maar de vraag is of de EBI-populatie inderdaad ingrijpend is veranderd. Afgaande op de leeftijd is er niet veel veranderd (zie figuur 6, opgenomen in bijlage 4). Bij binnenkomst in de EBI is het merendeel van de gedetineerden tussen de 21 en 50 jaar, met een piek van 31 tot en met 40 jaar. Slechts enkelen zijn jonger[43] dan 21 jaar of ouder dan 50 jaar. Echter, als we de gemiddelde leeftijd in de begintijd van de EBI (1993 t/m 2002) vergelijken met de tweede periode (2003 tot maart 2012) dan blijkt de gemiddelde leeftijd nauwelijks te verschillen.[44]
Ook kan niet worden aangetoond dat er verschillen zouden bestaan in de aard van de daders en hun machtspositie in criminele organisaties. In de archieven van de EBI is niet nauwkeurig bewaard gebleven welke typen gedetineerden in de EBI verbleven en voor welke typen delicten de gedetineerden in voorlopige hechtenis zaten of veroordeeld waren. De indruk van de respondenten dat de EBI te maken heeft met een andere categorie 'bewoners' kan dus feitelijk niet worden ondersteund of weerlegd. Van de tien gedetineerden die wij in de EBI troffen, hadden er negen de Nederlandse nationaliteit. De meerderheid van deze tien gedetineerden had al eerder in de gevangenis gezeten voor het plegen van geweldsmisdrijven en/of vermogensmisdrijven. Op twee uitzonderingen na waren het geen gedetineerden die worden aangemerkt als (voormalige) kopstukken in criminele organisaties. De gedetineerden zitten straffen uit voor uiteenlopende, 'klassieke' misdrijven, zoals drugshandel, ernstige zedenmisdrijven, liquidaties van personen en zware vermogensmisdrijven met geweld.

2.3.2 *Werkers toen en nu: profiel en capaciteit*

Bij de start van de TEBI koos circa 10% van de piw'ers er destijds niet zelf voor in de TEBI te gaan werken, maar zij gaven gehoor aan het dringende verzoek van de toenmalige directie (Verhagen & Van Grunsven, 1994: 48). Dit wordt bevestigd door één van onze respondenten: *'Je had geen keus, je moest gewoon'* (13:1). Van het personeel werd een uniforme wijze van werken verwacht; strikt regelgebonden, waarbij eigen beslisruimte zo veel mogelijk werd uitgesloten. In de interviews komt naar voren dat men vooral op zoek was naar *'zwart/wit-denkers'* (1:1). Het zwaartepunt van de bewakingsfuncties in de EBI lag in de beginperiode vooral daarop en minder op de sociale vaardigheden in de omgang met gedetineerden. In het functieprofiel van de huidige EBI-piw'er worden juist dergelijke sociale competenties genoemd: integriteit, interpersoonlijke sensitiviteit, flexibiliteit, initiatief, stressbestendigheid, samenwerken en leervermogen.

43 In de beginjaren werden er ook gedetineerden van onder de 21 jaar geplaatst op de EBI.

44 In de periode 1993 t/m 2002 is de gemiddelde leeftijd 35 jaar. Dit ligt iets lager dan de gemiddelde leeftijd in de periode 2003 tot maart 2012. Dan is de gemiddelde leeftijd van de gedetineerden namelijk 38 jaar. Een reden die daarvoor genoemd kan worden, is dat in het eerste tijdvak er ook jongvolwassenen van onder de 21 jaar in de EBI werden geplaatst.

De personele formatie van de EBI is – als gevolg van de lagere instroom – in de loop der jaren ook afgenomen. Waar in 1995 de EBI bestond uit 7 teams van elk 16 piw'ers, bestaat de EBI momenteel uit 3 teams met respectievelijk 12, 15 en 15 piw'ers. Per EBI-afdeling is echter de personele formatie min of meer constant gebleven. Dit heeft te maken met de eisen die het regime – tot de dag van vandaag – stelt aan de personele formatiesterkte die per etmaal wordt ingezet. Er dient te allen tijde sprake te zijn van getalsmatig overwicht van piw'ers op gedetineerden en omdat in bepaalde gevallen gedetineerden niet bij elkaar op één afdeling mogen verblijven, kan het voorkomen dat de afdelingen weliswaar minimaal bezet zijn, maar dat er toch volledig personeel ingepland moet staan, vanwege het getalsmatige overwicht. Het merendeel van de piw'ers is man. Per team is er slechts één vrouwelijke piw'er.

Tabel 2. Gemiddelde bezetting EBI-afdelingen (2012)

Personeelsleden EBI			
Bezetting per dag	**Ma t/m vr overdag**	**Za t/m zo overdag**	**'s Avonds en 's nachts ('verlengde nachtdienst')**
Afdelingshoofd	2	1	
PIW'er	13	9	2
Complexbeveiliger	3	2	1

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de EBI, eigen bewerking

Aanvankelijk was het – uit veiligheidsoogpunt – de bedoeling dat de EBI-piw'er steeds zou rouleren. Dit idee is losgelaten. Dat heeft ertoe geleid dat de EBI-piw'er lang op dezelfde plaats en soms zelfs in hetzelfde team werkt. De gemiddelde leeftijd van de piw'ers in de EBI stijgt dan ook gestaag. Tabel 3 geeft een overzicht van de leeftijd van de piw'ers op de EBI. Meer dan de helft van de piw'ers is van middelbare leeftijd.

Tabel 3. Leeftijdscategorieën piw'ers van de EBI 2012 (n = 42)

Leeftijd in jaren	**25-34 jaar**	**35-44 jaar**	**45-54 jaar**	**55-59 jaar**	**60+ jaar**
Aantal medewerkers	1	13	23	5	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de EBI, eigen bewerking

Hoewel de functie van piw'er sterk is vertegenwoordigd, zijn er meerdere functies verbonden aan de EBI. Tabel 4 geeft een totaal overzicht van de huidige functies, de daarbij behorende fte's binnen de EBI, de salarisschaal waarin de functie is ingedeeld en aan welk werk- en denkniveau men moet voldoen om de functie te kunnen vervullen. De sportleraar, de leraar, de verpleegkundige, et

cetera zijn niet specifiek in dienst van de EBI, maar leveren een gering aantal uren hun diensten.[45]

Tabel 4. Personeelsoverzicht EBI (2012)

Personeelsleden EBI			
Aantal personeelsleden	**FTE**	**Inschaling**	**Opleidingseis**
Plv. vestigingsdirecteur	1	14	Academisch werk- en denkniveau
Afdelingshoofden	3	9	HBO werk- en denkniveau
PIW-ers	42	6 of 7	MBO SPW niveau 4
Teamleider complexbeveiliging	0,66	8	MBO+ werk- en denkniveau
Senior complexbeveiliger	3	5	MBO niveau 2
Medior complexbeveiliger	10	4	MBO niveau 2
Senior visitatiemedewerker	0,2	6	MBO niveau 2
Totaal	59,86		
Overige vaste personeelsinzet voor de EBI	**FTE**	**Inschaling**	**Opleidingseis**
Sportinstructeur	1,18	8	MBO
Bibliotheekbeheerders	0,2	7	HBO
Leraar	0,17	9	HBO
Leraar kunstzinnige vorming	0,17	9	HBO
Verpleegkundige	0,5	8	MBO niveau 4 of HBO
Totaal	2,22		

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de EBI, eigen bewerking

In 2010 is, als onderdeel van het programma Modernisering Gevangeniswezen en het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014, het programma Optimaliseren Personele Inzet (OPI) ingezet om de efficiënte inzet van het executief personeel en de kwaliteit van het inroosteren te verbeteren. Voor de EBI betekende dit onder andere dat de maatschappelijk werker niet meer ingezet kon worden, omdat de EBI geen resocialisatiedoel heeft. Uit het volgende citaat blijkt dat het schrappen van de functie van maatschappelijk werk wordt betreurd:

45 Overigens geldt dit ook voor de psychiater en psycholoog, maar die zijn om onduidelijke redenen niet in dit overzicht opgenomen.

> 'We hebben *[eerst, red.]* altijd maatschappelijk werk gehad. Juist voor een EBI omdat het contact met buiten zo moeilijk is en ze zo ver ervan af zitten en zo weinig kunnen doen als er iets speelt. Daarom vonden wij het heel belangrijk dat het maatschappelijk werk kon blijven. Bovendien werd dat minder beladen ervaren door de gedetineerden. Maatschappelijk werk mag, buiten ook, maar bij een psycholoog ben je gek, zoiets.' (37:12)

2.3.3 *Niet-juridische aanpassingen*

Met betrekking tot het regime en de huisregels zijn enkele aanpassingen doorgevoerd. Een deel van deze wijzigingen – zoals op het gebied van controle- en toezichtsactiviteiten – is wettelijk geregeld en terug te vinden in hoofdstuk 3. Op deze plaats presenteren we enkele niet-juridische aanpassingen.

Nieuwbouw
Met de beleidsuitgangspunten als basis en de ervaringen op de TEBI voldoet het nieuwe gebouw van de EBI aan alle voorwaarden en zijn alle voorzieningen aanwezig om het extra beveiligingsniveau te waarborgen. De nieuwbouw blijkt in belangrijke mate bij te dragen aan de mogelijkheden om de beveiliging verder te perfectioneren. Als voorbeeld noemen we dat de gedetineerden in de nieuwbouw een douche op hun cel hebben. Niet uit het oogpunt van luxe of privacy, maar vanuit het oogpunt van veiligheid. Gedetineerden hoeven hierdoor voor het douchen niet meer verplaatst te worden, waardoor zij – in tegenstelling tot het verblijf op de TEBI – niet meer geboeid onder de douche hoeven te staan. Daar de nieuwbouw een geheel zelfvoorzienende gevangenis is, met alle faciliteiten – zoals sportzaal, keuken, luchtplaats – in het eigen pand, kunnen in principe verplaatsingen binnen het gebouw en/of de luchtplaats verricht worden zonder handboeien.

Privileges
In de praktijk liggen de grootste veranderingen in – voor de gedetineerden – te verkrijgen privileges en in de uitbreiding van eventuele te verrichten activiteiten. Waar in de beginjaren vrijwel alles onmogelijk was en in elk voorwerp of in elke verruiming van een regel/toezegging een risico werd gezien dat de veiligheid in het gedrang zou brengen, wordt nu iets meer souplesse getoond.

De lijst met spullen die een gedetineerde op cel mag hebben, is uitgebreid en aangepast aan de huidige tijd. Zo mag een gedetineerde voortaan op cel gebruik maken van een discman en/of gameboy. Cd's voor de discman zijn te bestellen bij de bibliotheek. De gameboy kan gekocht worden. Daarnaast mogen gedetineerden gebruik maken van een laptop om het digitale strafdossier te lezen. Tevens kan deze gebruikt worden om tijdens het bezoek van de advocaat gesprekken die op dvd staan af te luisteren. Deze dvd's worden aangeleverd door het Openbaar Ministerie. Op deze manier hoeft de gedetineerde niet telkens

op transport. Tot slot mogen gedetineerden een eigen tv bestellen. Voorheen was het onmogelijk teletekst op de tv te hebben, maar dat is nu wel mogelijk.

Activiteiten
De mogelijkheid tot activiteiten is enerzijds beperkt, doordat er geen arbeid meer wordt geboden op de EBI, anderzijds is de mogelijkheid tot het verrichten van activiteiten uitgebreid. Zo is er voor gedetineerden de mogelijkheid tot het aanschaffen van studiesetjes op cel en tot studeren op een computer, weliswaar zonder internetverbinding. Het studeren gaat in overleg met de medewerker van het onderwijs. De afdeling onderwijs zorgt voor (de aankoop van) studiemateriaal. Er zijn gedetineerden die universitair onderwijs volgen. Daarnaast is er de mogelijkheid tot kunstzinnige vorming op cel en in de bezoekruimte. Verder kunnen gedetineerden in de zomermaanden tijdens de sportlessen en in het weekend tijdens het luchtmoment gebruik maken van een zwembad.

Bejegening en zorg
Al vanaf de beginjaren is duidelijk geweest dat het contact met de gedetineerden enerzijds afstandelijk en zakelijk diende te blijven om wederzijdse manipulaties te voorkomen, maar dat het contact met de gedetineerden anderzijds ook noodzakelijk was om op de hoogte te blijven van wat er in de gedetineerde omgaat. Het management van en de werkers op de EBI hebben inspiratie gehaald uit het programma Modernisering Gevangeniswezen (2010) van DJI. Hoewel het EBI-regime is vrijgesteld van dit plan, zijn er elementen uit gehaald. Eén van deze elementen is de motiverende bejegening van de gedetineerden door het personeel. Een ander element uit het programma Modernisering Gevangeniswezen dat de EBI heeft overgenomen, is de invoering van het mentorschap en het Individueel Handel en Activiteiten Plan (IHAP), waarover in hoofdstuk 4 meer. Tot slot kan gebruik gemaakt worden van diensten die worden verzorgd door de geestelijk verzorgers. De vergaderruimte met glazen scheidingswand maakt het mogelijk een kerkdienst of Suikerfeest te organiseren, waar gedetineerden naartoe kunnen. De maximale groepsgrootte hierbij is vier, mits de groepssamenstelling onderling contact toelaat. Voorheen was een dergelijke dienst of viering niet mogelijk.

De vele veiligheidsvoorzieningen hebben het beoogde succes: er is tot dusverre in de afgelopen twintig jaar geen gijzeling geweest in de EBI en evenmin een ontvluchting. Hoe is het elders in gesloten gevangenissen in Nederland? Uit andere gesloten penitentiaire inrichtingen hebben gedetineerden de afgelopen jaren – ondanks de algemeen hogere fysieke barrières, het opvoeren van de lijst Gedetineerden met Vlucht- en Maatschappelijk risico[46] (lijst GVM) en het landelijk

46 De lijst GVM is in 2008 in de plaats gekomen van de lijsten Vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden, zo blijkt uit de Circulaire Beleid gedetineerden met vlucht-/maatschappelijk risico, 31 januari 2008 (5522999/07/DJI).

doorgevoerde deurendichtbeleid – toch weten te ontvluchten. In de volgende paragraaf wordt een analyse gepresenteerd van de modus operandi van ontvluchtingen uit deze andere gesloten inrichtingen, waarna wij de vraag beantwoorden of de modus operandi van dergelijke ontvluchtingen ook in de EBI mogelijk was geweest.

2.4 Analyse van ontvluchtingen uit andere gesloten inrichtingen

Hoewel de gesloten penitentiaire inrichtingen in het land niet hebben stilgezeten ten aanzien van hun beveiligingsbeleid, zijn er in de periode 2006 tot en met 2011[47] in totaal 22 ontvluchtingen uit gesloten penitentiaire inrichtingen gemeld.[48] In het jaar 2006 ging het daarbij om drie ontvluchtingen, in de jaren 2007 tot en met 2009 om jaarlijks vier ontvluchtingen, het jaar 2010 kende een piek van zes ontvluchtingen, en in 2011 werd één ontvluchting geregistreerd.
Slechts in één geval is er sprake van het type ontvluchting dat een belangrijke rol speelde bij het ontstaan van de EBI: ontvluchting door gijzeling van personeel. De 21 overige ontvluchtingen konden in twee typen onderscheiden worden. Ten eerste ontvluchtingen waarbij apparatuur wordt gebruikt om zich te bevrijden, ten tweede ontvluchtingen waarbij de gedetineerde zich weet te 'vermommen' (persoonsverwisseling) en op deze wijze de inrichting verlaat.

Ontvluchtingen met apparatuur
Dertien ontvluchtingen kunnen onder dit type worden geschaard. In de betreffende zaken worden verschillende gereedschappen en apparatuur gebruikt om te ontvluchten. Hierbij kan gedacht worden aan broodmessen die tot zaag worden geprepareerd om daarmee traliewerk door te zagen, touw om over een muur te klimmen, lakens om door een raam naar buiten te klimmen, een touwladder, kniptangen, voor klimmen geprepareerde schoenen, handschoenen, haken, et cetera.

Ontvluchtingen door persoonsverwisseling
Het tweede type ontvluchting, waarbij de gedetineerde gebruik maakt van een vorm van 'vermomming', werd in acht gevallen waargenomen. In deze gevallen

47 Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) kon de beschikking geven over de documenten, de 'meldingen bijzonder voorval', uit deze periode. Hierbij waren de documenten van vóór 2006 niet meer beschikbaar. Zodoende is dit jaar als beginpunt genomen.

48 In bijlage 6 is een overzicht opgenomen, met een omschrijving van het voorval, van de ontvluchtingen in de periode 2006 t/m 2011, waarvan wij de 'meldingen bijzonder voorval' hebben doorgekregen van DJI. In de publicatie van DJI 'Gevangeniswezen in getal 2007-2011' wordt ten aanzien van het jaar 2009 een ander aantal genoemd (7 in plaats van 4) ten aanzien van het aantal ontvluchtingen uit gesloten inrichtingen (Linckens & De Looff, 2012: 45).

wist een gedetineerde zich bijvoorbeeld onder het bezoek te mengen en via de bezoekersuitgang de inrichting te verlaten, zich 'om te wisselen' met een familielid dat op bezoek kwam (zodat het familielid werd opgesloten in plaats van de gedetineerde, en de gedetineerde met het bezoek de inrichting kon verlaten), via de personeelsuitgang de inrichting te verlaten of gewoon via de (tijdelijk) voorportier de inrichting uit te lopen.

Waren de ontvluchtingen mogelijk geweest in de EBI?
De gevallen van ontvluchting overziend (zie bijlage 6), kan worden gesteld dat de EBI zodanige architectonische en/of regimaire aspecten kent, dat de modus operandi van al deze ontvluchtingen in de EBI onmogelijk zou zijn geweest. Zo wordt bij de ontvluchtingen met apparatuur vaak vanuit de luchtplaats gewerkt, gebruik makend van verscheidene hulpmiddelen, door over een hek of muur te klimmen of via een gat onder het hekwerk door te kruipen. In de EBI zijn deze methodieken tot mislukken gedoemd, doordat de luchtplaats betonnen muren en vloeren heeft en van bovenaf is afgedekt met zwaar traliewerk. Daarnaast worden barrières opgeworpen door het continue (elektronische) toezicht dat wordt uitgeoefend, de bouw van een tweede buitenmuur en het feit dat de ommuurde inrichting op een groter – door middel van hekwerken te compartimenteren – gevangenisterrein is gelegen. Ten aanzien van de hulpmiddelen die worden gebruikt, kan gezegd worden dat de EBI zo'n sluitende controle uitoefent op het bezit van 'apparatuur', middels de controle op wat de inrichting binnenkomt, alsook de interne controle bestaande uit onder andere de celcontroles en beperkingen ten aanzien van celinventaris, dat het ondenkbaar is dat de gedetineerde met behulp van touwen, lakens, messen en andere werktuigen de EBI zou kunnen ontvluchten.

Ontvluchtingen waarbij de gedetineerde door middel van 'vermomming' uit de inrichting komt, zijn kansloos in de EBI. Gewezen kan worden op de scherpe maatregelen ten aanzien van het bezoek en de strenge controle op personen die de inrichting in- en uitgaan. De glazen scheidingswand, het toezicht tijdens het bezoek en de strikte scheiding tussen de plaatsen waar het bezoek, het personeel en de gedetineerden kunnen komen, maakt persoonsverwisselingen tussen gedetineerden en bezoek of gedetineerden en personeel onmogelijk. Bovendien worden – maar dit is niet anders dan in andere gevangenissen – deuren op afstand bediend door de complexbeveiligers die door middel van camerabewaking volgen wie om opening van een deur vraagt en zij kunnen beslissen of dit vervolgens wordt toegestaan.

De ontvluchtingen hebben – op één na – een andere modus operandi dan waarvoor de EBI destijds is bedacht, namelijk (gewelddadige) ontvluchtingen, al dan niet met gijzeling. Wellicht geeft dit aan dat het regimaire beleid in deze gesloten inrichtingen ook afdoende zou kunnen zijn voor de EBI-gedetineerde. Immers,

ook deze inrichtingen kennen een deurendichtbeleid en kunnen – als de betreffende gedetineerde op de lijst GVM is geplaatst – ingrijpende controle- en toezichtsmaatregelen toepassen. Het grote verschil zit dan vooral in de personele bezetting, het getalsmatige overwicht van piw'ers op de gedetineerden, de architectonische aanpassingen, de getrainde penitentiaire scherpte van de piw'ers in de EBI en de controle op elkaar. Dit bewijst uiteraard niet dat alle beveiligingsmaatregelen in de EBI nuttig en proportioneel zijn. Maar het (ogenschijnlijke) gemak waarmee gedetineerden uit gesloten gevangenissen konden ontvluchten verbaast wel. Zoveel is duidelijk: in alle 22 gevallen zou de modus operandi in de EBI onmogelijk of mislukt zijn.

2.5 De financiële kosten van de EBI

In geld uit te drukken 'kosten'

Zonder te willen pretenderen een diepgaande financiële analyse weer te geven, is het interessant te kijken hoeveel de EBI kost in vergelijking met andere gevangenisregimes. Het is een simpele vraag, die echter niet goed te beantwoorden is. Het overzicht 'Normprijzen Gevangeniswezen 2012' geeft een overzicht van de kosten van een EBI-cel per etmaal in vergelijking met de kosten per cel binnen andere regimes. Zo is de normprijs per dag voor een EBI-cel € 556,37[49], voor een cel op de terroristenafdeling € 399,30, voor een cel op de beheersafdeling € 240,95 en voor een standaard gevangeniscel € 158,83. De 'kosten' van de EBI zijn hiermee echter nog niet volledig in beeld gebracht, zo blijkt uit het interview met de *business controller* en het lezen van financiële jaarverslagen. Duidelijk wordt dat de genormeerde cijfers van de EBI niet 'sec' over de feitelijke invulling van de capaciteit gaan. De – door de vestigingsdirecteur – jaarlijks af te leggen verantwoording en afrekening liggen voor de EBI anders. PI Vught heeft namelijk zelf geen invloed op de bezetting van de EBI en heeft daardoor ook beperkte invloed op de kosten en baten. Veel van de bijkomende kosten die moeten worden gemaakt om het EBI-regime binnen en buiten de instelling uit te voeren, worden dan ook niet meegenomen in de 'normprijs' en worden – aldus de *business controller* – 'bovenlangs' geregeld[50] of doorberekend in de totale kosten van PI Vught.[51] Het is – gezien de reden van plaatsing en de aard van het regime – vanzelfsprekend dat juist de activiteiten van de gedetineerde die buiten de EBI moeten plaatsvinden, met extra beveiligingsmaatregelen gepaard gaan. Alle zogenoemde extra kosten, zoals het organiseren van ziekenhuisvervoer of ver-

49 Dit bedrag is tot stand gekomen door diverse kosten van de EBI (onder andere personeel, verzorging, huisvesting en afschrijvingen) door te rekenen naar één EBI-cel.

50 In de jaarverslagen wordt dit wel omschreven als 'bijstelling van financiering door Den Haag'.

51 Hierbij valt te denken aan de kosten voor het gebruik van tolken, deze worden doorberekend op heel PI Vught, maar het merendeel wordt ingezet voor de EBI.

voer naar de rechtbank, worden financieel centraal – zoals gezegd – 'bovenlangs' geregeld.[52] Deze kosten komen niet terug in de eerder genoemde EBI-prijs. De geschiedenis van de EBI leert dat deze kosten hoog kunnen oplopen.[53] Dat geldt evenzeer voor de kosten die gemaakt worden omdat de gedetineerden recht hebben op een arbeidsvergoeding. Ook al worden er op de EBI geen arbeidsmogelijkheden (meer) geboden, de gedetineerde behoudt wel het recht op een arbeidsvergoeding. Hoewel dit niet om grote bedragen[54] gaat, kan het bedrag na een aantal jaren detentie toch oplopen. Van een heel andere orde is het feit dat de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) standaardbedragen ten aanzien van compensatie heeft vastgesteld en een onterechte plaatsing in de EBI met een hoger bedrag compenseert dan onterechte plaatsingen in andere inrichtingen. Zo stelt de Raad bijvoorbeeld als tegemoetkoming bij een onterechte plaatsing in een inrichting met een ander regime een vergoeding van € 50 per maand vast, maar een gedetineerde die ten onrechte is geplaatst in de EBI kan als tegemoetkoming € 125 per maand ontvangen.[55]

Bij de oprichting van de EBI is men ervan uitgegaan dat het werk in de EBI meer van de piw'ers zou vergen dan het werken in gewone gevangenissen. De speciale EBI-toelage is – naast het feit dat de toelage als wervingspremie is ingezet – hier de financiële uitdrukking van. De EBI-toelage werd en wordt gemotiveerd met een beroep op het bijzondere karakter van het werk in de EBI. De gemiddelde loonsom (2012) van een piw'er is schaal 7 periodiek 9 (zijnde een uurloon van bruto € 17), en van een complexbeveiliger schaal 5 periodiek 11 (zijnde een uurloon van bruto € 14,99). De EBI-toelage is hierop een welkome aanvulling. Elke EBI-medewerker krijgt deze geïndexeerde toelage van circa € 250 bruto per maand. Ook ondersteunende diensten krijgen de EBI-toelage in verhouding tot de uren waarin zij diensten verlenen aan de EBI. Een belangrijk deel van de 'dagprijs' van de EBI bestaat uit personele kosten, immers de verhouding piw'ers-gedetineerde is minimaal 2:1, waardoor de EBI aanzienlijk duurder is dan andere regimes.

52 Zo vermeldt het jaarverslag van PI Vught 2007 dat er aan het beveiligingspersoneel voor de ziekenhuisbewaking van één van de EBI-gedetineerden € 1,2 miljoen is uitgegeven en vermeldt het jaarverslag 2009 dat er 'talloze' transporten door het Bijzonder Ondersteuningsteam (BOT) zijn geweest.

53 Hoewel het onderzoeksteam deze kosten niet kon achterhalen, kreeg het wel inzage in een kostenberekening voor het EBI-regime voor één van de gedetineerden die werd verplaatst naar een ziekenhuisomgeving. De kosten worden echter niet uitgedrukt in geld, maar in uren, diensten en kilometers. Zo werden er door het EBI-team 1320 diensten van 12 uur geleverd, is er een totale reisafstand van 155.000 km afgelegd door de piw'ers om naar de ziekenhuislocatie te gaan en zijn er 19.500 overuren gedraaid.

54 Zie ook par. 3.7.

55 Rechtbank 's-Gravenhage wijst in februari 2011 een vordering van € 1500 toe, voor ruim maanden onterechte plaatsing in de EBI en voor de omvang van de beperkingen die eiser toen heeft moeten ervaren (Rechtbank 's-Gravenhage 23 februari 2011, LJN BP6865).

2.6 Slotbeschouwing

Aan de oprichting van de TEBI in 1993 ging een periode vooraf die gekenmerkt werd door een samenloop van verscheidene crisissituaties met enkele spectaculaire ontvluchtingen van gedetineerden uit Extra Beveiligde Afdelingen. Het betreffen Afdelingen die nu juist ten doel hadden om de opvang van vluchtgevaarlijke gedetineerden te waarborgen. Bij deze ontvluchtingen werden zwaardere middelen gebruikt dan waarmee men voorheen was geconfronteerd en soms gingen deze ontvluchtingen gepaard met gijzelingen van gevangenispersoneel. In de beginjaren negentig worden de plannen ontwikkeld voor het creëren van een aparte voorziening voor vluchtgevaarlijke gedetineerden. De vluchtgevaarlijke gedetineerden worden in 1993 geconcentreerd in een extra beveiligde gevangenis met strenge huisregels en veiligheidsvoorzieningen. In de daaropvolgende jaren wordt een nieuwe gevangenis, de EBI, gebouwd op het terrein van de PI Vught. Deze wordt in 1997 in gebruik genomen.
De oprichting van de EBI, waarin de hoogste mate van beveiliging werd verwezenlijkt, stond haaks op de door Franke beschreven trend in de moderne penitentiaire geschiedenis naar het stimuleren van zelfdwang en eigen verantwoordelijkheid onder gedetineerden. De oprichting van 'halfopen gevangenissen' is een voorbeeld bij uitstek van deze trend, en deze staat haaks op de uitgangspunten van de EBI. Het primaire doel van de EBI is om ontvluchtingen van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden en gedetineerden die bij ontvluchting voor onaanvaardbare maatschappelijke onrust zorgen, te voorkomen. Niet door zelfdwang maar door extreme controle wordt de gedetineerde in het gareel gehouden. Hem wordt elke illusie op de mogelijkheid te kunnen ontvluchten ontnomen. Hoewel er een verschuiving is waar te nemen in het hanteren van het strenge en beperkte EBI-regime, blijft het regime van de EBI uniek in Nederland.
De EBI heeft zijn doelstellingen tot dusverre bereikt. Er zijn geen gijzelingen geweest en evenmin zijn gedetineerden ontvlucht, ondanks het feit dat in de EBI zeer vluchtgevaarlijke gedetineerden zitten. Uit de vergelijking met ontvluchtingen uit andere gesloten gevangenissen blijkt dat de modus operandi van deze ontvluchtingen in de EBI niet uitgevoerd had kunnen worden.

Het is moeilijk om duidelijke uitspraken te doen over de financiële kosten van de EBI. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat een EBI-cel per dag veel duurder is dan een gewone cel. Dit komt vooral door de personeelskosten, die voortvloeien uit de eis van het getalsmatige overwicht van piw'ers op gedetineerden en de hogere salariskosten van het EBI-personeel als gevolg van de EBI-toelage. Daarnaast wordt de zware beveiliging van de gedetineerde voortgezet als deze naar een rechtszitting of ziekenhuis moet worden vervoerd. De continue beveiliging tijdens ziekenhuisopnames of het bijwonen van megaprocessen in bijvoorbeeld de bunker in Amsterdam kost veel geld, maar is moeilijk zichtbaar te maken.

Maar hier kan tegenover worden gesteld dat de gemiddelde dagbezetting van de EBI slechts circa negen gedetineerden bedraagt en dat een afdeling van de EBI momenteel buiten gebruik is. Uit de vergelijkende analyse van de 22 ontvluchtingen uit andere gesloten inrichtingen komt naar voren dat deze ontvluchtingen in de EBI onmogelijk geweest zouden zijn. Dit 'bespaart' geld: met de zoekacties naar de 22 ontvluchte gedetineerden zullen immers toch ook hoge bedragen gemoeid zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de juridische grondslagen van het EBI-regime, de rechtspositie van de EBI-gedetineerde en zullen nationale en internationale ontwikkelingen met betrekking tot dit regime aan de orde komen.

3 De rechtspositie van EBI-gedetineerden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de rechtspositie van de EBI-gedetineerden centraal. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de externe als de interne rechtspositie (Kelk, 2008: 8). Waar de rechtspositie voor alle gedetineerden en gevangenen een waarborg biedt voor de kwaliteit van de detentie, geldt dit des te meer voor personen die zijn gedetineerd in een regime met een extreem hoog beveiligingsniveau als in de EBI. Het is er in dit hoofdstuk primair om te doen de rechtspositie van EBI-gedetineerden weer te geven, aan de hand van wetgeving, regelgeving en jurisprudentie. Ook wordt geput uit de penitentiairrechtelijke literatuur. De bespreking van jurisprudentie geeft reeds inzicht in de juridische kosten van het EBI-regime – een van de centrale onderzoeksvragen van dit rapport. De vraag echter in hoeverre de rechtspositie van de EBI-gedetineerden wordt nageleefd in de praktijk en welke juridische kosten dit met zich brengt, zal in de navolgende hoofdstukken nog nader worden onderzocht en beantwoord.
Na een schets van de algemene rechtspositie in paragraaf 3.2 worden in paragraaf 3.3 enkele specifieke aspecten van de rechtspositie behandeld. Daarbij gaat het, overeenkomstig de indeling zoals in de Penitentiaire beginselenwet (PBW) wordt gehanteerd, achtereenvolgens om de volgende rechtspositionele aspecten: selectie en selectieprocedure, bewegingsvrijheid, controle en geweldgebruik, contact met de buitenwereld, verzorging, arbeid en andere activiteiten, disciplinaire straffen, informatie, hoor- en mededelingsplicht en dossier. In de PBW staan hierna nog bepalingen over beklag en beroep. Vanwege hun overkoepelende aard worden deze rechtspositionele aspecten echter reeds in paragraaf 3.2 behandeld.

3.2 Rechtspositie algemeen

3.2.1 Internationale normering

De rechtspositie van gedetineerden in het algemeen en die van EBI-gedetineerden in het bijzonder, wordt in belangrijke mate genormeerd door internationale wet-

en regelgeving en jurisprudentie. In dat verband is allereerst artikel 3 EVRM van belang. Hierin is bepaald dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. De rechtspraak van het EHRM inzake dit folterverbod was voorheen heel restrictief; een detentieomstandigheid viel doorgaans pas onder het bereik van artikel 3 EVRM indien er sprake was van een vergaande wantoestand, *'a minimum level of severity'*. Die norm geldt weliswaar nog steeds, zij het dat de laatste jaren een verruiming in gang is gezet door het EHRM. Thans kan ook van schending van artikel 3 EVRM sprake zijn, indien de gedetineerde niet wordt behandeld in overeenstemming met de menselijke waardigheid (Kelk, 2008: 102). Een voor dit onderzoek belangrijk voorbeeld van een dergelijk oordeel van het EHRM betreft een tweetal uitspraken daterend van 4 februari 2003 (Van der Ven vs. the Netherlands, 50901/99 en Lorsé vs. the Netherlands, 52750/99). In beide uitspraken constateerde het EHRM schending van artikel 3 EVRM, omdat het toenmalige beleid, dat de EBI-gedetineerden bovenop de vele controlemiddelen stelselmatig werden gevisiteerd, in strijd werd geacht met de menselijke waardigheid.
Aan deze rechtspraak lag in belangrijke mate de normering van het binnen de Raad van Europa tot stand gekomen Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) ten grondslag. Dit Comité betreft, in aanvulling op de bescherming die uitgaat van artikel 3 EVRM en op de rechtspraak ter zake van het EHRM, een niet-juridisch, preventief instrument ter bescherming tegen foltering en andere vormen van mishandeling van mensen die door de overheid van hun vrijheid zijn beroofd (De Lange, 2008). De basis voor de werkzaamheden is gelegen in het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling. Aan dit verdrag ging een VN-verdrag tegen foltering vooraf. Delegaties van het CPT brengen, na publieke notificatie aan de lidstaat, periodieke bezoeken dan wel ad hoc of follow-upbezoeken aan een lidstaat om te beoordelen hoe gedetineerden daar worden behandeld. Het CPT kondigt tevoren aan welke lidstaat wordt bezocht, zonder te specificeren welke inrichtingen het zal bezoeken. De bevindingen worden vervolgens, samen met aanbevelingen ter verbetering van de menswaardigheid van detentie, neergelegd in een rapport dat naar de lidstaat wordt gestuurd. Hoewel het rapport in beginsel vertrouwelijk is, is publicatie daarvan inmiddels regel geworden, waarbij het ontbreken van de vereiste toestemming van de lidstaat al snel wordt geassocieerd met een negatieve inhoud van het rapport (De Lange, 2008: 57-58). Deze praktijk legt, evenals de mogelijkheid voor het CPT om een openbare verklaring af te leggen, morele druk op de lidstaten om het rapport te openbaren en de detentiesituatie in eigen land te verbeteren. Wat betreft de bezoeken aan ons Koninkrijk der Nederlanden heeft het CPT van meet af aan specifieke aandacht besteed aan de EBI. De voornaamste kritiek in dit verband, met name in het CPT-rapport uit 1998, betrof de in de (T) EBI geldende stelselmatige, wekelijks uitgeoefende praktijk van visiteren (CPT, 1998). Deze bevoegdheid impliceert dat gedetineerden aan het lichaam worden

onderzocht ter controle op verstopte goederen. Met zijn stelling dat het toenmalige (T)EBI-regime vanwege het stelselmatige karakter van die praktijk *'could be considered to amount to inhuman treatment'*, heeft het CPT wezenlijke invloed uitgeoefend op de latere Lorsé- en Van der Ven-uitspraken van het EHRM, waarin Nederland, als gezegd, is veroordeeld wegens schending van artikel 3 EVRM. Dat al deze Europese kritiek er bovendien meer concreet toe heeft geleid dat het visitatiebeleid in de EBI is gewijzigd, wordt nog uitvoerig besproken in paragraaf 3.5. Ondanks deze wijzigingen in het beleid, oordeelt het CPT naar aanleiding van het bezoek in 2002 in wederom harde bewoordingen dat gedetineerden in de EBI onderworpen zijn aan een *'very impoverished regime'*, in een *'environment which is potentially hazardous to the mental health of prisoners'* (CPT, 2002). Deze kritiek vormde, met de eerdere kritiek van het CPT in 1998, aanleiding voor de Nederlandse regering om een tweetal onderzoeken te laten uitvoeren naar de psychische conditie van gedetineerden in de EBI (Mol et al., 2000; Kerkhof et al., 2003). In hoofdstuk 5 zal nader op deze onderzoeken worden ingegaan.
Een ander voorbeeld van de concrete betekenis van CPT-normering voor de EBI betreft het rapport uit 2008, naar aanleiding van het bezoek in 2007 aan de Terroristenafdeling (TA) in PI Vught (CPT, 2008). Het CPT uitte in dit rapport kritiek op de gebrekkige ventilatie en het ontbreken van voldoende daglicht in de cellen van unit 1, waar de TA destijds was gehuisvest. In reactie op deze kritiek heeft de Nederlandse regering in 2009 de TA, als tijdelijke oplossing, verplaatst naar unit 5, de EBI (ISt, 2011). Deze dubbele bestemming van unit 5 heeft voortgeduurd tot 2011, toen staatssecretaris Teeven als gevolg van de lage bezettingsgraad en het TA-evaluatieonderzoek besloot de TA in PI Vught te sluiten (Kamerstukken II 2010/11, 29 754, nr. 201).[56] Naast deze concrete, de Nederlandse EBI betreffende CPT-normering is in dit verband tot slot een drietal abstracte criteria van belang die het CPT heeft ontwikkeld ten aanzien van de detentie van vlucht- en beheersgevaarlijke gedetineerden (De Lange, 2008: 242-243). Allereerst moeten de veiligheidsmaatregelen die ten aanzien van deze specifieke gedetineerdencategorie gelden, op enigerlei wijze worden gecompenseerd door een betrekkelijk ontspannen inrichtingsregime. Ten tweede moet er een goede interne atmosfeer op de afdeling worden gecreëerd. Het derde criterium betreft de aanwezigheid van een bevredigend activiteitenprogramma. In het vervolg van dit onderzoeksrapport wordt getoetst of de EBI aan deze criteria voldoet.

In het kader van internationale normering en de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM is voorts van belang dat dit Straatsburgse hof uitspraken heeft gewezen over langdurige detentie in specifieke regimes van ingrijpende aard. Hierbij lijken individuele omstandigheden als het karakter van de gedetineerde, zijn (maatschappij- of vlucht)gevaarlijkheid en de noodzakelijke bijzondere aard van de detentie een doorslaggevende rol te spelen. Zo oordeelde het

56 Per 1 januari 2013 is de TA in PI Vught (unit 5) weer geopend.

EHRM dat de eenzame en extra beveiligde detentie van een extreem vluchtgevaarlijke gedetineerde in Frankrijk gedurende ruim acht jaar (nog) niet het niveau had bereikt waarbij artikel 3 EVRM was geschonden (EHRM Ramirez Sanchez vs. Frankrijk, 15 april 2005, EHRC 2005, afl. 4). Kort gezegd, was er als gevolg van de frequente bezoeken van zijn advocaten naar het oordeel van het hof geen sprake van zogeheten totale sensorische en sociale isolatie. De klacht van een onmenselijke en vernederende behandeling is dus afgewezen, zij het overigens met een minieme meerderheid van 4 tegen 3 stemmen. Ook in een andere zaak over langdurige detentie in een zeer restrictief regime trof de klacht van schending van artikel 3 EVRM geen doel (EHRM Enea vs. Italië, 5 november 2009, EHRC 2009, afl. 11). Hier betrof het zelfs een detentieperiode van veertien jaar, waarvan enkele jaren in een extra beveiligde inrichting. Doorslaggevend voor het oordeel van het hof dat artikel 3 EVRM niet was geschonden, betrof het gegeven dat de gevangenisdirectie in al die jaren zijn gezondheidstoestand goed had geobserveerd en hem ook anderszins adequate zorg had geboden.

De hier weergegeven normering van het EHRM is van belang voor de uiteindelijke waardering van het detentieregime in de Nederlandse EBI. Hieraan zal in het vervolg van dit onderzoeksrapport worden toegekomen. Duidelijk is echter al wel, dat het EHRM met het oog op detentie van bijzondere groepen delinquenten niet snel een schending van artikel 3 EVRM aanneemt, althans voor zover de toegepaste maatregelen daadwerkelijk noodzakelijk zijn voor het verzekeren van de vrijheidsbeneming.

Met betrekking tot de rechtspositie van (EBI-)gedetineerden dienen ten slotte nog andere relevante internationale rechtsbronnen te worden genoemd, zonder hierin uitputtend te zijn. Allereerst de bronnen met juridisch bindende kracht: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Handvest van de grondrechten van de EU. Daarnaast zijn bronnen van belang die deze kracht in beginsel ontberen. De normen die in dergelijke *soft law* zijn neergelegd, zijn op nationaal niveau niet per se rechtens afdwingbaar. Zij kunnen echter wel indirecte werking hebben, al dan niet via rechtspraak van het EHRM. Dit betreffen dan eerst en vooral het VN-document Beginselen inzake de bescherming van alle categorieën gedetineerden en gevangenen, het genoemde VN antifolterverdrag, de European Prison Rules en de eerdergenoemde CPT-normering.

3.2.2 Nationale normering

Op nationaal niveau wordt de rechtspositie van EBI-gedetineerden genormeerd door de gehele Nederlandse wetgeving met betrekking tot het penitentiaire recht. Dit geldt uiteraard ook voor de Grondwet. Volgens artikel 11 van de Grondwet heeft ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam. De concrete betekenis van dit voor-

schrift voor de detentiesituatie is niet groot. Ook artikel 15, vierde lid, Grondwet (Gw) heeft wel specifieke betekenis voor de EBI-detentie. Op grond hiervan kan een persoon aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. In het hiernavolgende wordt hier nader op ingegaan. Naast overige wetten als het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering is voorts de PBW een belangrijke rechtsbron van de rechtspositie van EBI-gedetineerden. Voor zover relevant worden bepalingen uit deze wet in de hiernavolgende paragrafen besproken. Van een viertal aspecten is echter de bespreking hier op zijn plaats, vanwege hun overkoepelende rechtspositionele normering.

Resocialisatiebeginsel
Allereerst bepaalt artikel 2, tweede lid, PBW dat met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel de tenuitvoerlegging hiervan zo veel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. Dit zogeheten resocialisatiebeginsel geldt voor alle gedetineerden, dus ook voor personen die in de EBI zijn gedetineerd. In de praktijk wordt dit in de EBI nauwelijks geëffectueerd, zo zal uit de volgende hoofdstukken blijken.

Beginsel van minimale beperkingen
Ten tweede bepaalt artikel 2, vierde lid, PBW dat personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. Dit beginsel van minimale beperkingen houdt verband met het eerder genoemde artikel 15, vierde lid, Gw. Het feit dat dit beginsel onverkort van kracht is voor EBI-gedetineerden laat zien dat bij de invoering van de EBI de pretentie heeft gegolden dat het regime ondanks het karakter van extreem beveiligde inrichting menselijk diende te blijven (Kelk, 2003). Niettemin kunnen de strikte veiligheidsmaatregelen in de EBI op gespannen voet staan met dit beginsel, zeker bij een langdurig verblijf. Aan een beroep op dit beginsel, met verwijzing naar artikel 3 EVRM, is de beroepscommissie van de RSJ in een zaak voorbijgegaan, omdat klager die klacht te weinig specifiek had voorgelegd aan de commissie (BC 16 februari 2009, 08/2716/GB). In twee recente zaken waarbij de verlenging van het verblijf in de EBI aan de orde was, overweegt de beroepscommissie dat de plaatsing van de gedetineerde in de EBI een uitzondering maakt op het uitgangspunt van minimale beperkingen. De beroepscommissie kenschetst het in de EBI geldende regime als zeer restrictief en beperkend voor de gedetineerde. Dat noopt tot een kritische toetsing van een voorgenomen plaatsing.[57]

57 BC 6 juni 2013, 12/3910/GB en 12/3721/GB. Beide uitspraken zijn te raadplegen via www.rsj.nl.

Beklag en beroep

Voorts het tweetal aspecten van beklag en beroep. Over iedere hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing kan de EBI-gedetineerde beklag doen, zo bepaalt art. 60 PBW. In deze beklaggrond is een belangrijke restrictie van het beklagrecht gelegen. Het beklag dient volgens artikel 61-62 PBW te geschieden door indiening van een klaagschrift bij de beklagcommissie in de EBI, in beginsel bestaande uit drie leden van de Commissie van Toezicht, bijgestaan door een secretaris. De directeur van de EBI geeft dienaangaande zo spoedig mogelijk schriftelijk de nodige inlichtingen aan de beklagcommissie, waarvan de klager schriftelijk in kennis wordt gesteld (art. 63 PBW). De beklagcommissie kan het klaagschrift in handen stellen van de maandcommissaris van de Commissie van Toezicht, teneinde ter zake te bemiddelen (vierde lid). Voorts stelt de beklagcommissie de klager en de directeur in de gelegenheid omtrent het klaagschrift mondeling opmerkingen te maken, tenzij zij het beklag aanstonds kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht (art. 64, eerste lid, PBW). Van de in het derde artikellid genoemde mogelijkheid om de directeur en de klager buiten elkaars aanwezigheid te horen, maakte de EBI-beklagcommissie voorheen standaard gebruik. Dit is haar in 1998 op kritiek van de toenmalige Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing – de voorganger van de huidige RSJ – komen te staan (CRS, 1998). In de beklagprocedure heeft de klager het recht zich te doen bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een andere vertrouwenspersoon (art. 65, eerste lid, PBW). Indien nodig draagt de beklagcommissie zorg voor (betaalde) bijstand van klager door een tolk (tweede lid). De beklagcommissie doet zo spoedig mogelijk uitspraak, doch in ieder geval binnen een termijn van vier weken (art. 67, eerste lid, PBW). Hangende deze uitspraak kan de voorzitter van de beklagcommissie op verzoek van de klager, na de directeur te hebben gehoord, de tenuitvoerlegging van de beslissing waarop het klaagschrift betrekking heeft geheel of gedeeltelijk schorsen (art. 66, eerste lid, PBW). De uitspraak zelf strekt tot gehele of gedeeltelijke a) niet-ontvankelijkverklaring van het beklag, b) ongegrondverklaring van het beklag, c) gegrondverklaring van het beklag (art. 68, eerste lid, PBW). Op grond van het tweede artikellid toetst de beklagcommissie hierbij aan de in de EBI geldende wettelijke voorschriften, de eenieder verbindende bepalingen van een in Nederland geldend verdrag alsook de redelijkheid en billijkheid. De beklagprocedure wordt ten slotte nader uitgewerkt in de Penitentiaire maatregel (Pm) en in de huisregels van de EBI, twee volgende wezenlijke rechtsbronnen van de rechtspositie van EBI-gedetineerden.[58] In de regel vinden beklagzittingen zonder glazen scheidingswand plaats, maar er worden wel andere veiligheidsmaatregelen getroffen. De gedetineerde

58 Conform art. 5 PBW en de Regeling model huisregels EBI, zijn in de huisregels allerlei nadere, de EBI betreffende rechten en plichten van gedetineerden opgenomen. De thans geldende versie van de huisregels dateert van maart 2011. Tenzij anders vermeld, wordt naar deze versie verwezen in dit onderzoeksrapport.

wordt bijvoorbeeld geboeid, ook gedurende de zitting, en er is fysiek toezicht door piw'ers.

Waar in het voorgaande wordt gesproken van 'de directeur' wordt in de EBI in beginsel de plaatsvervangend vestigingsdirecteur van de EBI – unit 5 – verstaan. Deze persoon voert (schriftelijk) verweer en is tijdens een beklagzitting aanwezig om (tevens) mondeling verweer te voeren. De vestigingsdirecteur van PI Vught voert geen verweer, maar is wel degene die maandelijks vergadert met de Commissie van Toezicht, waarvan de beklagcommissie deel uitmaakt.

Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan zowel de klagende EBI-gedetineerde als de directeur binnen zeven dagen beroep instellen bij een door de RSJ benoemde beroepscommissie van drie leden, die wordt bijgestaan door een secretaris (art. 69 PBW). De uitspraak van de beroepscommissie is bindend en de beroepsprocedure als zodanig is in de jurisprudentie erkend als een onafhankelijke rechtsgang die voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Het beroepsrecht geldt ook inzake de beslissing van de selectiefunctionaris op het bezwaar- of verzoekschrift van een EBI-gedetineerde tegen zijn plaatsing in deze inrichting, voor zover dit betreft een gehele of gedeeltelijke ongegrondverklaring (art. 72 PBW; zie nader par. 3.3). Reeds sinds de oprichting van de EBI is door gedetineerden veelvuldig gebruik gemaakt van het beroepsrecht. Voorbeelden daarvan worden al naar gelang hun relevantie in de volgende paragrafen besproken.
Op deze plaats dient nog te worden opgemerkt dat in de PBW het beroepsrecht niet alleen is toegekend aan veroordeelde (EBI-)gedetineerden, maar ook aan onveroordeelde (EBI-)gedetineerden. Voorts is van belang dat artikel 28-34 Pm de (EBI-)gedetineerde een bijzondere beroepsprocedure biedt inzake het medisch handelen van de inrichtingsarts, de verpleegkundige dan wel andere hulpverleners die door de inrichtingsarts bij zijn zorg zijn betrokken. Een nadere uitwerking van dit beroepsrecht wordt gegeven in artikel 12.2 van de huisregels van de EBI. Alvorens een beroepschrift in te dienen, moet de gedetineerde een schriftelijk verzoek richten aan de Medisch Adviseur bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie om te bemiddelen ter zake van de klacht.

Kort geding
Naast het interne beklag- en beroepsrecht, staat in sommige gevallen voor de gedetineerde de rechtsgang naar de voorzieningenrechter open. Ook van deze kortgedingprocedure maken EBI-gedetineerden af en toe gebruik. Opgemerkt zij echter, dat de voorzieningenrechter zich enkel bevoegd acht indien er voor de gedetineerde geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat waarin op korte termijn een beslissing kan worden verkregen. In de regel staat de beklag- en beroepsprocedure, mede door de mogelijkheid dat de bestreden beslissing wordt geschorst, aan ontvankelijkheid in de kortgedingprocedure in de weg. Dat is bijvoorbeeld anders wanneer het beklagrecht (en daarmee ook

het beroepsrecht) buiten toepassing blijft door een formele beperking, zoals de eerdergenoemde beperking dat een beklag zich slechts kan richten tegen een concrete, de individuele gedetineerde betreffende directiebeslissing. Indien een EBI-gedetineerde een algemene regel of het inrichtingsregime aan de kaak wil stellen, is dus voor hem de weg naar de beklagcommissie afgesloten, maar kan hij wel een vordering in kort geding indienen. Dit leidde overigens in 1993 tot het inhoudelijk oordeel van de voorzieningenrechter dat het toenmalige EBI-regime als zodanig niet onrechtmatig was (President Rechtbank 's-Gravenhage 15 januari 1993, nr. 92/1159, Sancties 1993, nr. 27). Anderzijds pleegt de voorzieningenrechter eisers dus niet-ontvankelijk te verklaren in hun vorderingen wanneer hen nog een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang op grond van de PBW openstaat (onder meer Rechtbank 's-Gravenhage 4 mei 2007, LJN BA4730). Daar waar overige uitspraken van de voorzieningenrechter van belang zijn voor specifieke rechtspositionele aspecten van de EBI-detentie, worden deze in de volgende paragrafen telkens aangehaald.

3.3 Rechtspositie selectie en selectieprocedure

Op grond van artikel 13, tweede lid, PBW bepaalt de minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van elke inrichting of afdeling de mate van beveiliging, als bedoeld in het eerste artikellid. Die mate van beveiliging varieert van zeer beperkt beveiligd, beperkt beveiligd, normaal beveiligd, uitgebreid beveiligd tot extra beveiligd. De EBI behoort tot laatstgenoemde categorie, hetgeen niet verwonderlijk is, gelet op de strekking en naamgeving van de EBI. Het derde artikellid draagt de minister voorts op de criteria te bepalen waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een dergelijke inrichting of afdeling in aanmerking te komen. Hieraan is gevolg gegeven met de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: de Regeling).[59]

3.3.1 Selectie- en plaatsingscriteria

Wat de EBI betreft, maakt artikel 6 van de Regeling duidelijk dat er twee, niet-cumulatieve plaatsingscriteria zijn. Gedetineerden kunnen op grond van deze bepaling louter in de EBI worden geplaatst indien zij:

a. een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, of
b. bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is.

59 *Stcrt.* 2000, 176, in werking getreden op 1 oktober 2000 en laatstelijk gewijzigd op 15 september 2006, *Stcrt.* 2006, 181. Deze regeling geeft eveneens uitwerking aan het bepaalde in art. 15, zesde lid, PBW.

Kort gezegd, dient dus te worden beoordeeld of de gedetineerde een dermate extreem vlucht- en/of maatschappelijk risico vormt, dat de in de EBI geldende veiligheidsmaatregelen voor betrokkene noodzakelijk zijn. In de praktijk blijkt er nogal eens verwarring te bestaan over de kernbegrippen vlucht- en/of maatschappelijk risico en hun onderlinge verhouding. Zo geven betrokkenen in interviews aan dat een bepaalde mate van vluchtgevaar wel degelijk ook een rol kan spelen bij een positieve toetsing aan het tweede criterium. In de toelichting op het centrale artikel 22 van de Regeling wordt uitleg ter zake gegeven. Voor de bepaling van het vluchtrisico gelden als essentiële indicatoren: ontvluchtingen of pogingen daartoe, perspectief van uitlevering, lengte van het strafrestant (minimaal enkele jaren) en informatie of tips die door het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) zijn geverifieerd op actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid.[60] Deze toetsing door het GRIP speelt een wezenlijke rol bij de (over) plaatsings- en verlengingsprocedure van de EBI, zoals hierna nog nader zal blijken. Onder maatschappelijk risico dient volgens artikel 1 van de Regeling het volgende te worden verstaan: het risico dat de gedetineerde bij een eventuele ontvluchting vormt voor de maatschappij in termen van maatschappelijke onrust. Voorts blijkt uit de toelichting dat het delict de doorslaggevende factor is bij bepaling van dit maatschappelijk risico, met als belangrijkste delictsaspecten: de ernst, aard, politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het delict; de achtergrond van de verdenking of veroordeling; de mogelijkheid van wraakacties door de gedetineerde; het ingeschatte recidiverisico bij ernstige delicten.
Op grond van artikel 22 van de Regeling is het de selectiefunctionaris die op basis van daar bepaalde gegevens of indicatoren in het algemeen het risicoprofiel – de aanduiding van het vlucht-/maatschappelijk risico – van de gedetineerde vaststelt. Van groot belang voor plaatsing in de EBI is voorts de specifieke Lijst Gedetineerden met een Vlucht- en Maatschappelijk risico (lijst GVM), waarin onderscheid wordt gemaakt tussen gedetineerden met het risicoprofiel Verhoogd, Hoog of Extreem. De criteria voor vaststelling van het type risicoprofiel volgen, als gezegd, uit de (toelichting op de) Regeling, maar ook uit de Circulaire Beleid gedetineerden met vlucht/maatschappelijk risico.[61] In de bijlage van deze Circulaire zijn zowel objectieve als subjectieve criteria vastgelegd. De objectieve criteria zijn onder meer 'verdacht zijn van/veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf' en 'verdacht zijn van/veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf plus TBS'. De subjectieve criteria zijn onder meer 'geld, macht, middelen en mogelijkheden' en 'mediagevoeligheid'. De RSJ acht het gebruik van dergelijke subjectieve criteria 'in die zin problematisch dat het gewicht hiervan niet duidelijk is en afhanke-

60 Met betrekking tot het GRIP bestond een afzonderlijk Reglement politieregister GRIP (28 mei 2002/NRI/GRIP/2002/05), maar dat is ingetrokken bij inwerkingtreding van de Wet Politiegegevens d.d. 1 januari 2008.

61 Circulaire van 1 oktober 2010, 5645409/10, ter vervanging van de Circulaire Vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden d.d. 3 november 2009, 5522999/07/DJI.

lijk van interpretatie' (RSJ, 2009). De Circulaire bepaalt voorts dat gedetineerden met het profiel Verhoogd in elke inrichting met beveiligingsniveau 3 kunnen worden geplaatst, zonder specifieke toezichtsmaatregelen. Voor de gedetineerden met het profiel Hoog geldt dat zij een dusdanig risico vormen, dat zij weliswaar in één van de negen daartoe aangewezen inrichtingen met beveiligingsniveau 3 kunnen worden geplaatst, maar in beginsel met toepassing van specifieke toezichtsmaatregelen zoals vermeld in de Circulaire. Tot slot zijn het de gedetineerden met het profiel Extreem die in de EBI worden geplaatst. Het is dus deze categorie waar dit onderzoek primair over gaat.
De lijst GVM wordt samengesteld in het maandelijks Operationeel Overleg, met daarin onder meer een selectiefunctionaris, op basis van informatie van het GRIP, het OM, de PI waar de gedetineerde verblijft of andere relevante informatie.[62] De lijst GVM wordt maandelijks aan alle vestigingsdirecteuren verzonden en zij stellen de gedetineerde in voorkomende gevallen schriftelijk in kennis van plaatsing op deze lijst en van de daaraan verbonden extra toezichtsmaatregelen. Uit vaste jurisprudentie van de RSJ volgt overigens dat voor de oplegging van dergelijke extra toezichtsmaatregelen verwijzing naar klagers plaatsing op de GVM-lijst onvoldoende is en dat de directeur in dezen een eigen, regelmatige belangenafweging dient te maken (onder meer BC 16 december 2011, 11/1611/GA en BC 26 januari 2011, 10/2538/GA).

3.3.2 (Over)plaatsingsprocedure

Plaatsing in de EBI vindt pas plaats als een uitvoerige plaatsingsprocedure is doorlopen. De plaatsingsprocedure is zowel in de PBW als in de Regeling nader uitgewerkt en met vele waarborgen omgeven. Als een gedetineerde is geselecteerd voor de EBI, wordt hem op de GVM-lijst het risicoprofiel 'extreem' toegekend. De centrale figuur in de plaatsingsprocedure is de eerdergenoemde selectiefunctionaris, die op grond van artikel 15, derde lid, PBW is belast met de plaatsing en overplaatsing van (EBI-)gedetineerden. De selectiefunctionaris dient zich hierin te laten adviseren door de op grond van artikel 23 van de Regeling verplicht ingestelde Selectie Adviescommissie EBI (SAC-EBI). De SAC-EBI bestaat uit het hoofd van de Dienst Individuele Beslissingen van DJI (voorzitter; deze dienst bestaat niet meer en heet thans afdeling Individuele Zaken Gevangeniswezen), een vertegenwoordiger van het OM, een vertegenwoordiger van het GRIP, het hoofd van het Penitentiair Selectie Centrum (dit centrum bestaat niet meer en is opgegaan in het Penitentiair Psychiatrisch Centrum van de PI Haaglanden), een selectiefunctionaris en vertegenwoordiger(s) van de PI Vught waarvan de EBI deel uitmaakt. Specifiek voor de EBI behelst artikel 26, eerste lid, van de Regeling

62 In voormeld advies stelt de RSJ dat het de indruk heeft dat deze werkwijze in de praktijk als functioneel wordt ervaren.

een plaatsingsprocedure met de volgende voorwaarden die, in aanvulling op het gestelde in artikel 24 en 25 van de Regeling, in acht dienen te worden genomen. Allereerst legt de selectiefunctionaris het selectievoorstel voor aan de SAC-EBI, voorzien van externe justitiële informatie van in ieder geval het GRIP en het OM. Deze informatie kan 'hard' zijn, zoals feitelijke gegevens over recidive en eerdere ontvluchtingen, maar ook 'zacht', bijvoorbeeld inlichtingen vanuit het criminele circuit. In laatstgenoemd geval wordt de informatie meestal geheim gehouden in het belang van de bescherming van de bron. Deze informatie wordt, als gezegd, altijd getoetst op actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid[63] door het GRIP en, indien de bron van de informatie inderdaad geheim wordt gehouden, ook altijd door een officier van justitie (OvJ) van het Landelijk Parket. Niettemin is het evident dat dergelijke zachte informatie niet of nauwelijks te controleren is voor de EBI-gedetineerden en hun advocaten.[64] Dit is dan ook meermalen door hen aangevoerd in rechterlijke procedures. In een kortgedingprocedure bijvoorbeeld waarin de eisende EBI-gedetineerde vorderde dat de Staat werd veroordeeld tot het met onmiddellijke ingang uitplaatsen van eiser uit de EBI, omdat de beslissing van de selectiefunctionaris tot verlenging van het EBI-verblijf zou zijn gegrond op vage beweringen die niet hard werden gemaakt en die voor eiser niet toetsbaar waren, is eiser niet-ontvankelijk verklaard, omdat hem de rechtsgang van artikel 73 jo. 66 PBW nog openstond (Rechtbank 's-Gravenhage 17 september 2004, LJN AR2389). Op de interne beklag- en beroepsprocedures over de (GRIP-)informatie wordt hierna nader ingegaan.
Een volgende voorwaarde die door artikel 26, eerste lid, van de Regeling wordt gesteld, is dat de selectiefunctionaris de gedetineerde hoort alvorens een (over) plaatsingsbeslissing te nemen. Uit interviews met advocaten en (ex-)gedetineerden komt echter naar voren dat deze waarborg in de praktijk door hen als een wassen neus wordt beschouwd, waarvan een aantal van hen om die reden geen gebruik wenst te maken. Indien binnen de SAC-EBI geen consensus wordt bereikt over het advies tot EBI-plaatsing, bepaalt genoemd artikellid voorts dat de selectiefunctionaris enkel tot zodanige plaatsing overgaat met instemming van de sectordirecteur Gevangeniswezen. Van deze plaatsingsprocedure kan overigens spoedshalve worden afgeweken, indien feiten of omstandigheden bekend zijn geworden die wijzen op een onmiddellijk dreigend ontvluchtingsgevaar of een ernstig gevaar voor personen of goederen. In dat geval spreekt de SAC-EBI zich in de eerstvolgende vergadering alsnog uit over het plaatsingsbesluit. In de praktijk heeft zich deze spoedprocedure enkele malen voorgedaan.

63 Deze zogeheten ABC-formule volgt onder meer uit de hiervoor genoemde Circulaire. In interviews geven betrokkenen aan dat met name de actualiteit van de informatie wordt getoetst.

64 Dit spanningsveld werd in 1999 ook onderkend door toenmalig minister van Justitie Korthals. De procedure met onder meer toetsing door een Landelijk officier van justitie maakt niettemin volgens hem 'dat er voldoende waarborgen zijn vastgesteld om te voorkomen dat een gedetineerde op grond van vertrouwelijke informatie ten onrechte als vluchtgevaarlijk wordt aangemerkt' (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 51 en Aanhangsel 213: 439-441).

Omdat de beslissing tot (over)plaatsing niet wordt genomen door de EBI-directeur, blijft de reguliere beklagprocedure van artikel 60 e.v. PBW buiten toepassing. In plaats daarvan geeft artikel 17 PBW een gedetineerde ten aanzien van wie de selectiefunctionaris heeft beslist dat hij in de EBI wordt geplaatst, het recht een met redenen omkleed bezwaarschrift tegen deze beslissing in te dienen. Deze bezwaarprocedure kan echter in het geval van een EBI-plaatsing worden overgeslagen, zo volgt uit het vijfde artikellid in combinatie met artikel 26, eerste lid, onder b van de Regeling. De betrokkene is immers in het kader van de plaatsingsbeslissing gehoord en door de selectiefunctionaris in de gelegenheid gesteld zijn bezwaren kenbaar te maken. Indien wel een bezwaarschrift wordt ingediend, stelt de selectiefunctionaris de betrokkene in de gelegenheid dit schriftelijk of mondeling toe te lichten, tenzij hij het aanstonds kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht. Voorts stelt de selectiefunctionaris betrokkene binnen zes weken van zijn met redenen omklede beslissing schriftelijk en zo veel mogelijk in een voor deze begrijpelijke taal op de hoogte. Hierbij wijst hij hem op de mogelijkheid van het instellen van beroep, alsmede op de termijnen waarbinnen en de wijze waarop dit gedaan moet worden. Op grond van artikel 72-73 PBW heeft de betrokkene immers het recht binnen zeven dagen tegen de beslissing van de selectiefunctionaris op het bezwaarschrift, voor zover dit betreft een gehele of gedeeltelijke ongegrondverklaring onderscheidenlijk afwijzing, een met redenen omkleed beroepschrift in te dienen bij een beroepscommissie van de RSJ. Dit beroepsrecht geldt ook als het indienen van een bezwaarschrift achterwege is gebleven op de eerder vermelde grond van artikel 17, vijfde lid, PBW.

Rechtspraak van de RSJ wijst uit dat de beroepscommissie er strikt op toeziet dat plaatsing in de EBI op goede gronden is gebaseerd (BC 9 april 2001, 00/2250/GB, Sancties 2001, nr. 33), op basis van voldoende aanwijzingen dat betrokkene voldoet aan de plaatsingscriteria (BC 15 mei 1995, B95/36, Sancties 1995, nr. 43). Hierbij dient overigens wel te worden aangetekend dat de beroepscommissie voornamelijk ziet op de actualiteit van de (GRIP-)informatie en niet op – bijvoorbeeld – de betrouwbaarheid daarvan. Gelet op de veelal vertrouwelijke aard, is de beroepscommissie ook niet in staat de betrouwbaarheid van de informatie te toetsen. Dit is volgens ons de achilleshiel van de selectieprocedure. De beroepscommissie neemt het standpunt in dat informatie die door de Landelijk officier van justitie is getoetst op actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid, in beginsel een verantwoorde indicatie voor plaatsing in de EBI kan zijn (BC 9 april 2001, 00/2250/GB, Sancties 2001, nr. 33). In het geval een gedetineerde niettemin ten onrechte in de EBI is geplaatst, kent de beroepscommissie standaard een compensatie toe van € 125 per maand (Kelk, 2008: 192). Deze compensatie is niet op te vatten als een schadevergoeding. Een ten onrechte in de EBI geplaatste gedetineerde is dus in beginsel als eiser in een kortgedingprocedure ontvankelijk in zijn vordering tot immateriële schadevergoeding als bedoeld in artikel 6:106 Bur-

gerlijk Wetboek (BW).[65] Beklagcommissies en beroepscommissies hebben overigens soms te maken met 'veelklagers'.[66] Eind jaren negentig diende een gedetineerde zelfs zo 'buitensporig' veel (ongemotiveerde) klaag- en beroepschriften in – meer dan duizend in een periode van enkele maanden – dat de beroepscommissie deze niet-ontvankelijk achtte 'wegens misbruik van het beroepsrecht' (BC 18 februari 199, A98/470, Sancties 1999, nr. 12).
Artikel 18 PBW kent de EBI-gedetineerde ten slotte het recht toe bij de selectiefunctionaris een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen strekkende tot overplaatsing naar een bepaalde inrichting of afdeling, telkens na zes maanden na een eventuele afwijzing van een verzoekschrift. Inzake de beslissing van de selectiefunctionaris op dit verzoekschrift is ingevolge artikel 72 PBW eveneens het beroepsrecht van toepassing.

3.3.3 Verlengingsprocedure

Artikel 26, derde lid, van de Regeling schrijft voor dat de selectiefunctionaris ambtshalve elke zes maanden een besluit neemt omtrent de verlenging van het verblijf in de EBI, te beginnen zes maanden na de plaatsing van betrokkene in de EBI. Dit betreft een extra waarborg in de EBI-plaatsingsprocedure, ook ter beperking van het aantal gedetineerden in de EBI. Voor de beoordeling of ten aanzien van de betrokkene het EBI-regime nog strikt noodzakelijk is, geldt de afzonderlijke verlengingsprocedure neergelegd in het vierde artikellid. De eerste voorwaarde is dat de EBI-directeur ten behoeve van de besluitvorming vijf maanden na de plaatsing dan wel laatste beslissing omtrent de verlenging van het verblijf in de EBI, een schriftelijk selectieadvies opstelt. De directeur bespreekt deze rapportage met de gedetineerde alvorens deze naar de selectiefunctionaris te verzenden. Eventuele opmerkingen van de gedetineerde worden in de rapportage vastgelegd. Overigens speelt positief gedrag van de gedetineerde in de inrichting geen rol bij (over)plaatsingen naar en vanuit de EBI (BC 15 juni 2012, 12/0076/GB). Voordat de directeur een verlengingsvoorstel indient, wint hij daartoe informatie over de betrokken gedetineerde in bij de secretaris van de SAC-EBI, die zich vervolgens ter verkrijging van externe justitiële informatie richt tot het GRIP en het OM en de beschikbare gegevens verzamelt en analyseert. Ten derde is de selectiefunctionaris, net als bij de plaatsingsprocedure, verplicht om, indien hij overweegt de plaatsing in de EBI te verlengen, de gedetineerde eerst te horen en

65 Zo blijkt uit Rechtbank 's-Gravenhage 23 februari 2011, LJN BP6865. Eiser is in deze procedure voorts in het gelijk gesteld. Bij de vaststelling van de schadevergoeding naar billijkheid neemt de rechtbank in aanmerking, naast de bedragen die in de Nederlandse rechtspraak in soortgelijke zaken worden vastgesteld, de duur van de periode (ruim vijf maanden) en de omvang van de beperkingen die eiser toen heeft moeten ervaren. Rekening houdend ten slotte met de reeds door de RSJ toegekende compensatie, heeft de rechtbank de vordering toegewezen tot een bedrag van € 1.500.

66 Zie in het algemeen ook: Bleichrodt (2012).

eventuele door hem aangevoerde bezwaren vast te leggen. Ten vierde laat de selectiefunctionaris zich adviseren door het Penitentiair Selectie Centrum, indien de gedragskundige situatie van de betrokken gedetineerde daartoe aanleiding geeft. Ten slotte legt de selectiefunctionaris de informatie en zijn voorgenomen besluit ter advisering voor aan de SAC-EBI. Met inachtneming van deze procedure neemt de selectiefunctionaris een verlengingsbeslissing. Naast een beslissing tot daadwerkelijke verlenging van het EBI-verblijf kan de selectiefunctionaris uiteraard ook beslissen tot overplaatsing van de gedetineerde naar een andere inrichting of afdeling. Op grond van artikel 26, vijfde lid, van de Regeling is het uitgangspunt dat dit gebeurt bij gedetineerden wier strafrestant nog slechts anderhalf jaar of minder bedraagt, tenzij er sprake is van een uitlevering of dreigende uitlevering, er nog immer sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico bij ontvluchting, de betrokken gedetineerde in de voorafgaande periode van een jaar ontvlucht is, een ontvluchtingspoging heeft gedaan of op andere wijze de orde en veiligheid in de inrichting ernstig in gevaar heeft gebracht, of er nog steeds valide informatie van het GRIP dan wel het OM aanwezig is omtrent een reëel vluchtgevaar van de gedetineerde. Voorts kan de EBI-directeur in verband met nieuwe feiten de selectiefunctionaris tussentijds voorstellen de gedetineerde over te plaatsen (zesde artikellid).

Zowel de beslissing van de selectiefunctionaris tot (over)plaatsing als tot verlenging heeft volgens vaste rechtspraak te gelden als een beslissing waartegen de bezwaarschriftprocedure ex artikel 17 PBW en de beroepsprocedure ex artikel 72 PBW openstaat voor de EBI-gedetineerde.[67] Uiteraard wordt in de praktijk juist tegen de beslissing tot verlenging opgekomen. In dat kader wordt door gedetineerden, als gezegd, vaak geageerd tegen de (GRIP-)informatie waarop de verlengingsbeslissing is gebaseerd. Uit rechtspraak van de RSJ blijkt dat de beroepscommissie een op zachte (GRIP-)informatie gefundeerde verlengingsbeslissing als zodanig niet afwijst. Zo oordeelt de beroepscommissie dat aan klager weliswaar kan worden toegegeven dat de ten nadele van hem strekkende informatie weinig mogelijkheden biedt om concreet verweer te voeren, maar dat de aard en strekking van de regelgeving aangaande bij het meldpunt GRIP aangeleverde informatie met zich brengt, dat dikwijls nadere toetsing van die informatie, anders dan door de Landelijk officier van justitie, niet mogelijk is, onder meer vanwege noodzakelijke bescherming van de bron van de informatie (BC 1 februari 2012, 11/2317/GB). Aan het gegeven dat de Landelijk officier van justitie de bewuste informatie heeft beoordeeld als 'actueel, betrouwbaar en concreet', wordt door de beroepscommissie op dit moment doorslaggevende betekenis toegekend,

67 Zie onder meer RSJ 17 maart 1992, *Sancties* 1992, 68, m.nt. P.A.M. Mevis; 24 april 1995, B95/24, *Sancties* 1995, nr. 42 en 25 juli 2000, *Sancties* 2000, 53. Overeenkomstig art. 73 PBW dient klager zijn beroep tijdig in te dienen, op straffe van niet-ontvankelijkheid (bijvoorbeeld BC 31 maart 2010, 10/458/GB).

mede om het 'zekere voor het onzekere te nemen'. Zie in dit verband ook de eerdergenoemde uitspraak BC 9 april 2001, 00/2250/GB, Sancties 2001, nr. 33. In bepaalde gevallen mag nieuw beschikbare informatie die volgens de juiste procedure is getoetst, er zelfs toe leiden dat de beslissing tot uitplaatsing van de gedetineerde nog voordat deze wordt geëffectueerd, wordt vervangen door een beslissing tot verlenging van zijn verblijf in de EBI (BC 10 november 1999, B99/300/GB, Sancties 2000, nr. 9).
Anderzijds stelt de beroepscommissie wel degelijk eisen aan de beslissing tot verlenging. Zo heeft de beroepscommissie overwogen dat bij de beoordeling van de verlenging van groot belang zal kunnen zijn of er actuele en (zo mogelijk meer) concrete informatie beschikbaar is en dat alsdan duidelijk dient te worden gemaakt waarom, indien nog steeds van een verhoogd vluchtgevaar sprake zou zijn, niet volstaan zou kunnen worden met plaatsing van klager in een uitgebreid beveiligde inrichting of op een uitgebreid beveiligde afdeling van een reguliere penitentiaire inrichting (BC 1 februari 2012, 11/2317/GB). Nog sterker vereist de beroepscommissie voorts dat voor de beoordeling of sprake is van een extreem vluchtrisico dan wel een maatschappelijk risico bij ontvluchting, bij een alsmaar voortdurende verblijfsduur in de EBI, een groter belang zal moeten worden gehecht aan de actualiteit, concreetheid en volledigheid, alsmede de betrouwbaarheid van de overgelegde informatie (BC 15 juni 2012, 12/0084/GB). Anders gezegd, indien na een aantal jaren nieuwe gegevens en aanwijzingen die duiden op een concreet vluchtgevaar ontbreken, is er voor verlenging geen grond meer (BC 16 november 1994, B94/83, Sancties 1995, nr. 11). In recente rechtspraak benadrukt de beroepscommissie dat bij een alsmaar voortdurende verblijfsduur in de EBI een groter belang moet worden gehecht aan de actualiteit, concreetheid en volledigheid, alsmede aan de betrouwbaarheid van de overgelegde informatie (BC 6 juni 2013, 12/3910/GB en 12/3721/GB).
Als uitvloeisel van deze eisen blijft een beroep tegen de verlengingsbeslissing niet altijd zonder succes. In de hiervoor genoemde uitspraak van 15 juni 2012 bijvoorbeeld heeft de beroepscommissie geoordeeld dat de beslissing om het verblijf van de preventief gehechte klager in de EBI te verlengen bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, als onredelijk of onbillijk moet worden aangemerkt. Tot eenzelfde oordeel kwam het in een zaak waarin volgens de beroepscommissie niet is gebleken van nieuwe aanvullende informatie waarin sprake is van concrete aanwijzingen over (het voorbereiden van) een ontvluchting en de bestreden verlengingsbeslissing van de selectiefunctionaris onvoldoende met redenen is omkleed omdat niet duidelijk wordt gemaakt waarom klagers detentie niet in een uitgebreid beveiligde inrichting ten uitvoer kan worden gelegd (BC 16 mei 2012, 12/0288/GB). In beide zaken waarin op 6 juni 2013 uitspraak is gedaan, verklaarde de beroepscommissie het beroep eveneens gegrond. Beide appellanten verbleven al meer dan vijf jaar in de EBI. Er was onvoldoende actuele en concrete informatie om een voortgezet verblijf in de EBI te kunnen rechtvaardigen. In een zaak daarentegen waarin de verlengingsbeslissing mede was gebaseerd op niet

door de Landelijk officier van justitie geaccordeerde informatie, oordeelde de beroepscommissie weliswaar dat deze informatie geen rol mocht spelen bij de beslissing, maar dat de anderszins reeds bestaande informatie (nog) zwaarwegend genoeg was om te concluderen dat klager extreem vluchtgevaarlijk was en bij een ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormde (BC 6 januari 2003, 02/1105/GB). In een andere uitspraak heeft de beroepscommissie echter uit het horen van klager – verdachte in een zeer geruchtmakende strafzaak en reeds gedurende anderhalf jaar in de EBI gedetineerd – noch uit de stukken de overtuiging gekregen dat klager een extreem vluchtrisico en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormt in termen van recidivegevaar voor geweldsdelicten (BC 3 augustus 2012, 12/1225/GB). Een langer verblijf in de EBI kan daarom alleen dan gerechtvaardigd zijn indien klager bij een ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormt. Het eerste criterium van het vluchtrisico is dan als zodanig daaraan ondergeschikt. Uitgaand van de tussenbeslissing van de rechtbank te Amsterdam, waarbij klagers voorlopige hechtenis in zijn strafzaak is opgeheven omdat de bezwaren tegen klager niet toereikend worden geacht, is er naar het oordeel van de beroepscommissie onvoldoende grondslag om in deze fase van het proces te komen tot het oordeel dat sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico ten aanzien van klager. Evenmin kan de media-aandacht voor zijn strafzaak leiden tot het oordeel dat klager een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormt. Nu er dus geen gronden zijn voor een verder verblijf van klager in de EBI, draagt de beroepscommissie de selectiefunctionaris op binnen drie weken een nieuwe beslissing te nemen.
Los van de (GRIP-)informatie blijkt dat de aard van de feiten waarvoor klager is veroordeeld, dan wel waarvan hij wordt verdacht, als zodanig van doorslaggevende betekenis kan zijn voor de beroepscommissie bij de beoordeling van het beroep tegen een verlengingsbeslissing. In een zaak waarin klager is veroordeeld voor onder meer vuurwapenbezit en bedreiging, beide misdrijven meermalen gepleegd, achtte de beroepscommissie deze feiten van dien aard, dat deze, een en ander tezamen en in onderling verband beziende, tot het oordeel leidden dat in redelijkheid kon worden geconcludeerd dat klager nog steeds een extreem vluchtrisico en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico in termen van recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten vormde (BC 6 september 2011, 11/1980/GB). Hieraan voegt de beroepscommissie overigens nog toe dat er aanwijzingen zijn dat klager een ontvluchtingspoging overweegt. In een andere zaak acht de beroepscommissie het, gelet op de door klager gepleegde delicten, nog aannemelijk dat hij bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormt, waarbij volgens de beroepscommissie het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is (BC 7 januari 2003, 02/2317/GB).
Tot slot een voorbeeld waarin de beroepscommissie het van belang acht dat klagers uitlevering ongestoord kan verlopen, hetgeen naar het oordeel van de beroepscommissie in het gedrang kan komen indien klager in een minder beveiligde inrichting dan de EBI zijn detentie zou ondergaan (BC 19 april 2005, 05/

257/GB). Gebleken is dat klager in staat is, ondanks het zeer strenge regime van de EBI, om niet toegelaten contacten te onderhouden met vertegenwoordigers van de pers. In een minder beveiligde inrichting zou klager verdergaande niet toegelaten contacten kunnen onderhouden met de buitenwereld, welke contacten tot doel kunnen hebben dat klager zich al dan niet met gebruikmaking van geweld van buitenaf zou kunnen onttrekken aan zijn detentie.

3.4 Rechtspositie bewegingsvrijheid

De EBI heeft de bestemming van huis van bewaring en van gevangenis en er geldt een extra beveiligd regime van beperkte gemeenschap (art. 10 van de Regeling). In dit regime worden gedetineerden in de gelegenheid gesteld gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen, maar houden zij zich overigens op in de voor hen persoonlijk dan wel voor de gemeenschappelijke onderbrenging van gedetineerden bestemde verblijfsruimte (art. 21 PBW). Ingevolge artikel 2.1 van de EBI-huisregels zijn de activiteiten die in gemeenschap plaatsvinden: luchten, arbeid, lichamelijke oefening, sport en recreatie, evenals overige activiteiten waarvoor de directeur toestemming heeft verleend.[68] Voor het overige verblijft de gedetineerde in beginsel in zijn cel. De EBI is eveneens aangewezen als inrichting met een individueel regime, indien en voor zover dat voor een bepaalde gedetineerde noodzakelijk is (art. 22 PBW). In dat geval bepaalt de directeur de mate waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. Op grond van artikel 11 van de Regeling kunnen gedetineerden in een individueel regime worden geplaatst, indien zij op grond van hun persoonlijkheid, gedrag of andere persoonlijke omstandigheden, de aard van het door hen gepleegde delict, of de aard van het delict van het plegen waarvan zij worden verdacht een ernstig beheersrisico vormen voor zichzelf of anderen en ten gevolge daarvan niet in staat dan wel ongeschikt zijn in een regime van beperkte gemeenschap te functioneren of te verblijven.
Voor de bewegingsvrijheid van de gedetineerden is het activiteitenprogramma van belang. Dit programma dient in ieder geval tussen 18 uren en 63 uren per week te beslaan (art. 3, derde lid, Pm), ook in het EBI-regime van beperkte gemeenschap. Waar voorheen de concrete duur van het programma was vastgesteld in genoemd artikel 3 – de EBI kende destijds een programma van minimaal 78 uur per week – wordt dit thans in de huisregels van de EBI bepaald. In artikel 2.3 van deze huisregels staat hieromtrent echter niet veel meer vermeld dan dat om veiligheidsredenen het programma per dag wisselt. In beginsel wordt op verzoek van de gedetineerde 's ochtends het gehele programma dan wel, indien dit om veiligheidsredenen van belang wordt geacht, slechts een deel van het programma van die dag, aan hem bekendgemaakt. De gedetineerde kan aangeven

68 In par. 3.7 wordt nader ingegaan op de verzorging, arbeid en andere activiteiten.

of hij interesse heeft om aan het programma(onderdeel) deel te nemen. Deelname aan het programma(onderdeel) vervalt indien de gedetineerde heeft aangegeven geen interesse te hebben of indien hij niet gereed is bij het uitsluiten. Voor deelname aan een penitentiair programma komen de EBI-gedetineerden overigens niet in aanmerking (art. 6, sub c, Pm).

In het kader van de bewegingsvrijheid is voorts van belang dat de EBI-directeur de reguliere, in de PBW bepaalde ordemaatregelen kan toepassen op de gedetineerden. Behalve het uitsluiten van deelname aan een of meer activiteiten (art. 23) betreft dat het plaatsen in afzondering (art. 24). Voor beide ordemaatregelen geldt dat de directeur hiertoe louter kan overgaan indien dit in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming noodzakelijk is, indien dit ter bescherming van de betrokken gedetineerde noodzakelijk is, in geval van ziekmelding of ziekte van de betrokken gedetineerde, of indien de gedetineerde hierom verzoekt en de directeur dit verzoek redelijk en uitvoerbaar oordeelt. De directeur kan, indien dit ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de gedetineerde noodzakelijk is, bepalen dat de gedetineerde die in een afzonderingscel verblijft, dag en nacht door middel van een camera wordt geobserveerd (art. 24a).
Inzake al deze beslissingen door de directeur komt de gedetineerde het interne beklag- en beroepsrecht toe, zoals is besproken in paragraaf 3.2.2. Recent nog is door een viertal EBI-gedetineerden beklag en beroep ingesteld tegen de ordemaatregel van plaatsing in afzondering, waartoe de directeur had besloten vanwege de vermissing van de sleutel van de EBI en de uit te voeren (nachtelijke) celinspectie (BC 24 mei 2012, 12/313/GA, 12/317/GA, 12/318/GA en 12/319/GA). Gelet op de ernst van de situatie is de beroepscommissie echter van oordeel dat de directeur niet onredelijk of onbillijk heeft gehandeld, waardoor de beroepen ongegrond worden verklaard.

Een gedetineerde kan worden toegestaan de EBI te verlaten (art. 26 PBW). Ingevolge het vierde artikellid stelt de directeur een gedetineerde bijvoorbeeld in de gelegenheid onder door hem te stellen voorwaarden de inrichting te verlaten teneinde een gerechtelijke procedure bij te wonen, indien de gedetineerde krachtens wettelijk voorschrift verplicht is voor een rechter of bestuursorgaan te verschijnen, indien de gedetineerde ter zake van een misdrijf moet terechtstaan, of indien de gedetineerde bij het bijwonen van de procedure een aanmerkelijk belang heeft en tegen het verlaten van de inrichting hiertoe geen overwegend bezwaar bestaat. In artikel 4.3.3.2 van de EBI-huisregels worden ter zake nadere regels gesteld. Zo is het meenemen van goederen tijdens transport in beginsel niet toegestaan, is telefonisch contact niet toegestaan en kan er tijdens het transport gebruik worden gemaakt van een blinderingsbril en handboeien.

Meer in het algemeen wordt nadere regelgeving over het verlaten van de inrichting geboden door de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.[69] In artikel 14, derde lid, onder c, van deze Regeling wordt bepaald dat gedetineerden die geselecteerd zijn voor, dan wel geplaatst zijn in, de EBI zijn uitgesloten van algemeen verlof. Er kan hun echter wel incidenteel verlof worden verleend (art. 21-33). De gedetineerde kan een verzoek om incidenteel verlof indienen bij de directeur. Het is echter de minister die op dit verzoek beslist. De gedetineerde kan eveneens een verzoek indienen om strafonderbreking (art. 34-40). Dit kan – wederom door de minister – worden verleend wegens zodanig bijzondere omstandigheden in de persoonlijke sfeer, dat niet kan worden volstaan met een andere vorm van verlof. In de EBI-huisregels staat overigens vermeld dat de gedetineerde er rekening mee dient te houden dat hem in beginsel geen strafonderbreking zal worden toegekend. Tegen de beslissing van de minister staat geen beklag open, maar in plaats daarvan kan de gedetineerde rechtstreeks in beroep bij de beroepscommissie van de RSJ (art. 72, tweede lid, PBW).

3.5 Rechtspositie controle en geweldgebruik

Inherent aan de aard van de Extra Beveiligde Inrichting is een relatief sterke behoefte aan c.q. de noodzaak tot het uitoefenen van controle en geweldgebruik. Hiertoe worden de directeur vele mogelijkheden en bevoegdheden toegekend, waarbij het recht van de gedetineerde op onaantastbaarheid van zijn lichaam, zijn kleding, de van zijn lichaam afgescheiden stoffen en zijn verblijfsruimte (art. 3 EVRM en art. 11 Gw) kan worden beperkt overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VI van de PBW. De voornaamste controlemaatregelen zijn identiteitsvaststelling, onderzoek aan het lichaam, onderzoek in het lichaam, urinecontrole, celinspectie en boeienregime. Van al deze maatregelen wordt hierna de belangrijkste wet- en regelgeving en jurisprudentie besproken.

Het huidige artikel 28 PBW[70] behelst maatregelen ten behoeve van de identiteitsvaststelling van de gedetineerde. De identiteit wordt in ieder geval vastgesteld bij binnenkomst in en bij het verlaten van de EBI – dus ook voorafgaand aan en na afloop van transport – en voorts in beginsel voorafgaand aan en na afloop van bezoek. Naast het vragen naar persoonsgegevens kan de identiteitsvaststelling geschieden aan de hand van een foto, vingerafdruk en irisscan. In artikel 6.1 van de huisregels is bepaald dat minimaal eenmaal per jaar of, in geval van een sterk veranderd uiterlijk, gedurende de detentie besloten kan worden dat nogmaals een foto van de gedetineerde wordt gemaakt, waartoe hij verplicht is zijn medewerking te verlenen.

69 *Stcrt.* 1998, 247, in werking getreden op 1 januari 1999.

70 In werking getreden op 1 oktober 2010, bij Wet van 18 juli 2009, *Stb.* 317.

Een volgende bepaling waaraan zeer frequent toepassing wordt gegeven in de EBI betreft artikel 29 PBW. Op grond hiervan is de directeur bevoegd een gedetineerde bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting, voorafgaand aan of na afloop van bezoek, dan wel indien dit anderszins noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, aan zijn lichaam of aan zijn kleding te onderzoeken. Daarbij omvat het onderzoek aan de kleding van de gedetineerde – oftewel het fouilleren – mede het onderzoek van de voorwerpen die de gedetineerde bij zich draagt of met zich meevoert. Het meer ingrijpende onderzoek aan het lichaam van de gedetineerde – oftewel het visiteren – omvat mede het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam van de gedetineerde. Deze bevoegdheden worden in de praktijk uitgeoefend door piw'ers, bij voorkeur van hetzelfde geslacht als de gedetineerde (in de EBI dus door mannelijke piw'ers).[71] In dit verband acht de beroepscommissie van de RSJ de opdracht aan de gedetineerde om zich voorover te bukken niet onredelijk of onbillijk (RSJ 26 augustus 1994, Sancties 1995, 16). Wel dient de directeur bij zijn beslissing visitatie toe te passen steeds een belangenafweging te maken, met inachtneming van de ingrijpendheid van de visitatie (RSJ 16 september 2002, Sancties 2003, 3). Uit laatstgenoemde uitspraak blijkt voorts dat beklag over visitatie, ook al geschiedt het op grond van algemene regels, ontvankelijk is, mits het klachten betreft over de concrete toepassing op een bepaalde dag.
Ter nadere uitwerking bepaalt het huidige artikel 6.4 van de huisregels dat gedetineerden in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting op elk moment aan hun lichaam en kleding kunnen worden onderzocht. Dit gebeurt volgens deze huisregel in ieder geval in de volgende gevallen: bij binnenkomst en het verlaten van de PI Vught, bij plaatsing in de straf- of afzonderingscel, voorafgaand aan en na afloop van bezoek, indien de gedetineerde bezoek heeft ontvangen in de ruimte zonder doorzichtige scheidingswand (zie voor de rechtspositie inzake bezoek, par. 3.6) en indien dit anderszins in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid noodzakelijk is. Ook bepaalt de huisregel dat voor aanvang en na het einde van zowel relatie- als ambtelijk bezoek met doorzichtige scheidingswand een grondig onderzoek aan kleding plaatsvindt.
Al met al worden gedetineerden per dag meermalen gefouilleerd. Beklag en beroep hiertegen is doorgaans zonder succes. Hoewel de beroepscommissie onderkent dat onderzoeken aan kleding als onaangenaam worden ervaren en gevoelens van onmacht oproepen, kunnen naar het oordeel van de beroepscommissie van de RSJ dergelijke onderzoeken, gelet op het aanzienlijk minder ingrijpende karakter ervan – ten opzichte van onderzoek aan het lichaam – de toets van de norm van artikel 3 EVRM doorstaan (BC 1 maart 2004, 03/1490/GA, 03/1583/GA, 03/1585/GA, 03/1586/GA, 03/1593/GA, 03/1594/GA, 03/1595/GA, 03/1596/GA, 03/1599/GA, 03/1600/GA, 03/1601/GA, 03/1692/GA, 03/1693/

71 Tot dusverre zijn alleen mannelijke gedetineerden in de EBI geplaatst.

GA, 03/1694/GA, 03/1695/GA, 03/1908/GA, 03/1911/GA, 03/1914/GA en 03/2213/GA).
Dat laatste kon niet worden gezegd van de visitatiepraktijk die tot 1 maart 2003 werd uitgeoefend in de EBI. Die praktijk hield in dat gedetineerden, bovenop de 'reguliere' visitaties, zoals na bezoek aan de medische dienst, tandarts of kapper, altijd bij of direct na een speciale celinspectie werden gevisiteerd (art. 6.4 van de huisregels in de versie van 19 september 2000). In de praktijk kwam dit erop neer dat gedetineerden standaard bij een wekelijkse celinspectie werden gevisiteerd. Op grond van dit stelselmatige karakter, in samenhang met het gegeven dat gedetineerden daarnaast ook al aan vele andere veiligheidsmaatregelen werden onderworpen en er nog nooit contrabande was aangetroffen, oordeelde het EHRM in de eerder aangehaalde Lorsé- en Van der Ven-uitspraken (4 februari 2003, 52750/99 en 50901/99) dat de visitaties onmenselijk en vernederend waren in de zin van artikel 3 EVRM. Ook in een drietal andere uitspraken oordeelde het EHRM – onder uitdrukkelijke verwijzing naar de Lorsé- en Van der Ven-uitspraken – dat de stelselmatige, wekelijkse visitatiepraktijken in de EBI in strijd zijn met artikel 3 EVRM (EHRM 6 juli 2006, 13600/02 Baybasin vs. the Netherlands; 8196/02 Salah vs. the Netherlands en 14683/03 Sylla vs. the Netherlands). Voor het overige was het EBI-regime naar het oordeel van het EHRM niet aan te merken als een schending van artikel 3 EVRM. Wat de visitatiepraktijk betreft, heeft het EHRM, als gezegd, expliciet verwezen naar het rapport dat het CPT in 2008 had uitgebracht naar aanleiding van het bezoek aan de EBI in 1997. Dat rapport leidde destijds als zodanig nog niet tot aanpassing van de visitatiepraktijk.[72] De daaropvolgende principiële uitspraken van het EHRM hadden daarentegen wél dat effect. Reeds op 1 maart 2003 werd de gewijzigde huisregel 6.4 van kracht, op grond waarvan voortaan niet meer wekelijks, maar 'steekproefsgewijs bij of direct na de wekelijkse celinspectie' werd gevisiteerd. Concreet betekende deze steekproefsgewijze visitatie dat de gedetineerde in beginsel gemiddeld één keer per twee weken werd gevisiteerd.

Met de EHRM-uitspraken als ruggensteun, hebben EBI-gedetineerden nadien nieuwe procedures ingesteld tegen de visitatiepraktijk. Voor zover het beklag of beroep de stelselmatige wekelijkse visitaties bij celinspectie betroffen in de periode vóór 1 maart 2003, zijn deze door de beroepscommissie van de RSJ gegrond geacht (bijvoorbeeld in BC 24 september 2003, Sancties 2003, 72). Wat betreft de steekproefsgewijze visitaties na 1 maart 2003 is van belang dat de beroepscommissie van de RSJ zich in vaste jurisprudentie op het standpunt heeft gesteld dat artikel 29 PBW ruimte biedt voor steekproefsgewijs onderzoek aan lichaam en/of kleding (S-GA 123/83, PI 1984/1; S-GA 137/85, PI 1986/1; S-GA

72 Integendeel, de defensieve reactie van het Ministerie van Justitie op het CPT-rapport was, dat het EBI-regime noodzakelijk was en niet verder ging dan strikt noodzakelijk was (Lensing & Vegter, 2003).

173/87, PI 1988/3; BC 21 augustus 2002, 02/772/GA en BC 31 oktober 2002, 02/1355/GA). Ook in de eerder aangehaalde meervoudige beroepszaak van 1 maart 2004 acht de beroepscommissie de in de huisregels gegeven invulling van de bevoegdheid van artikel 29 PBW door steekproefsgewijze visitatie niet zonder meer onrechtmatig, mede gelet op de speciale veiligheidseisen die gelden voor een inrichting als de EBI (idem in BC 15 juli 2004, 04/0723/GA en BC 16 maart 2004, 03/2619/GA). Wel stelt de beroepscommissie dat veel afhangt van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het nieuwe beleid, waarbij een resultaat van gemiddeld twee keer per maand kan worden gezien als een grens. Daarmee stelt de RSJ niet alleen een duidelijke norm voor de frequentie van steekproefsgewijze visitaties – waaraan nadien altijd wordt getoetst – maar neemt de raad bovendien een principieel ander standpunt in dan de voorzieningenrechter in zijn beslissing van 7 juli 2003 had gedaan (President Rechtbank 's-Gravenhage 7 juli 2003, Sancties 2003, 51 m.nt. J. de Lange). Die rechter oordeelde namelijk dat het steekproefsgewijze visitatiebeleid, hoewel in beginsel niet onrechtmatig, te algemeen van karakter was. Zonder verbijzondering naar bijvoorbeeld de duur van het verblijf in de EBI, de effecten van visitaties op de gedetineerde en het doel en de noodzaak van het onderwerpen van een specifieke gedetineerde aan de steekproef, moet het visitatiebeleid naar het oordeel van de voorzieningenrechter als onrechtmatig jegens eisers worden aangemerkt. De Staat werd bevolen het betreffende onderdeel van de huisregels buiten toepassing te laten. Inmiddels is inderdaad het beleid om steekproefsgewijs te visiteren verlaten. Deze grond voor visitatie staat immers niet meer opgenomen in artikel 6.4 van de huidige huisregels, zoals hiervoor is weergegeven.

Uit de hiervoor genoemde rechtspraak blijkt dat de wijze van uitvoering van de visitatie van groot belang is. In dit kader en gelet ook op het schaamtegevoel van een gedetineerde en de inbreuk die het onderzoek aan het lichaam maakt op diens lichamelijke integriteit, wordt de visitatie op een besloten plaats en, voor zover mogelijk, door personen van hetzelfde geslacht als de gedetineerde verricht (art. 29, derde lid, PBW en art. 6.4 van de huisregels). Van deze laatste stelregel dient naar het oordeel van de beroepscommissie slechts in gevallen van dringende noodzaak te worden afgeweken (BC 20 januari 1997, Sancties 1997, nr. 27).

Van belang is tot slot het onderscheid tussen het hiervoor besproken onderzoek aan en het onderzoek in het lichaam. Op grond van artikel 31 PBW kan de directeur eveneens bepalen dat een gedetineerde in het lichaam wordt onderzocht, indien dit noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel voor de gezondheid van de gedetineerde. Het voornaamste verschil in rechtspositie is dat in tegenstelling tot het onderzoek aan het lichaam, het onderzoek in het lichaam wordt verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige. In de praktijk bestaat echter vaak verwarring over dit onderscheid, vooral met betrekking tot de bevoegdheid om in het kader van het onderzoek aan het lichaam voorwerpen

uit openingen of holten van het lichaam te verwijderen (art. 29, vierde lid, PBW). Om die reden zal niet terughoudend moeten worden beslist dat een bepaalde handeling onder het regime van artikel 31 valt.

Artikel 30 PBW biedt in het algemeen, dus ook in de EBI, grond tot het houden van een urinecontrole, indien dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel in verband met de beslissing tot plaatsing of overplaatsing dan wel in verband met de verlening van verlof. Deze controle dient ertoe om na te gaan of de gedetineerde gedragsbeïnvloedende middelen, zoals drugs of alcohol, heeft gebruikt. Nadere regelgeving wordt geboden in de Regeling Urinecontrole penitentiaire inrichtingen[73] en omvat onder meer het recht van de gedetineerde om de uitslag te vernemen en om voor eigen rekening een hernieuwd onderzoek van de afgestane urine te laten plaatsvinden. Ingevolge artikel 6.3 van de huisregels vindt een urinecontrole in elk geval plaats bij inkomst in de EBI. Doorgaans blijft het ook bij die ene keer, omdat invoer van contrabande in de EBI vrijwel is uitgesloten (ISt, 2011: 106).

De controlemaatregel van de celinspectie is reeds besproken in het kader van de visitatie, die voorheen standaard werd gekoppeld aan de wekelijkse celinspectie. Waar deze stelselmatige visitatiepraktijk, als gezegd, inmiddels is verlaten, geldt dat niet voor de celinspectie. Tot een onderzoek van de verblijfsruimte kan de directeur ingevolge artikel 34 PBW overgaan indien dit onderzoek plaatsvindt in het kader van het algemeen toezicht op de aanwezigheid van verboden voorwerpen in de verblijfsruimten van gedetineerden en indien dit anderszins noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. In huisregel 6.2 wordt nader bepaald dat in het kader van algemeen toezicht dagelijks wordt geïnspecteerd, waarnaast eveneens periodiek een zeer grondige inspectie wordt gehouden. Het daarnaast nog houden van celinspecties in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting mag louter wanneer feiten en omstandigheden daartoe aanleiding vormen.

Een volgende controlemaatregel is de mogelijkheid van cameraobservatie. Ingevolge artikel 34a PBW jo. artikel 10b van de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen[74] kan de directeur bepalen dat de gedetineerde die in de EBI of in een individueel regime is geplaatst dag en nacht door middel van een camera wordt geobserveerd. De gronden hiervoor zijn: indien dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, indien dit noodzakelijk is voor een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrij-

73 Regeling van 2 juni 1999, *Stcrt.* 1999, 128.

74 *Stcrt.* 1998, 250, in werking getreden op 1 januari 1999 en gewijzigd per 5 juli 2002, nr. 5175032/02/DJI, *Sancties* 2002, nr. 51, waarbij art. 10a-10c is ingevoegd.

heidsbeneming, indien dit ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de gedetineerde noodzakelijk is, indien bij ontvluchting of schade aan de gezondheid van de gedetineerde grote maatschappelijke onrust zou kunnen ontstaan of ernstige schade zou kunnen worden toegebracht aan de betrekkingen van Nederland met andere staten of internationale organisaties. De RSJ heeft geoordeeld dat deze regeling niet in strijd is met enige verdragsrechtelijke bepaling, in het bijzonder artikel 8 EVRM en dat toepassing van permanent cameratoezicht evenmin een schending van artikel 3 EVRM oplevert (BC 12 september 2002, 02/1580/GA, Sancties 2002, nr. 55, m.nt. P.A.M. Mevis). De cameraobservatie duurt overigens in beginsel ten hoogste twee weken, maar kan, na overleg met een arts of gedragsdeskundige, telkens voor ten hoogste twee weken worden verlengd (art. 34a, derde lid, PBW). Zodra de observatie langer dan 24 uren duurt, dient de Commissie van Toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger terstond hiervan in kennis te worden gesteld (art. 34a, vierde lid, PBW).

Ten slotte is de directeur op grond van artikel 35 PBW bevoegd jegens een gedetineerde geweld te gebruiken dan wel vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een van de volgende belangen: de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, de uitvoering van een door de directeur genomen beslissing, de voorkoming van het zich onttrekken door de gedetineerde aan het op hem uitgeoefende toezicht, de uitvoering van een ingevolge het Wetboek van Strafvordering of de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden door de officier van justitie of de rechter-commissaris (RC) genomen beslissing (art. 35 PBW). Een vrijheidsbeperkend middel dat in de beginjaren van de (T)EBI veelvuldig werd ingezet, betreft het handboeienregime. Dit houdt in dat een gedetineerde bij iedere beweging buiten zijn cel aan zijn handen wordt geboeid. Dit regime is op zichzelf door de RSJ niet onredelijk geacht, mits het incidenteel wordt toegepast (RSJ 12 april 1996, Sancties 1996, 56). Als zodanig voldoet het huidige EBI-regime hieraan. Het handboeienregime is namelijk niet meer standaard van toepassing, maar slechts wanneer er een indicatie voor is, zoals het voortdurend vertonen van feitelijk agressief gedrag door de gedetineerde. Opmerkelijk genoeg is het handboeienregime wel standaard van toepassing op de gedetineerde met een EBI-voorstel die wordt geplaatst op unit 1: de Landelijke Afzonderings Afdeling (LAA), een andere unit van PI Vught.

Nadere regelgeving wordt geboden door de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen[75] en de huisregels van de EBI. Een beklag over het door handboeien beperken van de bewegingsvrijheid en meer in het bijzonder de vraag of de directeur verplicht is van deze beslissing mededeling te doen aan de gedeti-

75 Daterend van 14 december 1998, 735650/98/DJI, *Stcrt.* 247.

neerde, heeft er in 2011 toe geleid dat de huisregels zijn aangepast (BC 12 mei 2011, 10/3949/GA en 10/3708/GA). Klager, die geen beschikking had ontvangen over deze controlemaatregel, meende dat ingevolge het toenmalige artikel 13.3 sub k van de huisregels de directeur hiertoe wel verplicht was. De directie stelde zich daarentegen op het standpunt dat ingevolge artikel 35, vierde lid, PBW jo. artikel 10 Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen, deze verplichting niet geldt voor het aanleggen van de handboeien. In haar uitspraak van 25 oktober 2010 heeft de beklagcommissie het beklag, voor zover dat ziet op het niet uitreiken van de beschikking aan klager, formeel gegrond verklaard. Deze uitspraak is in beroep bevestigd, waarbij de beroepscommissie nog opmerkt dat artikel 10 van de hiervoor genoemde Geweldsinstructie ziet op het vervoer in incidentele gevallen en niet, zoals in deze zaak, op het aanleggen van handboeien bij interne overplaatsingen gedurende een lange periode. Intussen heeft de directie van de EBI in maart 2011 een herziene versie van de huisregels opgesteld, maar opmerkelijk genoeg niet ten gunste van de gedetineerde. In het huidige artikel 13.3 is de beslissing inzake toepassing van het handboeienregime namelijk niet langer opgenomen als grond voor de mededelingsplicht van de directeur. Van die beslissing hoeft de directeur de gedetineerde dus niet langer een mededeling te geven. Meer over deze normering in paragraaf 3.9.

3.6 Rechtspositie contact met de buitenwereld

Inherent aan het extra beveiligde regime zijn de strikte beperkingen die gedetineerden worden opgelegd in hun contact met de buitenwereld. Voor deze categorie gedetineerden met een extreem vlucht- en/of maatschappelijk risico is de kwetsbaarheid van de beveiliging van de EBI namelijk vooral gelegen in de contacten die zij met de buitenwereld hebben. De strakke regulering van deze contacten, waarbij als uitgangspunt geldt dat alle contacten met de buitenwereld volledig controleerbaar dienen te zijn, wordt dan ook als een onmisbaar onderdeel van de integrale veiligheid in de inrichting beschouwd (Kamerstukken II 1999/2000, Aanhangsel 213: 439-441). De restricties gelden voor de contacten via de post, het bezoek, de telefoon en de media. Op deze vier aspecten wordt hierna specifiek ingegaan.

Post

Ingevolge artikel 36 PBW heeft de gedetineerde, dus ook de EBI-gedetineerde het recht om – in beginsel op eigen kosten – brieven en stukken per post te verzenden en te ontvangen. Hierop zijn echter beperkingen mogelijk, die in de praktijk ook van toepassing zijn op EBI-gedetineerden. Zo is de directeur bevoegd de post, afkomstig van of bestemd voor de gedetineerde, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen te onderzoeken en deze hiertoe te openen. Ook is hij bevoegd op de inhoud van deze post toezicht uit te oefenen, waaronder het

kopiëren ervan. Ten slotte kan de directeur de verzending of uitreiking van bepaalde post en bijgesloten voorwerpen weigeren, indien dit noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid, de voorkoming of opsporing van strafbare feiten, de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven. De beperkingen van het toezicht en de weigering zijn echter niet van toepassing op brieven door de gedetineerde gericht aan of afkomstig van zogeheten geprivilegieerde personen. Dit betreffen enkele specifiek genoemde functionarissen, onder wie de minister van Veiligheid en Justitie, de justitiële autoriteiten, de RSJ, de Commissie van Toezicht, de Nationale ombudsman en ten slotte, niet onbelangrijk, de advocaat (art. 37 PBW). Indien de post afkomstig is van of bestemd is voor deze personen, geschiedt het onderzoek altijd in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde (art. 36, tweede lid, PBW). Deze geprivilegieerde post lijkt ook na opening door de gedetineerde die speciale status te behouden (RSJ 13 oktober 2003, Sancties 2004, nr. 3). Nadere normering is neergelegd in de Regeling geprivilegieerde post gedetineerden.[76]
In artikel 4.5.3 van de huisregels in de EBI staat voorts de restrictie dat in het belang van de controle op de tekstuele inhoud van niet-geprivilegieerde correspondentie, deze gesteld dient te zijn in de officiële eenheidstalen van de lidstaten en kandidaat-lidstaten van de EU, of in het Marokkaans, Surinaams of Papiamento. Dit vereiste hangt samen met de beschikbaarheid van tolken die de inhoud van de post vertalen. In de praktijk kan deze restrictie tot gevolg hebben dat gedetineerden die met hun familie in een andere taal willen c.q. moeten spreken, geen contact per post met hen kunnen hebben. Hierna zal nog blijken dat dit ook opgaat voor bezoek- en telefooncontact, hetgeen de inbreuk voor de gedetineerde nog groter maakt. Om die reden kan de directeur in zeer bijzondere gevallen uit humane overwegingen een uitzondering maken voor familieverwanten of de vaste levenspartner. Post afkomstig van of bestemd voor andere EBI-gedetineerden en gedetineerden met een EBI-status is voorts niet toegestaan. Een internetverbinding ontbreekt. E-mailverkeer is dan ook niet mogelijk.

Bezoek en telefoon
De artikelen 38 en 39 PBW geven de gedetineerde het recht gedurende ten minste één uur per week bezoek te ontvangen, respectievelijk ten minste eenmaal per week en met behulp van een daartoe aangewezen toestel gedurende tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen buiten de inrichting. De gedetineerde kan deze rechten louter op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen uitoefenen. In de betreffende artikelen 3.8 en 3.9 van de huisregels is de procedure nader uitgewerkt, waarbij ook uitwerking wordt gegeven aan de beperkingen die volgens de PBW zijn toegestaan. In dat verband is ook van

76 *Stcrt.* 1998, 211, in werking getreden op 20 oktober 1998.

belang de Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten penitentiaire inrichtingen.[77]
Bij zowel het bezoek- als het telefooncontact geldt dat de gesprekken in beginsel uitsluitend mogen worden gevoerd in dezelfde talen als die waarin, als gezegd, de correspondentie per post dient te geschieden. Dit op straffe van disciplinaire sancties voor de gedetineerde. Ook heeft de directeur een identieke bevoegdheid om het bezoek te weigeren of het bezoek binnen de daarvoor bestemde tijd te beëindigen en de bezoeker uit de inrichting te doen verwijderen, respectievelijk een bepaald telefoongesprek te weigeren of een telefoongesprek binnen de daarvoor bestemde tijd te beëindigen. In alle gevallen moet dit noodzakelijk zijn met het oog op een belang als bedoeld in artikel 36, vierde lid. Voorts vindt er bij zowel het bezoek- als het telefooncontact een verplichte screening plaats van alle personen met wie de gedetineerde voor de eerste keer contact wil, met uitzondering van de eerder genoemde geprivilegieerde personen ex artikel 37 PBW. Het uitvoeren van de screening vergt onvermijdelijk enige tijd, zeker bij personen die in het buitenland woonachtig zijn. Niettemin brengt dit mee dat de gedetineerde gedurende deze periode blijft verstoken van (niet-geprivilegieerd) contact. Mede naar aanleiding van de screening door het GRIP beslist de directeur of het gewenste contact met een bepaalde persoon is toegestaan of niet. In geen geval is bezoek- en telefooncontact toegestaan met medegedetineerden, een ter beschikking gestelde, deelnemers aan een penitentiair programma en personen die minder dan zes maanden geleden zijn ontslagen uit een penitentiaire inrichting. Ingevolge de PBW kan de weigering slechts in enkele in de hiervoor genoemde regeling bepaalde gevallen gelden voor een periode van ten hoogste twaalf maanden. In de huisregels van de EBI is dat vervolgens nader bepaald op drie maanden. Na afloop van deze termijn kan de gedetineerde een nieuw verzoek indienen om contact met de betreffende persoon. De klacht over de onbepaalde duur van een bezoekbeperking is in dat verband in beroep gegrond verklaard (RSJ 21 maart 1997, Sancties 1997, 40).
Ingevolge artikel 3.8 van de huisregels mag de gedetineerde ten minste één uur bezoek per week ontvangen van personen met wie het hem is toegestaan contact te onderhouden. Hierbij geldt dat de planning van het bezoek berust bij de inrichting, de bezoekuren niet mogen worden opgespaard en het wisselen van bezoek tijdens het bezoekuur niet is toegestaan. Het aantal personen dat tegelijkertijd op bezoek komt, is daarbij beperkt tot maximaal drie, waarbij niet meer dan twee bezoekers ouder dan 16 jaar mogen zijn, kinderen onder de 14 jaar door een volwassen bezoeker moeten worden begeleid[78] en iedere bezoeker zich

77 *Stcrt.* 2006, 77, in werking getreden op 22 april 2006.
78 Dit volgt uit huisregel 3.8.1. Opmerkelijk genoeg is dit een strikter beleid dan is toegestaan op grond van art. 3, tweede lid, Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten penitentiaire inrichtingen. Hierin wordt de leeftijdsgrens voor onbegeleid bezoek namelijk bepaald op zestien jaar.

bij binnenkomst dient te legitimeren. Voorafgaand aan en na afloop van het bezoek wordt de gedetineerde standaard gefouilleerd. Tijdens het bezoek is er altijd sprake van direct toezicht door piw'ers en worden bovendien alle gesprekken opgenomen, beluisterd en waar nodig vertaald. Dergelijk toezicht vindt in beginsel niet plaats bij geprivilegieerd bezoek. In de bezoekruimte wordt dat zichtbaar gemaakt, doordat een rood lampje, als indicatie voor het afluisteren van een gesprek, uit blijft. Beslist de directeur toch tot een toezichthoudende maatregel, dan dient hoe dan ook de vertrouwelijkheid van de conversatie tussen gedetineerde en zijn geprivilegieerd contact gewaarborgd te blijven. Tijdens het bezoek van het CPT aan de EBI in 1997 bestond er in grote mate onenigheid over de condities waaronder de CPT-delegatie mocht spreken met de gedetineerden (De Lange, 2008: 218). Aanvankelijk stond de directie geen vrijelijk contact, zonder fysiek toezicht, toe. Dit is echter een wezenlijk beginsel voor het CPT. Na langdurig overleg is men uiteindelijk het 'compromis' overeengekomen dat de interviews met de ongeboeide gedetineerden plaatsvonden in de sportzaal aan een tafel, waarbij piw'ers weliswaar fysiek aanwezig waren, maar buiten gehoorafstand. In het verslag van zijn latere bezoek aan de EBI merkt de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing op dat het feit dat zodoende inbreuk werd gemaakt op vaststaande beveiligingsprotocollen de EBI-medewerkers heeft geschokt (CRS, 1998: 6). Nadien is overigens door het CPT geen melding meer gemaakt in zijn rapporten van dergelijke onenigheid of incidenten tijdens zijn bezoeken aan Nederland en aan de EBI in het bijzonder (De Lange, 2008: 216). Dit is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan de veranderingen in de houding en het beleid van de EBI-directie.

Naast al deze veiligheidsmaatregelen is er nog de maatregel dat het bezoek plaatsvindt achter een glazen scheidingswand, ook het bezoek van geprivilegieerde personen zoals een advocaat. Deze maatregel vormde de inzet van een kortgedingprocedure. In een zeer omvangrijke strafzaak van een preventief gehechte EBI-gedetineerde is door zijn advocaat aan de EBI-directie per brief medegedeeld dat het door deze glazen wand ondoenlijk was voor hem en zijn cliënt de strafzaak te bespreken en voor te bereiden. De directie was van mening dat de glazen wand het uitwisselen van dossiers tijdens het bezoek wellicht wat omslachtiger maakt, maar zeker niet onmogelijk. Ook na nadere briefwisseling werd het de advocaat niet toegestaan om zijn cliënt te spreken zonder glazen wand. Met een beroep op artikel 6 EVRM vorderde de EBI-gedetineerde daarop in kort geding dat hij met zijn raadsman zijn verdediging kon voorbereiden in een 'normale advocatenruimte', zonder auditief toezicht en zonder glazen wand.[79] De voorzieningenrechter acht eiser ontvankelijk in dit kort geding, omdat de vordering is gericht tegen een algemene regel, waardoor de weg van beklag en beroep is afgesloten. Wel wijst de voorzieningenrechter de vordering af, op grond van de overweging dat het de EBI-directie vrijstaat een algemeen

79 Rechtbank 's-Gravenhage 2 oktober 2006, LJN AY9232.

verbod uit te vaardigen ten aanzien van direct, persoonlijk contact tussen een gedetineerde en diens raadsman, mede nu het blijkbaar mogelijk is om onder bijzondere omstandigheden uitzondering op het verbod te maken. Voorts overweegt de rechtbank dat de glazen wand onmiskenbaar een belemmering oplevert in het verkeer tussen de gedetineerde en zijn raadsman, maar dat die belemmering, gegeven de belangen die de Staat moet behartigen, niet per definitie ongerechtvaardigd of disproportioneel is. Het recht op verdediging ex artikel 6 EVRM wordt dus naar het oordeel van de rechtbank 'in de kern' niet aangetast door de glazen scheidingswand. De directie heeft daarna besloten om de gedetineerde, ondanks de voor de EBI gunstige uitkomst van het kort geding, toch toe te staan zijn advocaat onder bepaalde voorwaarden zonder glazen wand te spreken.
Betrof het voorgaande louter een individuele beleidsverandering, een andere kortgedingprocedure inzake de glazen scheidingswand heeft eerder al geleid tot een algehele aanpassing van de EBI-huisregels over bezoek. In 1994 oordeelde de voorzieningenrechter het toenmalige TEBI-regime als zodanig niet in strijd met internationale penitentiairrechtelijke normering. Het beleid dat het bezoek van naaste familieleden stelselmatig plaatsvond achter een glazen scheidingswand, achtte hij daarentegen wel onrechtmatig.[80] Onder deze externe, rechterlijke druk heeft de EBI-directie – zij het drie maanden na het vonnis – per 14 maart 1994 het beleid ingevoerd dat gedetineerden eenmaal per maand van eerstegraads familie en van de vaste levenspartner bezoek mogen ontvangen zonder glazen scheidingswand (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 51).

Telefonisch contact is op grond van artikel 3.9 van de huisregels tweemaal per week gedurende tien minuten toegestaan met personen buiten de inrichting en eenmaal per week voor dezelfde duur met een geprivilegieerd persoon. Ingevolge deze huisregel zijn aan het 'persoonlijk' telefooncontact restricties verbonden. Gedetineerden kunnen bijvoorbeeld niet naar mobiele nummers bellen en de telefoongesprekken worden altijd opgenomen, beluisterd en vertaald. De opgenomen gesprekken worden voor een periode van ten hoogste acht maanden bewaard (art. 23a Pm). De omstandigheid dat door het inrichtingspersoneel was ingebroken in een telefoongesprek tussen een gedetineerde en zijn vader, omdat hierin beledigende opmerkingen over de unit-directeur werden gemaakt, is door de RSJ onjuist geoordeeld (BC 4 november 2003, 03/901/GA, Sancties 2004, nr. 7). De opmerkingen in het telefoongesprek waren immers uitsluitend tot de vader gericht en niet tot directie en personeel. In een strafzaak tegen een in de EBI geplaatste verdachte waarin deze met een derde telefoneerde, is het verweer gevoerd dat de opgenomen gesprekken niet tot het bewijs mogen meewerken, omdat de verdachte voorafgaand aan de gesprekken geen cautie is gegeven en zodoende het non-incriminatiebeginsel zou zijn geschonden. De rechtbank gaat

80 President Rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1994, *Sancties* 1994, 5.

hier echter niet in mee en oordeelt dat het recht op een eerlijke behandeling van de zaak niet wordt geschonden door de omstandigheid dat de in de EBI opgenomen gesprekken indirect, dat wil zeggen via de weg van spraakherkenning, tot het bewijs worden gebezigd.[81] Op het geprivilegieerd contact wordt geen ander toezicht gehouden dan noodzakelijk is om de identiteit vast te stellen van de persoon met wie de gedetineerde een gesprek voert of wenst te voeren. In dat licht zijn door de voorzieningenrechter beperkingen van het telefonisch contact met de advocaat onrechtmatig geoordeeld.[82] De omstandigheid dat een gedetineerde louter geboeid met zijn advocaat mocht telefoneren, werd door de RSJ als zodanig niet ontoelaatbaar geacht, maar wel was het ontoelaatbaar dat het gevoerde gesprek voor iemand die zich in dezelfde gang bevond hoorbaar en ook verstaanbaar en begrijpelijk was (BC 27 juli 1994, A94/231, Sancties 1994, 57).

Media

Tot slot kan de gedetineerde slechts dan contact hebben met een vertegenwoordiger van de media, indien hem daarvoor toestemming is verleend door de directeur en voor zover dit contact zich verdraagt met de in artikel 40 PBW genoemde belangen. Aan gedetineerde verdachten wordt die toestemming niet verleend zolang hun strafzaak nog onder de rechter is. Mede om die reden veroorzaakte in 2007 een interview in een televisieprogramma met een preventief gehechte EBI-gedetineerde maatschappelijke beroering. In reactie op Kamervragen deelde de minister van Justitie mede dat het interview zonder medeweten en toestemming had plaatsgevonden, maar dat onderzoek geen aanwijzingen opleverde dat het interview is gegeven vanuit de EBI.[83] Een striktere controle is volgens de bewindsman niet nodig. Strikter dan het geval is bij het EBI-regime, is nauwelijks mogelijk.

3.7 Rechtspositie verzorging, arbeid en andere activiteiten

Een persoon die in de EBI verblijft, heeft net als iedere gedetineerde het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden en te beleven (art. 41, eerste lid, PBW). Naast dit recht op geestelijke verzorging heeft de EBI-gedetineerde recht op medische verzorging (art. 42 PBW) en sociale verzorging en hulpverlening (art. 43 PBW). Aangaande de naleving van al deze rechten heeft de directeur een zorgplicht. Die zorgplicht wordt niet alleen in de PBW nader omschreven, maar ook in de Pm en in hoofdstuk 4 van de EBI-huisregels.

81 Rechtbank 's-Hertogenbosch 7 september 2005, LJN AU2049.

82 President Rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1994, *Sancties* 1994, 5.

83 22 januari 2007, 5464459/07/DSP.

De gedetineerde wordt allereerst in de gelegenheid gesteld persoonlijk contact te onderhouden met de geestelijk verzorger van de godsdienst of levensovertuiging van zijn keuze, zij het dat deze aan de EBI moet zijn verbonden, of in ieder geval bij het Nederlandse gevangeniswezen moet zijn aangesteld. Aan de EBI zijn verbonden geestelijk verzorgers van protestantse en rooms-katholieke gezindte, imams voor de moslimgemeenschap en een humanistisch raadsman/-vrouw. Ten aanzien van de geestelijk verzorgers van moslims, hindoes en boeddhisten die, anders dan bij wijze van ambtelijke aanstelling, aan de EBI zijn verbonden, worden nadere regels over kwalificaties, functie-eisen en vergoedingen vermeld in de Regeling functie-eisen en vergoeding geestelijk verzorgers overige stromingen.[84] Voorts wordt de gedetineerde in de gelegenheid gesteld om in de inrichtingen te houden godsdienstige en levensbeschouwelijke bijeenkomsten van zijn keuze bij te wonen. De veiligheid wordt gewaarborgd door een glazen scheidingswand in de vergaderzaal. De groep is bovendien beperkt tot maximaal vier gedetineerden, die gecompartimenteerd worden gebracht.
Deze bijeenkomsten worden zo veel mogelijk gehouden op zondagen en algemeen erkende feestdagen. Briefwisseling tussen de gedetineerde en de geestelijk verzorger is niet aan censuur onderworpen, maar de correspondentie kan wel, in aanwezigheid van de gedetineerde, worden geopend ter controle op bijgesloten voorwerpen.

Bij binnenkomst in de EBI vindt altijd een gesprek met een verpleegkundige plaats over de gezondheidssituatie van de gedetineerde. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de zorgbehoefte van de gedetineerde, zijn vermogen om in gemeenschap met anderen te verblijven en aan arbeid en sport deel te nemen. Indien de gedetineerde nadien een verpleegkundige, of een andere medische verzorger, wil spreken, dient hij daarvoor een verzoekbriefje in te vullen. Een vertrouwelijk gesprek met een medisch verzorger is mogelijk, zij het achter een glazen scheidingswand. Naast de arts en de verpleegkundige is medische zorg mogelijk door een tandarts, psychiater, fysiotherapeut, opticien, et cetera. Van elk zorgcontact met de medische dienst wordt een aantekening gemaakt in het medisch dossier van de gedetineerde. Meer daarover in paragraaf 3.9. Uit veiligheidsoverwegingen vindt het contact in beginsel in de EBI plaats, bij voorkeur op de eigen verblijfsafdeling. Op het contact wordt toezicht uitgeoefend, bijvoorbeeld door aanwezigheid van piw'ers. Een klacht van een gedetineerde hiertegen, met verwijzing naar de normering van het CPT dat een medisch consult te allen tijde buiten gehoorafstand en in beginsel uit het zicht van het inrichtingspersoneel moet plaatsvinden, werd ongegrond verklaard door de RSJ (BC 29 januari 2004, 03/2214/GA). Het CPT-verdrag bevat naar het oordeel van de beroepscommissie geen bepalingen 'waaruit voortvloeit dat aanbevelingen van het CPT bindend zijn voor de ondergetekende staten of voor rechterlijke organen die beslis-

84 *Stcrt.* 2002, 108, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2007, 89, met inwerkingtreding op 11 mei 2007.

sen inzake de rechtspositie van gedetineerden'. Niettemin merkt het CPT in het rapport van 2008 wederom op het bezwaarlijk te vinden dat medisch onderzoek in de EBI in aanwezigheid van bewakers plaatsvindt (CPT, 2008). Ook wordt een gedetineerde telkens aan zijn kleding onderzocht indien hij buiten zijn verblijfsafdeling wordt behandeld. Dat laatste is standaard het geval bij het contact met en de behandeling door de tandarts, omdat deze medische zorg buiten de EBI plaatsvindt. Hoewel de tandartspraktijk op het terrein van PI Vught zelf is gesitueerd, vergt dit toch een aantal transportbewegingen met een gedetineerde over het terrein van PI Vught. Dit kan de nodige veiligheidsrisico's met zich brengen. Ook indien een consult of behandeling in het ziekenhuis medisch noodzakelijk blijkt, moet de gedetineerde buiten de EBI worden gebracht en behandeld. In dat verband heeft een gedetineerde, die langdurig moest worden behandeld in het Penitentiair Ziekenhuis in Scheveningen, in kort geding gevorderd dat het EBI-regime dat nog altijd op hem werd toegepast, (partieel) werd opgeheven voor zolang als de artsen dat medisch gezien noodzakelijk achtten.[85] Zijn klacht betrof vooral het handboeienregime en de strikte mogelijkheden om bezoek van familie te ontvangen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft eiser echter in het geheel niet aannemelijk gemaakt dat de rechtsgang die de PBW in dezen biedt niet een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang is. Nu er geen reden is voor de veronderstelling dat de rechtsgang ingevolge de PBW niet met gepaste voortvarendheid zou kunnen verlopen, wordt eiser niet-ontvankelijk verklaard in zijn vorderingen. Zoals in paragraaf 3.2 is vermeld, behelzen de artikelen 28 tot en met 34 Pm, in samenhang met artikel 12.2 van de EBI-huisregels een bijzondere beroepsprocedure inzake het medisch handelen van de inrichtingsarts, de verpleegkundige dan wel andere hulpverleners die door de inrichtingsarts bij zijn zorg zijn betrokken. Tot slot is het de gedetineerden niet toegestaan medicijnen in te voeren, noch deze zelf in bezit te hebben, tenzij met toestemming van de medische dienst.

Aan de sociale verzorging en hulpverlening wordt in de EBI in belangrijke mate uitvoering gegeven door een psycholoog en door Bureau Selectie en Detentiebegeleiding (BSD). Als gevolg van de spilfunctie van het BSD vindt er frequent contact plaats met gedetineerden. Het gegeven dat er soms weinig verloop is in zowel het personeel als de gedetineerdenpopulatie maakt dat dit contact op den duur zeer persoonlijk en vertrouwelijk van aard kan zijn. Ingevolge artikel 43 PBW draagt de directeur de zorg dat reclasseringsmedewerkers en gedragsdeskundigen de sociale verzorging en hulp in de inrichting kunnen verlenen. Er zijn in de EBI echter geen nazorgfunctionarissen (zogeheten Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening) aanwezig. De reden hiervan is dat gedetineerden zelden daadwerkelijk direct vanuit de EBI terugkeren in de maatschappij. Op grond van artikel 44 PBW heeft de directeur eveneens een zorgplicht voor de verstrek-

85 Rechtbank 's-Gravenhage 4 mei 2007, LJN BA4730.

king van voeding, noodzakelijke kleding en schoeisel, dan wel voor voldoende geldmiddelen voor de gedetineerde om hierin naar behoren te voorzien. Een nadere uitwerking hiervan wordt gegeven in hoofdstuk 4 van de EBI-huisregels. Het is de gedetineerde bijvoorbeeld toegestaan eigen kleding en schoeisel te dragen, tenzij die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of de veiligheid in de inrichting of niet voldoen aan in redelijkheid te stellen eisen. De gedetineerde kan kleding en schoeisel invoeren, maar het aantal kledingstukken is aan een maximum gebonden. In beginsel mag de gedetineerde geen andere voorwerpen in bezit houden dan de voorwerpen genoemd in artikel 4.5.1.2 van de huisregels. Indien een gedetineerde echter dergelijke andere voorwerpen in bezit wenst te houden, kan hij hiertoe een verzoek indienen bij de directeur. De directeur kan de gedetineerde toestemming geven de door hem gewenste voorwerpen in zijn verblijfsruimte te plaatsen dan wel bij zich te dragen, voor zover dit zich verdraagt met de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting en de aansprakelijkheid van de directeur voor de voorwerpen. De directeur heeft in dit opzicht een discretionaire bevoegdheid. De gedetineerde kan het gebruik daarvan in de beklagprocedure aan de orde stellen. Te allen tijde kan de directeur namelijk het bezit van voorwerpen binnen de inrichting verbieden in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting.

Processtukken staan als zodanig niet vermeld op de hiervoor genoemde lijst met toegestane voorwerpen. Maar de omstandigheid dat het klager telkens was toegestaan processtukken ter voorbereiding van zijn zaak op zijn cel te houden, zonder beperking ten aanzien van de omvang daarvan, maakte naar het oordeel van de beroepscommissie dat bij klager het gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt dat het op cel hebben van – noodzakelijke – processtukken zolang dit ter voorbereiding van zijn zaken nodig zou zijn, was toegestaan (BC 24 maart 2003, 03/0103/GA). In geen geval is het de gedetineerde overigens toegestaan contant geld of waardepapieren in zijn bezit te hebben, of te ontvangen uit correspondentie (art. 46 PBW jo. art. 4.5.2 van de huisregels). Wel heeft iedere gedetineerde een rekening-courant, met een maximum van € 1150. Hiermee kan hij bijvoorbeeld conform de huisregels een televisie huren voor in zijn verblijfsruimte, of eenmaal per week aankopen doen via de inrichtingswinkel tot een waarde van € 100.
Ten slotte dient de directeur er op grond van artikel 44, vierde lid, PBW voor te zorgen dat de gedetineerde zijn uiterlijk en lichamelijke hygiëne naar behoren kan verzorgen. Tegenwoordig heeft iedere gedetineerde een eigen douche op cel. In de beginfase, toen nog gebruik werd gemaakt van unit 1, was dat niet het geval. De doucheruimten waren niet naast de cel gelegen en omdat er ook geen andere adequate mogelijkheden van beveiliging in aanmerking zouden komen, werden de gedetineerden geboeid naar de doucheruimten geleid. De beroepscommissie overwoog in die beginfase dat de verplichting aan een gedetineerde om met boeien aan te douchen, te ver ging (BC 26 oktober 1994, A94/417, Sancties 1995, nr. 8). In artikel 4.4 van de huisregels is thans bepaald dat een gedeti-

neerde na het sporten dient te douchen en anderszins verplicht is ten minste tweemaal per week te douchen. Voorts hebben de gedetineerden in de EBI de mogelijkheid om op kosten van de inrichting eenmaal per zes weken naar de aan de inrichting verbonden kapper te gaan. De gedetineerde wordt daarbij geboeid en na afloop van het bezoek aan kleding onderzocht. Als gezegd, werd de gedetineerde voorheen dan ook gevisiteerd, maar aan die praktijk is als gevolg van rechtspraak een einde gekomen.

De gedetineerde heeft recht op deelname aan de in de inrichting beschikbare arbeid, zo bepaalt artikel 47, eerste lid, PBW. Op grond van het tweede artikellid draagt de directeur zorg voor de beschikbaarheid van de arbeid, voor zover de aard van de detentie zich daar niet tegen verzet. Die laatste nuance is van groot belang voor de EBI. Ingevolge artikel 3.2 van de huisregels wordt bij het bepalen van het aanbod van de arbeid nadrukkelijk rekening gehouden met beveiligingsaspecten. Voorts wordt er in deze huisregel een regeling getroffen, specifiek voor de situatie dat er gedurende korte of langere tijd geen arbeid beschikbaar is in de EBI. De gedetineerden krijgen dan 80% van het basisuurloon (€ 0,76) uitbetaald, conform de Regeling arbeidsloon gedetineerden.[86] Die situatie doet zich reeds enige tijd voor. In verband met de beveiligingsaspecten was het volgens de directie niet mogelijk om gepaste arbeid te blijven bieden die zowel veilig als uitdagend was (ISt, 2011: 99). Hoewel dat als zodanig een begrijpelijk argument is, waar bijvoorbeeld ook het CPT in zijn normering begrip voor toont, is het feit dat het algemeen recht op arbeid (thans) dus in het geheel niet in de EBI wordt geëffectueerd, een punt van zorg. Dat doet tekort aan de mogelijkheden tot ontplooiing van de gedetineerden, het ontwikkelen van een zinvolle dagbesteding alsook aan de sociale functie die arbeid in de inrichting heeft. Door geen arbeid aan te bieden maakt de Nederlandse overheid zich ook in juridisch opzicht kwetsbaar. Zo meent het CPT dat de veiligheidsoverwegingen er niet in dienen te resulteren dat het aanbod van activiteiten – waaronder arbeid – aan gedetineerden die onder een streng beveiligd regime worden vastgehouden, als gevolg hiervan louter van eenvoudige en eentonige aard is (De Lange, 2008: 243). Het is duidelijk dat een volledig gebrek aan beschikbare arbeid haaks staat op deze normering. Ook de RSJ stelt dat de aard van de detentie in de EBI zich niet verzet tegen het verrichten van arbeid, zodat de directeur voor de daar verblijvende gedetineerden moet zorg dragen voor de beschikbaarheid van arbeid (BC 3 augustus 2005, 05/664/GA, Sancties 2006, nr. 15). Dat de gedetineerden daar zelf ook behoefte aan hebben, blijkt onder meer uit het gegeven dat in de periode

86 *Stcrt.* 1998, 248, laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2012, 203, inwerkingtreding op 1 januari 2012. Het moment waarop het recht op wachtgeld ontstaat, is in beginsel de dag na de intake, als het arbeidscontract is ondertekend maar er geen arbeid wordt aangeboden aan de gedetineerde (BC 12 juni 2012, 11/4434/GA).

dat arbeid nog wel als activiteit werd aangeboden 80% van de gedetineerden eraan deelnam (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 51: 9).

Het aanbod van arbeid maakt onderdeel uit van een breder activiteitenprogramma voor de gedetineerden. Aan dit activiteitenprogramma wordt nader uitwerking gegeven in de EBI-huisregels. De gedetineerde heeft bijvoorbeeld recht op het kennis nemen van het nieuws, voor eigen rekening, het wekelijks gebruik maken van een bibliotheekvoorziening, het volgen van onderwijs en het deelnemen aan andere educatieve activiteiten voor zover deze zich verdragen met de aard en de duur van de detentie en de persoon van de gedetineerde (art. 48, eerste lid, PBW). Daarnaast heeft de gedetineerde recht op lichamelijke oefening en het beoefenen van sport gedurende ten minste tweemaal drie kwartier per week, voor zover zijn gezondheid zich daar niet tegen verzet (art. 48, tweede lid, PBW). Tot slot heeft de gedetineerde recht op recreatie gedurende ten minste zes uren per week en dagelijks verblijf in de buitenlucht gedurende ten minste een uur, voor zover zijn gezondheid zich daar niet tegen verzet (art. 49 PBW). Ondanks het feit dat deze activiteiten – met uitzondering van arbeid – daadwerkelijk worden aangeboden in de EBI, kan het voorkomen dat een gedetineerde 21 uur per dag doorbrengt op zijn cel.
In de EBI-huisregels wordt voorts bepaald dat het dagprogramma om veiligheidsredenen per dag wisselt. In beginsel wordt 's ochtends het gehele programma dan wel, indien dit om veiligheidsredenen van belang wordt geacht, een deel van het programma van die dag bekendgemaakt aan de gedetineerde. De directeur kan, voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting en/of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming bepalen dat een programmaonderdeel geen doorgang vindt of voortijdig wordt afgebroken of dat het dagprogramma wordt gewijzigd. Het luchten vindt op dagelijks wisselende tijdstippen in gemeenschap plaats, met uitsluitend gedetineerden van dezelfde afdeling in een voor iedere afdeling afzonderlijke luchtplaats. Gelet op het kleine aantal gedetineerden per afdeling, zijn de gedetineerden hierbij in zekere zin aan elkaar overgeleverd. De mogelijkheden ontbreken, in tegenstelling tot reguliere inrichtingen, om te kiezen met wie men omgang heeft. Dit raakt het wezenlijke aspect van interne veiligheid, vooral ook omdat in de EBI specifieke veiligheidsvoorschriften gelden wanneer het personeel ingrijpt bij incidenten met gedetineerden. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.
Naast de luchtplaats beschikt iedere afdeling voorts over een eigen recreatieruimte, keuken en fitnessruimte, als locatie voor de sport- en recreatieve activiteiten. Ook hiervoor geldt een wisselend patroon in dagen en tijdstippen waarop de gedetineerden aan deze activiteiten kunnen deelnemen. De activiteiten vinden in gemeenschap plaats, maar er wordt één gedetineerde per keer uitgesloten door minimaal twee piw'ers, die hem vervolgens naar de activiteitenruimte begeleiden, om daarna pas een andere gedetineerde uit te sluiten. Iedere gedetineerde

wordt na het uitsluiten en na iedere activiteit gefouilleerd. Tijdens de recreatie mag de gedetineerde gebruik maken van de televisie, spelletjes, fitnessruimte en keuken.

3.8 Rechtspositie disciplinaire straffen

Zoals in iedere penitentiaire inrichting kan de directeur van de EBI disciplinaire straffen opleggen indien een gedetineerde 'betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming' (art. 50, eerste lid, PBW). De piw'er die de betrokkenheid van de gedetineerde constateert en voornemens is daarover aan de directeur schriftelijk verslag te doen, dient dat eerst aan deze gedetineerde mede te delen. De beroepscommissie ziet er strikt op toe dat deze aanzegging (voldoende duidelijk) gebeurt (onder meer BC 9 augustus 1999, A99/345/GA, Sancties 2000, nr. 2). De directeur dient zo spoedig mogelijk nadat hem een schriftelijk verslag is overgelegd, te beslissen over de oplegging van een disciplinaire straf. In beginsel geldt hierbij een termijn van 24 uur na de aanzegging van het verslag (BC 22 augustus 1990, A112/90, Sancties 1991, nr. 6). Dat kan onder omstandigheden wat later zijn, maar in ieder geval biedt de PBW naar het oordeel van de beroepscommissie geen ruimte om het verslag na anderhalve dag af te handelen (BC 27 februari 2012, 11/3151/GA).
Ingevolge art. 51, eerste lid, PBW kunnen de navolgende disciplinaire straffen worden opgelegd: opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken, ontzegging van bezoek voor ten hoogste vier weken indien het feit plaatsvond in verband met bezoek van die persoon of personen, uitsluiting van deelname aan één of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste twee weken, weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof en een geldboete tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of afdeling geldende weekloon (art. 51, eerste lid, PBW). Nadere uitwerking hiervan wordt gegeven in artikel 50-55 PBW. De gedetineerde aan wie de disciplinaire straf van plaatsing in een strafcel is opgelegd, is bijvoorbeeld op grond van artikel 55 PBW uitgesloten van het deelnemen aan activiteiten, voor zover de directeur niet anders bepaalt en behoudens het dagelijks verblijf in de buitenlucht, als bedoeld in artikel 49, derde lid, PBW. Indien deze opsluiting in een kale, speciaal daarvoor bestemde cel langer dan 24 uren duurt, stelt de directeur de Commissie van Toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger terstond hiervan in kennis.

Naast de disciplinaire straf van plaatsing in een strafcel kan de directeur een gedetineerde bij wijze van ordemaatregel in een afzonderingscel plaatsen. Zoals in paragraaf 3.4 reeds is gezegd, maakt artikel 24 PBW duidelijk dat voor het opleggen van deze ordemaatregel niet vereist is dat de gedetineerde zich schul-

dig heeft gemaakt aan bepaalde feiten. Voldoende voor oplegging is de (bekende) 'noodzakelijkheid in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming', dan wel een van de andere gronden genoemd in artikel 23, eerste lid, PBW. Bij zowel plaatsing in een straf- als in een afzonderingscel kan de directeur, indien dit ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de gedetineerde noodzakelijk is, bepalen dat de gedetineerde dag en nacht door middel van een camera wordt geobserveerd (art. 24a en 51a PBW). Aangaande deze disciplinaire straf en ordemaatregel worden nadere regels gesteld in de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen.[87] Hierin wordt bijvoorbeeld de inrichting van en het verblijf in de straf- of afzonderingscel genormeerd. Specifiek met betrekking tot gedetineerden die in een straf- of afzonderingscel verblijven in afwachting van plaatsing in de EBI bepaalt artikel 35 van deze Regeling dat voor hen het daarover bepaalde in de huisregels van de EBI geldt. In zoverre worden ze dus gelijkgesteld met gedetineerden die reeds daadwerkelijk in de EBI zijn geplaatst. In de artikelen 7 en 8 van de EBI-huisregels wordt de procedure met betrekking tot ordemaatregelen respectievelijk disciplinaire straffen geregeld. Voor de plaatsing in een straf- of afzonderingscel geldt een vrijwel identieke regeling. Zo wordt bepaald dat de gedetineerde tijdens zijn verblijf in een straf- of afzonderingscel van rijkswege verstrekte kleding draagt. Ook wordt vermeld dat de directeur het contact met de buitenwereld kan beperken of uitsluiten. Afhankelijk van het gedrag en de psychische gesteldheid van de gedetineerde wordt het hem wel toegestaan in beperkte mate gebruik te maken van de op de afdeling aanwezige lectuur. In haar inspectierapport merkt de ISt op dat de EBI volgens de gedetineerden nu minder 'stuurt' met sancties (ISt, 2011: 105).

Overigens kan de directeur op grond van artikel 5 PBW zijn bevoegdheden mandateren aan ambtenaren en medewerkers van de inrichting, behoudens de bevoegdheden genoemd in het vierde artikellid. Naast de bevoegdheid tot het onderzoek in het lichaam, betreft dit nu juist de bevoegdheid om vrijwel alle ordemaatregelen en disciplinaire straffen op te leggen. In andere gevallen kan volgens vaste rechtspraak van de RSJ (bijvoorbeeld BC 29 mei 2012, 11/4371/GA) in dat verband een ministeriële aanwijzing onder omstandigheden voldoende zijn voor mandatering. De in aanmerking te nemen omstandigheden betreffen onder andere de omvang en de wijze waarop de directietaken worden vervuld. Daarbij kan van belang zijn de vraag of alle directietaken worden uitgeoefend en of deze worden uitgeoefend in een afgebakend deel (afdeling of unit) van de inrichting. Een tijdelijke en beperkte aanwijzing strookt niet met de bedoeling van de wet.

87 *Stcrt.* 1999, 132, in werking getreden op 15 juli 1999.

3.9 Rechtspositie informatie, hoor- en mededelingsplicht en dossier

Ingevolge artikel 56 PBW draagt de directeur zorg dat de gedetineerde bij binnenkomst in de inrichting, schriftelijk en zo veel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, op de hoogte wordt gesteld van zijn bij of krachtens deze wet gestelde rechten en plichten. De gedetineerde wordt hierbij in het bijzonder gewezen op diens bevoegdheid een bezwaar- of verzoekschrift in te dienen, zich te wenden tot de maandcommissaris van de Commissie van Toezicht en een klaag- of beroepschrift in te dienen. Onder deze informatieplicht valt de verstrekking van een exemplaar van de huisregels, alsmede inzage in de PBW en overige penitentiairrechtelijke wet- en regelgeving.

Voorts geldt er in bepaalde gevallen een hoorplicht voor de directeur. In dat kader bepaalt artikel 57, eerste lid, PBW dat de directeur de gedetineerde in de gelegenheid stelt te worden gehoord, zo veel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, alvorens hij een aantal specifieke, in dit artikel opgesomde beslissingen neemt. Hieronder valt bijvoorbeeld de beslissing omtrent de uitsluiting van deelname aan activiteiten en de verlenging daarvan, de plaatsing in afzondering en de verlenging hiervan, het onderzoek in het lichaam en de observatie door middel van een camera en de verlenging daarvan. Op grond van het derde artikellid kan toepassing van sommige daar bepaalde gevallen achterwege blijven indien de vereiste spoed zich daartegen verzet of de gemoedstoestand van de gedetineerde daaraan in de weg staat.

Gekoppeld aan deze hoorplicht legt artikel 58 PBW de directeur voorts de plicht op om de gedetineerde van elke beslissing als bedoeld in artikel 57, eerste lid, PBW onverwijld schriftelijk en zo veel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal een met redenen omklede, gedagtekende en ondertekende mededeling te geven. De directeur geeft de gedetineerde eveneens op deze wijze een mededeling omtrent: a) de weigering van verzending of uitreiking van een brief of ander poststuk dan wel van bijgesloten voorwerpen, bedoeld in artikel 36, vierde lid; b) de weigering van de toelating tot de gedetineerde van een bepaald persoon of bepaalde personen, bedoeld in artikel 38, derde lid; c) het verbod van het voeren van een bepaald telefoongesprek of bepaalde telefoongesprekken, bedoeld in artikel 39, derde lid en d) de weigering van een contact met een vertegenwoordiger van de media, bedoeld in artikel 40, eerste lid. Al deze gevallen waarin de mededelingsplicht geldt, staan bovendien genoemd in artikel 13.3 van de huisregels van de EBI. Als gezegd, heeft een beklag over de vraag of de directeur verplicht is mededeling te doen aan de gedetineerde van zijn beslissing om de gedetineerde door handboeien te beperken in zijn bewegingsvrijheid er in 2011 toe geleid dat de huisregels zijn aangepast (BC 12 mei 2011, 10/3949/GA en 10/3708/GA). In het huidige artikel 13.3 is de beslissing inzake toepassing

van het handboeienregime namelijk niet langer opgenomen als grond voor de mededelingsplicht van de directeur.
De informatie-, hoor- en mededelingsplicht wordt gecomplementeerd door de regeling omtrent (de aanleg van) dossiers, waaronder het penitentiair dossier. Uit artikel 59 PBW jo. artikel 36 Pm volgt dat het penitentiair dossier volgens een vaste standaardindeling wordt opgebouwd. In de navolgende volgorde worden hierin opgenomen: a) een overzicht van de periodes en inrichtingen van verblijf; b) selectie- en plaatsingsvoorstellen; c) registratiekaarten en d) de in artikel 37 genoemde bescheiden, gerangschikt per inrichting. Tevens wordt in het penitentiair dossier de informatie opgenomen die staat vermeld in artikel 37 Pm. Daaronder valt onder meer een kopie van een selectieadvies onderscheidenlijk een overplaatsingsvoorstel, kopieën van strafrapporten, meldingen van bijzondere voorvallen en interne meldingen, kopieën van correspondentie van de inrichting over de gedetineerde en samenvattingen van periodieke besprekingen over de gedetineerde in inrichtingsoverleggen. De aantekening 'vluchtgevaarlijk' mag naar het oordeel van de RSJ niet lichtvaardig in het penitentiair dossier worden opgenomen (BC 7 januari 1992, A318/91, Sancties 1992, nr. 66). De overige op de gedetineerde betrekking hebbende stukken worden verzameld in een inrichtingsdossier, gerangschikt naar onderwerp in chronologische volgorde. Hieronder vallen bijvoorbeeld de dagrapporten die over de gedetineerde worden opgemaakt. Omdat deze dagrapporten dus niet in het penitentiair dossier worden opgenomen, kunnen ze niet door de gedetineerde of zijn advocaat worden ingezien (BC 25 juli 2002, 02/871/GA Sancties 2002, nr. 54).

De dossiers vallen onder het algemene regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor de nadere uitwerking van de regeling omtrent het dossier en het inzagerecht zij daarom naar deze wet verwezen, alsook naar de artikelen 36-40 Pm en de huisregels van de EBI. In artikel 4.2 van deze huisregels is bijvoorbeeld bepaald dat van elk zorgcontact met de medische dienst een aantekening wordt gemaakt in het (elektronisch) medisch dossier van de gedetineerde. Tevens worden de aan de gedetineerde verstrekte medicijnen en uitslagen van medische onderzoeken, na met de gedetineerde te zijn besproken, in het dossier vastgelegd. Alleen de functionarissen van de medische dienst hebben inzage in het medisch dossier. Bij overplaatsing verhuist het dossier mee naar de inrichting waar de gedetineerde naar wordt overgeplaatst, terwijl bij ontslag het dossier wordt gesloten en elektronisch gearchiveerd.

3.10 Slotbeschouwing

Uit dit hoofdstuk volgt dat het verblijf in de EBI wordt beheerst door een groot aantal normen, die deels algemeen voor penitentiaire inrichtingen gelden en die deels specifiek betrekking hebben op de EBI. De wet- en regelgeving voorziet in

ingrijpende bevoegdheden van de directeur en in beperkingen van de rechten en vrijheden van de gedetineerden. Het regime wordt verder ingekleurd door de wijze waarop van de bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Op dat laatste wordt in de komende hoofdstukken nog ingegaan. Aan het einde van dit hoofdstuk kan een tussenbalans worden opgemaakt over de juridische 'kosten' van het EBI-regime in het licht van de besproken rechtspraak.

Het EBI-regime als zodanig kan niet als onrechtmatig worden aangemerkt, zoals volgt uit de hiervoor beschreven jurisprudentie. Onderdelen daarvan die dat wel waren, zoals de stelselmatige visitaties en het ontbreken van elke mogelijkheid van bezoek zonder glas met levenspartners en eerstegraads familieleden, zijn intussen aangepast. Dat geldt ook voor onderdelen die als zodanig niet onrechtmatig waren, maar waarvoor wel een voorziening kon worden getroffen die aan de bezwaren van de gedetineerde tegemoetkwam, zoals de mogelijkheid van bestudering van processtukken op cel. Dat neemt niet weg dat knelpunten resteren en dat het regime restrictief is en een ingrijpende beperking behelst van diverse grondrechten, zoals het recht op privacy, *family life* en lichamelijke integriteit. Aan het recht op arbeid wordt in de EBI geen invulling gegeven. Het blijft geboden te zoeken naar manieren om aan dit recht invulling te geven op een wijze die niet afdoet aan het beveiligingsniveau. Hetzelfde geldt voor beperkte uitbreidingen van de mogelijkheid van bezoek van de vaste levenspartner en eerstegraads bloedverwanten zonder glaswand. De beperkingen in de contacten met de buitenwereld zijn de meest vergaande offers die van de gedetineerden in de EBI worden verlangd. Uit een oogpunt van subsidiariteit zou moeten worden bezien in welke opzichten verlichting kan worden geboden zonder afbreuk te doen aan de veiligheid. Aan het resocialisatiebeginsel wordt in de EBI weinig invulling gegeven. Het strikte beveiligingsniveau stelt daaraan ook grenzen. In paragraaf 5.3 komen wij hierop terug.

Het aantal gedetineerden in de EBI is relatief laag. De selectieprocedure is met waarborgen omgeven en heeft er – mede door de toetsing door de RSJ – toe geleid dat de EBI niet vol zat en zit, ook niet toen het gevangeniswezen in Nederland gebukt ging onder capaciteitsnood. Niettemin zijn in het kader van de selectieprocedure twee knelpunten te onderkennen. In de eerste plaats komt plaatsing in de EBI niet zelden voort uit informatie van het meldpunt GRIP, die voor de gedetineerde en zijn advocaat alsook voor de RSJ niet controleerbaar is. In de tweede plaats is het voor gedetineerden onbevredigend dat zij door zich goed te gedragen geen invloed kunnen uitoefenen op de verlengingsbeslissing. Die beide aspecten maken de verlengingsprocedure volgens verschillende gedetineerden zelfs tot een wassen neus. Recente rechtspraak van de RSJ laat zien dat verlengingsbeslissingen wel degelijk worden onderworpen aan een kritische toetsing.

4 Werken in de EBI

In dit hoofdstuk wordt voornamelijk aandacht besteed aan de werkers in de EBI: wie zijn zij en hoe kijken zij tegen het werken in de EBI aan, wat zijn hun ervaringen en welke verschillen bestaan er volgens hen met het werken in 'gewone' gevangenissen? We beschrijven de karakteristieken van het werk en het vakmanschap van de piw'er op de EBI (par. 4.1), waarna in paragraaf 4.2 duidelijk wordt hoe er – door het uitoefenen van toezicht en controle – concreet vorm wordt gegeven aan het strenge EBI-regime. In paragraaf 4.3 beschrijven we op welke wijze de piw'er reageert op onrust en weerspannig gedrag van de gedetineerden. De EBI is vooral in de eerste jaren van zijn bestaan scherp bekritiseerd, vanwege zijn beweerdelijk inhumane karakter. Sindsdien zijn zowel in het gebouw, als in het regime enkele veranderingen opgetreden die het personeel van de EBI als voorbeelden van de 'humanisering' van de EBI aanmerken. In paragraaf 4.4 wordt beschreven op welke wijze uitwerking is gegeven aan deze humanisering. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat in de bejegening van de gedetineerden rekening gehouden wordt met hun persoonlijke omstandigheden. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.5 in op de mogelijkheden en/of beperkingen die er in de EBI bestaan om uitvoering te geven aan de humanisering van het regime. In deze paragraaf schetsen we dat onderlinge argwaan en wantrouwen de humane bejegening bemoeilijken. In paragraaf 4.6 worden de onderlinge verhoudingen op de werkvloer besproken. In paragraaf 4.7 ten slotte volgt een balans van 'de kosten': er wordt een indruk gegeven van de immateriële, niet direct op geld waardeerbare kosten. Hoe oordelen piw'ers over het werken in de EBI? Voelen zij zich onder zwaardere druk staan dan hun collega's in gewone gevangenissen? In paragraaf 4.8 volgt een slotbeschouwing.

4.1 Karakteristieken van het werk

Is het werken in de EBI zwaarder of gevaarlijker dan het werk in andere gevangenissen en rechtvaardigt dit verschil de speciale toelage die aan EBI-medewerkers wordt toegekend? Iedereen is het er wel over eens dat er verschillen bestaan tussen het werk in de EBI en het werken in andere penitentiaire inrichtingen, maar hieraan wordt niet noodzakelijkerwijs de conclusie verbonden dat het wer-

ken in de EBI ook zwaarder is. Er worden door onze respondenten voornamelijk twee verschillen genoemd.
In de eerste plaats is er volgens onze respondenten een verschil in de aard van de gedetineerden ten opzichte van andere inrichtingen. De EBI heeft volgens de respondenten een aparte status, als de gevangenis voor de meest gevaarlijke gedetineerden in Nederland. Zij stellen dat de EBI-gedetineerden specifieke kenmerken hebben. Zij zouden *'gentlemen criminelen'* (5:44) of *'markante personen'* (11:6) zijn en een *'hoog IQ'* hebben (13:26). Sommige respondenten geven aan dat het werk in de EBI hen met een zekere mate van trots vervult, omdat het werken met dit soort gedetineerden extra moeilijk is. De gedetineerden in de EBI zouden veel meer dan de gewone gedetineerden kunnen manipuleren en als het ware *'onder je huid kunnen kruipen'* (8:12). Volgens een respondent heeft de EBI een bijzondere status ten opzichte van de andere inrichtingen op het terrein van de PI Vught. Hij stelt dat je 'één van de beteren bent' als je wordt geselecteerd om in de EBI te gaan werken.

> 'Dit gebouw heeft altijd op heilige grond gestaan, met een kroontje erop.
>
> V: Hoe bedoel je heilige grond?
>
> Nou, de EBI was toch wel heel bijzonder. Ik keek toen ik hier net kwam aan tegen de personen die daar werkten als de elite van Vught. Als je hier als piw'er mocht komen, dan was je wel één van de beteren als je hiervoor geselecteerd werd.' (5:15)

In de tweede plaats wordt er door de personeelsleden van de EBI op gewezen dat het regime, en dus ook het werk, in de EBI fundamenteel afwijkt van dat in 'normale' inrichtingen. Veiligheid en controle zijn de sleutelwoorden van het EBI-regime; van penitentiaire programma's, zoals in andere inrichtingen, is in de EBI geen sprake. De nadruk op veiligheid en controle is op allerlei wijzen zichtbaar en voelbaar. Nog afgezien van de alom aanwezige camera's, valt de intensieve controle door bewaarders van de gedetineerden op. In de EBI zijn er relatief veel meer bewaarders per gedetineerde aanwezig dan in andere inrichtingen. Er dient namelijk altijd een getalsmatig overwicht mogelijk te zijn in de contacten met een gedetineerde. Bij andere penitentiaire inrichtingen is de ratio piw'er/gedetineerde veel lager. In 'gewone' gevangenissen lopen de piw'ers en gedetineerden in de gemeenschappelijke verblijfsruimtes door elkaar. De piw'ers bevinden zich altijd in een minderheidspositie: 2 piw'ers tegenover groepen van soms wel 20-24 gedetineerden. In de EBI werken de piw'ers in koppels samen; zij staan met zijn tweeën altijd tegenover maximaal één gedetineerde.
Als belangrijk motief om te willen werken in de EBI noemen de meeste respondenten de structuur en de duidelijkheid die er heerst in de EBI. Zij ervaren het werk in de EBI als *'leuker'*, doordat er samen met een andere collega beslissingen moeten worden genomen en *'je er niet meer alleen voor staat'*. Een piw'er die eerst

in een ander gevangenisregime heeft gewerkt en die vrijwel vanaf het begin in de EBI werkt, zegt:

> 'Het grootste verschil is dat je nu iemand bij je hebt; die heeft ook zijn visie en vindt soms dat dingen anders moeten dan jij vindt. Maar dat maakt het wel leuker.' (13:1)

Bovendien wordt het werken in de EBI hierdoor als veiliger aangemerkt:

> 'Dus je hebt sowieso de gedetineerde alleen voor je met twee man, je bent altijd in fysiek overwicht en mocht het dan toch fout gaan, dan heb je twee man die bij kunnen springen. Dat is wel veilig werken, ik denk dat je nergens veiliger kan werken dan bij ons op de EBI. Als je in de grote groepen werkt heb je regelmatig knokpartijen en dergelijke, meestal is het gedetineerden onderling, maar het kan ook naar het personeel gericht zijn.' (12:24)

De regel dat er altijd twee piw'ers zijn op één gedetineerde impliceert dat de bewaarders elkaar onderling kunnen controleren. De kans dat een piw'er onder druk komt te staan van een gedetineerde of verder afglijdt in zijn optreden tegenover een gedetineerde is daardoor heel klein. Ook in dit opzicht kunnen de werkomstandigheden in de EBI als veilig worden aangemerkt. Twee citaten ter illustratie:

> '[…] het kenmerkende is dat ze niks alleen doen, dus er is altijd ook controle op elkaar. Het risico dat je beïnvloed wordt door, of het risico dat je gaat dwalen in je eigen standpunt, dat wordt gelijk de kop ingedrukt. Dat is een bepaalde stevigheid en het feit dat wat hier gebeurt transparant is.' (5:6)

> 'Wij worden net zo gecontroleerd en we moeten door detectie heen en al, puur voor de veiligheid en om te kijken of we hier zo veilig mogelijk werken zonder contrabande binnen te brengen.' (15:23)

Als gevolg van de grote nadruk op veiligheid en controle is het werk in de EBI in vergelijking met het werken in andere gevangenissen routinematiger, meer regelgebonden en duidelijker gestructureerd. De vele huisregels zijn niet alleen een keurslijf voor de gedetineerden, maar evenzogoed voor het EBI-personeel. Veel van de werkzaamheden van de bewaarders bestaan uit controleren, fouilleren en soms ook visiteren. Omdat gedetineerden bovendien weinig zelfstandige bewegingsvrijheid genieten, moeten de piw'ers in de EBI veel breng- en ophaalwerk voor hen verrichten. De boodschappenlijst van de gedetineerden bijvoorbeeld wordt door de inrichtingswerker verwerkt. Tevens draagt hij zorg voor het halen en brengen van de was en stopt hij de was in de machine. Meermalen per dag gaat de inrichtingswerker met een kar langs de celdeuren met koffie, etens-

waren, fruit, et cetera, of hij brengt 's avonds medicijnen of slaaptabletten. Een inrichtingswerker:

> 'De gedetineerden zien ons soms als loopjongen, en als je ons bezig ziet is die benaming niet eens zo raar.' (12:6)

Over het algemeen hebben de piw'ers geen hekel aan het routinematige en regelgebonden karakter van hun werkzaamheden. Zij zien zich dan wel als loopjongen, maar tegelijkertijd maakt deze rol wel duidelijk dat de gedetineerden in feite erg afhankelijk zijn van hun 'loopjongens'. Dat er veel huisregels bestaan, is volgens hen geen bezwaar. Het vermogen om in overeenstemming met deze regels te handelen, wordt door hen als blijk van vakmanschap gezien en zij noemen het een *'uitdaging'* (6:11) om binnen het strakke regime van de regels toch nog uitzonderingen te maken als de individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven. Binnen de EBI wordt dit *'het grijze gebied van de regelnaleving'* (14:5) genoemd. Het voorbeeld dat meermalen wordt genoemd, is dat van het toekennen van langere telefoontijd aan een gedetineerde die een moeilijk telefoongesprek voert, over bijvoorbeeld opvoedingsproblemen met de kinderen. Het gaat hierbij dan concreet om het toekennen van 5-10 minuten extra beltijd op een gesprek dat normaliter maximaal (2 × per week) 10 minuten mag duren.

Tevredenheid met het werk

In de interviews en gesprekken die wij met EBI-medewerkers voerden, uitten zij, over het algemeen, hun grote tevredenheid over het werken in de EBI. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd. Sommigen stellen dat de intensieve samenwerking met collega's prettig is of dat het dagelijkse contact met een kleine groep gedetineerden interessant is. Anderen vinden de totale controle van de bewaarders over de gedetineerden aantrekkelijk (15:15), en weer anderen roemen de rust, structuur en veiligheid van het werken op de EBI. Ten slotte zijn er ook enkele EBI-medewerkers die het werken op de EBI niet zo aantrekkelijk vinden, maar gecharmeerd zijn van de extra faciliteiten (EBI-toelage; sportfaciliteiten) die een respondent aanduidt als de *'room van het werk, dat het mindere ervan compenseert'* (11:11).

Het zijn geen loze beweringen of sociaal wenselijke antwoorden. Een duidelijke aanwijzing voor de grote mate van tevredenheid is het lage personeelsverloop. Van de huidige 42 piw'ers werken er 25 al meer dan tien jaar en vier zelfs vanaf het begin. Indirect onderschrijven de respondenten het oordeel over de aantrekkelijkheid van het EBI-werken, als zij erkennen dat een langdurig verblijf op de EBI leidt tot een zekere mate van ontwenning van het werk in 'normale' gevangenissen. Een respondent vertelt dat hij erg moest wennen aan het werken in een gewone gevangenis nadat hij jaren in de EBI had gewerkt:

> 'Buiten het kleine wereldje van de EBI is er nog een gewone gevangenis, daar moet je ook kunnen blijven werken. Daar lopen ook gedetineerden rond en lopen er ineens zes op de luchtplaats rond en jij staat met zijn tweeën.' (11:12)

Een andere respondent, die als hulpverlener in de EBI werkt, zegt heel beeldend:

> 'Het beroep van piw'er is op de EBI een soort van fuik; het team is te klein, je bent dag en nacht bij elkaar. Het is zo doods en biedt weinig levensruimte. Iedereen zou op de EBI een paar jaar geplaatst moeten worden, om daarna weer verder te vliegen en nieuwe werkervaringen op te doen. Wie het nest niet verlaat, weet niet dat hij vleugels heeft.' (25:1)

In de afgelopen jaren is dit beeld, in elk geval binnen de PI Vught, meer genuanceerd, zo weten ook de respondenten. De EBI neemt binnen het gevangeniscomplex weliswaar een enigszins geïsoleerde positie in, maar van een verheven afzondering is geen sprake meer. Desondanks, zo vertelt een respondent die werkzaam is in de EBI, wordt het personeel van de EBI door de overige penitentiaire werkers op de PI Vught nog steeds wel eens aangeduid als de '*schimmen van unit 5*' (17:7). Hiermee wordt bedoeld dat piw'ers van andere afdelingen weinig weten van wat zich binnen de muren van de EBI afspeelt. Een indicatie voor deze enigszins geïsoleerde positie is dat binnen de PI Vught weinig personeelsleden belangstelling hebben voor een baan in de EBI. Enige jaren geleden bleek er, net als bij de start in 1993, weinig animo te bestaan om de overstap naar de EBI te maken. De directie kwam met het plan een 'snuffelstage' aan te bieden, in de hoop op deze wijze interesse te wekken voor een baan in de EBI. Dit heeft – ondanks de EBI-toelage – geen positief resultaat opgeleverd. De EBI-directie ontdekte dat er een negatieve beeldvorming over de EBI was ontstaan. Uiteindelijk heeft deze wervingsactie twee nieuwe personeelsleden opgeleverd.

Geen van de respondenten, werkzaam in de EBI, zegt expliciet dat de aparte EBI-toelage gerechtvaardigd is. Zij vinden niet dat het werken in de EBI veel zwaarder is dan in andere penitentiaire inrichtingen. Enkele respondenten, niet werkzaam in de EBI (2, 5, 6), vinden dat de afzonderlijke toelage niet meer passend is. Dit standpunt is in 2010 verkondigd door de toenmalige vestigingsdirecteur van de PI Vught. In een brief aan de minister van Veiligheid en Justitie betoogt hij dat het onrechtvaardig en onwenselijk is om de EBI-toelage te handhaven.[88]

88 Brief van Constant du Fossé, Vught 8 februari 2010. C. du Fossé schrijft in deze brief dat hij het handhaven van de EBI-toelage onwenselijk vindt, omdat de toelage een rem vormt op de interne mobiliteit van het EBI-personeel, en onrechtvaardig omdat het werk in de EBI meer procedureel en routinematig van karakter is dan het werk van piw'ers in andere gevangenissen. Vergeleken met het werk in de EBI, zou het werk van deze piw'ers in de afgelopen tijd zwaarder zijn geworden.

Hoewel de brief veel verontwaardiging teweegbracht onder het EBI-personeel, wordt dit oordeel niet weersproken tijdens onze interviews en informele gesprekken met de piw'ers in de EBI.

4.2 Controle en toezicht

Het leven in de EBI verloopt volgens vaste patronen. De activiteiten zijn weliswaar opgenomen in een weekprogramma, maar de gedetineerde krijgt slechts kort van tevoren te horen hoe zijn dagprogramma eruit ziet en waar hij wanneer voor kan 'kiezen'. De achterliggende gedachte is dat de gedetineerde door deze onduidelijkheid enigszins gedesoriënteerd raakt en dat er – van binnenuit, noch van buitenaf – voorbereidingen kunnen worden getroffen om het regime te saboteren. De marges om variëteit aan te brengen in het dagprogramma zijn echter beperkt, het is immers niet mogelijk de dag te beginnen met een warme maaltijd en af te sluiten met het ontbijt. Het dagelijks leven op de EBI is dan ook veel voorspelbaarder dan wordt gesuggereerd en het is maar zeer de vraag of een geroutineerde gedetineerde – zoals bedoeld – van de wisselingen gedesoriënteerd raakt. De vaste patronen en het weekprogramma kunnen verstoord worden door belangrijke activiteiten, als een overplaatsing van een gedetineerde of vervoer naar een rechtbank die, uit veiligheidsoverwegingen, slechts korte tijd ervoor wordt medegedeeld, ook aan de piw'ers. In dit soort situaties zullen de piw'ers adequaat moeten kunnen anticiperen op aanpassingen in hun dienstrooster/takenpakket. Een piw'er vertelt dat deze welkome afwisseling van de routine hem juist *'op de been houdt'* (15:20):

> 'We moeten altijd op het schema kijken en ik weet niet wat ik morgen doe […]. Je kan meerdere functies vervullen, bezoek, bezoekleider, op de centrale post assisteren op de gang, dus dat weet je nooit. Dat ligt aan de planning, die is nu bezig met morgen en om 16.00 uur hangt die dienstlijst in de kleedkamer en dan weten we morgen wat we hebben.' (15:20)

4.2.1 Controle- en toezichtsactiviteiten

Controle- en toezichtsactiviteiten aan/in het lichaam

Binnen de EBI zijn er de hele dag door allerlei controle- en toezichtsactiviteiten. Al deze activiteiten zijn opgenomen in de PBW en de huisregels.[89] Meerdere keren per dag worden controleactiviteiten als fouilleren en ruimtes inspecteren herhaald. Een van de problemen voor de piw'ers is om elke keer weer opnieuw scherp te blijven.

89 Zie voor de juridische uitwerking hoofdstuk 3.

'Routine sluipt erin. Dat is een feit. Het is zaak toch jezelf weer te motiveren om te checken of de deur goed dicht zit, de ruimtes goed te controleren, om de gedetineerden goed te fouilleren; het werk te doen waar je voor ingehuurd bent. Een metselaar die al 20 jaar metselt, weet ook dat die muur steeds weer recht moet zijn.

V: Maar hoe doe je dat?

Dat is moeilijk te zeggen. […] Hoe blijf ik dan scherp? Als ik het niet doe, dan maak ik het mezelf moeilijk, ook voor mijn leidinggevende en collega's en de gedetineerden; ik moet mijn werk gewoon goed doen.' (15:14)

Controle- en toezichtsactiviteiten van de ruimtes

Naast controleactiviteiten aan het lichaam van de gedetineerde worden er ook controleactiviteiten verricht in de ruimtes waarvan de gedetineerden gebruik maken. Een vast moment waarop de omgeving van de gedetineerde wordt gecontroleerd, is voorafgaand aan het opstarten van het dagprogramma. Alvorens de gedetineerden te vragen of ze het programma van die ochtend willen volgen en zo ja, welk onderdeel, wordt namelijk de afdeling door de piw'ers gecontroleerd op contrabande.[90] Elke algemene ruimte op de afdeling wordt doorlopen en op vaste kwetsbare plaatsen wordt extra gecontroleerd. Als de afdeling 'vrij' is gegeven, wordt aan elke gedetineerde afzonderlijk – door het luikje in de celdeur – gevraagd of er interesse is om gebruik te maken van het buitencellulaire programma.[91] De celdeur heeft twee luikjes, die door de bewaarders met een sleutel geopend worden. Eén luikje is op ooghoogte aangebracht om naar binnen te kunnen kijken en te praten met de gedetineerde. Onder dit luikje is het zogeheten handboeiluik aangebracht om de gedetineerde bij risicovolle situaties al in de handboeien te kunnen doen, alvorens de celdeur wordt geopend. Naast elke celdeur hangt een kastje van waaruit de elektrische voorzieningen van de desbetreffende cel kunnen worden geregeld. Dit kan niet vanuit de cel zelf. In deze kast zitten kleine persoonlijke spullen van de gedetineerde. Als de gedetineerde dit op cel krijgt, worden er op de deur pictogrammen ('picto's') bevestigd die aangeven wat er op dat moment op cel is. Dit geldt ook voor het opbergetui met daarin een potlood, kam, tandenborstel en lepel. Als er creatieve spullen op cel zijn (schaar, penseel, puntenslijper), wordt dit ook via picto's op de deur aangegeven. Voordat de gedetineerden uit de cel gaan, moeten zij eerst al deze spullen via het luikje teruggeven. Pas als de deur van de cel 'picto-vrij' is, mag hij worden geopend. De gedetineerden worden één voor één uit hun cel gelaten en naar hun plaats van bestemming gebracht.

Als de gedetineerde uit zijn cel komt, weet hij wat van hem wordt verwacht. Hij gaat in één werktuiglijke beweging met de benen gespreid, handen hoog tegen

90 Binnen het gevangeniswezen worden contrabanden gedefinieerd als verboden goederen.

91 Gedetineerden kunnen zelf bepalen of zij hiervan gebruik willen maken.

de muur en het gezicht naar de muur staan, zodat de bewaarders hem kunnen fouilleren. De ene bewaarder fouilleert links, de andere bewaarder rechts. Er is nauwelijks oogcontact tussen de bewaarders en de gedetineerde. Er is over en weer sprake van routinematig handelen, waarin beide partijen een zekere mate van werkovereenstemming bereikt lijken te hebben: als jij niet moeilijk doet, doe ik niet moeilijk.

Als de gedetineerden ervoor kiezen op de afdeling gebruik te maken van de fitnessruimte, gaan ze één voor één naar die ruimte toe. Dat gebeurt wederom met behulp van het sluissysteem dat ervoor zorgt dat er nooit twee gedetineerden tegelijkertijd op de gang zijn. Als de gedetineerden kiezen voor sport, dan worden zij in sporttenue onder begeleiding één voor één door de gekleurde gangen gesluisd en bij de deur voor de sportzaal afgezet.[92] De gedetineerden mogen met maximaal vier personen in de sportzaal verblijven. Hetzelfde geldt voor de luchtplaats. Er wordt gebruik gemaakt van de looplijn voor gedetineerden. Als de gedetineerde tijdens zijn gang naar de sportzaal wordt begeleid door bewaarders, wordt de scheiding bewaarder-gedetineerde even doorbroken.[93] Dit is een van de schaarse momenten waarop een persoonlijk praatje tussen gedetineerde en bewaarder mogelijk is. De gedetineerde loopt voorop, de bewaarders op korte afstand erachter. Als de gedetineerden later één voor één opgehaald moeten worden, worden zij opnieuw – alvorens te kunnen douchen – door de bewaarders met handschoenen aan gefouilleerd.

Gedetineerden hebben volgens de PBW en de huisregels een keuze in de invulling van het recreatiemoment. Zij kunnen kiezen voor een verblijf in de huiskamer, de fitnessruimte op de eigen afdeling of voor de keuken om te koken. In de ochtend is er een koffieronde, in de middag een theeronde.[94] In de ochtend kan er, volgens de inrichtingswerkers, geen thee worden geschonken, ook niet voor degenen die geen koffie lusten. Een aantal piw'ers licht dit toe door te stellen dat het toestaan van keuzes (koffie of thee) kan leiden tot 'marchanderen' door de gedetineerden.[95] Op dit punt komen wij in paragraaf 4.5.2 nog terug.

Tussen de programma-activiteiten van de gedetineerden door, dienen de inrichtingswerkers een aantal andere activiteiten te verrichten. Zo moet er dagelijks

92 De gedetineerden hebben recht op tweemaal drie kwartier sport per week (art. 48, tweede lid, PBW).

93 Eén van de uitgangspunten van het EBI-regime, namelijk het waarborgen van de veiligheid van het personeel, komt in de praktijk onder andere tot uiting door de scheiding van bewaarder en gedetineerde.

94 De gedetineerden hebben overigens op hun cel een apparaat om koffie of thee te zetten.

95 Het personeel begrijpt niet dat deze subtielere vormen van frustratie of ongenoegen ook onderdeel uitmaken van zogenoemde *pains of imprisonment* van de gedetineerden (Crewe, 2011b: 464).

een 'globale' celinspectie van alle bewoonde cellen plaatsvinden. Een piw'er vertelt hoe deze celcontrole verloopt:

> 'De één doet de ene kant en de ander de andere kant, we komen elkaar weer tegen bij het raam en dan hebben we het gezien. Ik ga niet zeggen we doen dit of dat, meestal splitsen we vanzelf en je loopt even door de cel heen.
>
> V: Dat klinkt heel routinematig.
>
> Dat is het ook.' (13:14)

Steekproefsgewijs is er eenmaal per week een uitgebreide celinspectie. Ook deze controle wordt enigszins routinematig uitgevoerd, waarbij de inrichtingswerkers opmerken dat zij het intuïtief zouden aanvoelen als er iets 'verdachts' zou zijn. Soms heeft de gedetineerde delen van zijn procesdossier op cel liggen; het controleren van dit dossier is nauwelijks mogelijk en de bewaarder gaat er vluchtig doorheen.

Controle- en toezichtsactiviteiten op de contacten met de buitenwereld
Alle mogelijke inkomende en uitgaande contacten met de buitenwereld worden uitgebreid gescreend. Het Bureau Inlichtingen en Veiligheid[96] (BIV) heeft hierin een belangrijke ondersteunende taak. In de praktijk betekent dit onder andere dat alle in- en uitgaande telefoongesprekken door de piw'ers worden meegeluisterd en waar nodig worden onderbroken. Het BIV zorgt voor de registratie en eventuele vertaling van de gespreksinhoud. De in- en uitgaande post wordt geopend en gelezen en op basis van de inhoud wel of niet doorgelaten. Eventuele bezoekers worden uitgebreid gescreend. Over de controle op telefoongesprekken vertelt één van de respondenten:

> 'Waterdicht is het nooit, je hebt advocatuur en je hebt gelouterde criminelen die van tevoren in codetaal met de relaties spreken. Als ze het over de kermis in Boekel hebben, dat mag, dan grijp ik niet in, want het kan goed zijn dat er een kermis in Boekel is, dat weet ik niet. Dus ik zit mee te luisteren en als ze het over de kermis in Boekel hebben dan dat kan ook een code zijn. Maar daar hebben we hier een BIV voor, een Bureau Inlichtingen en Veiligheid, en die doen dat soort dingen mee luisteren. Wij *[piw'ers, red.]* luisteren live mee om in te grijpen of als wij denken dat we in moeten grijpen of iemand aan de lijn hebben die niet gescreend is, daar zijn wij voor. En het BIV controleert op dat soort dingen.' (15:4)

96 In het kader 'normalisatie EBI' is het Bureau Unit Ondersteuning (BUO) ontmanteld en zijn de taken van dit BUO weggezet bij het Bureau Inlichtingen en Veiligheid en het Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding (Jaarverslag PI Vught, 2009: 15).

Naast de controle- en toezichtsactiviteiten van de post, telefoongesprekken en de bezoekers waarmee de controle op de contacten met de buitenwereld wordt uitgevoerd, kent de EBI ook controle- en toezichtsactiviteiten om de gedetineerde en de buitenwereld te desoriënteren. Niet alleen de EBI- gedetineerde, maar ook de buitenwereld wordt gedesoriënteerd ten aanzien van activiteiten en verblijfplaats van de gedetineerden. Naast de eerder genoemde wisselingen in het dagprogramma worden afspraken op andere locaties pas zeer kort ervoor doorgegeven, wordt de gedetineerde beperkt in zijn zicht en handelen bij verplaatsingen buiten de EBI door het aanbrengen van een blinderingsbril en handboeien, wordt er een afwijkende, niet bekendgemaakte route gereden en is het vervoersmiddel zelf gepantserd en/of geblindeerd. Dit alles wordt omkleed met een waas van geheimzinnigheid om de gedetineerde en zijn eventuele handlangers of potentiële bevrijders te misleiden en/of af te schrikken.

Onze respondenten staan in een aantal situaties achter al deze maatregelen, maar zien ook in dat bepaalde maatregelen eenvoudig zijn te 'ontmaskeren':

> '[…] voor de gedetineerden is dat wisselende programma gedaan in het kader van de veiligheid dat er geen vaste patronen bekend worden. […] Dat is ook met een korrel zout te nemen natuurlijk, want met drie schema's en je noteert dat, dan weten zij na een aantal maanden ook wel hoe dat zit.' (15:21)

Ondanks de kritische en enigszins relativerende geluiden wordt over het algemeen genomen wel de meerwaarde en noodzaak van de toepassing en uitvoering van de controle- en toezichtsactiviteiten gezien.

> 'Iedereen bij elkaar maakt hier de veiligheid en dat wordt wel beseft. Iedereen heeft in zijn achterhoofd, het zijn gevaarlijke gasten die hier zitten en dat er nooit iets gebeurt dat zegt niets. Ik bedoel: met de hele combinatie van veiligheidsmaatregelen kan er in feite niets gebeuren, want het is redelijk dichtgetimmerd, maar de dag dat je het schrapt …? Als je gaat zeggen, we controleren de telefoon niet meer, we luisteren niet meer af bij het bezoek dat je hebt, jullie post wordt niet meer gecontroleerd, geheid dat daar binnen de kortste keren boodschappen in komen staan, dat dingen geregeld worden buiten, wat in andere inrichtingen ook kan gebeuren, dat gaat gewoon weer gebeuren. Dat zorgt er wel voor dat iedereen scherp blijft. Ze weten ook wel "dit moeten we wel doen".' (10:15)

Het scherp blijven is een belangrijk aandachtspunt en wordt ook wel 'penitentiaire scherpte' genoemd. Meerdere respondenten onderstrepen het belang van het behoud van de penitentiaire scherpte:

> 'Ik probeer elke keer wel iets – dat heb ik dan gehoord of gezien –, zeg maar een casus om penitentiaire scherpte te houden. Ik roep bijvoorbeeld: "penitentiaire scherpte begint op de parkeerplaats". Krijg ik het antwoord: "ja, wat heb je nou weer te lullen?" Nee, maar als jullie de parkeerplaats oprijden weet je dan al van "o ja, je mobieltje mag ik niet meenemen, ik moet mijn pasje zichtbaar dragen, ik moet mijn tas eerst in de kleedkamer leggen, mag alleen mijn brood mee naar binnen nemen". Antwoord: "Jaja". Nah, dus zo gaat dat. Ik probeer het een beetje met casuïstische voorbeelden scherp te houden.' (7:46)

In de volgende subparagraaf wordt ingegaan op de resultaten van de controleactiviteiten. Hoewel de 'opbrengsten' van controle en toezicht in de meeste gevallen geregistreerd worden, blijkt het toch heel moeilijk te zijn op grond van de aanwezige registraties een goed inzicht te krijgen in het aantal 'vangsten' of 'hits' over de afgelopen jaren.

4.2.2 *Resultaten van de controle- en toezichtsactiviteiten*

Om zicht te krijgen op de resultaten van de controle- en toezichtsactiviteiten hebben we gekeken naar de redenen waarvoor een disciplinaire straf of ordemaatregel is opgelegd. Met enige voorzichtigheid kan van de registraties van de controle- en toezichtsactiviteiten over de periode 2002-2012[97] gezegd worden dat er – met uitzondering van de regels met betrekking tot de post – weinig 'vangst' is. Zo zijn er ten aanzien van de urinecontroles op drugs geen en ten aanzien van contrabande nauwelijks mutaties. Een enkele keer leidt een celinspectie wel tot het vinden van contrabande, zo is op te maken uit de interviews. Echter, hierover zijn niet altijd duidelijke registraties terug te vinden.[98] De reden hiervoor kan zijn dat er in de registraties regelmatig de algemene titel 'verstoren orde, rust en veiligheid in de inrichting' of de titel 'anders' wordt gebruikt. Zo zijn er in 2011 84 beschikkingen afgegeven, waarvan er 26 onder de categorie 'verstoren orde, rust en veiligheid inrichting' vallen en 53 onder de categorie 'anders'. Een beschikking die is uitgereikt naar aanleiding van controle- en toezichtsactiviteiten kan leiden tot ordemaatregelen en/of disciplinaire straffen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.1.

97 Mede door wisselingen in de registratie en invoering van elektronische systemen heeft het onderzoeksteam helaas geen gegevens meer kunnen achterhalen over de periode 1993-2001.

98 In 2002 (1×) en 2003 (1×) wordt geregistreerd dat er een disciplinaire straf wordt opgelegd, vanwege het aantreffen van contrabande.

4.3 Verstoringen van de dagelijkse routine en de reacties hierop

In zijn beroemde studie over *Totale Instituties* geeft Goffman (1961) een beschrijving van de spanningen tussen de staf en de bewoners in gesloten inrichtingen, zoals psychiatrische inrichtingen en gevangenissen. Goffman suggereert dat er een groot gebrek aan vertrouwen is tussen de beide kampen en dat er zelfs van vijandigheid over en weer kan worden gesproken. Ook in enkele andere gevangenisstudies wordt over de tegenstellingen tussen gedetineerden en gevangenispersoneel gesproken (Clemmer, 1940; Sykes, 1958). Van deze studies gaat de suggestie uit dat er een sterke verticale machtsrelatie bestaat tussen personeel en gedetineerden. Op het eerste gezicht lijkt dit zeer toepasselijk voor de EBI. Het gevangenispersoneel heeft immers vele mogelijkheden om in het dagelijks leven van de gedetineerden de regie te voeren. Maar tegelijkertijd moet worden onderkend dat de huisregels die voor de gedetineerden zijn gemaakt evenzovele voorschriften bevatten waaraan de bewaarders moeten voldoen. De strak geformuleerde regels ten aanzien van bezoek, visitatie, telefoonverkeer, et cetera, bevatten niet alleen verplichtingen voor de gedetineerden, maar geven ook (hoe miniem ook) rechten aan de gedetineerden. In de tweede plaats kunnen piw'ers hun werk niet doen als gedetineerden zich stelselmatig verzetten tegen de verzoeken en bevelen van de bewaarders. Juist in een kleine setting als de EBI zijn gedetineerden en personeel tot elkaar veroordeeld. Zij moeten een bepaald niveau van wederzijds begrip ontwikkelen om in de EBI te kunnen werken of wonen. Beide partijen zitten dicht op elkaar: een koppel bewaarders controleert op hun afdeling slechts enkele gedetineerden. De beide partijen kunnen elkaar het leven behoorlijk zuur maken. De gedetineerde kan zich openlijk of lijdelijk verzetten of op andere manieren onrust veroorzaken, de bewaarder kan tijdens controles of bij het al dan niet honoreren van verzoeken extra stipt en formalistisch zijn. Vanuit het perspectief van de bewaarders zou het 'ideaal' zijn als iedereen in de EBI zou beseffen dat beide partijen (personeel en gedetineerden) baat hebben bij een goede verstandhouding. Deze situatie is volgens een bewaarder in zijn afdeling bereikt. Hij spreekt enthousiast over de manier waarop de zaken in zijn afdeling verlopen:

> 'Onze afdeling draait als een tierelier; de gedetineerden zitten hier al heel lang en er is een bepaalde coulance […] zij draaien goed mee, zij zijn goed te corrigeren en er zijn bijna geen rapporten over incidenten.' (15:9)

De gedetineerden moeten volgens deze respondent wel beseffen dat er '*niets te halen*' is:

> 'Als ze normaal gedrag hebben, kunnen ze hier hun tijd prettig uitzitten. Wordt het moeilijk, dan hebben we hier een iso.' (15:24)

Maar het gebruik van een dergelijke isoleercel is, in het licht van de hiervoor genoemde opmerkingen over de wederzijdse afhankelijkheid, een zwaktebod. Het personeel kan beter onderhandelen, uitleggen, overreden, overtuigen dan zich formalistisch opstellen en dreigen met de toepassing van sancties. De huisregels van de EBI bieden niet erg veel mogelijkheden om te onderhandelen en uit te leggen. Toch spreken ook de werkers in de EBI over het belang van het betreden van het grijze gebied en zij proberen zo veel mogelijk zonder sanctiedreiging te reageren op weerspannig gedrag van gedetineerden, incidenten en gedoe. De dag- en maandrapportages bieden een keur aan dergelijke voorvallen. Kader 4 geeft een bloemlezing uit deze rapportages.[99]

Kader 4. Bloemlezing van verstoringen van de dagelijkse routine

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de uitleg van de regel over het aantal minuten beltijd per week. Wat te doen als een gedetineerde beltijd spaart: mag hij dan een volgende keer iets langer bellen? Het is een kwestie in het grijze gebied van de regeltoepassing. Een bewaarder doet als volgt verslag van de discussie:

> 'Heeft ongeveer 25 minuten gebeld. Hierover een discussie met hem gehad omtrent het bellen. Hij vertelde dat hij de afspraak had gemaakt met piw'er *[x, red.]* in verband met twee grote zaken dat hij 2 × 20 minuten zelf mag bellen met zijn advocaat en dat de advocaat naar de inrichting mag bellen ook 2 × per week. Hem verteld dat ik hier niet bij ben geweest en dat ik hier mijn twijfels over had. Hij haalde ook aan dat hij soms de hele week op transport is en dan helemaal niet belt, dus met andere woorden; ik haal die minuten dan niet eens. Hij gaf aan dat hij het een beetje spuugzat was en er niet meer over wilde praten. Betrokkene was lichtelijk geïrriteerd. Heb hierop het luikje gesloten.'

Een ander voorbeeld. Elke gedetineerde heeft een douche in de eigen cel. De huisregels geven niet aan hoe lang een gedetineerde mag douchen. Eén gedetineerde blijft vaak en lang onder de douche staan. Hierdoor gaat het brandalarm af. Het verslag van de bewaarder en diens oplossing:

> 'Hij zondert zich al geruime tijd af. De laatste tijd is hij ook agressief naar personeel en probeert soms kleine dingen aan te grijpen om zijn ongerief naar personeel te uiten. Hierbij valt wel op dat het lijkt dat hij weet wat hij zegt en erover nadenkt wat zijn problemen zoal zijn hier tijdens zijn verblijf in de EBI. Tijdens zijn verblijf op cel staat hij héél vaak en ook erg lang onder de douche, ook tijdens de nachtelijke uren. Het vrijkomen van condens en stoom tijdens het langdurig douchen, heeft net

99 De citaten zijn geselecteerd uit de dag- en maandrapportages en letterlijk (ongeredigeerd) overgenomen.

als in november, voor het activeren van het brandalarm op zijn cel gezorgd. Net als in november geen strafoplegging gehad voor activeren van het brandalarm. Om deze problemen, het activeren van het brandalarm (en de overlast voor zijn buurman), te voorkomen heeft hij sinds half december een doucheregeling, dit is in overleg met de medische dienst en de psycholoog gegaan. De waterdruk van zijn douche kan buiten zijn cel uit- en aangezet worden. Dit houdt voor hem in dat hij de gelegenheid krijgt om 's ochtends, 's avonds en na de sportmomenten, voor de tijdsduur van ongeveer een uur, de tijd krijgt om te douchen. Met deze doucheregeling is hij het helemaal niet eens en hij heeft hierover zijn ongenoegen geuit in een gesprek met het personeel en afdelingshoofd.'

Een laatst voorbeeld. Een gedetineerde klaagt over het feit dat er een weksignaal in zijn cel af gaat. De bewaarders leggen uit hoe het weksignaal in de EBI is geregeld.

'Op een morgen vroegen wij hem of hij wilde gaan luchten. Dit wilde hij wel, maar hij gaf bij het uitsluiten gelijk commentaar op het weksignaal. Dit zou bij hem niet gebruikt hoeven worden en zeker niet omdat hij om 06.30u pas sliep. Wij hebben hem verteld dat het weksignaal centraal geregeld wordt en niet per cel. Hij was niet blij met dit antwoord maar leek het te accepteren, al was hij verder de hele dag chagrijnig.'

Soms zijn er grotere incidenten die de routine van alledag verstoren en een inbreuk vormen op de 'werkovereenstemming' tussen bewaarders en gedetineerden. Een voorbeeld hiervan is een opmerkelijk incident dat zich in de EBI heeft voorgedaan en volgens de leiding van de EBI een groot veiligheidsrisico vormde, namelijk de vermissing van een centrale sleutel van de EBI. Nog in dezelfde nacht waarop de gebeurtenis zich voordeed, worden alle gedetineerden gewekt, gecontroleerd en in andere cellen ondergebracht. Via de televisie komen de gedetineerden er later achter wat er aan de hand is geweest. De gebeurtenissen hebben een negatieve weerslag op de onderlinge verhoudingen; de bewaarders proberen de verhoudingen te normaliseren om weer over te kunnen gaan tot de orde van de dag. Een bewaarder rapporteert over een gedetineerde die kritiek uit op het feit dat hij die bewuste nacht uit zijn cel werd gezet:

'Hij zei tegen het afdelingspersoneel dat "wij" de gedetineerden zien als "tuig" en dat we nu laten zien hoe we over de gedetineerden hier denken. Hem verteld dat het jammer is dat hij zo over ons denkt, maar betrokkene was niet voor rede vatbaar en bleef bij zijn standpunt. Betrokkene gaat zich beraden over juridische stappen.'

Een poging om de vrede te herstellen mislukt:

'Later in die week is hem verteld dat de gedetineerden op kosten van de inrichting een pizza kunnen bestellen, als tegemoetkoming van de laatste dagen. Toen het personeel op de luchtplaats kwam om te vragen wat de heren voor een pizza wilden bestellen, zei betrokkene kortaf: "Hou die pizza's maar, wij hoeven niets!".'

Ook andere gedetineerden laten weten de aangeboden pizza als vorm van tegemoetkoming niet op prijs te stellen. Na enkele dagen wordt door het personeel bericht dat er langzaam maar zeker weer een 'normale' werksituatie aan het ontstaan is.

Bron: dag- en maandrapportages

De vier voorbeelden geven een illustratie van hoe het gevangenispersoneel omgaat met incidenten. In deze gevallen proberen zij de verstoringen van de dagelijkse routine op te lossen zonder de zaak op de spits te drijven. Vooropstaat dat de inbreuk op de routine weer wordt geheeld en dat weer kan worden overgegaan tot de orde van de dag. Het laatste voorbeeld van de pizza laat zien dat het opnieuw bereiken van een dergelijke *'working consensus'* niet in enkele dagen bereikt kan worden.

4.3.1 Reageren op weerspannig gedrag van de gedetineerden

Wat gebeurt er als een gedetineerde zijn cel niet in of uit wil, agressief is tegenover medegedetineerden of tegenover het personeel? Ook in gevallen van weerspannig gedrag proberen bewaarders het conflict zo veel mogelijk –zonder het opleggen van dwangmiddelen en (dreigen met) sancties – op te lossen. Het gedrag van het gevangenispersoneel is te vergelijken met het optreden van wetshandhavers die regulerend proberen op te treden wanneer bedrijven wetten overtreden. Braithwaite vergeleek dit optreden met een 'handhavingspiramide' (Ayres & Braithwaite, 1992). Het handhavend optreden begint met praten en waarschuwen en kan – als niets meer helpt – eindigen met dwang (in casu sluiting van het bedrijf). In de meeste gevallen probeert het personeel om de conflicten op te lossen door te overreden of te waarschuwen. In een aantal gevallen helpen woorden niet meer of is de verstoring te ernstig om alleen met woorden af te doen. In een heel klein aantal gevallen is er sprake van een zeer ernstig incident, waarbij het EBI-personeel niet bij machte is om de conflicten zelf op te lossen, en wordt om externe hulp gevraagd.

In gesprek gaan

Kenmerkend voor het optreden van bewaarders is dat zij bij onregelmatigheden in eerste instantie proberen om door middel van praten, argumenteren en overtuigen het gedrag van gedetineerde te beïnvloeden. Het aantal toepassingen van

formele maatregelen en sancties blijft – zo blijkt onder andere uit de kwantitatieve gegevens en de maandrapportages – beperkt. Een belangrijk referentiepunt zijn de huisregels, waarnaar bewaarders verwijzen om hun optreden toe te lichten of te rechtvaardigen, en die gebruikt worden om gedetineerden op hun gedrag aan te spreken. Omgekeerd doen gedetineerden een beroep op regels om hun gedrag te rechtvaardigen of hun wensen kracht bij te zetten. Tussen de piw'er en de gedetineerde kan daardoor een sterk geformaliseerd debat ontstaan over de vraag hoe een regel moet worden uitgelegd. Tijdens dit debat wordt uiteindelijk ook het 'grijze gebied' betreden, waardoor partijen weer nader tot elkaar kunnen komen.
Kader 5 beschrijft een voorval dat een goed voorbeeld is van het oplossen van problemen door onderling overleg tussen de gedetineerde en het personeel.

Kader 5. Oplossen van problemen door onderling overleg
Eén van de gedetineerden (A.) heeft problemen met zijn vrouw. Zijn vrouw wil geen telefoongesprekken met hem voeren en de gedetineerde is soms door zijn belminuten heen in het ondernemen van pogingen om in gesprek te komen met zijn vrouw. Daarom (het grijze gebied) maken de mentoren zich sterk voor een extra telefoongesprek en krijgt hij toestemming voor dit extra gesprek. Maar ook dit gesprek verloopt niet bevredigend. A. gaat niet bij de pakken neer zitten. De rapporteur meldt:

> 'Hij heeft in één week drie keer geprobeerd te bellen met zijn vrouw. Toen dit uiteindelijk dus niet lukte, kwam hij plotseling op de proppen met het verhaal dat zijn vader jarig was en of hij deze kon bellen. Van zijn vader hebben we alleen een adres maar geen telefoonnummer. Betrokkene zei dat we zijn vader konden bellen op het nummer van zijn moeder. Dit is ook gebeurd. Betrokkene had geen belformulier, dus dit heeft het personeel ook nog voor hem ingevuld.'

Maar ging het wel om de verjaardag van vader? De rapporteur:

> 'Het personeel kreeg hierbij zeer sterk de indruk dat het betrokkene helemaal niet om de verjaardag van zijn vader ging, maar dat hij gewoon een derde partij in wilde schakelen om zijn vrouw te bellen. Een dag later had hij wel contact met zijn vrouw. In het daaropvolgende weekend gaf hij aan te willen bellen met zijn vrouw. Maar gezien het gebeuren begin van die week, is hem verteld dat hij zijn twee belbeurten al heeft gebruikt. Hierop was betrokkene zeer verbolgen. Gaf aan dat het toen een extra belbeurt betrof in verband met de verjaardag van zijn vader.'

De stellingen worden nu betrokken. Het personeel wijst A. erop dat hij al van geluk mocht spreken dat hij zonder vooraf een belformulier ingevuld te hebben toch mocht bellen. De rapporteur:

'Ook is erbij verteld dat hij, zodra hij extra wil bellen, dit ruim van tevoren aan ons door moest geven en niet op de dag zelf!'

A. voert aan dat hij vorig jaar ook zijn vader mocht bellen. De rapporteur:

'Betrokkene gaf aan dat hij dit vorig jaar ook zo heeft gedaan. Het personeel heeft de telefoonlijst van een jaar terug erbij gehaald en dit verslag opgezocht. Deze telefoonlijst gaf aan dat hij op dezelfde dag dit aangevraagd had en ook op die dag had gebeld. Dat gaf in dit geval zijn gelijk aan. Na onderling overleg is toen besloten om hem alsnog een keer te laten bellen […].'

Bron: dag- en maandrapportages

De bewaarders proberen het geschil met de gedetineerde, dat wordt beschreven in kader 5, met kracht van argumenten op te lossen. In dit concrete geval door te erkennen dat de gedetineerde het gelijk aan zijn zijde heeft. Met beroep op een argumentatie uit het grijze gebied wordt een voor beide partijen redelijke oplossing gevonden. Het voorbeeld illustreert dat bij het toepassen en controleren van de huisregels rekening wordt gehouden met de gedetineerde: er wordt naar hem geluisterd en er wordt rekening gehouden met zijn persoonlijke omstandigheden. Dit zou cynisch uitgelegd kunnen worden als een vorm van gunstbetoon dat kenmerkend is voor de verhoudingen tussen personeel en cliënten in totale instituties (Goffman, 1961). Maar het is wel een effectieve manier om conflicten af te wenden.

Het opmaken van een schriftelijk verslag en toepassen van sancties of maatregelen
Als het praten, overtuigen en argumenteren onvoldoende werkt of als het overschrijden van de huisregel ernstig is, kan door de piw'er over de gedetineerde – in het belang van de orde of de veiligheid in de EBI – een zogeheten 'schriftelijk verslag' worden opgemaakt. In de praktijk zijn er drie soorten schriftelijke verslagen: een schriftelijk verslag mededeling, een schriftelijk verslag rapport schade en een schriftelijk verslag rapport.[100] In een schriftelijk verslag wordt door het personeel vastgelegd wat de toedracht is van een incident. In kader 6 worden enkele voorbeelden gegeven van dergelijke – door piw'ers – opgemaakte rapporten. Uit

100 Een schriftelijk verslag mededeling houdt in dat de piw'er de directeur schriftelijk meedeelt dat hij een vermoeden heeft van bijvoorbeeld grensoverschrijdend gedrag of niet naleven van de huisregels. De directeur kan op basis van dit verslag extra controle- of toezichtsactiviteiten opleggen. Een schriftelijk verslag schade houdt in dat de directeur op de hoogte wordt gebracht van de schade die door toedoen van de gedetineerde is veroorzaakt. Een schriftelijk verslag rapport houdt in dat de directeur een verslag krijgt van daadwerkelijk geconstateerde overtredingen van de huisregels.

de gegeven vier voorbeelden blijkt dat er inhoudelijk een groot bereik is, waarvoor een rapport kan worden aangezegd.

Kader 6. Voorbeelden van opgemaakte rapporten

Voorbeeld 1: Verbale agressie tegen personeel

'Tijdens mijn dienst dd. X omstreeks X uur was ik belast met toezicht houden in de douche ruimte iso. Tijdens deze observatie liet gedetineerde X, registratie nummer X, blijken er niet van gediend te zijn dat ik naar hem stonden te kijken, toen hij aan het douchen was. Hij reageerde hierop met de woorden "wat sta je daar te kijken", hierop antwoord ik dat ik mijn werk deed. Vervolgens antwoorden hij met "flikker" en herhaalde dat verschillende keren en spuugde vervolgens tegen het raam aan, in mijn richting. Tijdens het transport vanuit de douche naar de luchtplaats betrokkene hierop aangesproken. Betrokkene was op dit punt niet aanspreekbaar. Na de lucht *[d.w.z. na het luchten, red.]* betrokken gedetineerde het rapport aangezegd.'

Voorbeeld 2: Verbale agressie tegen personeel

'[…] Verder was met hem geen fatsoenlijk gesprek meer te voeren, omdat hij duidelijk geïrriteerd was door het feit dat ik hem aansprak [op het bellen met de intercom, terwijl hij in bezit was van bestek]. Hij begon steeds harder te praten en vertelde dat hij dat toch weer ging doen en wat ik dan wilde doen als hij het toch weer ging doen? Ik heb hem verteld dat dit een afspraak is en iedereen zich er aan moet houden. Ik heb hem verteld dat een schending van deze afspraak door hem, gevolgd zullen worden met het rapporteren van zijn gedrag. Hij antwoordde: "al geef jij mij honderd rapporten dat maakt mij niets uit, maar denk eraan dat er iets kan gebeuren als in de ochtend de celdeur open gaat." Omdat een normaal gesprek met betrokkene niet meer mogelijk was, is het gesprek beëindigd en is de celdeur door ons gesloten.'

Voorbeeld 3: Weigeren opdracht personeel

'Tijdens mijn dienst op dd. X om X uur gaf ondergetekende betrokkene, gedetineerde Y, de opdracht om zijn wasgoed in te leveren en wij tevens zijn cel gingen inspecteren. Hierop gaf gedetineerde Y de mededeling dat hij medewerking gaf aan de celinspectie maar dat hij weigerde medewerking te verlenen aan het wisselen van het wekelijkse door de inrichting verstrekte wasgoed. Hierop heeft ondergetekende ged. Y nogmaals verzocht het wasgoed in de kussensloop te deponeren en te wisselen voor schoon wasgoed, waarop gedetineerde Y bleef weigeren aan deze opdracht van het personeel gehoor te geven. Betrokkene is door ondergetekende rapport aan-

gezegd wegens weigeren opdracht personeel. Hierop hebben we hem uitgesloten en in de wisselcel gezet en hebben we zelf het wasgoed gewisseld en zijn cel geïnspecteerd.'

Voorbeeld 4: Verbale agressie tegen medegedetineerden

'[…] Even later hem, de gevraagde scheerspullen willen uitreiken en hem het rapport aangezegd voor het intimideren van medegedetineerden. Hierop begon hij tegen het personeel uit te vallen. Daar heb je hem weer, je moet je grote mond houden, of zal ik je eens voor je bek slaan. Was de strekking van de woorden die hij gebruikte. Hierop nogmaals een rapport gegeven voor het bedreigen van personeel en het luikje gesloten. Naar waarheid opgemaakt, te Vught dd XX, door X en X.'

Bron: verslaglegging van opgemaakte rapporten

De rapportverslagen worden uitgereikt aan de betrokken gedetineerden en vormen de grondslag voor een formele reactie, zoals een beschikking,[101] een ordemaatregel en/of disciplinaire straf.[102] De laatste jaren is er meer de visie ontstaan dat de piw'er – ondanks de huisregels – een zeker mate van discretionaire ruimte[103] heeft in de beslissing of er een rapport wordt uitgeschreven en welke consequentie het rapport moet hebben. Dit gaat in onderling overleg met collega-piw'ers en het afdelingshoofd:

'Die eigen inbreng bestaat. Binnen het team zie je discussies ontstaan, dan is er een rapport en de één vindt dat er geen straf moet volgen, maar een waarschuwing, de ander wil dat de betreffende gedetineerde zo langzamerhand moet weten waar hij aan toe is. Ze hebben een mening en daar wordt over gestoeid met elkaar, maar zodra ze de afdeling opgaan zijn ze uiterst consequent in wat ze doen en doen ze hetzelfde.' (5:37)

101 Het afdelingshoofd kan – als de gedetineerde in beklag gaat tegen een beschikking, ordemaatregel of disciplinaire straf – een schikking voorstellen als de maat van de strafoplegging niet te zwaar is. Officieel staat dit niet in de PBW beschreven, maar dit is in overleg met de Commissie van Toezicht en directie zo besproken, zo is ons verteld tijdens één van de meeloopdagen.

102 Overigens is dit niet anders dan op andere afdelingen binnen het gevangeniswezen.

103 In de praktijk kan de discretionaire ruimte van de piw'er onder andere tot uiting komen door het inzetten van een driemansbenadering in plaats van een tweemansbenadering bij een gedetineerde met art. 10 van de Geweldsinstructie (toepassing handboeien), zo blijkt uit een informeel gesprek tijdens één van de meeloopdagen van het onderzoeksteam. Ook het al dan niet bij zich dragen van de handboeien kan door de piw'er zelf worden bepaald. Het zal duidelijk zijn dat het hanteren van een discretionaire ruimte voor de piw'ers sterk afwijkt van de oorspronkelijke uitgangsprincipes van de EBI.

Het aantal schriftelijke verslagen en de daaruit eventueel opgelegde toezichtsmaatregelen, ordemaatregelen en/of disciplinaire straffen,[104] worden jaarlijks gepubliceerd. Uit deze registraties komt naar voren dat er in de EBI in de periode 2002-2012[105] weinig rapporten zijn uitgereikt en maatregelen en/of straffen zijn opgelegd.
Opmerkelijk is de sterke stijging van het aantal opgemaakte schriftelijke verslagen/rapporten en oplegde ordemaatregelen en/of disciplinaire straffen in de periode medio 2004 tot medio 2006. Er wordt in deze periode vooral hoog 'gescoord' op agressie naar personeel (fysiek en verbaal) en beschadiging van rijkseigendommen.[106] Uit nader onderzoek en analyse van de beklagzaken en maandrapportages is op te maken dat de stijging in het aantal opgemaakte schriftelijke verslagen in deze periode in elk geval toe te schrijven is aan voortdurende problemen en conflicten tussen twee gedetineerden en het personeel. In 2006 werden beiden overgeplaatst naar een andere gevangenis en vertoonde het aantal verslagen en sancties een daling. Verder blijkt dat er in deze periode belangrijke bezuinigingen werden opgelegd aan het gevangeniswezen, waardoor er – ook in de EBI – een versobering van het regime en een inkrimping van de personele formatie plaatsvond, waardoor meer in het algemeen onvrede bestond onder de gedetineerden.[107] De versobering betekende een teruggang in het aantal uren dat buitencellulair mocht worden doorgebracht. Het versoberingseffect werd versterkt door de plaatsing van een gedetineerde in een individueel regime, waardoor de mogelijkheden van het gebruik van de recreatieruimtes en luchtplaatsen verminderden.

Het is onduidelijk of het huidige lage aantal ordemaatregelen en/of disciplinaire straffen een gevolg is van minder onvrede en weerspannigheid onder gedetineerden, dan wel van een veranderend beleid.[108] Enkele respondenten stellen dat het personeel van de EBI tegenwoordig met grote terughoudendheid gebruik maakt van zware dwangmiddelen. De laatste jaren wordt slechts in uitzonderlijke situaties, waarin onrust en/of weerspannig gedrag van de gedetineerde aan de orde is, gekozen voor plaatsing in een strafcel (disciplinaire straf) of afzonderingscel (ordemaatregel). Eerder zal gekozen worden voor plaatsing in de eigen cel met

104 Zie voor het juridische kader en de toepassingsmogelijkheden par. 3.4 en 3.8.

105 Mede door wisselingen in de registratie en invoering van elektronische systemen heeft het onderzoeksteam helaas geen gegevens meer kunnen achterhalen over de periode 1993-2001.

106 Zo wordt in 2005 als oorzaak voor het opleggen van een disciplinaire maatregel fysieke agressie naar personeel (6×) en verbale agressie naar personeel (11×) genoemd, waar dit in de navolgende jaren – op een enkel jaar na – naar nul is gereduceerd.

107 Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 VI, nr. 167 (visiebrief 'Modernisering Sanctietoepassing'). Zie ook: Wartna et al., 2004.

108 Het lage aantal opgelegde ordemaatregelen en/of disciplinaire straffen kan ook te maken hebben met veranderend gedrag van de gedetineerden. Hier wordt in hoofdstuk 5 nader op ingegaan.

bijvoorbeeld uitsluiting van activiteiten. Een respondent (piw'er) brengt dit als volgt onder woorden:

> '[…] ik denk dat er beter wordt beseft, zoals je nu hebt met de isolatiecel in de geestelijke gezondheidszorg, is het nou nog wel van deze tijd om dat te doen? En dan zie je wel dat een plaatsing in een veiligheidsbed steeds minder voorkomt, omdat er steeds meer wordt gekeken of het wel echt noodzakelijk is dat we het zo doen. Als het even anders kan, dan liever anders.' (10:12)

Hulp inroepen van het Intern Bijstands Team (IBT)
Soms schieten de beschikbare middelen in de EBI tekort om de orde te kunnen handhaven en wordt de hulp ingeroepen van het Intern Bijstands Team (IBT).
Het IBT bestaat uit ongeveer veertig – hiervoor speciaal opgeleide – medewerkers van PI Vught en rukt uit bij calamiteiten die de orde, rust en veiligheid van de inrichting in gevaar brengen en die niet enkel door het afdelingspersoneel kunnen worden bedwongen. Uit een gesprek met één van de IBT- medewerkers blijkt dat het IBT bij *'nacht en ontij'* in *'vol ornaat'* uitrukt. Dat wil zeggen volledig in beschermende kleding, bivakmutsen en eventuele mechanische middelen of dienstwapens om de noodsituatie onder controle te krijgen of te houden. Uit registraties – verkregen van de commandant van het IBT – blijkt dat het IBT afgelopen jaren (2008-2011) gemiddeld slechts twee keer per jaar is ingeschakeld om in de EBI te assisteren. Uit deze registraties blijkt dat het IBT is ingeschakeld bij een aantal zeer uiteenlopende situaties, zoals de weigering van een gedetineerde om mee te werken aan een interne verplaatsing naar een andere cel, 's nachts bijstand verlenen aan een gedetineerde in verband met (medische) hulp inroepen, (moedwillige) storing door een gedetineerde van de brandmeldcentrale, het beheersen van een calamiteit van buitenaf waarbij een EBI-gedetineerde het doelwit was, het weigeren van een gedetineerde om medewerking te verlenen aan opdrachten van de aanwezige piw'ers (zoals meewerken aan visitatie) en een grote 'spitactie' op de afdeling bij een interne calamiteit.

4.4 Humanisering

In de vorige paragrafen is ingegaan op de controle- en toezichtsactiviteiten die door de piw'ers worden uitgevoerd en op de wijze waarop zij reageren op onrust en weerspannig gedrag van de gedetineerden. Vooral in de beginjaren van de EBI is er veel kritiek geweest van de buitenwereld op het beweerdelijk inhumane regime van de EBI. In maart 1999 vertelt de dan vertrekkende directeur, de heer Koehorst, in een interview met het dagblad *Trouw* (Cornelisse, 1999, 5 maart) dat hij het vastbinden van onwillige gedetineerden met handboeien aan een ring humaner vindt dan het 'veiligheidsbed' waarop een gedetineerde zich niet kan verroeren. Over de vraag wat 'humaan' is, wordt tegenwoordig in de EBI minder

radicaal gesproken. Het thema humanisering leeft sterk onder het gevangenispersoneel van de EBI. Vroeg of laat brengen de piw'ers in gesprekken met ons het thema 'humanisering' zelf ter sprake. Ook in de interviews is aandacht besteed aan de vraag wat humanisering volgens de respondenten betekent en wat zij ervan vinden. In de gesprekken en interviews kwamen twee dimensies van humanisering aan bod: humanisering van de omgeving (par. 4.5.1) en humanisering in de bejegening (par. 4.5.2).

4.4.1 Humanisering van de omgeving

In de *eerste* plaats wordt door onze respondenten gewezen op de humanisering van de omgeving van de gedetineerden door de bouwtechnische mogelijkheden,[109], de aankleding en stoffering van de huidige EBI. Humanisering wordt in dit verband gezien als het menselijker maken van het verblijf in de EBI, door bijvoorbeeld de introductie van de recreatieruimtes op de afdelingen. Deze ruimte, die later door sommige respondenten steevast als 'huiskamer' wordt aangeduid, heeft in de afgelopen jaren een facelift ondergaan: geverfde muren, bankstel, plasma tv-scherm, et cetera. Deze stoffering wordt gezien als een poging om het verblijf in de EBI wat te veraangenamen. Een personeelslid – overtuigd voorstander van het mensvriendelijker maken van de EBI – stelt:

> 'We hebben een huiskamer. Ik vind dat we van die taal af moeten van tv-zaal of recreatieruimte, spreek maar gewoon van huiskamer […].' (4:14)

Toch blijkt – uit het volgende citaat – dat onder dit dunne laagje van 'humaniserings-vernis' de veiligheid niet uit het oog wordt verloren.

> 'Als je zorgt dat alle dingen die erin staan zo bewerkt zijn dat het veilig is, dan is het goed. Onder banken zitten van die stalen veren, met linnen erover gespannen. Als ze [gedetineerden, red.] in een onbewaakt ogenblik dat linnen kapot trekken en die veer pakken, hebben ze een mooi wapen. Dus hebben wij onder de bankstellen een dikke plaat vastgemaakt zodat ze er niet meer bij kunnen.' (6:54)

In de loop der jaren zijn er meer aanpassingen gedaan in de inrichting om de EBI een humaner gezicht te geven. Een belangrijke aanpassing in het gebouw is de bouw van de corridor in plaats van de glaswand op de luchtplaats.[110] Hierdoor

109 Een voorbeeld hiervan is dat de gedetineerden bij verplaatsingen in de EBI zelf niet meer structureel geboeid worden, omdat in principe alle verplaatsingen ook *remote controle* kunnen verlopen.

110 De aanleiding om de glaswand te verwijderen en een traliewerk als corridor te plaatsen komt voort uit veiligheidsoverwegingen naar aanleiding van een incident op de luchtplaats met dodelijke afloop. Door het hekwerk is verbale communicatie tussen inrichtingswerkers en gedetineerden mogelijk.

is het mogelijk dat personeelsleden via het traliewerk dat de corridor van de luchtplaats scheidt contact met de gedetineerden hebben.

> '[…] Eerst was het contact uitsluitend achter glas, maar spoedig werden op de luchtplaats corridors geplaatst. Het contact met gedetineerden op de luchtplaats betekent een vooruitgang in mijn werk. Het betekent niet alleen een uitbreiding van het domein, het verhoogt de kwaliteit en de aard van de gesprekken […]. Het praten via de corridor werkt faciliterend; de buitenlucht doet zijn werk, de ontmoetingen zijn minder formeel, speelser en luchtiger van aard.' (20:3)

In het gebouw is meer gewerkt met kleur en door het hele gebouw hangen kleurrijke schilderijen, die zijn gemaakt door één van de huidige gedetineerden. Sinds enkele jaren is er tegen de buitenmuur bladverliezende klimop geplaatst, zodat gedetineerden zich kunnen oriënteren op seizoenswisselingen. Het meest actuele voorbeeld van deze humanisering is de komst van een groot waterbassin op een van de luchtplaatsen. Alle EBI-gedetineerden kunnen in beginsel van dit 'zwembad' gebruikmaken. Bovendien worden faciliteiten geboden aan gedetineerden die graag een opleiding willen volgen of zich anderszins willen ontplooien (boek schrijven, schilderijen maken).

> 'Eerst moest ik voor iedere gedetineerde gum en potlood en alles regelen, maar nu is er een "onderwijssetje" dat ze kunnen gebruiken voor waar ze mee bezig zijn.' (18:8)

Deze vorm van humanisering wordt door het merendeel van het EBI-personeel ondersteund.[111] Met enige trots verklaren enkele respondenten dat deze humanisering op hun initiatief, dat wil zeggen door de piw'ers zelf, tot stand is gekomen.

4.4.2 *Humanisering in de bejegening*

In de *tweede* plaats heeft humanisering betrekking op de wijze waarop de gedetineerden worden bejegend. Humanisering heeft hier de betekenis van aandacht voor de persoonlijke achtergronden van de gedetineerde, en meer respect voor diens fysieke integriteit of menselijke waardigheid. Deze vorm van humanisering heeft onder meer via rechtspraak een sterke impuls gekregen (zie hoofdstuk 3), resulterende in onder andere de afschaffing van de stelselmatige visitaties die plaatsvonden in de beginjaren van de EBI. Deze humanisering is echter niet alleen met kracht van juridische argumenten 'afgedwongen', maar wordt evenals de eerste vorm van humanisering, in woord en daad door het merendeel van het

111 De komst van het 'zwembad' gaat een aantal bewaarders overigens te ver. Zij zijn bang dat dit negatieve publiciteit teweeg kan brengen en vinden een dergelijke voorziening bovendien niet nodig.

EBI-personeel ondersteund en onderschreven. In het gevangenisjargon wordt het besteden van aandacht aan de persoonlijke achtergronden ook wel aangeduid als 'dynamisch beveiligen'. Dynamisch staat tegenover 'statisch beveiligen'. Bij statisch beveiligen wordt sterk geleund op bewaking, *remote control*, cameratoezicht, glaswanden en andere mechanische middelen ter controle van gedetineerden en ter beperking van hun bewegingsvrijheid. Het concept 'dynamisch beveiligen' betekent dat de veiligheid gediend is door het stimuleren van meer communicatie tussen de inrichtingswerker en de gedetineerde en door meer aandacht voor het persoonlijke contact (Tournel & Kennes, 2011).[112] De inrichtingswerker heeft daar een cruciale rol in (idem). Hoewel humanisering niet het doel is van de dynamische beveiligingsaspecten, doet het wel een beroep op de inrichtingswerkers en de leiding om meer oog te hebben voor de menselijke maat in de bejegening van EBI-gedetineerden.[113]

Vergeleken met de regimaire uitgangspunten bij de start van de (T)EBI in 1993 is er sprake van een kentering van statisch naar dynamisch beveiligen. Na de periode onder leiding van Koehorst (de oprichter van de TEBI, die de belichaming was van het statische concept) hebben diens opvolgers de koers verlegd naar dynamische beveiliging[114] en – om een ander modern begrip uit het gevangenisjargon te gebruiken – naar '*motiverende bejegening*'.[115] Een aantal respondenten is uitgesproken voorstander van deze lijn. Een van hen verwoordt zijn opvatting als volgt:

> 'We willen zo veel mogelijk contact met die mannen, hen zo veel mogelijk achter die deur vandaan, met ze praten en zien wat ze doen. Proeven, ruiken, ervaren hoe ze in hun vel zitten, dat is een heel groot stuk veiligheid.' (6:24)

De betrokken respondent maakt duidelijk dat humanisering binnen het gevangeniswezen geen doel op zichzelf is, maar een methode om veiligheid te bewerkstelligen:

112 Kenmerken van dynamisch beveiligen zijn zichtbaar in het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW). Een programma dat twaalf projecten bevat, variërend van o.a. capaciteitsmanagement, motiverende bejegening, vervroegde invrijheidstelling tot verbeteren uitvoering nazorg. Hoewel de EBI niet aan dit programma is toegevoegd, zijn de persoonsgerichte aanpak, het invoeren van het mentorschap en de motiverende bejegening wel de uitvoeringsstappen van het programma MGW op de directe werkvloer.

113 Een uitwerking van het concept 'dynamisch beveiligen' is opgenomen in de European Prison Rules (2006, art. 51.2): 'The security which is provided by physical barriers and other technical means shall be complemented by the dynamic security provided by an alert staff who know the prisoners who are under their control.'

114 Al in de beginjaren van de EBI werd er – zo vertelt één van de afdelingshoofden – een training 'Veiligheid aan de deur' aan inrichtingswerkers gegeven, waarin handvatten werden geboden om in contact te blijven met de gedetineerde, omdat dat veiliger zou zijn.

115 Zie nota 'Modernisering Gevangeniswezen'.

> 'Alles gaat wel eerst vanuit veiligheid. Als ik weet wie ik voor me heb zitten, wie achter die deur zit, hoe die in zijn vel zit, wat zijn problemen zijn, dan kun je daar op anticiperen er misschien iets voor betekenen, dat doet iets met die gedetineerde. Die zal daar een gevoel bij hebben als een piw'er iets positiefs doet voor een gedetineerde, dan zal dat bijna altijd een positieve reactie opleveren. Daarmee verklein je het gevaar van een escalatie.' (6:24)

Van het personeel wordt dus meer verwacht dan alleen de stipte uitvoering van regels. Al eerder werd in dit hoofdstuk gewezen op het belang van werken in het zogenoemde 'grijze gebied' van de regeltoepassing. Werken in dit grijze gebied wordt als een belangrijk kenmerk van het werken in de EBI gezien. Maar er is ook sprake van een moeilijk dilemma voor het personeel. Enerzijds moeten in de EBI de procedures en regels nauwgezet worden opgevolgd om de veiligheid te verzekeren, anderzijds wordt onderkend dat de veiligheid ook gebaat is bij goede verhoudingen met de gedetineerden. Het toestaan van uitzonderingen op de regels draagt hieraan bij, al is de marge om flexibel hiermee om te gaan niet erg groot. Het omgaan met dit dilemma is, in de woorden van één van de respondenten, het 'leuke' van het werken in de EBI:

> 'En dat is het leuke van het werken in de EBI om die grenzen af te tasten en we zullen misschien eens een kleine misstap maken, dat kan. […] Dan moet je zeggen we doen niets meer, maar daar ben ik ook geen voorstander van. Je moet blijven zoeken naar de dingen die wel en niet kunnen.' (6:36)

Hierover oordeelt niet iedereen hetzelfde; sommigen zien de EBI niet als een inrichting waarin grenzen kunnen worden afgetast. Zij benadrukken dat de EBI er is voor de gegarandeerde opsluiting van gevaarlijke criminelen. Een respondent merkt op dat 'men' daarom banger is om fouten te maken, ook vanwege de juridische acties die advocaten in naam van hun cliënt kunnen ondernemen:

> '[…] je merkt hier dat het politiek gevoelig ligt. Mensen zijn ermee bezig en misschien wel banger om fouten te maken. Langzamerhand zijn er dingen geprobeerd en doorgevoerd waardoor het humaner wordt, maar het blijft altijd een beetje angstig. Dat blijft bij de mensen meespelen, van stel je voor dat het misgaat dan hebben wij het toch gedaan. En het heeft ook met het kaliber gedetineerden te maken die hier zitten, het heeft toch een graadje meer.' (10:6)

Het wel of niet stipt toepassen van de regels blijft een dilemma voor de personeelsleden van de EBI. Een bijkomend probleem voor hen is dat de gedetineerden niet zo gemakkelijk benaderbaar zijn. De eerder geciteerde wens om te proeven, te ruiken en te ervaren hoe de gedetineerden in hun vel zitten, kan onder de huidige omstandigheden in de EBI moeilijk gerealiseerd worden. Er is weinig mogelijkheid om elkaar *face to face* te ontmoeten en te spreken. Eerder is al gewe-

zen op de glaswanden die gedetineerden doorgaans van de personeelsleden scheiden. Een inrichtingswerker vertelt over de gebrekkige contactmogelijkheden met de gedetineerden:

> 'We zitten niet tussen die mensen *[de gedetineerden, red.]*, dat mogen we niet eens, je hebt alleen contact als je de deur open doet en als ze terug op cel moeten en dat moet je dan met twee man doen. Dat is de enige manier wanneer je echt contact met iemand kan hebben of je moet, als ze op de luchtplaats staan, de looplijn nemen. Daar kan je een praatje maken.' (12:4)

Een recente ontwikkeling in het werk van de piw'er is het mentorschap,[116] dat mede te bezien is in het kader van de eerder beschreven ontwikkeling van dynamisch beveiligen en een meer interactieve en motiverende bejegening door de penitentiaire inrichtingswerkers ten opzichte van de gedetineerden.

4.4.3 Het mentorschap

Het mentorschap wordt uitgevoerd door een koppel van twee piw'ers dat een gedetineerde toegewezen krijgt en voor wie zij extra zorg draagt. Deze extra zorg bestaat uit het bijhouden van eventuele bijzonderheden rond de toegewezen gedetineerde. Het betreffende koppel is verantwoordelijk voor het bijhouden van deze onderwerpen in het Individueel Handel en Activiteiten Plan (IHAP) van de gedetineerde. Het koppel rapporteert over de betreffende gedetineerde in het Multidisciplinair Overleg (MDO), een overleg waarin onder anderen de afdelingshoofden, medische dienst, psycholoog en sportinstructeur aanwezig zijn en gesproken wordt over het IHAP van een gedetineerde.[117] Om het risico van te grote betrokkenheid tussen mentor en gedetineerde te beperken, wordt het mentorschap met een zekere regelmaat gerouleerd.

> 'Op het moment dat er banden gaan ontstaan […], je mag wel een band hebben, dat vind ik niet zo erg, maar het moet gewoon werkbaar zijn.' (7:44)

In het directe en persoonlijke contact met de gedetineerde wordt deze door de piw'er meestal met de voor- of achternaam aangesproken. Soms wil een gedetineerde met 'meneer' worden aangesproken. Sommige bewaarders respecteren de wensen van de gedetineerde in dezen, anderen vinden het maar onzin. Goffman spreekt van meer of minder intieme aanspreekvormen en ziet het aanspreken van

116 Voorheen werden de mentoren portefeuillehouders genoemd (interview 4:33).

117 Door invoering van het IHAP en deze te bespreken in het MDO worden steeds afwegingen gemaakt ten aanzien van persoonsgerichte vragen en/of problemen. Naar aanleiding van het MDO en de uitgebrachte adviezen beslist de Vrijhedencommissie (de directie) over de vrijheden van een gedetineerde.

gedetineerden met een formele benaming als een uiting van de machtsverhouding tussen staf en gedetineerde en als een manier om iemand op afstand te houden (Goffman, 1961: 36 e.v.). Er zijn gedetineerden die enkele jaren op de EBI verblijven, evenals de bewaarders. Sommige respondenten spreken over het risico dat de reden om een persoon in de EBI te plaatsen wat uit het zicht raakt door de dagelijkse contacten met hem. Er ontstaat dan een zogenoemd *'Jekyll and Hyde'*-effect, waarbij Jekyll de belichaming is van het goede en Hyde van het kwade, en dat alles wordt vereenzelvigd in één persoon. In de dagelijkse praktijk komt 'de Hyde'-kant van de gedetineerde niet direct meer in beeld, maar de piw'er moet er steeds alert op zijn dat die kant er wel is. Een piw'er spreekt over de gedetineerden als 'boefkes':

> 'Ze zitten hier voor de zwaarste delicten maar op de afdeling zou je echt niet zeggen dat die mensen zulke zware delicten hebben gepleegd. Maar dan moet ik ook af en toe naar de televisie kijken om te weten dat het de grootste boeven van Nederland zijn. Toen ik enkele dagen geleden hoorde dat er levenslang tegen Y was geëist dacht ik: daar zit ik elke dag mee te werken.
>
> V: Y is toch geen boefke?
>
> Ja, het blijft toch echt mijn boefke.' (13:23)

Het is opmerkelijk dat door de bewaarders allerlei verschillende benamingen worden gebruikt voor de gedetineerden. In gesprekken en rapportages over gedetineerden worden zij op uiteenlopende, vaak afstandelijke wijze beschreven: de mensen, de mannen, de heren, de jongens, de gasten, de gedetineerden. Naast deze min of meer neutrale benamingen zijn er ook enkele benamingen waarin enige betrokkenheid of compassie doorklinkt: de lotgenoten, de boeven, en vooral de zojuist genoemde boefkes.

Binnen de kleinschalige EBI, waarin piw'er en gedetineerde soms jarenlang op elkaar zijn aangewezen, kan een zogenoemde 'betrokkenheidscyclus' ontstaan (Goffman, 1961), waarbij de piw'er sympathie en vriendschappelijke gevoelens voor een gedetineerde kan ontwikkelen. Waar precies het midden ligt tussen gewenste distantie en betrokkenheid, is één van de moeilijke aspecten van het werken in de EBI. Eén van de harde lessen die piw'ers in de praktijk leren, is dat je op je hoede moet blijven, zelfs al ken je de gedetineerde al jaren. Piw'ers moeten in hun bejegening humaan zijn, dat wil zeggen oog hebben voor de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde, maar tegelijkertijd is er over en weer argwaan en zelfs wantrouwen.

4.5 Wantrouwen en argwaan jegens de gedetineerden

Op diverse manieren geven de piw'ers er blijk van dat zij argwaan koesteren en wantrouwen hebben jegens de gedetineerden. Omgekeerd worden de piw'ers ook geconfronteerd met wantrouwen of achterdocht van gedetineerden jegens hen. Dit is op zichzelf geen verrassend gegeven. Vertrouwen is dun gezaaid in de context van een gevangenis, zo blijkt uit het werk van gevangenisonderzoekers (Beyens & Boone, 2013: 123). In een cultuur van wantrouwen is er tussen de betrokkenen over en weer een gebrek aan voorspelbaarheid, stabiliteit en openheid (Beyens & Boone, 2013: 57). Onder vertrouwen verstaan gedetineerden meestal dat ze ook persoonlijke informatie durven te delen zonder dat ze bang zijn dat dit op enig moment tegen hen wordt gebruikt (Beyens & Boone, 2013: 123). Maar in de praktijk blijkt dat zij dit niet durven, en omgekeerd durven in de EBI ook piw'ers nauwelijks persoonlijke informatie te delen met gedetineerden. Gebrek aan vertrouwen uit zich onder meer door elke persoonlijke communicatie uit de weg te gaan. Sommige piw'ers geven te kennen dat er met een aantal gedetineerden nauwelijks communicatie is:

> 'Met sommigen is niet te communiceren. Die willen geen contact. Dan ben je gauw klaar, we gingen het vroeger dan nog wel eens proberen op de luchtplaats bijvoorbeeld, daar kregen we dan een opdracht voor, om iets van die gedetineerde los te krijgen, wat er speelde in zijn leefwereld, maar hij liet niets los. Heel oppervlakkig en zakelijk, maar van zijn privéleven of gedachten liet hij niets los.' (12:4)

Een andere respondent spreekt over de grote moeite die je in de EBI moet doen om contact te krijgen met gedetineerden:

> 'Wat ik lastig vind, is dat je denkt dat je contact hebt, maar dit bijna nooit hebt. Op unit 7 zijn de meer gewone gevangenisjongens en huis van bewaring-jongens, die menen echt wel iets. Hier heb ik daar toch wel heel veel moeite mee. Hier hebben ze vaker het personeel of mij alleen maar nodig, als ze echt iets nodig hebben. Dus er is geen sprake van wederzijds contact. […] Ja dat vind ik moeilijk, want als je echt met iemand contact hebt, kun je hem ook raken. Als je dat niet hebt, dan kan je hem niet raken. Soms denk je "ik heb het", maar dan is het na een dag weer anders.' (7:8)

De al eerder genoemde dag- en maandrapportages geven geregeld blijk van dit soort problemen. Illustratief hiervoor is de volgende zinsnede uit een rapportage:

> 'Met het personeel heeft hij goed contact. Maar hij zal nooit zijn ware gevoelens aan ons laten zien. Als we tijdens een gesprek aansturen op zijn gevoelens dan sluit hij zich hiervoor af en probeert het gesprek naar een ander onderwerp te leiden.'

Omgekeerd is er ook wantrouwen van de piw'ers, die zich uit in een slechte of oppervlakkige communicatie met gedetineerden. De piw'ers zijn in de EBI over het algemeen terughoudend in het geven van persoonlijke informatie over gezinssituatie, woonplaats, kinderen, et cetera. Dit gebeurt niet zozeer uit angst voor bedreigingen en dergelijke, gericht tegen het thuisfront, maar uit vrees voor manipulatie. Gesteld dat een gefortuneerde gedetineerde weet dat een bewaarder actief beoefenaar is van de motorsport, dan zou hij dat als een zwakke plek kunnen uitbuiten; het zou hem kwetsbaar maken voor pogingen tot corruptie. De piw'ers stellen dat zij heel weinig persoonlijke informatie verstrekken, de grenzen zijn al snel bereikt:

> 'Ach, ze mogen gerust weten dat ik kinderen heb, maar ik ga niet zeggen hoe ze heten. Dat vind ik dan weer net te persoonlijk.' (11:17)

> 'Ze weten nog steeds niet waar ik woon; over mijn kinderen en de gezinssituatie praat ik nooit, wel over sport, die dingen kunnen van mij, maar niet als het te dicht bij komt.' (15:12)

Ook omgekeerd bestaat er terughoudendheid onder bewaarders om al te veel persoonlijke informatie te horen van de gedetineerden. Soms weten de bewaarders door het afluisteren van telefoongesprekken welke problemen er spelen aan het thuisfront van de gedetineerden. Sommigen voelen zich niet vrij om deze informatie in gesprekken met de betrokken gedetineerden te gebruiken, maar enkele andere bewaarders zien er geen bezwaar in om dit wel te doen.

Behoudens de leidinggevenden maken de meeste piw'ers hun achternaam niet bekend. Zij laten zich overigens wel met de voornaam aanspreken, hetgeen onbedoeld iets familiairs heeft. Sommige gedetineerden noemen een personeelslid desondanks nadrukkelijk bij de achternaam. In de context van wantrouwen en argwaan tussen personeel en gedetineerden werkt zoiets 'provocerend':

> 'Achternamen worden hier niet gebruikt en op het moment dat dat gebeurt voelt dat provocerend. De mensen schrikken daarvan als ze ineens bij de achternaam worden aangesproken; zo van: jij weet iets van mij […] ik gebruik jouw achternaam om te laten weten dat ik iets van je weet.' (5:50)

4.5.1 Gedragingen die wantrouwen/argwaan oproepen

Het is een vicieuze cirkel in de communicatie tussen bewaarders en gedetineerden: er is geen diepgaand contact, omdat er wantrouwen is, en omdat er geen diepgaand contact is, is er ook geen basis voor groei in het vertrouwen. Alle goede bedoelingen van dynamisch beveiligen of humanisering ten spijt. Het is – zoals door een respondent gesteld – te vergelijken met het leven op een vulkaan.

Door het personeel wordt in de omgang met de gedetineerden goed opgelet of er aanwijzingen zijn van een naderende uitbarsting. Hierna geven wij enkele voorbeelden van de wijze waarop piw'ers vanuit dit wantrouwen signalen of uitingen van gedetineerden (mis)verstaan.

Verdacht vriendelijk
In de interviews en rapportages geven de piw'ers aan dat zij voortdurend op hun hoede zijn. Hoewel het aantal geweldplegingen tegen personeel heel laag ligt vergeleken met andere gevangenissen, zijn zij op hun hoede en bedacht op de mogelijkheid dat zij worden gemanipuleerd. Zo worden gedetineerden argwanend bejegend als zij plotseling erg vriendelijk zijn in de omgang met het personeel. Een voorbeeld uit de maandrapportage:

> 'Gedetineerde W is vriendelijk in de omgang. Zijn vriendelijkheid komt echter bij het personeel overdreven over: "dankjewel bewaarder, oké bewaarder, toppie, etc". Tijdens het openen van de celdeur stond gedetineerde te dicht tegen de deur, waardoor hij niet in zijn geheel te zien was. Op de vraag of hij een stukje achteruit ging, ging hij meteen een stap terug. Betrokkene was verrast dat we brood uitdelen met geopende deur.'

Uit dit voorbeeld blijkt dat de situatie door de bewaarders aanvankelijk verkeerd wordt ingeschat. Zij denken dat de gedetineerde iets in zijn schild voert, omdat hij dicht tegen de deur blijft staan. Hij doet dit, zo blijkt achteraf, omdat hij verwachtte dat hij het brood niet via de open deur, maar via het bovenluikje in de deur aangereikt zou krijgen. Opmerkelijk is dat de bewaarders in hun rapportage zelf de context beschrijven waarin de verkeerde interpretatie ontstond: de gedetineerde is altijd verdacht vriendelijk. Het gedrag van de gedetineerde wordt vanuit dit perspectief geïnterpreteerd.

Ook in andere gevallen blijkt wantrouwen het kompas te zijn waarop men vaart. Enkele illustraties uit de maandrapportages:

> 'Tegen het personeel is betrokkene vriendelijk en correct. Toch blijft bij het personeel het vermoeden bestaan dat zijn gedrag aangepast gedrag is.'

> 'Hij lijkt zich bewust heel erg van de domme te houden. Het personeel krijgt hierbij de indruk dat hij veel meer begrijpt dan hij wil laten weten.'

> 'Ook de toon waarop hij praatte was opvallend. Opvallend omdat hij naar ons toe veelal kort en afstandelijk is. Nu lachte hij geregeld, bleef correct, liet het personeel uitpraten en probeerde zelfs geregeld Nederlands te praten. Dit verschil lichtte hij verder niet toe.'

Een van de respondenten geeft in zijn interview aan hoe een routinesituatie escaleert door een onverwachte (naar later bleek grappig bedoelde) reactie van een gedetineerde die naar de luchtplaats werd gebracht.

> '[…] we sluiten hem buiten om naar het luchten te brengen, er is een wisseling van sleutels en je hebt dan even een moment dat je moet kijken naar de sleutels. ['gedetineerde X'] draait zich voor de grap om, ook om mij te testen en wou mijn collega in de nek bijten. Dat zijn incidenten, dan schrik je. Je geeft een voorzichtig prikje en daar is wel iets mee gedaan destijds.
>
> V: wat voor een prikje geef je dan, een schop of een klap?
>
> Daar laat ik mezelf niet over uit, maar hij weet wel dat hij dat niet meer moet doen. Je schrikt je eigen de pokkenpleuris, je verstijft helemaal en toch reageer je en waarom weet ik niet, ik denk dat het een stukje overleving is, want je weet dat hij gevaarlijk is. (piw'er 'X') die erbij betrokken was stond een uur later nog […]' (11:33)

Het risico te worden uitgespeeld

Enkele maanden geleden is er op een van de afdelingen uitvoerig gediscussieerd over het wel of niet verstrekken van een extra stripje koffiemelk aan een gedetineerde. Dat lijkt een klein probleem, maar de felheid waarmee de discussie werd gevoerd, deed terecht anders vermoeden. De casus is simpel:

> '[…] Gedetineerde X heeft in zijn cel koffie met melk gekregen van een bewaarder. Als deze weg loopt roept de gedetineerde hem terug met de vraag of hij nog een staafje melk mag hebben. De bewaarder weigert; hij is geen loopjongen en de gedetineerde had het maar eerder moeten vragen. De gedetineerde is verontwaardigd en laat weten dat een andere bewaarder wel voor een extra staafje melk liep.'

Op de afdeling wordt niet over het wel of niet verstrekken van een extra staafje gediscussieerd, maar over de vraag of het onder de gegeven omstandigheden verstandig was om terug te lopen en in een al te gedienstige rol te vervallen. Bovenal: de verschillen in reacties van de twee bewaarders bieden/boden een opening om het personeel tegen elkaar uit te spelen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de lijn te volgen van de bewaarder die weigerde terug te keren.

De casuïstiek is in dit verband interessant, omdat het laat zien hoeveel argwaan het personeel heeft dat zij door gedetineerden tegen elkaar worden uitgespeeld. Er bestaat kennelijk de vrees dat een gedetineerde in staat is om met iets kleins te beginnen, dat steeds grotere vormen aanneemt waardoor uiteindelijk een wig wordt gedreven tussen de bewaarders, met alle schadelijke gevolgen van dien. Op verschillende manieren komt deze vrees in gesprekken met het personeel en in bestudeerde documenten aan de orde. Het al eerder besproken 'grijze gebied'

wordt in dit kader als een gevaar gezien. Immers, het geeft onderhandelingsruimte en creëert risico's van manipulatie en marchanderen. Bovendien maakt het grijze gebied verschillen in opvatting zichtbaar onder het personeel. Er wordt gesproken over *'de Sinterklazen en de Zwarte Pieten'* op de afdeling, waarbij de Sinterklazen de piw'ers zijn die toegeeflijk zijn of mogelijkheden zien in de onderhandeling en de Zwarte Pieten de piw'ers die meer vasthouden aan de geldende regels en afspraken. Een respondent legt uit dat het van vitaal belang is dat het personeel één lijn trekt tegenover de gedetineerden:

> 'We hebben een paar markante personen hier gehad en ik had moeite om mijzelf staande te houden tegenover een aantal personen.
>
> V: In welk opzicht dan?
>
> A: De geestelijke druk, elke keer stond hij *[een gedetineerde, red.]* zeer minachtend en manipulerend het personeel tegen elkaar uit te spelen: "van hun mag het wel en van jou niet", "je bent een klootzak".
>
> […] Ja, dan ga je toch denken en checken bij je collega's, nee dat heb ik niet, en heel langzaam aan bouw je een bepaalde weerstand op naar de gedetineerde toe. Kijk dat is een kwestie van je krijgt een hoop druk op je, je veert terug en je gaat tegendruk geven. Niet te confronterend natuurlijk, maar wel tegendruk geven.' (11:7)

In de dag- en maandrapportages worden geregeld problemen rondom het uitspelen van het personeel besproken. Een voorbeeld ter illustratie:

> 'In de contacten met het personeel is hij echter nog zeer selectief. Zo komt het voor dat hij dagen niet van cel komt als er personeel in dienst is wat hem niet zint. Hij zegt dan niets tegen dat personeel en doet aan geen enkele activiteit mee. Uiteraard komt het ook wel eens voor dat hij problemen heeft met één van de twee aanwezige personeelsleden. Dan probeert hij het aanwezige personeel uit te spelen door bijvoorbeeld tegen één van de twee niet te praten en deze volledig te negeren.'

De rapporteur vervolgt zijn rapportage over de gedetineerde met het formuleren van een devies gericht aan het personeel:

> 'Door goede teamafspraken en professioneel te handelen is bovenstaande te hanteren. Echter vraagt het de nodige aandacht. Hem is ook duidelijk gemaakt dat personeel niet meer met hem wenst te praten over de in zijn ogen "bad guys" en over "het barre regiem", hetgeen hem zienderogen wat moeite kost.'

4.5.2 *Wantrouwen cultiveren om scherpte te behouden*

Wantrouwen en argwaan zijn niet de beste voorwaarden voor een persoonlijke benadering van de gedetineerden door de piw'ers, maar het houdt hen wel scherp. Vanuit veiligheidsperspectief bezien, is het bestaan van argwaan en wantrouwen dan ook functioneel. Tijdens de teamoverleggen wordt het bestaande wantrouwen jegens de gedetineerden door de afdelingshoofden gecultiveerd. Er komen steeds weer kleine voorvalletjes ter sprake die zich op de afdeling hebben voorgedaan en waarmee de afdelingshoofden aandacht vragen voor de mogelijke risico's die zouden kunnen ontstaan als er niet professioneel of alert wordt gecontroleerd. Soms zijn het incidenten of een recente ontdekking van een gevaarlijke situatie die piw'ers op scherp zetten. Zo is het personeel onlangs tot de ontdekking gekomen dat een gedetineerde enige tijd heeft gewerkt aan het losmaken van een ijzeren plaatje aan de binnenkant van het slot van een toilet, dat aan de buitenzijde niet door camera's in beeld wordt gebracht. Niet door controle, maar dankzij een tip van een medegedetineerde is dit lospeuteren van de lijst aan het licht gekomen. Een piw'er merkt hierover op:

> 'We werken misschien wel zo de-escalerend dat we misschien wel wat te gemakkelijk zijn geworden. En daardoor is het toch maar weer goed dat we met de voeten op de vloer zijn gekomen en de controles weer hebben aangescherpt.' (13:21)

Om elkaar 'scherp te houden', feedback te kunnen geven en op elkaar te kunnen vertrouwen vinden de respondenten (piw'ers) het belangrijk dat de verhoudingen binnen het team transparant en bespreekbaar zijn. Dit komt aan de orde in de volgende paragraaf.

4.6 Teamverhoudingen op de werkvloer

De organisatiestructuur van de EBI is helder van opzet. De vestigingsdirecteur is de overkoepelende directeur van geheel PI Vught. Elke unit op PI Vught heeft een eigen directeur, die tevens ingezet kan worden als plaatsvervangend vestigingsdirecteur.[118] Als ten aanzien van gedetineerdenzaken (bijvoorbeeld welke gedetineerde wordt geplaatst of welke gedetineerden wel of niet bij elkaar mogen worden geplaatst) besluiten moeten worden genomen,[119] zal dit door de directeur van de EBI (unit 5) gedaan worden in overleg met de afdelingshoofden

118 De directeur van de EBI heeft een dubbele functie, want zij is ook directeur Veiligheid en daarmee verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid van heel de PI Vught. Er zijn in Nederland twee directeuren 'Veiligheid': één in Rotterdam en één in Vught. Dit heeft te maken met de bijzondere regimes die deze inrichtingen kennen.

119 De directeur zal hierbij het eventuele advies van het GRIP en OM betrekken.

van de EBI en/of in overleg met collega-directeuren.[120] De afdelingshoofden zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de directeur en kennen vooral een adviserende functie ten aanzien van de beslissingen die worden genomen. In enkele gevallen kunnen deze afdelingshoofden tevens zelfstandig beslissingen nemen. Het afdelingshoofd zal op zijn beurt de dagelijkse rapportage en bevindingen van de piw'ers meenemen. Indien het zeer mediagevoelige en/of omstreden gedetineerden zijn, wordt de vestigingsdirecteur betrokken bij de besluitvorming.

In de huisregels komt het niveau van de afdelingshoofden niet naar voren. Echter, conform artikel 5 PBW kan de directeur zijn bevoegdheden mandateren aan ambtenaren en medewerkers van de inrichting, behoudens de bevoegdheden genoemd in het vierde artikellid. De piw'er is het eerste aanspreekpunt voor gedetineerden. De piw'er richt zich op het dagelijkse werk binnen het vastgestelde regime en beleid en hanteert de huisregels van de EBI. Betreffende artikelen schrijven over 'het afdelingspersoneel'. Als een gedetineerde het verzoek heeft een uitzondering te maken op de huisregels, is het de directeur die daarover moet beslissen. In de praktijk blijkt dat het afdelingshoofd in deze een belangrijke positie heeft en als schakel fungeert tussen de afdeling en de directie. Bij overschrijding van de huisregels door de gedetineerde kan de piw'er conform de PBW en de huisregels de gedetineerde een rapport aanzeggen. De piw'er zal dit rapport schriftelijk aan de directeur uitbrengen, waarop de directeur beslist over de te nemen maatregelen en/of straffen.

In de beginjaren van de EBI werd – mede in het kader van de veiligheid – veel aandacht besteed aan *teamspirit* en het behoud van de conditie van de EBI-piw'er. De gedachte hierbij was dat het werk op de EBI psychisch en lichamelijk veeleisend is. De piw'ers maakten een aantal keren per week – binnen hun werkrooster – gebruik van de sportzaal onder leiding van de sportinstructeur. Gedurende deze zogenoemde bloktijd – ook wel 'spertijd' genoemd – zaten de gedetineerden in hun cel. Mede vanwege aanpassingen in het dag- en avondprogramma van de gedetineerden is deze tijd ingekort. Hierdoor zijn de extra sportmomenten voor EBI-personeel – die aanvankelijk zo belangrijk werden gevonden, gelet op de zwaarte van het werk – voor een deel komen te vervallen. Er zijn nog steeds verplichte fitheidstrainingen, maar dit is niet anders dan voor

120 Besluitvorming en beslissingsbevoegdheid ligt – middels mandatering – bij de directeur van de EBI. Bij politiek gevoelige zaken zal altijd overleg worden gevoerd met de vestigingsdirecteur. Hij blijft immers eindverantwoordelijk.

andere piw'ers. Bij sommige piw'ers schiet het deelnemen aan deze trainingen (ook wel deelname aan de 'fitkit' genoemd) er helemaal bij in.[121]

> 'Feitelijk is deelname aan de fitheidstrainingen een onderwerp ter bespreking in de jaargesprekken, maar eigenlijk houdt niemand zich hieraan, ook niet in de "lijn" *[managementlijn, red.]*.' (22:1)

Ondanks de afwezigheid van het gezamenlijke sporten is er – volgens de piw'ers – sprake van sterke onderlinge banden. In de eerste plaats speelt de lange aanstellingsduur van de piw'ers een rol. De meeste piw'ers kennen elkaar al jaren, en door het werken in koppels hebben zij elkaar ook vakmatig en persoonlijk goed leren kennen. De directie van de EBI heeft – in de tweede plaats – een belangrijke rol gespeeld in het verstevigen van de teambanden door het aanvankelijke idee van standaard rouleren van de piw'ers los te laten. In de beginjaren van de (T) EBI werd namelijk uit veiligheidsoverwegingen tussen de verschillende afdelingen gerouleerd. Bovendien werden de personeelsleden periodiek gedurende een halfjaar buiten de EBI, maar wel binnen PI Vught, geplaatst. Dit werd ook wel *'zweven'* (5:75) genoemd. Met het loslaten van deze principes zijn er nu al jaren vaste afdelingsteams. Vaste teams kunnen volgens enkele respondenten voordelen hebben, zoals het goed op elkaar ingespeeld zijn (5:75), het hebben van een volwassen en verantwoordelijke opstelling (7:49) en een hoge mate van collegialiteit (13:10). Een respondent stelt dat je ook elkaar beter kunt corrigeren en controleren als je elkaar goed kent:

> 'Je kunt in ieder geval elkaar een beetje in de gaten houden, je kunt achteraf zeggen is dat nou wel zo slim waar we het net over hadden. Meestal merk je het wel aan je collega, omdat je ook al jaren samenwerkt, als hij ineens stiller wordt en zichzelf een beetje terughoudt, dan denk je er zit iets niet goed.' (13:8)

Een andere respondent vertelt dat een goed team een belangrijke functie vervult als uitlaatklep van ingehouden emoties, in de literatuur ook wel *'backstage recovery'* genoemd (Molleman & Van Ginneken, 2013: 35):

> 'Gedetineerden vergen nu eenmaal veel energie van je, daar kan jij je emotie niet kwijt, want je moet professioneel blijven anders ben je weg als je gaat schelden, tieren en vloeken bij een gedetineerde. Maar dat kan je wel met een collega doen.' (15:14)

121 Vanaf 2008 worden in de jaarverslagen van PI Vught Succes Bepalende Factoren (SBF) opgenomen. De SBF 'Veiligheid van het personeel' omvat onder andere de items: deelname personeelssport, deelname weerbaarheidstraining, deelname fitkit, slagingspercentage fitkit. Ook valt deelname aan de team- en werkoverleggen en aantal geweldplegingen tegen het personeel hieronder.

De piw'ers zijn zich ervan bewust dat het in de setting van de EBI gevaarlijk is als onenigheid in het team een rol gaat spelen in de manier van optreden tegenover gedetineerden. Alle geïnterviewde personeelsleden zeggen dat zij zo professioneel zijn dat deze groepsprocessen niet tot uiting komen in het werk met de gedetineerden:

> 'Dat laten we niet merken. De gedetineerde merkt er niets van als er onder het personeel iets speelt. Ook niet als ik met mijn collega samen de gang op moet. Als ik daar toevallig een conflict mee heb dan komt dat op de gang niet tot uiting, dan ben je gewoon professioneel bezig. Dat mogen de gedetineerden niet gaan merken, dan gaan ze daar meteen handig gebruik van maken.' (12:25)

Wat er zich in het team afspeelt, komt dus niet direct bij de gedetineerden. Maar, zo blijkt uit volgend citaat, ook het management zal niet steeds op de hoogte worden gebracht van wat er zich op de werkvloer afspeelt:

> 'Bij het personeel onderling kan ik wel zeggen, dat wij alles wat ons op het hart ligt naar elkaar toe vertellen. Maar daar gaan we niet zo gauw mee naar een afdelingshoofd of de directie. Elkaar verlinken dat doen we hier niet. Wat voor een ruzie er ook onderling kan ontstaan, we zullen elkaar nooit verlinken en nooit namen noemen. Of het moet wel heel extreem zijn.' (12:26)

Een hecht teamverband kan tot gevolg hebben dat personeel geen feedback durft te geven op elkaar, om daarmee de onderlinge sfeer niet te verpesten.

Deze respondent geeft echter aan dat er wel een verschuiving te zien is in de werkrelatie tussen de piw'ers en de afdelingshoofden:

> 'We zitten op het moment in zo'n fase dat we meer automatisch een mededeling schrijven, van dit en dit is tijdens mijn dienst […], was ik belast met zus en zo en heb ik dit vergeten. Dat je zelf een verantwoording schrijft en meldt welke fouten gemaakt zijn, zover zijn we nou al wel.' (12:26)

4.7 Immateriële personele kosten

In deze paragraaf gaan wij uitvoeriger in op de immateriële personele kosten – niet direct op geld waardeerbare kosten – zoals werkverzuim of stress onder het personeel, ofwel de psychische en lichamelijke kosten die het EBI-regime meebrengt voor het personeel. Is het werken in de EBI zwaarder dan in andere gevangenissen en vormt de EBI in dit opzicht een extra kostenpost? In hoofdstuk 1 is al gesteld dat wij geen vergelijkend onderzoek hebben verricht naar de zwaarte van het werk in de EBI in relatie tot andere gevangenissen. Wij hebben

in de interviews aan personeelsleden gevraagd hoe zij over hun werk en de werkbelasting oordelen. In paragraaf 4.1 kwam naar voren dat de geïnterviewde personeelsleden in het algemeen positief oordelen over hun werk. Het feit dat veel EBI-medewerkers lang in de EBI werken, ondersteunt dit positieve beeld. Maar zijn er ook specifieke 'kosten' als gevolg van het (langdurig) werken in de EBI? Worden EBI-medewerkers vaker geconfronteerd met geweld of ander ongewenst gedrag, waarvan zij – vroeg of laat – de psychische of lichamelijke gevolgen ondervinden?

Van belang is het recente onderzoek van Van der Broek & Molleman (2012), waarin de omvang van 'ongewenst' gedrag is gemeten waarmee gevangenispersoneel wordt geconfronteerd. Hierbij werden verschillende vormen van ongewenst gedrag onderscheiden: verbale agressie, bedreiging/intimidatie, discriminatie en fysieke agressie. Uit het onderzoek blijkt dat 36% van de medewerkers van de EBI, tegenover 86% van de medewerkers in andere beveiligde regimes en 72% van de medewerkers in het totale gevangeniswezen, in het afgelopen jaar met ongewenst gedrag te maken heeft gehad. Uit het onderzoek van Van der Broek & Molleman (2012) komt verder naar voren dat medewerkers in de EBI zich veel veiliger[122] voelen op de werkplek dan medewerkers in andere beveiligde regimes of het gevangeniswezen totaal.[123] Deze gegevens worden ondersteund door de registraties die jaarlijks door de EBI worden gemaakt van verbaal of lichamelijk geweld door gedetineerden tegen het gevangenispersoneel. Uit de registratie komt naar voren dat in de periode 2002-2009, met uitzondering van 2005, heel weinig straffen werden opgelegd voor agressie tegen het personeel. De interviews met piw'ers bevestigen dit beeld. Een piw'er stelt dat het werken in de EBI een stuk veiliger is dan hij tevoren had verwacht (16:1). Een andere piw'er:

> 'Het werk is niet echt gevaarlijker dan op een andere afdeling, mits je je houdt aan de procedures.' (11:7)

Het ziekteverzuim is een belangrijke aanwijzing voor het bestaan van negatieve effecten van het werk. Het ziekteverzuim ligt in de periode 2006-2012 in de EBI, op enkele uitzonderingen na, gemiddeld lager dan in de overige gevangenissen van de PI Vught.

122 Hierbij was sprake van een statistisch significant en relevant resultaat; sprake was van een grote, positieve afwijking ten opzichte van het totale gemiddelde (Van der Broek & Molleman, 2012: 19). Het personeel van de EBI scoorde op een vijfpunts-Likertschaal (lopend van 'helemaal eens' tot 'helemaal oneens'; een hoge score betekent hierbij een grotere tevredenheid) een 4.0, het personeel uit andere beveiligde regimes een 3.1 en het gevangeniswezen totaal een 3.3.

123 Met dank aan de heer Molleman, één van de auteurs van dit onderzoek, die de cijfers aangaande de EBI afzonderlijk voor ons heeft berekend.

Tabel 5. Overzicht ziekteverzuim in relatie tot PI Vught

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (6mnd)
EBI	8,8%	6,7%	7,7%	9,4%	4,4%	5,6%	5,9%
PI Vught	6,6%	7,5%	10,3%	9,1%	7,0%	7,5%	8,7%

Bron: PI Vught

Uit het onderzoek van Van der Broek & Molleman (2012) blijkt dat medewerkers van de EBI zich veel minder uitgeput voelen door het werk dat zij verrichten dan collega's in andere beveiligde regimes en het gevangenispersoneel totaal.[124]
Kortom, het regime van de EBI is weliswaar in de 'in geld uit te drukken kosten' duurder dan andere gevangenisregimes, maar de 'niet op geld waardeerbare kosten', zoals confrontaties met ongewenst gedrag en hoger ziekteverzuim, blijken niet hoger uit te vallen, integendeel.

4.8 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk stonden de werkers in de EBI centraal. Duidelijk werd dat wegens de gewelddadige ontvluchtingen in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw, het niet gemakkelijk was om personeel te werven dat bereid was om met de specifieke doelgroep van de (T)EBI – vluchtgevaarlijke gedetineerden die geweld of gijzeling niet zouden schuwen – te gaan werken. Na verloop van tijd lijkt het merendeel van het personeel uiteindelijk met tevredenheid in de EBI werkzaam te zijn. Er zijn zelfs enkele piw'ers die de (T)EBI sinds haar ontstaan niet meer hebben verlaten.
Karakteristiek aan het werken in de EBI is de specifieke aard van de doelgroep en het afwijkende regime ten opzichte van andere inrichtingen binnen het gevangeniswezen. Veiligheid en controle zijn de sleutelwoorden van het regime en de werkzaamheden kennen dan ook een sterk routinematig en regelgebonden karakter. Niet alleen het leven van de gedetineerden, maar ook het werk van de piw'er in de EBI verloopt volgens vaste patronen. De hele dag door zijn er allerlei controle- en toezichtsactiviteiten, waarbij allerhande uitdagingen zich voordoen als het behouden van penitentiaire scherpte en de soepele omgang met gedetineerden. Wanneer de dagelijkse routine wordt verstoord door weerspannig gedrag

124 Er is sprake van een significant en relevant resultaat, inhoudende een grote, positieve afwijking ten opzichte van het totale gemiddelde (Van der Broek & Molleman, 2012: 19). Op een vijfpunts-Likertschaal, lopend van 'helemaal eens' tot 'helemaal oneens', scoort de EBI op uitputting een 4.1, collega's in andere beveiligde regimes een 3.6 en het gevangenispersoneel totaal een 3.5. Een hogere score betekent in dit geval dat het personeel relatief weinig uitputting ervaart (Van der Broek & Molleman, 2012: 16).

van gedetineerden, is het een grote uitdaging voor de piw'er hier adequaat op te reageren. Het grote dilemma voor de piw'ers is dat zij aan de ene kant strikt en scherp de regels moeten volgen, terwijl zij aan de andere kant toch ook uitzonderingen moeten toestaan om werkbare relaties te kunnen onderhouden met de gedetineerden. Dit laatste wordt het 'grijze gebied' van de regeltoepassing genoemd. In de afgelopen twintig jaar heeft de ontwikkeling van humanisering in de EBI aan betekenis gewonnen. Niet alleen in de omgeving van gedetineerden – de bouwtechnische mogelijkheden, de aankleding en stoffering –, maar ook in de bejegening van het personeel ten aanzien van gedetineerden is deze ontwikkeling doorgedrongen. Humanisering wordt daarbij veelal ingezet om meer veiligheid te brengen: het zogenoemde concept van dynamisch beveiligen. In de uitvoering van deze humanisering doet zich een nieuw dilemma gelden: heeft 'dynamisch beveiligen' wel voldoende kans van slagen als bewaarders en gedetineerden ten opzichte van elkaar veel wantrouwen hebben? Zoveel is zeker: bewaarders moeten in het kader van dynamisch beveiligen en motiverend bejegenen voortdurend balanceren op de grenzen van vertrouwen en wantrouwen. Het werken in de EBI is dan misschien niet te belastend, maar het is wel gecompliceerd.

5 Gedetineerd in de EBI

In het vorige hoofdstuk zijn enkele thema's beschreven vanuit het perspectief van het gevangenispersoneel. In dit hoofdstuk staan de gedetineerden centraal. Belangrijke vragen zijn hoe zij over hun verblijf in de EBI oordelen en welke specifieke nadelen zij ondervinden van hun verblijf in deze penitentiaire inrichting.
In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de opvattingen en oordelen van de gedetineerden over hun verblijf in de EBI. Vervolgens worden enkele specifieke thema's behandeld, namelijk controle en toezicht (par. 5.2), wantrouwen van gedetineerden ten opzichte van de bewaarders en wantrouwen tussen gedetineerden onderling (par. 5.3). In paragraaf 5.4 worden de 'kosten' (de nadelen) beschreven die gedetineerden ondervinden van hun verblijf in de EBI en in paragraaf 5.5 volgt de slotbeschouwing.

5.1 Oordelen over het verblijf in de EBI

In de afgelopen twintig jaar zijn in de media berichten van advocaten en ex-gedetineerden verschenen over de beweerdelijk onmenselijke behandeling die gedetineerden in de EBI ten deel zou vallen. In 1995 bijvoorbeeld wordt bericht over een Duitse gedetineerde die in hongerstaking gaat, omdat hij het EBI-regime niet langer kan verdragen. Hij wordt uiteindelijk uit de EBI ontslagen. In 1999 wordt een Turkse gedetineerde op de luchtplaats van de EBI doodgeslagen door een medegedetineerde. Het incident krijgt veel aandacht in de media, temeer daar het gedrag van het slachtoffer erop wees dat hij geestelijk leed onder zijn detentie. In die periode verschijnen er enkele interviews met ex-gedetineerden die klagen over het 'onmenselijke, wrede, vernederende regime' van de EBI (Haenen, 1999a, 16 oktober), over de ernstige psychologische stoornissen die zijn ontstaan tijdens het verblijf in de EBI (Haenen, 1999a, 16 oktober; 1999b, 16 oktober), en over het feit dat de EBI 'mensen mentaal kapot maakt' (Haenen, 1999, 12 december). In 2000 wordt een EBI-gedetineerde na het uitzitten van zijn straf vrijgelaten en op het vliegtuig terug naar Colombia gezet. Hij heeft jarenlang in de EBI in individueel regime gedetineerd gezeten. Hij laat weten dat hij vernederd en psychologisch gemarteld is (Haenen, 2001, 24 februari). In 2001 wordt door circa tien gedetineerden een hongerstaking gehouden die opnieuw aan de buitenwereld duidelijk

maakt dat gedetineerden gebukt gaan onder een zwaar regime. In deze periode wordt door enkele advocaten en andere insiders het begrip 'bajesmaf' in de mond genomen. Gedetineerden zouden letterlijk gek worden van de behandeling die hen in Vught ten deel viel. In juni 2004 is er een interview met een bekende Joegoslavische crimineel die stelt dat justitie een gangster van hem heeft gemaakt (Husken, 2004, 26 juni). Na 2004 neemt de negatieve berichtgeving af. Incidenteel komt de EBI negatief in het nieuws, met name naar aanleiding van een vechtpartij in 2011 tussen twee gedetineerden in een van de luchtkooien van de EBI.
In de interviews met (ex-)gedetineerden is uitvoerig aan de orde gekomen hoe zij hun verblijf op de EBI ervaren of hebben ervaren. Ook vroegen wij de hulpverleners naar hun oordelen en opvattingen over de invloed en effecten van het verblijf in de EBI op de gedetineerden.

In 1958 publiceert Gresham Sykes een onderzoek naar de situatie van gedetineerden in een zwaar beveiligde (*maximum security*) gevangenis in New Jersey. Nadat hij eerst enkele hoofdstukken heeft gewijd aan de procedures, werkwijzen en doelstellingen van de bewaarders gaat hij in op de betekenis die de detentie heeft voor de gedetineerden. Hij merkt op dat gedetineerden tegenwoordig geen lijfstraffen meer krijgen in de gevangenis en in dit opzicht dus niet lichamelijk lijden onder de detentie. Maar het psychische lijden is er niet minder om. Hij beschrijft vervolgens de verschillende soorten pijn die de gedetineerden voelen als gevolg van hun gevangenschap. In de eerste plaats is er de pijn van het verlies van vrijheid, waardoor de gedetineerden verstoken zijn van contacten met intimi, familie, en dergelijke. Niet alleen is er pijn vanwege dit verlies, maar ook het gevoel maatschappelijk een *outlaw* te zijn geworden (1958: 65). Daarnaast brengt de detentie nog meer deprivaties van belangrijke levensbehoeftes teweeg, zoals van seksuele relaties[125] en van belangrijke goederen en diensten, zoals eigen meubilair, lekker eten, kleding dragen naar eigen keuze, et cetera. Bovendien lijdt de gedetineerde onder het feit dat hem elke autonomie wordt ontnomen. Voor alles is hij afhankelijk van de bewaarders. Niet hij, maar het systeem bepaalt wanneer hij te eten krijgt of een luchtje mag scheppen. Ten slotte wordt de gedetineerde zelfs zijn veiligheid ontnomen. Sykes wijst erop dat gedetineerden zich in de *maximum security* gevangenis allerminst veilig voelen. Zij moeten voortdurend op hun hoede zijn voor medegedetineerden en voelen de angst dat zij zich niet staande kunnen houden in deze harde wereld (Sykes, 1958: 78).
De door Sykes genoemde pijnpunten van gevangenschap zijn zeer herkenbaar en door veel onderzoekers toegepast. De EBI is bij uitstek een gevangenis die de gedetineerden veel vrijheid en autonomie ontneemt. Ook het laatste pijnpunt (verlies van veiligheid) is in de EBI actueel. Toch geven de vijf door Sykes genoemde *'pains of imprisonment'* niet een voldoende scherp beeld van wat de

125 In de EBI is geen enkele vorm van menselijke intimiteit of seksualiteit met een andere persoon mogelijk. Er is – inherent aan het EBI-regime – geen mogelijkheid tot bezoek zonder toezicht.

EBI-gedetineerden voelen. In onze interviews kwam naar voren dat EBI-gedetineerden vooral lijden onder de inbreuk die op hun intimiteit wordt gemaakt, hetgeen een pijnpunt is dat niet specifiek door Sykes is geformuleerd.

Inbreuken op intimiteit

Eén van de meest genoemde kenmerken van het verblijf op de EBI is volgens de respondenten het gebrek aan privacy, of meer specifiek de inbreuken die op de intimiteit van lichaam en geest worden gemaakt. Een van de gedetineerden die al bijna twee jaar in de EBI verblijft, vergelijkt zijn verblijf hier met het leven in een zeepbel. Hij voelt zich *'a man in the bubble'* (21:2). Hij geeft hiermee aan dat hij zichtbaar voor anderen (personeel) gevangen zit in een hele kleine, benauwde wereld.

Ook in andere interviews wordt door gedetineerden gesproken over het feit dat zij blootgesteld zijn aan de ogen en oren van het gevangenispersoneel. Zij ondervinden aan den lijve hoe alle contacten met de buitenwereld (bezoek, telefoon, post) gecontroleerd worden, dus transparant worden gemaakt. Voor vertrouwelijkheid en intimiteit in de communicatie tussen gedetineerden en hun geliefden is geen plaats. Alle correspondentie van en naar een gedetineerde wordt gelezen door het Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV). Dit bureau luistert ook alle telefoongesprekken af en draagt zorg voor eventuele vertaling en verslaglegging. Bewaarders kijken en luisteren 'live' mee en leggen alle bevindingen van die dag in de rapporten over de gedetineerden vast. Doel van dit 'live' meeluisteren is dat een gesprek direct moet kunnen worden afgebroken als hier aanleiding voor is. De gedetineerden weten dat de bewaarders op de hoogte zijn van de inhoud van de gesprekken. Zo kan het voorkomen dat een gedetineerde met een vertraging van enkele dagen opmerkingen of vragen hoort van een bewaarder over een telefoongesprek. Enkele gedetineerden geven in duidelijke bewoordingen aan dat zij dit ervaren als een grote inbreuk op hun intimiteit. Een gedetineerde vertelt dat een bewaarder opmerkingen maakte naar aanleiding van een telefoongesprek waarin hij een woordenwisseling had met zijn vrouw over de opvoeding van hun kind. De bewaarder verklaarde – ongevraagd – dat hij het helemaal eens was met het standpunt van de gedetineerde in deze kwestie.

Een andere gedetineerde merkt op dat het nog niet zo erg zou zijn als een anoniem persoon ergens in een kamertje met koptelefoon op de gesprekken zat af te luisteren. Maar de bewaarders zijn geen anonieme functionarissen. Hij zegt:

> 'Degenen die de hele dag aan je zitten *[bedoeld wordt fouilleren, red.]* die komen ook nog eens met al die privédingen. […] je wordt de hele dag gefouilleerd […] natuurlijk die bewaarders lezen dat allemaal […] ze houden niet eens de illusie in stand dat ze het niet weten. Ze komen er gewoon mee aan, gewoon […] (ze zeggen) ik heb net eventjes je hele leven gelezen, alle gesprekken die je met je vrouw hebt gevoerd, dat heb ik net allemaal gelezen en zet maar even je hand tegen de muur.' *[om gefouilleerd te worden, red.]* (38:5)

Een van de hulpverleners die al ruim tien jaar contacten onderhoudt met EBI-gedetineerden voegt hieraan toe dat gedetineerden zich niet alleen voortdurend bekeken en afgeluisterd weten, maar ook volledig afhankelijk zijn van de piw'ers. EBI-gedetineerden missen autonomie; zelfs voor het verkrijgen van de meest basale zaken (een schaar, een telefoongesprek, etenswaren) moet de medewerking gevraagd worden van de bewaarders. Zoals de bewaarders zich wel eens de loopjongens van de gedetineerden voelen, zo voelen de gedetineerden zich afhankelijk van de bewaarders. Het personeel voert door deze positie de regie. Zij bepalen op welke momenten er gekeken wordt naar of gesproken met de gedetineerden. De geïnterviewde hulpverlener beschrijft deze situatie als volgt:

> 'Als ik thuis de gordijnen dicht doe dan doe je dat zelf en kies je voor je privacy. Maar in de gevangenis hangt het gordijntje aan de buitenkant; of je privacy hebt of niet, dat wordt bepaald door iemand aan de andere kant van de deur.' (18:19)

Het meest verregaande voorbeeld van schending van intimiteit zijn de visitaties van de gedetineerden. Ten overstaan van enkele piw'ers wordt een gedetineerde verzocht zijn broek te laten zakken, waarna hij enkele diepe kniebuigingen moet maken. Op deze wijze kan worden gecheckt of de gedetineerde iets in zijn anus heeft verstopt. Hoewel er geen inwendig rectaal onderzoek plaatsvindt, wordt deze visitatie door gedetineerden als bijzonder vernederend ervaren.

Tot op zekere hoogte kunnen deze inbreuken – zij het minder extreem dan in de EBI – ook gelden voor gedetineerden in andere regimes. Echter, het tweede pijnpunt van de gevangenschap in de EBI, dat zeer kenmerkend is voor de EBI, is volgens de respondenten het sociale isolement waarin de gedetineerden verkeren.

Sociaal isolement

In veel gevangenissen, waaronder ook *maximum security* gevangenissen, kunnen gedetineerden met veel gedetineerden contacten onderhouden, tijdens het luchten of bij de gevangenisarbeid. In de EBI is sprake van een beperkt regime; dit betekent dat een gedetineerde met hooguit drie andere gedetineerden buiten de cel contacten heeft bij sporten, luchten en andere activiteiten. Niet alleen zijn er weinig contacten met medegedetineerden, kenmerkend voor de EBI is ook dat de sociale contacten met de buitenwereld sterk gereguleerd worden. Gevraagd naar hun opvattingen over de EBI spreken gedetineerden en hulpverleners zich onomwonden kritisch uit over het isolement waarin gedetineerden in de EBI verkeren. Het verblijf in de EBI betekent dat er in sociaal isolement wordt geleefd. Dit geldt a fortiori voor gedetineerden die op een individueel regime zijn geplaatst. Deze gedetineerden spreken en zien soms maandenlang op hun afdeling geen medegedetineerden, alleen piw'ers en soms advocaten. Ook gedetineerden in beperkte gemeenschap vinden dat zij eenzaam zijn en in een isolement leven. Een gedetineerde:

> 'Ik heb al vier jaar geen contact met de buitenwereld, enkel met mijn advocaat. Ik heb geen telefonische contacten omdat je alleen naar vaste nummers mag bellen. Ik ken wel mensen met mobiele nummers en die zitten in het buitenland.' (24:1)

Alle bezoekers worden gescreend door het GRIP. Dit kan betekenen dat het bepaalde personen niet is toegestaan op bezoek te komen.[126] De mogelijkheden om sociale contacten te onderhouden met de buitenwereld zijn dan ook beperkt. Dit geldt ook voor de partners en ouders van de gedetineerden. Van de tien gedetineerden die tijdens ons onderzoek in de EBI verbleven, onderhielden slechts er vier via bezoek en telefoon geregeld contacten met partner en/of ouders. In de dagrapportages worden de telefooncontacten geregistreerd en kort beschreven. De beschrijvingen laten zien hoe moeizaam het verloop van de gesprekken kan zijn en hoe breekbaar de contacten zijn. Soms weigert een kind van de gedetineerde aan de telefoon te komen of ontstaat er een woordenwisseling tussen de gedetineerde en zijn partner, die wordt afgebroken omdat de telefoontijd van tien minuten is verstreken.

Een enkele keer ontstaan er vriendschappen tussen de gedetineerden in de EBI. In de regel zijn er door het verloop van de gedetineerden en de herindeling van gedetineerden naar een andere afdeling niet veel mogelijkheden voor het onderhouden van duurzame relaties. Een gedetineerde zegt:

> 'Ik heb hier op deze afdeling maar met één man contact. En als dat dan niet klikt […] De EBI […] je raakt eraan gewend, maar als je helder nadenkt dan is het heel […]' *[maakt zin niet af, red.].* (22:6)

Ook de hulpverleners benadrukken dat gedetineerden in de EBI heel weinig sociale contacten hebben en zich ook eenzaam voelen (29:7). Door de strenge afzondering van de buitenwereld zijn de gedetineerden erg aangewezen op de contacten met medegedetineerden. Maar als die relaties niet goed klikken, zijn de gedetineerden feitelijk verstoken van normale sociale contacten.

Weer een andere respondent, die levenslange gevangenisstraf heeft gekregen en al jaren in de EBI zit, stelt:

> 'In een normaal regime heb je toch eventueel sociale contacten. En hier, wat zie je eigenlijk? Medegedetineerden, bewaarders, gewoon tralies, een betonnen muur, geen boompjes en geen vogeltjes. De eenzaamheid voel je toch wel. Je wordt prikkelbaar, je moet je eigen inhouden, dat doe ik dan ook gewoon.' (23:1)

126 Indien de bezoeker in kwestie een strafblad heeft, zo vertelt de directeur EBI, is dat – op zich – geen reden om de bezoeker te weigeren. Wel wordt gekeken of het contact met de bezoeker kan leiden tot extra risico of voortgezet crimineel handelen.

Ook andere gedetineerden vertellen dat zij verstoken zijn van heel veel gewone dagelijkse ervaringen, zoals geuren, de seizoenswisselingen, verkeerslawaai. Dit gemis wordt soms pas duidelijk als de gedetineerde weer terugkeert in een gewone gevangenis. Een gedetineerde die uit de EBI overgeplaatst werd naar een andere gevangenis, vertelt dat hij voor het eerst sinds twee jaar op de luchtplaats weer de wind voelde:

> 'Het is heel vreemd, als je twee jaar lang geen wind voelt. Dat is heel vreemd. Het is heel moeilijk onder woorden te brengen.' (38:18)

De EBI-gedetineerden leven in strikte afscheiding van de omgeving in een kunstmatige wereld. Dat – in het kader van de humanisering – bladverliezende klimplanten tegen de muren zijn geplaatst om de gedetineerden op de hoogte te houden van de seizoenswisselingen, bevestigt eens te meer hoe groot deze afzondering is. Maar in enkele gevallen wordt dit door de gedetineerden als positief beschouwd. Een gedetineerde deelt ons mee dat hij niet de meest geschikte kandidaat is om te interviewen, omdat zijn levensovertuiging hem opdraagt zijn verblijf in de EBI vanuit een positief perspectief te bekijken. Hij mediteert veel en vindt het verblijf in de EBI *'lekker rustig'*. Ook enkele anderen maken gebruik van de rust die op de EBI heerst om zich te bekwamen in een studie, vreemde taal of in de schilderkunst.
Volgens een hulpverlener met een lange staat van dienst in de EBI zijn de opvattingen onder de gedetineerden ook al vanaf de beginperiode van de (T)EBI uiteenlopend geweest:

> 'Sommigen zeiden dat ze het nog niet zo beroerd vonden; alleen het bezoek achter glas en die visitaties vonden ze een ramp maar voor de rest vonden ze de structuur en de regelmaat in de EBI niet zo erg. Maar er waren er ook die het allemaal overkill vonden en ieder aspect van het regime overdreven vonden.' (29:2)

Ondanks deze nuances in de opvattingen van gedetineerden over hun verblijf in de EBI, willen vrijwel alle gedetineerden graag de EBI uit. Dit blijkt bijvoorbeeld concreet uit de pogingen die de gedetineerden halfjaarlijks ondernemen om geen verlenging meer te krijgen van het verblijf in de EBI.

5.2 Controle en toezicht

Nadat besloten is een gedetineerde in de EBI te plaatsen, vindt de uitvoering ervan onder grote geheimhouding plaats. De gedetineerde en het EBI-personeel worden uit veiligheidsoverwegingen pas op het laatste moment op de hoogte gesteld van het tijdstip waarop de gedetineerde naar de EBI wordt vervoerd.

Het vervoer[127] naar de EBI vindt plaats in een geblindeerde, gepantserde auto. Tijdens het vervoer worden dwangmiddelen gebruikt, zoals een blinderingsbril en handboeien.
Deze wijze van binnenkomst is kenmerkend voor het EBI-regime. Er wordt controle uitgeoefend op de gedetineerden door ze te desoriënteren en onwetend te houden. Tegenover de transparantie waaraan de gedetineerden worden onderworpen, staat de grote mate van geheimhouding die de EBI, ten aanzien van hen, wil bewaren. Het achterliggende idee is dat het vluchtgevaar kan worden verminderd als de gedetineerden zo min mogelijk van allerlei zaken op de hoogte zijn. Als zij bijvoorbeeld weinig weten over de persoon van de bewaarder zijn er geen mogelijkheden hem of haar te chanteren of af te persen. Evenmin mogen gedetineerden weten welke gedetineerden op de andere afdelingen verblijven. Over de namen van medegedetineerden mag tijdens de telefoongesprekken met de buitenwereld niet worden gesproken en ook poststukken mogen niet worden ontvangen of verzonden als hierover mededelingen worden gedaan.

Gebrek aan logica in het toezicht
Deze geheimhouding uit oogpunt van desoriëntatie heeft iets krampachtigs en komt op de gedetineerden ongeloofwaardig over. Een ex-gedetineerde zegt over dit soort praktijken:

> 'Zij maakten er een soort iets van, dat je denkt kom op, man. Dus dan ga je zelf ook … want dan praat je ook onder mekaar want zij deden zo geheimzinnig … Wij hadden zo veel hilariteit eigenlijk om sommige dingen, dat we er eigenlijk om lachten. Dus dan praat je erover, het was gewoon zo onnuttig […] Kijk dat je veiligheid wil creëren in de dinges, okay, maar het was echt onnodig.' (36:23)

Deze respondent geeft te kennen dat de gedetineerden onderling veel spraken over welke gedetineerden op de verschillende afdelingen van de EBI aanwezig waren. De gedetineerden weten wie er op de andere afdelingen zitten, ook al probeert het personeel dit geheim te houden. In het hiervoor genoemde citaat wordt ook gesproken over het feit dat geheimhouding niet nuttig is. Zoals blijkt uit het citaat leidt de niet-effectieve geheimhouding van het personeel omtrent de namen van de gedetineerden in de EBI tot hilariteit onder de gedetineerden. Maar ook in tal van andere opzichten worden de controle en het toezicht onnodig of onnuttig genoemd, en op deze punten is er geen hilariteit, maar bitterheid onder de (ex-)gedetineerden. De kritiek spitst zich toe op controleactiviteiten die door de gedetineerden als overbodig of onlogisch worden beschouwd. Het meest omstreden onderwerp was de stelselmatige visitatie, of meer specifiek het visiteren van gedetineerden nadat zij achter glas bezoek hadden ontvangen. Het

127 Het vervoer wordt geregeld door de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) die vervolgens het Bijzonder Ondersteuningsteam (BOT) hiervoor kan inzetten.

is een handelwijze waarvan de logica ontbreekt en die alleen maar begrepen zou kunnen worden als een poging tot vernedering van de gedetineerden. Althans zo zagen de gedetineerden het.
Er wordt tegenwoordig weliswaar niet meer stelselmatig gevisiteerd, maar er zijn nog tal van maatregelen die door de gedetineerden niet worden begrepen en daarom ergernis oproepen. Een ex-gedetineerde merkt op dat de dagelijkse routinecontroles hem zwaar vielen, omdat deze zo irritant overbodig waren. Hij noemt het voorbeeld van het setje dat steeds uitgereikt wordt door de bewaarders via het luikje in de celdeur. Als de gedetineerde uit cel wordt gehaald, moet eerst het setje via het luikje overhandigd worden:

> 'Het luikje gaat open […] "Je setje", ja met een kam. Ik heb geen kam nodig, maar dan geven ze je toch elke keer weer een kam en elke keer moet je die kam weer teruggeven. Drie, vier keer per dag. En waarom moet ik mijn tandenborstel inleveren? "Ja, dan kan je een wapen maken" […] en dan zeg ik "ik heb hier ook een koffiezetapparaat, dat is toch ook een wapen dan?"' (38:13)

Voor vrijwel alle handelingen die de gedetineerde normaliter in de buitenwereld zelfstandig uitvoert, moet in detentie de hulp en de toestemming van de bewaarder worden gevraagd. Sykes (1958) noemt deze beperking één van de *pains of imprisonment*. Het EBI-regime is een verregaande vorm van het afhankelijk maken van gedetineerden of zelfs van het ontnemen van hun autonomie. De gedetineerden in de EBI zijn voor het verkrijgen van allerlei alledaagse goederen of voor het verrichten van allerlei alledaagse activiteiten (naar de huiskamer gaan, een luchtje scheppen, etc.) afhankelijk van de medewerking van de piw'ers. Een van de gedetineerden zegt:

> 'Het is niet niks hiero. Je moet alles vragen, zoals deodorant, eetwaren, potloden, cd-speler, et cetera. Voordat je de cel uitgaat moeten al deze spullen uit de cel worden gehaald.' (23:1)

Deze afhankelijkheid is voor de gedetineerden een gegeven en behoort tot de routine van hun dagelijks bestaan in de EBI. Deze gewenning geldt ook voor enkele specifieke activiteiten, zoals de wekelijkse celinspecties, de dagelijkse celinspecties en het fouilleren van gedetineerden aan de kleding, dat meermalen per dag plaatsvindt. Er zijn echter twee controlemaatregelen die tot op de dag van vandaag door de gedetineerden zwaar worden gevonden: de strenge bezoekregeling en de visitaties van gedetineerden.

Bezoek achter glas
In 1993 wordt bepaald dat EBI-gedetineerden hun bezoek alleen vanachter een glaswand mogen zien en spreken. Een gedetineerde zegt dat het *'zware zitten'* op de EBI vooral door deze bezoekregeling wordt veroorzaakt (23:7). De kritiek

spitst zich voornamelijk toe op het feit dat in de regeling geen uitzondering wordt gemaakt voor de ouders, echtgenotes en kinderen van de gedetineerden. Ook zij mochten geen *face to face* contact hebben met hun zoon, man of vader. Uit een onderzoek van Verhagen en Van Grunsven (1994) onder TEBI-gedetineerden blijkt dat de gedetineerden de 'onmenselijke en vernederende elementen' van deze bezoekregeling zonder uitzondering in allerlei negatieve toonaarden beschrijven. Het niet kunnen omhelzen van je geliefden wordt als iets ondraaglijks gezien (Verhagen & Van Grunsven, 1994: 76). Niet alleen gedetineerden, maar ook hulpverleners uiten scherpe kritiek op de regeling. In een uitvoerige open brief van geestelijk verzorgers in het gevangeniswezen (juli 1995) wordt gesteld dat contacten met familie en hulpverleners achter glazen wanden eerder een gevaar voor de samenleving vormen dan een bijdrage leveren aan de maatschappelijke veiligheid. Gedetineerden zouden door de 'enorme afgrendeling' van hun omgeving gevoelens van wraak koesteren en dit zou de kans op 'onverwachte desperado-acties' verhogen (Abma & Van Harmelen, 1995: 13).
Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, is de bezoekregeling in 1994 enigszins versoepeld. Het wordt een gedetineerde toegestaan om maximaal eenmaal per maand bezoek te ontvangen zonder een glazen scheidingswand. Deze regel geldt alleen voor de levenspartner van de gedetineerde of voor zijn bloedverwanten in de eerste graad. Maar deze verandering wordt door gedetineerden en hulpverleners niet als een grote verbetering of versoepeling van het regime gezien. Dit komt, omdat op grond van artikel 3.8.1 van de EBI-huisregels aan dit extra bezoekmoment (nog) striktere beperkingen zijn verbonden dan aan een regulier bezoekmoment. Zo worden de bezoekers voorafgaand aan het bezoek gefouilleerd. Op zijn beurt wordt de gedetineerde voorafgaand aan en na afloop van het bezoek zowel gefouilleerd als gevisiteerd en dient hij eveneens voorafgaand aan en na afloop van het bezoek te wisselen van kleding. De – voor de gedetineerde en zijn bezoek – meest ingrijpende restrictie is echter dat tijdens het bezoekmoment fysiek contact is verboden, behoudens het geven van een hand bij binnenkomst en bij vertrek. Ander fysiek contact, zoals een omhelzing, aanraking of een kind op schoot nemen, is dus – zo weten de gedetineerden – niet toegestaan. Een hulpverlener vertelt dat één van de voormalige EBI-directeuren altijd zei: *'in iedere luier kan semtex zitten'*. Deze respondent voegt hieraan toe dat een dergelijke uitspraak hem altijd monddood maakte. Want hoe onwaarschijnlijk hij het ook vond, het is niet uitgesloten dat via de luier gevaarlijke contrabande binnengesmokkeld kan worden.

Gedetineerden maken lang niet altijd gebruik van de mogelijkheid om het bezoek zonder glas te ontvangen. Twee van de geïnterviewde gedetineerden vinden het heel ongemakkelijk om zonder glas bezoek te ontvangen. Een hulpverlener omschrijft het als volgt:

> 'Het is alsof je als klein kind in een volle snoepwinkel wordt gezet en er vervolgens tegen je wordt gezegd dat je maar één snoepje mag pakken; een kwelling dus.'

Een andere gedetineerde vindt het geven van een hand erg onbevredigend: *'je geeft iets en tegelijkertijd trek je de hand ook weer meteen terug'* (22:10). Hij koos er uiteindelijk voor om alleen nog maar achter glas bezoek te ontvangen. Hij is niet de enige. Uit de registraties van de EBI blijkt dat in de periode 2002-2009 niet veel aanvragen zijn gedaan om zonder glas bezoek te mogen ontvangen.[128]
Er zijn echter veel klachten ingediend over de beperkingen die aan de ontvangst van bezoek zonder glas zijn verbonden, zo vertellen de voormalig en huidig juridisch medewerkster in het groepsinterview:

> 'Van bezoek zonder glas wordt heel weinig gebruik gemaakt. Als er kinderen bij waren dan was het toch lastig om aan te geven: "je moet een hand geven en dan weer op je stoel gaan zitten". Gedetineerden wilden daar toch weinig gebruik van maken.'

> 'Daar zijn ook heel veel klachtzaken over geweest. Tijdens zo'n bezoek zit je tegenover elkaar en dan mag je toch niets, behalve een hand geven. Liever geen contact dan dat.' (28:12)

Ook de communicatie tussen de gedetineerde en zijn advocaat vindt in beginsel plaats achter een glazen scheidingswand. Dit is in een juridische procedure overeind gebleven. Hoewel de rechter constateert dat de glazen wand onmiskenbaar een belemmering oplevert in het verkeer tussen de gedetineerde en zijn raadsman, is hij van oordeel dat die belemmering, gegeven de belangen die de Staat moet behartigen, niet per definitie ongerechtvaardigd of disproportioneel is.[129]
Enkele jaren geleden besloot de EBI-directie een gedetineerde toch toe te staan zijn advocaat zonder glazen wand te spreken. Volgens enkele respondenten is deze verruiming hoogstwaarschijnlijk ingegeven door de wens om het 'maatschappelijk draagvlak' voor het EBI-regime te versterken. Maar ook deze verruiming ging gepaard met verscherpingen. Zo besloot de directie van de EBI om de betrokken gedetineerde met handboeien aan de tafel te fixeren, als compensatie voor het ontbrekende glas.

De beperkingen bij het ontvangen van bezoek gelden, ten slotte, ook voor de hulpverleners binnen de EBI. Een psycholoog kan wel zonder glas praten, maar

128 De kans is klein dat er verbeteringen voor de gedetineerden zullen optreden in de bezoekregelingen. De RSJ heeft de bezoekregeling niet als onredelijk of onbillijk geoordeeld (BC 18 februari 2012, 09/2997/GA en BC 11 maart 2010, 09/2998/GA). Ook de regering blijft van mening dat verruiming van de bezoekregeling niet mogelijk is zonder afbreuk te doen aan het cruciale uitgangspunt in de EBI dat de contacten met de buitenwereld volledig controleerbaar dienen te zijn.

129 Rechtbank 's-Gravenhage 2 oktober 2006, LJN AY9232.

dan altijd in aanwezigheid van twee piw'ers. De enige manier om *face to face* te spreken zonder de aanwezigheid van piw'ers binnen gehoorsafstand zijn de getraliede corridors op de luchtplaatsen. Een hulpverlener vertelt dat deze vorm van communicatie beter is voor de diepgang van het gesprek dan de gesprekken achter glas (20:3). Dankzij de tralies bestaat ook de mogelijkheid om elkaar een hand te geven. Een hulpverlener wijst erop dat dit eigenlijk niet is toegestaan, maar dat dit oogluikend wordt toegelaten (18:8).

Visitatie

Naast de bezoekregeling is de stelselmatige visitatie jarenlang een belangrijk twistpunt geweest in de EBI. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, was het tot 2003 praktijk om EBI-gedetineerden stelselmatig te visiteren, dat wil zeggen zonder dat er een directe aanleiding of noodzaak voor was. Gedetineerden werden zelfs gevisiteerd nadat zij achter glas bezoek hadden ontvangen. Deze praktijk is, volgens enkele hulpverleners die in deze periode al in de EBI werkten, zeer vernederend geweest voor de gedetineerden en heeft een zware wissel getrokken op de relaties tussen gedetineerden en de piw'ers. Na 2004 is het aantal visitaties flink teruggelopen. Het stelselmatig visiteren na het bezoek (achter glas) is verdwenen. Tegenwoordig wordt alleen gevisiteerd wanneer de gedetineerde in contact komt of is gekomen met 'de' buitenwereld: bezoek zonder glas, bezoek aan een ziekenhuis, bijwonen van een terechtzitting. Voor deze verandering van de visitatieprocedure werden veel beklagschriften ingediend door gedetineerden. In verhouding tot de eerste periode van de (T)EBI wordt de visitatie door de gedetineerden minder bekritiseerd. Uit het zeer sterk teruggelopen aantal beklagen op grond van de toepassing van visitaties kan worden afgeleid dat dit controlemiddel minder omstreden is dan vroeger. Een hulpverlener meent zelfs dat het visiteren tegenwoordig min of meer tot de routines is gaan behoren. De houding van de gedetineerden en piw'ers tegenover de visitatie zou volgens hem zijn:

> 'Nou ja dit hoort er bij, dit doen we gewoon even.' (25:7)

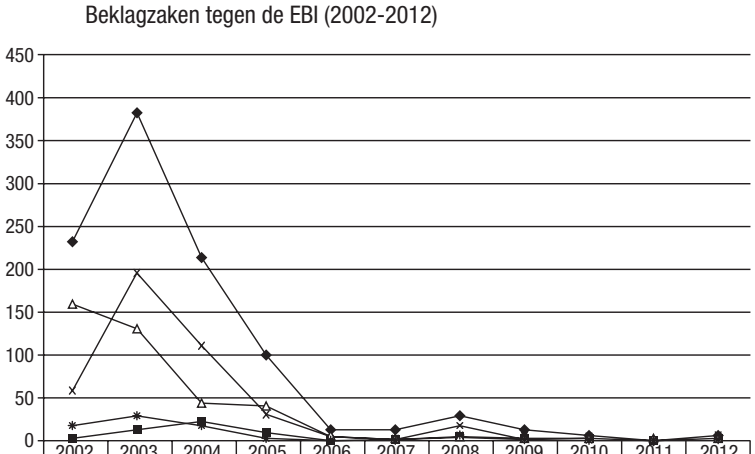
Deze uitspraak doet geen recht aan de gevoelens van de gedetineerden. Voor hen blijft het ondergaan van een visitatie een vernederende gebeurtenis. Maar tegelijkertijd moet gezegd worden dat de huidige toepassing van visitaties minder omstreden is dan de praktijk van de stelselmatige visitaties in de beginjaren van de EBI.

Klachten over het personeel

Gedetineerden kunnen zich op tal van manieren verzetten tegen toezicht en controle, variërend van niet luisteren tot en met fysiek geweld. Zij hebben ook een formele mogelijkheid om zich te verzetten, namelijk door in beklag te gaan. Beklag is weliswaar een vormvrije laagdrempelige manier om onvrede te uiten, maar wil het beklagschrift ontvankelijk zijn, dan moet de klacht zich richten

tegen een door of namens de directeur genomen beslissing, de gedetineerde betreffende (art. 60 PBW). Beklag kan op de meest uiteenlopende situaties betrekking hebben: van klachten over een lekkende kraan die niet wordt gerepareerd tot klachten over de wijze van visitatie. In figuur 2 wordt duidelijk dat het aantal beklagzaken tegen de EBI sinds 2003-2004 sterk gedaald is.

Figuur 2 Beklagzaken tegen de EBI (2002-2012)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal aantal beklagzaken	239	387	207	100	12	11	32	11	5	1	6
Ingetrokken	2	10	20	7	0	1	4	2	2	1	2
Niet ontvankelijk	157	134	43	40	4	2	2	3	0	0	0
Ongegrond	57	199	120	30	6	3	19	5	1	0	2
Gegrond	16	31	16	1	0	0	3	1	0	0	1

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de EBI, eigen bewerking

Voor die sterke afname kan geen eenduidige verklaring worden gegeven. Het aantal gedetineerden in de EBI is laag en bij statistieken over het aantal beklagzaken moet worden bedacht dat sommige gedetineerden relatief veel klagen. De overplaatsing van een enkele gedetineerde uit of naar de EBI kan het aantal beklagzaken dan ook sterk beïnvloeden. De sterke afname loopt in elk geval niet synchroon met de landelijke trend waarbij in de periode na 2002 juist in toenemende mate een beroep wordt gedaan op de beklag- en beroepsrechter. Met deze relativeringen kan over de opmerkelijke afname van het aantal beklagzaken wel iets meer worden gezegd. Aanpassingen in het dagprogramma, met als gevolg dat gedetineerden langer op hun cel verblijven, hebben rond 2004 tot een gespannen sfeer geleid en tot een toegenomen beroep op de beklagrechter, zoals ook blijkt uit de rapportages die in die periode zijn opgemaakt. De scherpe daling van het aantal visitaties, een van de meest omstreden aspecten van het EBI-regime, heeft na 2004 in belangrijke mate bijgedragen aan de afname van het aantal beklagzaken. Waren er in 2003 nog 134 beklagzaken over visitaties, na

het afschaffen van de stelselmatige visitatie waren er in de periode 2004-2012 nog maar zes beklagzaken. De toegenomen aandacht voor humanisering van het regime vanaf 2004 lijkt ook een rol te hebben gespeeld bij de daling van het aantal beklagzaken. Daardoor bestaan meer mogelijkheden om in het contact en het observeren van de gedetineerden voortijdig signalen op te vangen waarmee in de contacten met de gedetineerden rekening kan worden gehouden.

5.3 Humane bejegening in een sfeer van wantrouwen

De detentie in de EBI is er niet primair op gericht de gedetineerden te resocialiseren. Er vindt geen reclasseringscontact plaats en afgezien van de mogelijkheid voor gedetineerden om aan zelfstudie te doen, zijn er geen op de maatschappijgerichte re-integratieactiviteiten.[130] De piw'ers menen dat hun taak niet alleen beveiliging is, maar – in het verlengde hiervan – ook humane bejegening. In het vorige hoofdstuk is gesteld dat de piw'ers op twee manieren proberen om in de EBI 'humaan' te zijn.
In de eerste plaats door het interieur van de EBI een menselijker gezicht te geven en in de tweede plaats door oog te hebben voor de persoonlijke omstandigheden en achtergronden van de gedetineerden. Hoe kijken de gedetineerden hier tegenaan?
Het streven naar het menselijker gezicht komt overeen met de wens van de gedetineerden zelf. Hoewel zij zich soms cynisch uitlaten over de terminologie van het gevangenispersoneel ('huiskamer', 'zwembad', 'verblijfsruimte'[131]) hebben ook de meeste gedetineerden pogingen gedaan om hun cel wat huiselijker te maken. Opmerkelijk is hoe sterk de cellen van elkaar verschillen wat inrichting en sfeer betreft, ofschoon de mogelijkheden met betrekking tot de wijze van inrichting niet erg ruim zijn. Elke cel heeft een standaardinrichting, maar krijgt toch een persoonlijk karakter door de gedetineerde die erin verblijft. Door foto's, tekeningen, boeken en dergelijke worden de persoonlijke interesses van de gedetineerden zichtbaar. De cel is de enige persoonlijke leefruimte die de gedetineerde heeft. In de cel is geen cameratoezicht of geluidsapparatuur aanwezig, dus eenmaal op cel heeft de gedetineerde de mogelijkheid zich af te zonderen van het personeel, zonder te worden gezien.
Opmerkelijk is ook dat de gedetineerden zich in hun cel en tijdens het dagprogramma op uiteenlopende wijze kunnen ontwikkelen. De opvatting van Goffman

130 Hierbij dient echter te worden aangetekend dat gedetineerden na uitplaatsing zelden rechtstreeks vanuit de EBI naar de vrije samenleving overgaan; doorgaans wordt een gedetineerde eerst in een andere penitentiaire inrichting met een (ver)hoog(d) beveiligingsniveau geplaatst. Daar kan dan alsnog invulling worden gegeven aan zijn resocialisatie.

131 Een van de gedetineerden bracht deze scepsis over het begrip 'verblijfsruimte' goed onder woorden: 'ik noem mijn cel een cel' (23:3).

dat in totale instituties de individualiteit van de gedetineerde wordt vernietigd (*mortification of self*) is op de EBI minder van toepassing. Waar de EBI op een aantal – eerder besproken – persoonlijke zaken diep ingrijpt, biedt de EBI de gedetineerden ook de mogelijkheid zich 'overeind' te houden. De EBI lijkt de behoefte van de gedetineerde om een eigen individualiteit te ontwikkelen eerder aan te moedigen en aan te wakkeren, dan in de kiem te smoren. Zo hebben diverse gedetineerden zich fysiek uitermate goed in vorm gehouden of zich geworpen op schilderkunst en zelfstudies.
Toch blijven de gedetineerden gereserveerd staan ten opzichte van al deze huiselijkheid en de mogelijkheden die de EBI biedt tot zelfontplooiing. Een ex-gedetineerde oordeelt dat al deze ontwikkelingen slechts een magere compensatie zijn voor wat je echt moet missen, namelijk je vrouw en familie:

> 'Ze gooien een roeimachine neer, ze hangen een flatscreen aan de muur, ik heb wel eens tegen X *[medegedetineerde, red.]* gezegd als we om een zonnebank vragen krijgen we die gewoon. En X zegt "we krijgen eerder een zonnebank als dat je je vrouw een kus mag geven".' (38:24)

Dit citaat maakt duidelijk dat het 'opleuken' van de EBI de *pains of imprisonment* niet kan verminderen. Crewe waarschuwt in dit verband voor de werking van *'soft power'*:

> 'Prisons are materially more comfortable, but they remain psychologically damaging: in the words of one prisoner, it's cushier, but it hurts you in other ways.' (Crewe, 2011a: 524)

Over de wenselijkheid van de tweede vorm van humanisering bestaat tussen gedetineerden en gevangenispersoneel een verschil in appreciatie. Terwijl de bewaarders – tot zekere hoogte – proberen oog te hebben voor de individuele omstandigheden van de gedetineerden, houden de gedetineerden de bewaarders op afstand. Er is sprake van wantrouwen ten aanzien van de (goede) bedoelingen van het personeel.

5.3.1 Wantrouwen

In het vorige hoofdstuk is geschreven over het wantrouwen dat bewaarders koesteren ten opzichte van de gedetineerden. In deze paragraaf beschrijven wij de omgekeerde situatie: wantrouwen van gedetineerden richting het gevangenispersoneel. Tussen gedetineerden en het personeel bestaat een instrumentele relatie, waarin beiden eigen voordelen en belangen[132] hebben. Dit brengt echter onzeker-

132 Het personeel handelt vanuit het principe 'dynamisch beveiligen'. Gedetineerden daarentegen zijn gericht op het verkrijgen van privileges (Crewe, 2011b: 457-458).

heid voort ten aanzien van de oprechtheid van het onderlinge contact. Goede bedoelingen worden onder deze omstandigheden verdacht.
In paragraaf 5.3.1.2 wordt aandacht besteed aan het onderlinge wantrouwen tussen gedetineerden.

Gedetineerden wantrouwen het personeel
Het bestaan van wantrouwen tussen gedetineerden en personeel en tussen de gedetineerden onderling, is niet alleen kenmerkend voor de EBI. In vrijwel alle (internationale) penologische literatuur wordt geschreven over het wantrouwen tussen gedetineerden en gevangenispersoneel. Gedetineerden kunnen angst hebben voor het geweld of de willekeur van bewaarders, zij kunnen de integriteit van het personeel volledig in twijfel trekken, et cetera. In de Nederlandse verhoudingen, meer specifiek in de EBI, heeft het wantrouwen niet op dergelijke kwesties betrekking. Wij hebben tijdens de observatieperiode en de gesprekken die wij voerden geen uitspraken gehoord over geweld, seksueel misbruik of corruptie. Integendeel, sommige gedetineerden spraken zelfs in positieve zin over bewaarders. Ook in de vele, kritisch getoonzette mediapublicaties over de EBI wordt niet over dergelijke misstanden gesproken, ook niet door ex-gedetineerden die in deze publicaties wel zeer kritisch over het regime van de EBI oordelen. De situatie in de EBI wordt door de gedetineerden en de hulpverleners niet uitsluitend in zwart-wit bewoordingen geschetst. Enkele gedetineerden vinden dat de vele gedragsregels een duidelijke structuur opleggen, ook aan het personeel. Een gedetineerde stelt dat de bewaarders van de EBI *'professioneler'* zijn dan bewaarders in andere gevangenissen: *'Zij maken minder nare of cynische opmerkingen'* (24:5).

Het wantrouwen van gedetineerden tegenover het personeel heeft in de EBI vooral betrekking op de manier waarop door het personeel met informatie over de gedetineerden wordt omgegaan. Gedetineerden leven met veel vragen en onzekerheden: wat weten ze eigenlijk precies van mij? Wat doen zij met deze wetenschap? Wat betekent het voor de volgende verlengingsbeslissing? Welke gevolgen heeft het voor de vervroegde invrijheidstelling (VI), et cetera?
In de EBI doet zich de situatie voor dat de bewaarders dagelijks rapporten maken over het gedrag van gedetineerden. Deze rapporten worden ingekort en gebundeld in zogeheten maandrapportages die aan de SAC-EBI worden voorgelegd. De gedetineerden hebben het recht om deze informatie in te zien. Zij weten dus hoe er over hen wordt gerapporteerd, maar zij kunnen niet precies overzien welke informatie voor de beslissing van de SAC-EBI doorslaggevend is en ze kunnen evenmin overzien of naast schriftelijke informatie ook mondelinge inlichtingen zijn verstrekt door de bewaarders aan het besluitvormend orgaan. Dit laatste is mogelijk, omdat bij de SAC-EBI altijd vertegenwoordigers van de EBI (in casu de afdelingshoofden en plaatsvervangend directeur) aanwezig zijn.
Niet alleen de rapportages, maar ook de besluitvorming door de SAC-EBI voeden het wantrouwen van de gedetineerden. Deze besluitvorming is namelijk omge-

ven door veel onzekerheid: hoe kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat iemand vluchtgevaarlijk is en dus kandidaat voor plaatsing is in de EBI of dat hij in aanmerking komt voor een verlenging van zijn verblijf? Om bij dit voorbeeld te blijven: vluchtgevaarlijkheid heeft niet alleen betrekking op de gedetineerde (en zijn eerdere vluchtgedrag), maar op de mogelijkheid dat hij met hulp van buitenaf bevrijd wordt. Deze gegevens over een op handen zijnde ontvluchting komen van het GRIP. Maar de vraag die gesteld kan worden, is wie het GRIP informeert en hoe zeker de informatie is waarop het GRIP zich baseert. Een advocaat:

> 'Je kunt er de klok op gelijk zetten dat er voor de beslissing over de verlenging altijd wel GRIP-informatie komt. Ik denk dan: ze zullen wel weer iets uit de hoge hoed toveren. En ja hoor, dan komt er ineens weer zo'n anonieme tip op grond waarvan de verlenging weer mogelijk wordt. Je wordt er cynisch van.' (31:6)

Uit de interviews met (ex-)gedetineerden komt naar voren dat zij onzeker zijn over de vraag of goed gedrag in de EBI de kans op het niet-verlengen van het EBI-verblijf verhoogt, ofwel dat door slecht gedrag de kansen op verlenging groter worden. Formeel gesproken doet het er voor de beslissing over plaatsing in de EBI (of verlenging) niet toe welk gedrag de gedetineerde tijdens de detentie vertoont, tenzij dat gedrag aanwijzingen oplevert dat de gedetineerde ontvluchtingsplannen heeft.[133] Het gaat immers alleen om vluchtgevaarlijkheid en/of over de maatschappelijke onrust die bij een ontvluchting ontstaat; voor de toepassing van een van beide gronden is het gedrag van de gedetineerde in de EBI, behoudens de genoemde uitzondering, niet van belang.[134] Maar in de beleving van de gedetineerden ligt dit anders. Zij denken dat goed gedrag tijdens de detentie niet loont (in de zin dat goed gedrag het oordeel over de vluchtgevaarlijkheid niet beïnvloedt) en dat slecht gedrag wel van invloed is. Dat hiertoe reden bestaat, blijkt uit hetgeen de SAC-EBI opmerkt over de verlengingsbeslissing:

> 'Het is natuurlijk ook zo dat als mensen hier vier/vijf jaar zitten, dat ze een beetje meedoen in het regime. Wat ook wel een beetje logisch is, want veel kan je hier niet. Maar goed gedrag is niet een criterium waarop je weer de EBI uitgaat.
>
> V: Slecht gedrag daarentegen?
>
> Ja, dat telt mee.' (27:19)

133 Naar aanleiding van het bezoek van het CPT in 2002, is door de minister van Justitie echter wel de toezegging gedaan dat goed gedrag wordt betrokken bij de verlengingsbeslissing (CPT, 2003: 15). Zo blijkt ook uit twee recente uitspraken die door de RSJ zijn gewezen (BC 6 juni 2013, 12/3721/GB; BC 6 juni 2013, 12/3910/GB).

134 Voor lastige gedetineerden bestaan andere penitentiaire voorzieningen.

Gedetineerden weten niet welke koers zij moeten varen om uit de gevarenzone van een verlenging te blijven. Daarover uiten zij hun onvrede en het kan ertoe leiden dat zij tegenover de bewaarders niet het achterste van hun tong laten zien om te voorkomen dat hij op de hoogte raakt van de omstandigheden waarin de gedetineerde verkeert. Een gedetineerde is hierover heel uitgesproken:

> 'De bewaarder is ook een soort psycholoog; zij schrijven dingen over je in zo'n maandrapportage. Ik zeg maar beter niks, want het kan ook tegen je gebruikt worden. Ik ben tot een lange gevangenisstraf veroordeeld, dat geeft je toch een stempel. Dan ben je gevaarlijk. Alles wordt snel op een bepaalde manier geïnterpreteerd door de bewaarders.' (23:11)

Hij stelt dat hij 'neutraal' wil blijven en kiest daarom voor een middenweg in het onderhouden van contacten met het personeel:

> 'Wie neutraal wil blijven kan beter niet te veel, maar ook niet te weinig contacten onderhouden met het personeel.' (23:9)

In de praktijk is het volgens deze gedetineerde moeilijk om uit te vinden waar die gulden middenweg precies ligt:

> 'Of je bent een engerd of je praat te veel.' (23:9)

Een aantal (ex-)gedetineerden zegt dat zij in de EBI *'heel erg wantrouwend'* (29:8) zijn geworden, niet alleen ten opzichte van het personeel, maar ook tegenover het gebouw:

> 'Overal hangen microfoons. Je gaat niet in de huiskamer zitten en met iemand praten.' (29:8)

Zelfs twee hulpverleners verklaren niet zeker te weten of de gesprekken die zij achter glas voeren met een gedetineerde niet worden afgeluisterd (19:4; 20:2); omgekeerd stellen gedetineerden dat zij ook wantrouwig staan ten opzichte van hulpverleners:

> 'Alles wat je zegt kan tegen je gebruikt worden; want je zegt iets en je slaat een paar maanden een of andere rapportage open en dan staat er iets in van psychisch dit of dat […]' (38:22)

Waar de gedetineerde aan den lijve de gevolgen van rapportages ondervindt, door Crewe ook wel aangeduid als '*the power of the pen*',[135] beseft het personeel niet altijd de impact hiervan (Crewe, 2011b: 464). Gedetineerden kunnen er nooit zeker van zijn welke informatie in rapportages wordt vastgelegd.

Onderling wantrouwen over de fysieke veiligheid
Ook tussen gedetineerden onderling bestaat er in de EBI wantrouwen. Dit wantrouwen heeft niet, zoals bij het wantrouwen tegenover de bewaarders, betrekking op de manier waarop met informatie wordt omgegaan, maar op onzekerheid over de eigen fysieke veiligheid: kan ik ervan uitgaan dat mijn medegedetineerde mij geen schade of letsel toebrengt? Enkele gedetineerden stellen nadrukkelijk dat zij zich in de EBI niet veilig voelen. Zij worden geconfronteerd op de luchtplaats en in de huiskamer met gedetineerden die zij niet kennen. Tegelijkertijd is er de instructie die het personeel heeft om bij een getalsmatig overwicht van gedetineerden niet op te treden wanneer er ruzies of vechtpartijen tussen gedetineerden zijn. Zo merkt een gedetineerde op:

> 'Qua veiligheid is het best gevaarlijk. Er is twee keer iets gebeurd. In een normale gevangenis wordt je binnen 30 seconden geholpen. Maar hier komen ze niet, ze blijven gewoon kijken. Mijn positie is dan heel gevaarlijk. Ik ben een sportman, straks sla ik en valt iemand dood.' (23:11)

Een van de ex-gedetineerden zegt dat hij een aantal jaren geleden een keer geweld gebruikt heeft tegen een medegedetineerde. Hij gaf deze een vuistslag waardoor zijn kaak brak. Hij noemt het voorbeeld om aan te geven hoe snel en gemakkelijk geweld gebruikt kan worden. Hij verwijt het personeel overigens dat zij hem tegen het slachtoffer zouden hebben opgezet. Onveiligheid in de EBI is een belangrijk punt voor de gedetineerden. Een gedetineerde geeft aan het gevoel te hebben bij conflicten met medegedetineerden aan zichzelf te zijn overgeleverd:

> 'Je moet zelf instaan voor je veiligheid. Als er nieuwkomers zijn ben je alert en wantrouwend jegens die persoon.' (22:4)

En:

> 'Sommigen hebben niks te verliezen, hebben oneindige straffen. Soms zijn er irritaties. Ik raak hier ook heel snel geïrriteerd, dat had ik nooit buiten. En als er dan zo'n sfeer komt, dan sta je er alleen voor. […] het is ook letterlijk uitgesproken: je staat er alleen voor.' (22:2)

135 Crewe omschrijft dit als volgt: 'For prisoners, "the power of the pen" is potent precisely because it is enduring and cannot be erased and because of its impact on determining their freedom.' (Crewe, 2011: 465)

Twee geregistreerde geweldsincidenten

In het collectieve geheugen van het personeel en de gedetineerden van de EBI staan twee geweldsincidenten gegrift. De twee incidenten waaraan in het eerste citaat wordt gerefereerd, hebben plaatsgevonden op de luchtplaats. Bij één van de incidenten is een gedetineerde in 1999 door een medegedetineerde herhaaldelijk zo hard tegen het hoofd geschopt en geslagen dat hij aan zijn verwondingen overleed.[136] Het slachtoffer, dat psychische problemen kende en begon met agressief gedrag, was fysiek volstrekt niet opgewassen tegen de medegedetineerde. Eerst nadat de twee andere gedetineerden die op de luchtplaats aanwezig waren, naar binnen waren geleid, ontfermde het personeel zich over het slachtoffer. Bijkomend probleem in een dergelijke levensbedreigende situatie is dat ambulances extra tijd nodig hebben om het gesloten bolwerk van de EBI te bereiken. Dat heeft in 1999 tot enige vertraging bij het ingrijpen en bij toegang tot de hulpverlening geleid. Vervolgens is volgens de directie, mede op aanbeveling van het CPT, ingezet op een snellere reactie van het personeel.[137]

In 2011 vond echter opnieuw een geweldsincident plaats op de luchtplaats, waarbij het personeel de luchtplaats niet heeft betreden. Een gedetineerde (A) viel een medegedetineerde (B) aan, sloeg en schopte het slachtoffer met zijn bergschoenen. Het slachtoffer was weerbaarder dan de gedetineerde die in 1999 het slachtoffer was van doodslag, waardoor de gevolgen van het geweld beperkt bleven. Dat doet aan het dreigende karakter van de situatie evenwel niets af. Voor het slachtoffer betekende het een schok dat het personeel, dat volgens hem met acht man zou hebben toegekeken, niet de luchtplaats betrad om hem te komen helpen. Volgens hem gebaarde en maande hij het personeel in te grijpen, maar het personeel betrad de luchtplaats niet. Pas later hoorde hij dat het personeel in een dergelijke situatie niet zou mogen ingrijpen. Hij stelt dan ook:

> 'De luchtplaats is een ideale plek om iemand te vermoorden.'

B heeft naar eigen zeggen de directie al eerder gewaarschuwd dat A het plan had opgevat om hem van het leven te beroven. Die versie wordt onderschreven door een medegedetineerde. Het is ongelukkig geweest dat B en A onder die omstandigheden samen op de luchtplaats zijn gelaten, zo oordeelde ook de beklagcommissie.[138] Toen A met zijn aanvallen begon, is het personeel afzijdig gebleven. Wel is alarm geslagen, is er naar A geroepen dat hij moest stoppen en is een

136 De medegedetineerde is ter zake van doodslag tot vier jaren gevangenisstraf veroordeeld. Zie Rechtbank 's-Hertogenbosch 23 februari 2001, LJN AB0193.

137 Zie het standpunt van de directeur, zoals verwoord in BC 21 februari 2012, *Sancties* 2013, nr. 16, m.nt. S. Sackers.

138 Het beklag is in zoverre door de beklagcommissie gegrond verklaard. Vgl. BC 21 februari 2012, *Sancties* 2013, nr. 16, m.nt. S. Sackers.

medegedetineerde op de luchtplaats toegelaten om de-escalerend op te treden. Deze bevond zich in de sluis naar de luchtplaats. Door de armen om de borst van A te slaan, maakte de medegedetineerde een einde aan het geweld. A krijgt vervolgens de opdracht de luchtplaats te verlaten. Het niet betreden van de luchtplaats in geval van een incident als dat in 2011 komt voort uit beleid dat is neergelegd in een dienstinstructie. Daarin staat over calamiteiten die niet specifiek beschreven zijn, dat:

> '(1) Uw eigen veiligheid en die van het personeel op de eerste plaats staat; (2) Het beleid is om in deze gevallen geen personen (gedetineerden en/of personeelsleden) toe te voegen aan de calamiteit (dit i.v.m. mogelijkheid op een gijzeling).'

Deze interne instructie – die bij de gedetineerden niet bekend was – stelt de veiligheid van het personeel centraal. In deze zaak is overigens afgeweken van deze interne instructie door een medegedetineerde toe te laten tot de luchtplaats. Dat zou volgens de directie de snelheid van handelen hebben bevorderd en de-escalerend hebben gewerkt.

In de interviews met enkele personeelsleden wordt gesteld dat de situatie in de EBI niet gevaarlijker is dan in andere gevangenissen, waar soms wel meer dan twintig gedetineerden vrij rondlopen onder toeziend oog van twee bewaarders. Ook onder die omstandigheden is het met de veiligheid van de gedetineerden niet goed gesteld. Maar hier staat tegenover dat de EBI gelet op het getalsmatige overwicht van het personeel de veiligheid van gedetineerden veel beter zou moeten kunnen garanderen. Een advocaat van een aantal EBI-gedetineerden formuleert dit als volgt:

> 'De kern is dat *[op de EBI red.]* de veiligheid van gedetineerden wankel is. Gedetineerden zoals X worden juist daar vastgehouden vanwege liquidatiegevaar maar de interne veiligheid is wankel.' (31:2)

5.4 De 'kosten' van het verblijf in de EBI voor de gedetineerden

Het EBI-regime heeft ten opzichte van andere gevangenisregimes enkele specifieke kenmerken die ook specifieke nadelen voor de gedetineerden met zich meebrengen. Deze 'kosten' zijn de *pains of imprisonment* in de EBI. In de eerste plaats is de EBI geen veilige plek voor de gedetineerden. De kosten van dit onderdeel van het EBI-regime zijn duidelijk: gedetineerden voelen zich niet veilig en lopen fysieke risico's. Het principe van het getalsmatige overwicht speelde bij het ontstaan van de EBI een belangrijke rol, omdat de EBI een halt zou moeten toeroepen aan gijzelingen van personeel en ontvluchtingen. Ontvluchtingen hebben niet meer plaatsgevonden, terwijl de mogelijkheid van geweld tegen het perso-

neel door het volgen van de strikte veiligheidsvoorschriften is geminimaliseerd. Maar daar staan als kosten tegenover dat een gedetineerde is overleden tengevolge van geweld op de luchtplaats en dat (ten minste) twee gedetineerden zijn verwond, onder het toeziend oog van de bewaarders.
Een tweede kostenpost betreft de strenge beperkingen van de sociale contacten met medegedetineerden en met familie, vrienden, et cetera buiten de gevangenis. De communicatie tussen de gedetineerden en hun thuisfront is transparant (bewaarders kijken en luisteren mee); de duur van de gesprekken bij de bezoeken en het telefoneren wordt niet bepaald door de behoeften van de betrokken personen, maar door de regels van het huis. Het is in de EBI moeilijker dan in andere gevangenissen om de sociale contacten met de buitenwereld in stand te houden.
Een derde kostenpost betreft het artificiële karakter van de EBI. Alle contacten van gedetineerden met de buitenwereld worden gecontroleerd. Intieme zaken zoals de inhoud van telefoongesprekken met geliefden worden beluisterd, bekeken en beoordeeld. Ook de gebruikelijke wijze van controle (fouilleren, celinspectie, visitatie, en dergelijke) maakt een inbreuk op de intimiteit van de gedetineerden. Gedetineerden leven in een gesloten, prikkelarme omgeving, die ver weg staat van het gewone leven. Weliswaar kunnen de gedetineerden televisie kijken en elke dag een krant lezen, maar dit doet aan het onnatuurlijke van de situatie niet af.
De drie genoemde kenmerken kunnen tijdelijke of blijvende effecten hebben op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de EBI-gedetineerden. Tijdens de interviews maken de gedetineerden opmerkingen over de veranderingen die zij hebben doorgemaakt. Sommigen spreken van psychische gevolgen, zoals verlies van concentratievermogen, grotere prikkelbaarheid, vergeetachtigheid. Een ander vergelijkt zijn fysieke situatie enkele maanden na zijn vertrek uit de EBI als het genezen van een zware griep. Kerkhof et al. (2003: 45-55) constateren ook dat EBI-gedetineerden in een prikkelarme omgeving leven, waardoor zij onder meer slechter cognitief functioneren en meer aan depressiviteit lijden dan gedetineerden uit een ander regime (Beperkt Gemeenschapsgeschikte Gedetineerden (BGG)).
Naast deze drie 'kosten' zijn er ook enkele positieve bijeffecten van met name de strikte controle op contrabande en van de regelmaat van het regime. Het is vrijwel uitgesloten dat EBI-gedetineerden de beschikking hebben over drugs en alcohol. Uit de regelmatig gehouden urinecontroles blijken de EBI-gedetineerden altijd negatief te scoren, dat wil zeggen dat er geen sporen worden aangetroffen van alcohol- en drugsgebruik. Samen met het strikte regime dat bevorderlijk is voor regelmaat in het dagelijks leven, kan dit een positieve bijdrage leveren aan de algehele gezondheidstoestand van de gedetineerde. Dit stemt overeen met een van de bevindingen van Kerkhof et al. (2003: 48). Zij stellen dat de gedetineerden in de EBI een beter rust- en activiteitenritme hebben en een gezonder levensritme aanhouden dan gedetineerden van een afdeling waarin beperkt gemeenschapsgeschikte gedetineerden zijn gehuisvest. Dat de gemiddelde EBI-

gedetineerde in vergelijking met andere gedetineerden betrekkelijk gezond is, blijkt uit de managementgegevens van de PI Vught. EBI-gedetineerden blijken betrekkelijk laag te scoren op het doen van een beroep op de medische en psychologische zorg. Ter relativering kan hierbij worden opgemerkt dat het eerdergenoemde wantrouwen jegens hulpverleners en de toezichthoudende maatregelen die met een consult gepaard gaan gedetineerden ervan kunnen weerhouden een beroep te doen op hulpverleners. Ook hebben de gedetineerden meer tijd en rust ter beschikking om zich te wijden aan bijvoorbeeld hobby's en aan het voorbereiden van hun terechtzitting.

5.5 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk bespraken wij de pijnpunten (kosten) van het EBI-regime voor de gedetineerden. Zij hebben last van de spanning tussen het gebrek aan privacy waaraan zij onderhevig zijn (alle doen en laten wordt buiten de cel geregistreerd) en de geheimhouding die het personeel laat bestaan over hun handelen. Als gevolg van de vele restricties waaraan de contacten met de wereld buiten de EBI zijn onderworpen, kost het de gedetineerden moeite sociale relaties in stand te houden met familie, echtgenotes en vrienden. De gedetineerden leven in een artificieel, prikkelarm wereldje en ondervinden daar naar eigen zeggen de nodige fysieke en psychische gevolgen van. Het belangrijkste pijnpunt is het gevoel van onveiligheid binnen de EBI. Er bestaat wantrouwen ten aanzien van medegedetineerden en de incidenten uit het verleden laten zien dat escalaties ernstige gevolgen kunnen hebben. De beperkingen in de mogelijkheden tot ingrijpen van het personeel, maakt dat de gedetineerde zich voelt overgeleverd aan medegedetineerden en vooral aan zichzelf.
Naast deze pijnpunten geeft het EBI-regime ook meer regelmaat in het dagelijkse leven van de gedetineerde, wat bijdraagt aan de algehele gezondheidstoestand. Er wordt weinig beroep gedaan op medische en psychische zorg. In de EBI is in vergelijking met andere regimes daarbij meer tijd en rust te vinden, ter besteding aan hobby's of het voorbereiden van de eigen rechtszaak.

6 De EBI in balans? Conclusies en aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk staat in het teken van de beantwoording van de centrale vraag van het onderzoek: welke prijs wordt betaald voor het bereiken van de doelstelling van de EBI (geen gijzelingen, geen ontvluchtingen)? Als eerste worden de antwoorden weergegeven op de onderzoekvragen 1 tot en met 4 (par. 6.1). Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 de vraag aan de orde gesteld of er gezien de kosten van het EBI-regime een (te) hoge prijs voor de EBI wordt betaald. Is er een balans tussen de kosten en de resultaten? Aan het slot van paragraaf 6.2 worden twee aanbevelingen gedaan tot het bereiken van een betere balans tussen de baten (het bereiken van de doelstelling) en de kosten die hiermee gepaard gaan.

6.1 De beantwoording van de vier onderzoeksvragen

1. Wat is de ontstaansgeschiedenis van de EBI, wat zijn de specifieke kenmerken van het EBI-regime, en wat zijn de financiële kosten?

De EBI is opgericht in een periode waarin veel ontvluchtingen plaatsvonden uit Extra Beveiligde Afdelingen van enkele gevangenissen. Soms gingen deze ontvluchtingen gepaard met gijzelingen van personeelsleden of met gebruik van geweld. In 1993 wordt besloten om definitief paal en perk te stellen aan deze ontvluchtingen. Er wordt een aparte gevangenis ingericht met een – voor Nederlandse begrippen – zwaar beveiligingsregime. Deze gevangenis is uitsluitend bedoeld voor zeer vluchtgevaarlijke gedetineerden. Het doel van deze EBI is om ontvluchtingen van deze gedetineerden tegen te gaan en te voorkomen dat daartoe geweld tegen personeel wordt gebruikt. Bij de inrichting van het gebouw en bij het ontwerp van het regime zijn lessen getrokken uit de eerdere ontvluchtingen. In dit opzicht kunnen de (extreem) vluchtgevaarlijke gedetineerden gezien worden als de 'architecten' van de EBI.

De EBI heeft aan haar doelstellingen (geen ontvluchtingen en gijzelingen meer) voldaan. Vanaf 1993 tot heden zijn er vanuit de EBI geen gijzelingen, ontvluchtingen of pogingen daartoe geweest. Uit andere gesloten gevangenissen zijn daarentegen wel gedetineerden ontvlucht. In de periode 2006 tot en met 2011 hebben 22 ontvluchtingen plaatsgevonden. Meestal vonden deze ontvluchtingen plaats

met behulp van werktuigen (zaag, laken, etc.) of door middel van een geslaagde persoonsverwisseling. De modus operandi zou in alle 22 gevallen in de EBI niet mogelijk zijn geweest of in elk geval niet succesvol zijn geweest. Dit bewijst op zichzelf dus wel het bestaansrecht van de EBI. De vraag is echter of het bij wijze van spreken ook een onsje minder kan. Wordt er niet een (te) hoge prijs betaald voor het beletten van ontvluchtingen en gijzelingen?

De huidige 'beleidstheorie' van de EBI is de tegenpool van een penitentiaire theorie die in de jaren zeventig van de vorige eeuw opgeld deed. Volgens deze theorie zouden gedetineerden de illusie moeten kunnen hebben dat ontvluchten mogelijk is. Want als ze denken dat zij kunnen ontvluchten wordt een appèl gedaan op hun zelfdwang. Franke noemt deze nadruk op en vertrouwen in zelfdwang een van de belangrijkste ontwikkelingen in het denken over de naoorlogse gevangenisstraf (Franke 1990: 635 e.v.). Halfopen gevangenissen en gevangenissen zonder buitenmuren zijn hiervan de tastbare voorbeelden. Wanneer je een gedetineerde de illusie van de mogelijkheid te ontvluchten immers zou ontnemen, kan hij uitgroeien tot een 'desperado'. Het regime van de EBI is de totale ontkenning van deze theorie. De grondslag van dit regime is dat gedetineerden juist elke illusie op ontvluchten ontnomen moet worden. Zowel de huisregels als de architectuur van de EBI maken de nieuwkomers onmiddellijk duidelijk dat ontvluchten onmogelijk is. Van een beroep op zelfdwang is geen sprake. De EBI legt veel vrijheidsbeperkingen op aan gedetineerden, zonder dat er ook maar de geringste keuzemogelijkheid aan hen wordt geboden.

De EBI is een aparte zelfvoorzienende kleinschalige accommodatie. De gedetineerden hebben geen activiteiten buiten het gebouw en worden slechts om enkele dwingende redenen, zoals het bijwonen van een terechtzitting of het ondergaan van een medische behandeling, tijdelijk uit de EBI geplaatst.

Een van de belangrijkste specifieke kenmerken van het EBI-regime is dat de contacten tussen gedetineerden en de buitenwereld (bezoek, post, telefoon) volledig gecontroleerd worden door de piw'ers. Gesprekken worden meegeluisterd en post wordt opengemaakt en gelezen. Een tweede karakteristiek is dat ook de contacten binnen de EBI tussen de gedetineerden onderling of met de inrichtingswerkers aan strenge restricties gebonden zijn. Gedetineerden kunnen in individueel regime geplaatst worden (waardoor zij hun detentie in isolement uitzitten) en mogen met in totaal maximaal vier medegedetineerden in beperkte gemeenschap doorbrengen. Het gevaar van gijzelingen van personeel en/of van geweldgebruik tegen het personeel wordt teruggedrongen door het aantal *face to face* contacten te verminderen, onder andere met behulp van glaswanden, maar ook door het strikt hanteren van het *remote control*-principe. Bovendien, wanneer er meer dan één gedetineerde op de luchtplaats of in andere ruimtes is, mogen piw'ers deze ruimte niet betreden, zelfs niet als er een conflict of vechtpartij tussen de gedetineerden is uitgebroken. Op deze wijze wordt voorkomen dat gedetineerden de kans krijgen één of meer personeelsleden te gijzelen.

2. Wat is de rechtspositie van de EBI-gedetineerden en wat zijn de juridische 'kosten' van het regime?

In hoofdstuk 3 is uitvoerig ingegaan op de rechtspositie van de EBI-gedetineerden. Het veiligheidsregime van de EBI heeft geleid tot een groot aantal normen; de regelgeving voorziet in ingrijpende bevoegdheden voor de directeur van de PI Vught en in beperkingen van de rechten en vrijheden van de gedetineerden. Vanuit juridisch perspectief bezien waren de 'kosten' van enkele maatregelen naar het oordeel van de rechter te hoog. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is een tweetal uitspraken van het EHRM (2003) waarin het toenmalige beleid, dat de EBI-gedetineerden bovenop de vele controlemiddelen stelselmatig werden gevisiteerd, in strijd werd geacht met de menselijke waardigheid. Ook het (aanvankelijk) ontbreken van elke mogelijkheid van bezoek zonder glazen scheidingswand met levenspartners en eerstegraadsfamilieleden is intussen op grond van rechterlijke uitspraken aangepast, zij het op een wijze die door gedetineerden veelal als niet minder ingrijpend wordt ervaren. Een in het licht van het EVRM belangrijk probleem vormt de interne veiligheid van gedetineerden. Het feit dat EBI-gedetineerden niet direct bescherming krijgen van bewaarders wanneer er vechtpartijen zijn tussen gedetineerden lijkt op gespannen voet te verkeren met artikel 2 EVRM (recht op leven) of artikel 3 EVRM (verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling). Ook het ontbreken van de mogelijkheid van arbeid is problematisch. In paragraaf 6.2 komen wij op dit punt nog terug.

3. Hoe voeren penitentiaire inrichtingswerkers (piw'ers) het regime in de praktijk uit en welke 'kosten' brengt dit mee?

De vele huisregels waaraan de gedetineerden zich moeten houden, zijn ook voor de piw'ers een keurslijf. Veel van de dagelijkse werkzaamheden van de piw'ers bestaan uit controleren, fouilleren en in bepaalde omstandigheden ook visiteren. Zij zijn zich ervan bewust dat enkel een formele benadering niet de manier is om de orde te handhaven en dat het van belang is dat er werkbare relaties met de gedetineerden onderhouden kunnen worden. Dat wil zeggen dat de piw'ers 'het grijze gebied' betreden waarin de regels niet al te letterlijk worden toegepast. Zij proberen in hun optreden 'humaan' te zijn, door bijvoorbeeld rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elke gedetineerde, in plaats van botweg regels toe te passen. Maar tegelijkertijd hebben zij argwaan en wantrouwen ten opzichte van gedetineerden. Zij zijn er bijvoorbeeld beducht voor dat zij door de gedetineerden tegen elkaar uitgespeeld worden en dat kan ertoe leiden dat zij toch één lijn trekken in hun bejegening van de gedetineerden.

Kenmerkend voor de EBI is dat alle contacten en activiteiten van de piw'ers in duoverband gedaan worden. Een bedoeld of onbedoeld gevolg hiervan is dat piw'ers ook elkaar kunnen controleren wanneer zij het grijze gebied betreden. Vanwege deze manier van werken is er een totaal andere ratio tussen piw'ers en gedetineerden dan in gewone gevangenissen. Dit komt tot uitdrukking in de gemiddelde kosten per cel. De normprijs voor een EBI-cel is bijna € 560 per dag

per cel. In normale gevangenissen bedraagt dit bijna €160. Veel van deze dure cellen worden niet gebruikt. In de afgelopen jaren zijn gemiddeld negen cellen in gebruik. De EBI heeft een capaciteit van 18 cellen.
Wij verwachtten dat het werken in de EBI voor de piw'ers gepaard zou gaan met hoge kosten, omdat het werk enerzijds routineus, anderzijds onveilig en belastend zou zijn. Maar onveiligheid en zware werkbelasting zijn niet de 'kosten' van het werken in de EBI. Dit blijkt in de eerste plaats uit de gesprekken en interviews met de piw'ers. Zij oordelen positief over het werken in de EBI; zij vinden hun werk veilig en vinden het werken in koppels prettig. Deze tevredenheid van de respondenten wordt ondersteund door diverse indicatoren, zoals lange dienstverbanden en relatief laag ziekteverzuim. Het werken in de EBI brengt geen extra kosten mee, maar dat wil niet zeggen dat het niet belastend zou zijn. Integendeel, het werk is gecompliceerd vanwege de verschillende competenties die van de werkers gevraagd worden.

4. Hoe ervaren gedetineerden hun verblijf in de EBI en welke 'kosten' ondervinden zij?
EBI-gedetineerden ervaren de dagelijkse celinspecties, afgeluisterde telefoongesprekken, fouilleringen en visitaties als inbreuken op de intieme, persoonlijke levenssfeer. Alles wat normaliter vertrouwelijk en intiem is, is in de EBI openbaar. Een gedetineerde noemt als voorbeeld een piw'er die ongevraagd een opmerking maakt over de inhoud van een met zijn vrouw gevoerd telefoongesprek.
Tijdens de interviews spreken de gedetineerden over hun wantrouwen in het personeel. Dit wantrouwen heeft vooral betrekking op de bestaande onzekerheid over de vraag of bewaarders wel het goede met hen voor hebben; hoe gaan zij om met de gegevens die zij verzamelen? Ook tussen de gedetineerden onderling is er veel wantrouwen. Er is met name onzekerheid over de eigen veiligheid. Zij weten dat zij in een inrichting zitten voor zware criminelen. Eerdere geweldsincidenten tussen gedetineerden staan in het collectieve geheugen gegrift van het personeel en de gedetineerden in de EBI. De gedetineerden zijn zich ervan bewust dat het principe van het getalsmatige overwicht betekent dat zij niet direct beschermd worden als zij op de luchtplaats worden aangevallen door een (psychotische) medegedetineerde. Dit gevoel van onveiligheid is een belangrijk pijnpunt van de gedetineerden. Daarnaast ondervinden de gedetineerden in het aanknopen en onderhouden van hun sociale relaties last van de restricties waaraan zij zijn onderworpen. Hierbij wordt gewezen op de bezoekfaciliteiten (bezoek achter glas) en het beperkte aantal belminuten dat hen wekelijks ter beschikking staat. Ten slotte zeggen zij nadeel te ondervinden van het afgesloten, prikkelarme wereldje waarin zij momenteel leven. Zij wijzen erop dat zij hiervan fysieke en psychische gevolgen ondervinden. Anderzijds blijkt dat de EBI-gedetineerden betrekkelijk laag scoren op het inroepen van medische hulp. Het feit dat er binnen de EBI geen drugs en alcohol kunnen worden binnengesmokkeld, heeft een positief effect op de gezondheidstoestand.

6.2 Wordt voor het bereiken van de doelstellingen van de EBI een (te) hoge prijs betaald?

In de afgelopen twintig jaar heeft de EBI ten opzichte van andere, gesloten gevangenissen haar bestaansrecht bewezen. Immers, in de EBI zijn geen gijzelingen en ontvluchtingen geweest, waar elders wel gedetineerden zijn ontvlucht. De vraag is echter of er sprake is van 'overkill'; worden gedetineerden onnodig aan bepaalde restricties onderworpen of wordt te veel waarde gehecht aan het veiligheidsbelang, dat wil zeggen aan het voorkomen van ontvluchtingen, ook al gaat dit ten koste van andere belangen? Wanneer is het plafond bereikt als het gaat om het treffen van maatregelen om ontvluchtingen te voorkomen? Uiteindelijk berust het antwoord op dergelijke vragen op een normatief-politieke afweging, waarvoor wij in dit onderzoek vooral de bouwstenen kunnen aandragen. Er zijn echter twee kwesties waarover wij als empirische onderzoekers graag een oordeel uitspreken. In de eerste plaats betreft dit de interne onveiligheid in de EBI. De tweede kwestie betreft de herijking van de beleidstheorie van de EBI. Beide kwesties gaven ons aanleiding om beleidsaanbevelingen te doen.

Interne veiligheid

In hoofdstuk 5 kwam aan de orde dat zich op de luchtplaats verschillende geweldsincidenten tussen gedetineerden hebben voorgedaan, waarvan één met dodelijke afloop. Personeelsleden hebben de luchtplaats pas betreden nadat het kwaad al was geschied. Het niet betreden van de luchtplaats komt voort uit beleid dat is neergelegd in een dienstinstructie. Daarin staat over calamiteiten die niet specifiek beschreven zijn, dat:

> '(1) Uw eigen veiligheid en die van het personeel op de eerste plaats staat; (2) Het beleid is om in deze gevallen geen personen (gedetineerden en/of personeelsleden) toe te voegen aan de calamiteit (dit i.v.m. mogelijkheid op een gijzeling).'

Het is de vraag of het volgen van de dienstinstructie van de EBI tot gevolg kan hebben dat strijd optreedt met het EVRM. Daarbij moet wel worden bedacht dat de dienstinstructie zich niet richt tot gedetineerden, maar tot personeel en bovendien voorschriften van algemene aard bevat en geldt als een richtlijn waarvan kan worden afgeweken. Dat neemt niet weg dat het EHRM zich in een concrete zaak wel inhoudelijk kan buigen over de vraag of sprake is van een schending van artikel 2 (recht op leven) dan wel artikel 3 EVRM (verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling). De advocate van de in 2011 aangevallen gedetineerde heeft na de uitspraak van de beroepscommissie aangekondigd dat ze namens haar cliënt het Straatsburgse hof zal adiëren. Zij kan zich daarbij gesteund weten door rechtspraak van het Europese Hof.[139] Die brengt

139 Zie onder meer EHRM 10 februari 2011, EHRC 2011, afl. 81, m.nt. Boone.

mee dat als zich een geweldsincident voordoet waarbij een gedetineerde een andere medegedetineerde letsel toebrengt, de overheid zal moeten aantonen dat zij er alles aan gedaan heeft om de veiligheid van de ingeslotenen te waarborgen. Het is de vraag of aan deze positieve verdragsverplichting in beide luchtplaatsincidenten is voldaan.[140] In beide gevallen was sprake van geweld tussen gedetineerden, waarbij de kans op een gijzelingssituatie, hoewel nooit uitgesloten, als zeer laag kon worden ingeschat. Er was bovendien een overtal aan personeelsleden beschikbaar die de luchtplaats hadden kunnen betreden. In situaties als deze zou naar ons oordeel de interne veiligheid van de personen die de overheid onder haar hoede heeft genomen zwaar moeten wegen en zouden de bouwtechnische factoren en de instructies moeten voorzien in de mogelijkheid van onverwijld optreden door het personeel zelf. De dienstinstructie komt voort uit een begrijpelijk, maar zeer ver doorgevoerd streven gijzelingen van personeel te voorkomen. Naar ons oordeel zal echter in de uitzonderlijke omstandigheid dat een gedetineerde door een medegedetineerde in een levensbedreigende situatie wordt gebracht het personeel moeten trachten deze situatie te beëindigen, zo nodig door zelf te interveniëren. Het spreekt vanzelf dat de keuze van gedetineerden die samen luchten eveneens uit een oogpunt van interne veiligheid belangrijk is. In 2011 zijn in dit verband signalen dat er een geweldsincident op de luchtplaats zou gaan plaatsvinden kennelijk onderschat.

Op grond hiervan is onze aanbeveling om de procedures zodanig te wijzigen dat gedetineerden in levensbedreigende situaties door een overtal van personeel worden beschermd. Daartoe bestaat op grond van artikel 2 EVRM al een positieve verdragsverplichting.

Valse lucht uit het regime halen

De directie van de EBI heeft in de loop van de jaren een aantal versoepelingen van het regime doorgevoerd, soms gedwongen door rechterlijke uitspraken, soms op eigen initiatief. Belangrijk is het terugbrengen van het aantal visitaties. In het verleden werd ook gevisiteerd op momenten waarop niet voorstelbaar was dat de gedetineerde in de gelegenheid was geweest om voorwerpen mee te voeren. Dat komt de rationaliteit en daarmee de legitimatie van het regime niet ten goede. De huidige praktijk van de visitaties leidt nauwelijks tot klachten, terwijl niet aannemelijk is dat aan veiligheid in relevante mate is ingeboet. In dat opzicht zouden de wijzigingen in de praktijk van de visitaties een blauwdruk kunnen vormen voor de omgang met andere scherpe kanten van het regime. Daartoe behoort het bezoek achter glas van de levenspartner en de eerstegraads bloedverwanten. De gedachte dat 'in elke luier semtex kan zitten' was wellicht in de beginperiode van de EBI nuttig om de radicaal andere benadering van de EBI ten aanzien van het voorkómen van ontvluchtingen ingang te doen vinden,

140 Zie ook de noot van Sackers onder BC 21 februari 2012, *Sancties* 2013, nr. 16.

maar kan tegenwoordig niet meer als maatstaf voor een rationele beveiligingspolitiek worden gehanteerd. Voor en na het bezoek kan de gedetineerde gevisiteerd worden. Bovendien kan toezicht op het bezoek worden gehouden. De enkele mogelijkheid om een hand te geven aan de vaste levenspartner en bijvoorbeeld het kind van de gedetineerde, komt in het licht van de veiligheidsmaatregelen waarmee het bezoek is omgeven onnodig beperkend voor. In het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou moeten worden gezocht naar een minder ingrijpende beperking. De mogelijkheid van een omhelzing zou een aanzienlijke verbetering betekenen van de omstandigheden waaronder het bezoek plaatsvindt, terwijl het niet aannemelijk voorkomt dat daaraan onverantwoorde risico's zouden zijn verbonden.
Bovenstaande irrationele maatregelen krijgen een schijn van rationaliteit door de beleidstheorie waarop deze is gebaseerd. Het is de beleidstheorie die de volledige omkering is van de penitentiaire wijsheid uit de jaren zeventig van de vorige eeuw dat elke gedetineerde de illusie moest kunnen hebben dat hij zou kunnen ontvluchten. De omkering van deze wijsheid rechtvaardigt in feite alle beperkende maatregelen. Immers, ook irrationele maatregelen (zoals fouilleren na ontvangst bezoek achter glas) worden dankzij de beleidstheorie rationeel, omdat het een bijdrage levert aan het wegnemen van illusies. Kortom, deze beleidstheorie brengt geen plafond aan in het regime. Daarentegen zet de beleidstheorie de deur open voor allerhande overdreven veiligheidsmaatregelen.

Onze aanbeveling is om de 'valse lucht uit het regime te halen' door regels en praktijken te schrappen die niet rationeel zijn. De beleidstheorie van de EBI is aan herijking toe.

Bijlage 1
Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter	
Em. Prof. Dr. A.J.A. Felling	Radboud Universiteit Nijmegen – Sectie Methoden van de Faculteit der Sociale Wetenschappen
Leden	
Drs. C.S. van Nassau	Ministerie van Veiligheid en Justitie – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dr. A.A. van den Hurk	Dienst Justitiële Inrichtingen
Prof. Mr. P.H.P.H.M.C. van Kempen	Radboud Universiteit Nijmegen – Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Drs. B.J. Nieuwenhof	Dienst Justitiële Inrichtingen
Mr. J.J. Serrarens	Advocatenpraktijk Universiteit Maastricht
Dr. A.J.E. Dirkzwager	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving
Dr. Ir. J.L.T. Blank	TU Delft – Faculteit der Techniek, Bestuur en Management
Drs. I.P.S. Cornelis	Ministerie van Veiligheid en Justitie – Directie Sanctie- en Preventiebeleid

Bijlage 2
Topiclijst t.b.v. interview met penitentiair inrichtingswerker (piw'er)

Topiclijst evaluatieonderzoek EBI
Penitentiair Inrichtingswerker

I. Algemene gegevens
Personalia:
Periode/duur functie:
Opleiding/achtergrond:
Korte beschrijving loopbaan:

II. Karakteristieken van het werk in de EBI
(in grote lijnen de kenmerken van het werk)
- Wat is karakteristiek aan het werk in de EBI? In vergelijking met andere PI afdelingen/units?
- Wat is de motivatie om juist binnen de EBI te werken?
- Wat zijn de moeilijke aspecten van het werk op de EBI (scherp blijven in zeer routinematige context)?
- Hoe zou de 'gemiddelde' EBI-gedetineerde de EBI typeren?

III. Ontwikkelingen binnen het EBI-regime
- Welke ontwikkelingen/verschuivingen worden gezien ten aanzien van zwaarte en striktheid in het hanteren van het regime, de regels?
- Zijn er sedert de oprichting van de EBI veranderingen geweest in dagprogramma, bejegening?
- Welke verschuivingen worden gezien met betrekking tot humanisering van het regime?
- Op welke wijze anticipeert de respondent op deze verschuivingen en wat doen deze verschuivingen in het dagelijkse werk?

IV. Contact met gedetineerden
- Hoe verloopt het contact met de gedetineerden: vaak contact/hoe lang/aard en inhoud gesprek; zijn er onderwerpen die vermeden worden; in hoeverre geeft de piw'er persoonlijke informatie bloot?
- Ervaringen met letterlijke en figuurlijke afstand in contact?

- In hoeverre speelt argwaan/achterdocht een rol in het contact?
- Hoe verhouden beveiligingsopdrachten en bejegeningsopdrachten zich ten opzichte van elkaar in het contact met de gedetineerden?
- Op welke wijze probeert de respondent te weten wat er bij de gedetineerden leeft? Hoe wordt gereageerd op signalen dat het met een gedetineerde niet zo goed gaat (rapportage/doorverwijzen)?
- Hoe denkt de respondent dat de gedetineerde zich weet te handhaven binnen het regime van de EBI?
- In hoeverre wordt het *remote controle*-principe (nog) gehanteerd (= onbegeleid transporteren en contact op afstand gedetineerden)? Hoe staat de respondent daar tegenover?

V. Psychische belasting van het werk

Emotionele/geestelijke belasting:

- Welke taken/werkzaamheden worden als stresserend ervaren?
- Is er sprake van accumulatie van stressinvloeden? Op welke wijze merkbaar?
- Piw'er ziet alles en wordt zelf ook veel bekeken door collega's en gedetineerden. Hoe wordt dat ervaren?
- Welke vaardigheden moet je hebben om met deze belasting te kunnen omgaan?

Morele dilemma's:

- De respondent als uitvoerder van een achterdochtig regime.
- Beveiligen versus humaniteit; visitaties, bezoek van familie en advocaat achter glas.

Sociale effecten:

- Thuisfront kan vaak onvoldoende ingezet worden als steunbron (geheimhouding/privacy en veiligheid).
- Wat doet de respondent aan afscherming/beveiliging van eigen leefmilieu?
- Worden zij door de organisatie extra beschermd (bijv. afscherming persoonsgegevens)?
- Hoe wordt de maatschappelijke druk ervaren in discussies binnen de privésfeer; hoe grenst de respondent zich af?

VI. Professionaliteit van de piw'er

- Contactdoelstellingen zouden procedureel en contactueel uitgewerkt worden. Wordt dit ook zo gehanteerd? Hoe wordt dit ingezet/toegepast?
- Professioneel bejegenen en dynamisch beveiligen?
- Welke professionele beslisruimte heeft de respondent in relatie tot de regels (niet alles is voorgeschreven)?
- Hanteren van veiligheidsrisico's?

- Omgaan met tegenwerking van gedetineerden? Welke sancties worden opgelegd?
- Specifieke scholing/opleiding/mogelijkheden van inter- en supervisie?

VII. Cultuur op de werkvloer

Cultuur piw'ers onderling:

- Aard van collegiale samenwerking (nauw? Vaste koppels?).
- Overeenstemming of afwijkende visies t.a.v. beveiligen – bejegenen – humaniteit.
- Is er ruimte voor afwijkende en kritische uitlatingen onder het personeel?
- Hoe staat men tegenover roulatie van piw'ers en roulatie gedetineerden?
- Voelt men zich voldoende 'veilig' binnen het team en bij het management om psychische belasting bespreekbaar te maken?

Cultuur piw'er – organisatie/management:

- Voelt men zich voldoende ondersteund door het management om psychische belasting/kritische en/of afwijkende uitlatingen bespreekbaar te maken?
- Wat is de leidinggevende stijl van de manager en hoe wordt dat ervaren binnen het werk?
- Geeft het management voldoende steun en richting aan het handelen?
- Is er voldoende ruimte om calamiteiten/incidenten/persoonlijke ervaringen binnen het werk te bespreken? Op welke wijze gebeurt dit? Is dat naar tevredenheid?

VIII. Incidenten

- Ervaringen/betrokkenheid met één of meer incidenten.
- Hoe wordt hierop gereageerd (denk o.a. aan verzet, sancties, ruchtbaarheid):
- door respondent;
- door gedetineerde;
- door leidinggevende/management.

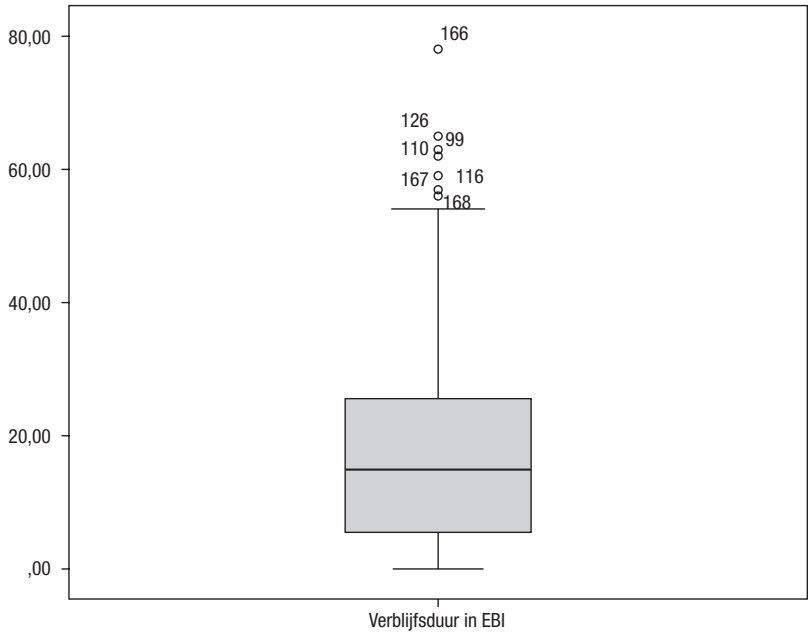
Bijlage 3
Aandachtspuntenlijst t.b.v. analyse ontvluchtingen gevangeniswezen

Incident [datum]	
1. algemene informatie	
1.1 Tijdstip (& dag) incident	
1.2 Tijdstip (& dag) melding	
1.3 Plaats incident	
1.4 Naam inrichting (& afd)	
1.5 Beveiligingsniveau inrichting	
1.6 Melding bijzonder voorval aanwezig (ja/nee)	
2. gegevens justitiabele ['x', dit onderdeel herhalen indien meer justitiabelen]	
2.1 VIP-nummer	
2.2 Geslacht	
2.3 Nationaliteit	
2.4 Geboortedatum	
2.5 Geboorteplaats (& land)	
2.6 Gehuwd	
2.7 Verslaafd (soort)	
2.8 Indicatie TBS	
2.9 Begindatum detentie/maatregel (betreffende inrichting)	
2.10 Begindatum detentie/maatregel (voorafgaand)	
2.11 Artikel(en)	

2.12 Opgelegde straf/maatregel	
2.13 Insluitingstitel	
2.14 Datum VI	
2.15 Bijzonderheden	
2.16 Inschatting recidivegevaar	
2.17 Lijst GVM (ja/nee)	
2.18 Eerdere ontvluchtingen	
2.19 Indicatie regime (bv. potentieel ISD, inschaling)	
3. ontvluchting	
3.1 Soort incident	
3.2 Omschrijving incident	
3.3 Modus operandi	
3.4 Bijzondere omstandigheden	
3.5 Aantal aanwezige PIW'ers	
3.6 Aantal aanwezige gedetineerden	
3.7 Ondernomen acties en maatregelen (door inrichting)	
3.8 Geweld (mate/soort)	
3.9 Ontvluchting alleen/met anderen (n)	
3.10 Medewerking binnenuit	
3.11 Medewerking buitenaf	
4. (hoe) had incident voorkomen kunnen worden	
5. overige bijzonderheden	

Bijlage 4
Tabellen en figuren

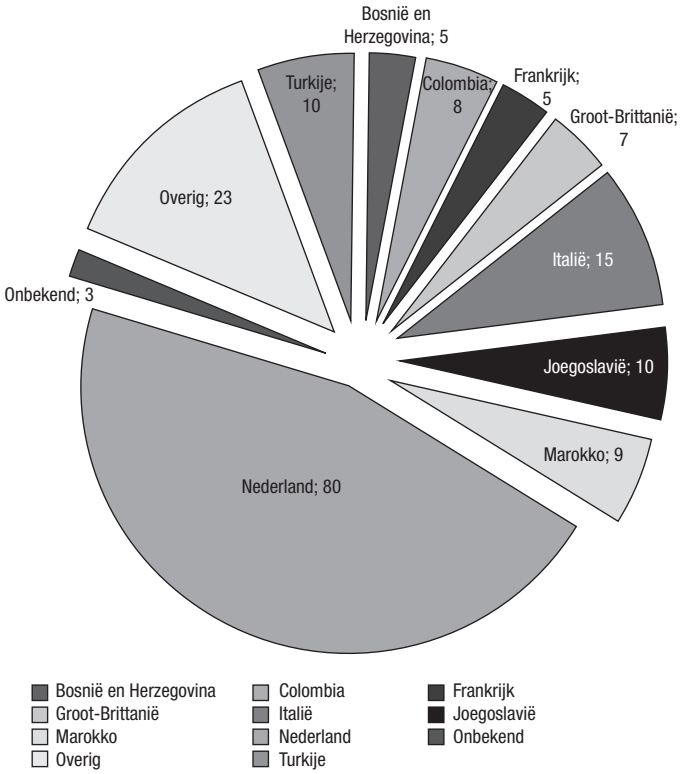
Figuur 3 De verblijfsduur van gedetineerden in de EBI in maanden (1993-2012, N=175) (Peildatum 31-3-2012)



Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen statistische bewerking

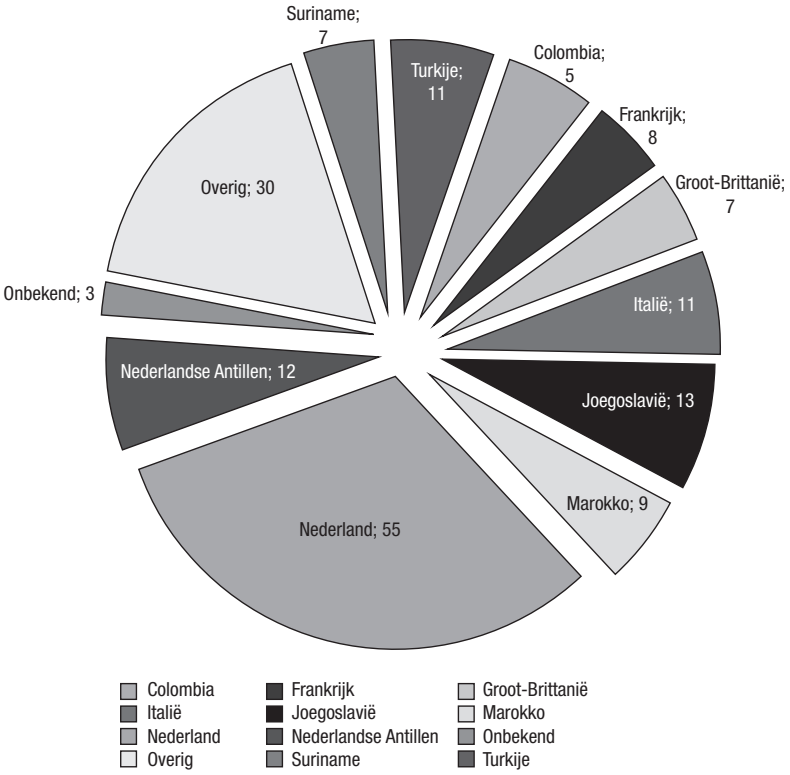
Toelichting: in figuur 3 wordt met behulp van een boxplot inzicht gegeven in de spreiding van de verblijfsduur (in maanden, weergegeven op de y-as) van de gedetineerden. Bovenin de figuur zijn verder zeven *outliers* (afwijkende waarden) te zien. Dat zijn de zeven getallen die verwijzen naar de betreffende gedetineerden (bijv. gedetineerde 166, die 78 maanden in de EBI verblijft).

Figuur 4 Nationaliteit van gedetineerden in de EBI (1993-2012, N=175) (Peildatum 31-3-2012)



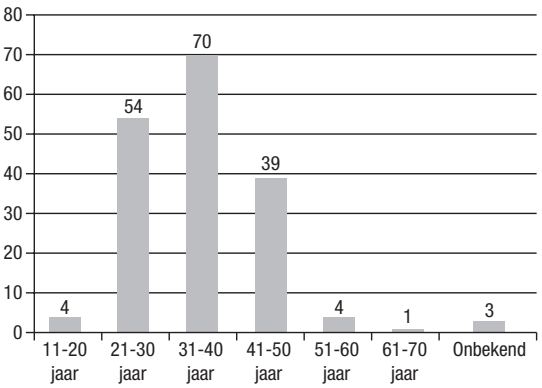
Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 5 Geboorteland van gedetineerden in de EBI (1993-2012, N=175) (Peildatum 31-3-2012)



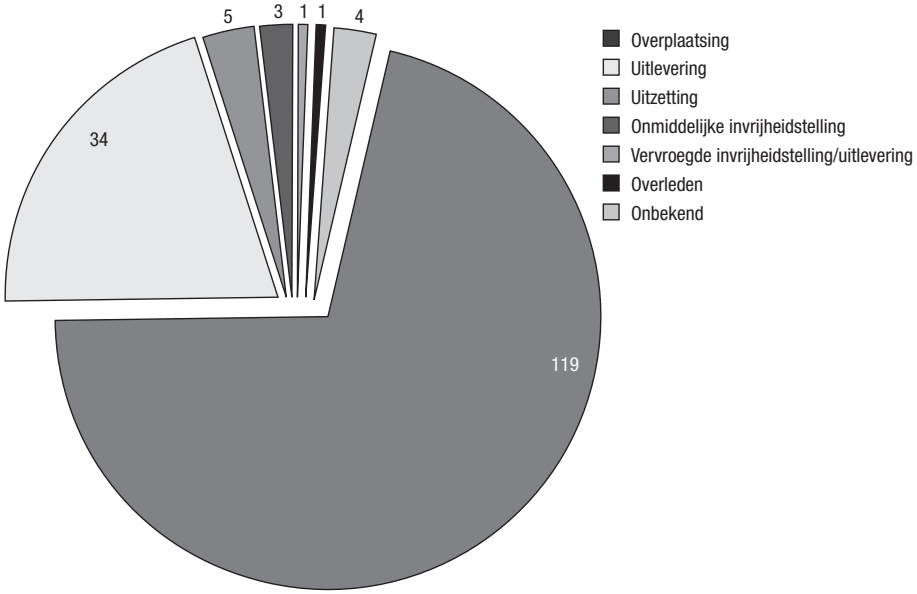
Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 6 Leeftijden van gedetineerden bij inschrijving in de EBI (1993-2012, N=175) (Peildatum 31-3-2012)



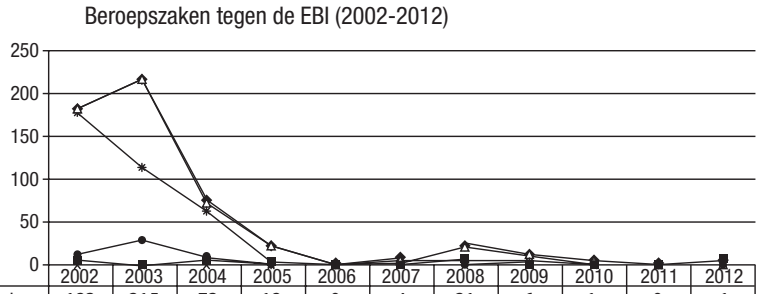
Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 7 Redenen tot uitschrijving van gedetineerden in de EBI (1993-2012, N=167) (Peildatum 31-3-2012)



Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 8 Beroepszaken tegen de EBI (2002-2012)[141]

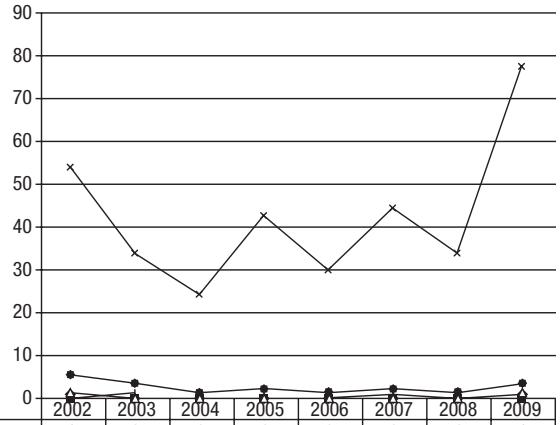


	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal aantal beroepzaken	183	215	73	18	0	4	21	6	1	0	1
Beroep vanuit directeur	4	0	5	1	0	0	4	0	0	0	1
Beroep vanuit gedetineerde	179	215	68	17	0	1	17	6	1	0	0
Niet ontvankelijk	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Ongegrond	167	109	56	3	0	4	3	3	1	0	0
Gegrond	11	34	5	1	0	0	0	0	0	0	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

141 Indien beroepen (dit geldt overigens ook voor het eerder gegeven overzicht van beklagen) niet in het jaar van indiening kunnen worden afgehandeld, worden deze meegenomen naar het daaropvolgende jaar. Dit biedt een verklaring voor discrepantie tussen aantallen ingediende beroepen en gedane uitspraken.

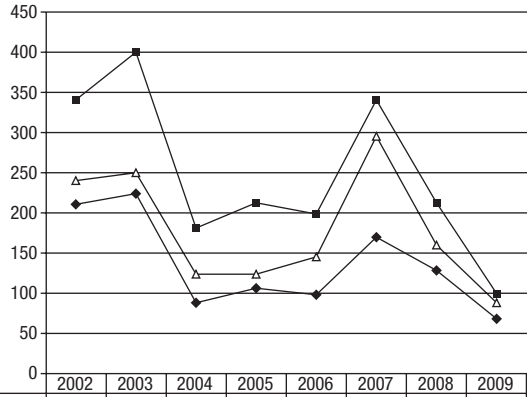
Figuur 9 Contacten met de samenleving; het tijdelijk verlaten van de inrichting (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal gevraagd incidenteel verlof	1	0	0	0	0	0	0	1
Aantal verleend incidenteel verlof	0	0	0	0	0	0	0	0
Aantal afgewezen incidenteel verlof	1	0	0	0	0	0	0	1
Transporten	53	34	24	42	30	44	34	78
Ziekenhuistransporten	6	3	1	2	1	2	1	3
Penitiar Ziekenhuis	6	3	1	2	1	2	1	3
Psychiatrie / Foba	0	1	0	0	0	1	0	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

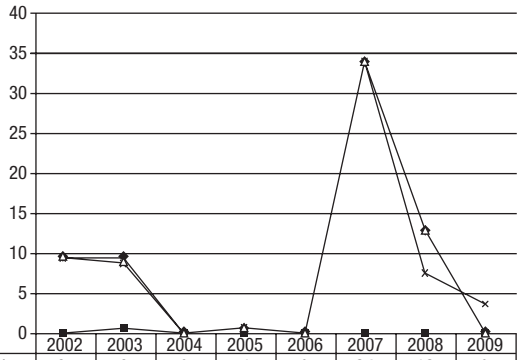
Figuur 10 Relatiebezoek (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aanvragen door de gedetineerde	210	226	90	106	98	168	127	66
Bezoekers aangevraagd	341	401	185	214	196	336	218	99
Bezoekers gekomen	244	248	127	133	142	293	160	86

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

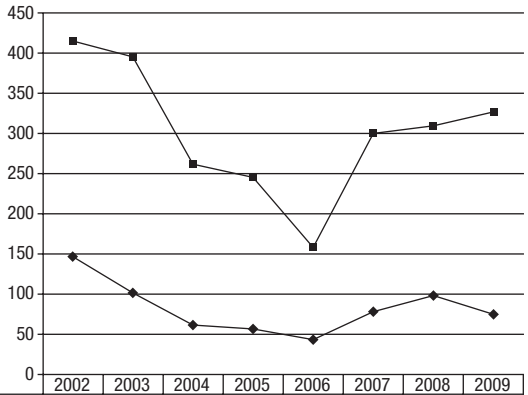
Figuur 11 Relatiebezoek zonder glaswand (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aangevraagd	9	9	0	1	0	34	13	0
Afgewezen	0	1	0	0	0	0	0	0
Toegestaan	9	8	0	1	0	34	13	0
Uitgevoerd	9	8	0	1	0	34	7	4

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 12 Contact tussen gedetineerden en advocaten (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Advocatenbezoek	148	104	64	57	38	76	96	72
Telefonisch contact gedetineerden met advocaten	419	386	261	245	164	300	309	333

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Tabel 6. Zorgverlening aan gedetineerden in de EBI (2002-2009)

Zorg in de EBI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bezoek								
Geestelijke verzorging (Rooms-Katholiek)	0	2	6	11	11	8	8	12
Geestelijke verzorging (Protestants)	7	6	0	3	0	1	4	6
Geestelijke verzorging (Humanistisch)	11	4	0	0	0	0	0	18
Geestelijke verzorging (Islam)	4	8	8	7	12	10	5	7
Geestelijke verzorging (Joods)	9	2	0	0	0	0	0	0
Vorming en recreatie activiteiten								
Crea (lichamelijke beweging)	96	28	21	49	27	16	67	56
Muziek (culturele vorming)	50	33	33	22	4	0	11	10
Onderwijs	87	73	40	23	1	25	30	26
Medische Zorg								
Consulten Verpleegkundige	414	322	399	329	252	262	73	35
Consulten Arts	71	44	64	55	28	67	32	15
Consulten Tandarts	48	28	11	14	8	9	7	6
Consulten Fysiotherapeut	14	30	4	18	6	31	11	0
Consulten Opticien	2	3	0	5	1	2	0	2
Bezoeken Psycholoog en/of districtspsychiater								
Psycholoog	3	16	19	37	25	44	26	33
Districtspsychiater	4	5	6	13	7	23	7	2

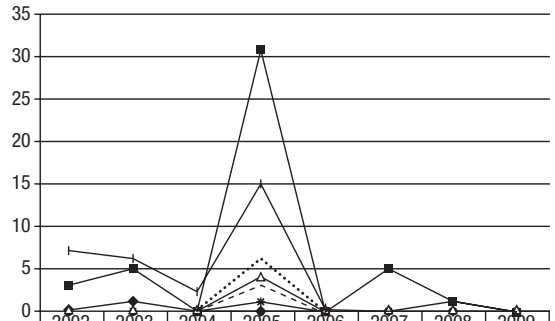
Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Tabel 7. Gedetineerden in de EBI; urinecontroles en uitslagen (2002-2009)

Urinecontroles ((UC's) 2002-2009)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal positieve UC's bij inkomsten screening	0	0	2	0	0	0	0	0
Waarvan: inkomsten vanuit vrije maatschappij	0	0	0	0	0	0	0	0
inkomsten vanuit andere inrichting	0	1	2	0	0	0	4	0
Aantal controles (potjes)	9	7	13	9	7	8	6	2
Aantal bepalingen	68	52	78	46	46	59	22	16
op hash	9	7	13	9	6	8	6	2
heroine	9	7	10	8	6	8	6	2
cocaine	9	7	10	8	6	8	6	2
methadon	8	6	9	7	4	7	3	2
wekaminen	8	7	9	7	4	7	3	2
barbituraten	9	6	9	8	4	7	3	2
benzodiazepines	8	6	9	8	4	7	3	2
pcp	8	6	9	7	4	7	3	2
Aantal positieve uitslagen	0	0	1	0	0	0	0	0
Percentage positief (%)	0	0	0,016667	0	0	0	0	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

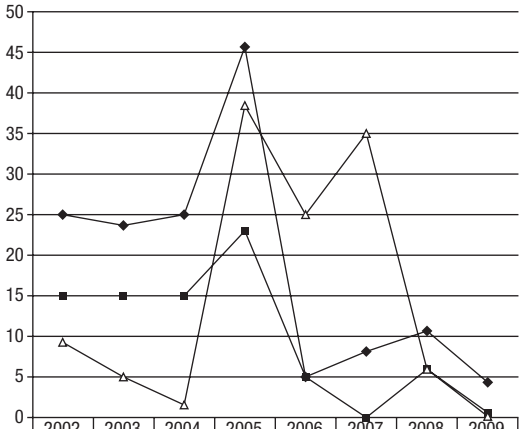
Figuur 13 Interne orde in de EBI (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Afzondering eigen verzoek (observatiecel)	0	1	0	0	0	0	0	0
Afzondering niet op eigen verzoek (observatiecel)	3	5	0	31	0	5	1	0
Fysiek geweld tegen personeel	0	0	0	4	0	0	0	0
Geweld tussen gedetineerden	0	0	0	1	0	0	0	0
Gevallen van automutilatie	0	0	0	1	0	0	0	0
Overplaatsing naar een gesloten inrichting wegens orde en veiligheid	0	0	0	0	0	0	0	0
Plaatsingen in de strafcel	7	6	2	15	0	0	1	0
Aantal plaatsingen op de Landelijke Afzonderingsafdeling (LAA)	0	0	0	6	0	0	0	0
Aantal plaatsingen op het veiligheidsbed	0	0	0	3	0	0	0	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 14 Aantallen rapporten, en opgelegde straffen en maatregelen in de EBI (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal aantal rapporten	25	23	25	46	5	8	11	4
Totaal aantal straffen	15	15	15	23	5	0	6	1
Aantal maatregelen	9	5	2	38	25	35	6	0

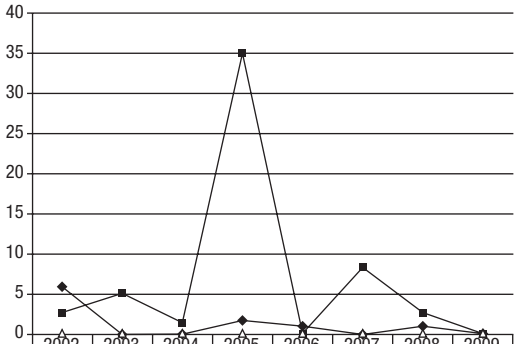
Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Tabel 8. Oorzaken van opgelegde disciplinaire straffen (2002-2009)

Oorzaken disciplinaire straffen (2002-2009)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Drugsgebruik	0	0	0	0	0	0	0	0
Weigeren urinecontrole	0	0	0	0	0	0	0	0
Bezit drugs	0	0	0	0	0	0	0	0
Bezit hulpmiddelen drugs	0	0	0	0	0	0	0	0
Frauderen met urine	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrabande	1	1	0	0	0	0	0	0
Werkweigeren	0	0	1	0	0	0	0	0
Agressie naar medegedetineerde(n)	0	0	2	1	0	0	0	0
Agressie naar personeel (fysiek)	0	0	0	6	0	0	0	0
Agressie naar personeel (verbaal)	2	6	0	11	0	0	1	0
Automutilatie (daadwerkelijk)	0	0	0	0	0	0	0	0
Beschadiging rijkseigendom	3	0	9	5	2	5	5	2
Vernieling rijkseigendom	6	3	2	4	0	0	0	0
Activeren brandalarm	0	2	0	2	0	0	0	0
Niet opvolgen opdracht personeel	6	3	3	4	3	0	2	1
Gezagsondermijnend gedrag	0	0	1	0	0	0	0	0
Overige	6	7	7	2	0	3	3	1

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Figuur 15 Aantallen opgelegde maatregelen in de EBI, onderscheiden naar soort (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eigen cel	6	0	0	2	1	0	1	0
Observatiecel	3	5	2	35	0	8	3	0
Boeiluikregime	0	0	0	0	0	0	0	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

Tabel 9. Oorzaken van opgelegde maatregelen[142]

Oorzaken maatregelen (2002-2009)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Niet voldoen aan urine-controle (observatiecel)	0	0	0	0	0	0	0	0
Psychische gesteldheid (observatiecel)	1	1	0	11	0	2	0	0
Orde en veiligheid (observatiecel)	1	3	2	22	0	4	1	0
Lichamelijke gesteldheid (observatiecel)	1	1	0	2	0	2	2	0
Individueel regime (eigen cel)	6	0	0	2	1	0	1	0
Bewegingsbeperkend regime (boeiluikregime)	0	0	0	0	0	0	0	0

Bron: de gegevens zijn afkomstig van de PI Vught, eigen bewerking

142 In de tabel staan de oorzaken van de opgelegde maatregelen. De opgelegde maatregelen staan tussen haakjes achter de oorzaken weergegeven.

Bijlage 5
Lijst interviewverwijzingen

Nr.	Functie	Aantal verwijzingen
1	Voormalig vestigingsdirecteur PI Vught en plaatsvervangend vestigingsdirecteur EBI	2
2	Voormalig vestigingsdirecteur PI Vught	0
3	Voormalig directeur DJI	2
4	Waarnemend plaatsvervangend vestigingsdirecteur EBI	2
5	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur EBI/directeur Veiligheid	7
6/7	Afdelingshoofd	[6:]5, [7:]4
8/9	Vestigingsdirecteur PI Vught (deel 1 en 2)	[8:]2, [9:]0
10-13	Piw'er van het eerste uur	[10:]3, [11:]7, [12:]7, [13:]8
14-16	Huidig piw'er	[14:]1, [15:]12, [16:]1
17	Ex-piw'er	1
18-20	Parttime specialist*	[18:]3, [19:]1, [20:]4
21	*Groepsgesprek gedetineerden op de luchtplaats*[1]	*0*
22-24	Gedetineerde	[22:]5, [23:]9, [24:]3
25	Hoofd Bureau Sociale Dienst (BSD)	2
26	Parttime specialist	0
27	Groepsinterview Selectie Adviescommissie EBI (SAC-EBI)	1
28	Groepsinterview (voormalig) juridisch medewerkers	1
29	Advocaat	5
30	Groepsinterview Commissie van Toezicht (CvT)	0
31	Advocaat	2
32	*E-mailcontact voorzitter Vereniging van Gevangenisdirecteuren*[2]	*1*
33/34	Parttime specialist	[33:]0, [34:]0
35/36	Ex-gedetineerde	[35:]0, [36:]2
37	Parttime specialist	1
38	Ex-gedetineerde	5

** Onder parttime specialisten wordt verstaan: de sportinstructeur, bibliotheekbeheerders, de leraar, de leraar kunstzinnige vorming, de verpleegkundige, de (voormalig) geestelijk verzorger, de psycholoog en de psychiater.*

1. Dit groepsgesprek was geen officieel interview, maar is wel in de analyse opgenomen.

2. Het contact met de voorzitter van de Vereniging van Gevangenisdirecteuren is geen officieel interview geweest, maar is wel in de analyse opgenomen.

Bijlage 6
Overzicht van ontvluchtingen uit gesloten inrichtingen in de periode 2006 t/m 2011[143]

1. '[…] Omstreeks 03.00 uur die dag kwam bij de meldkamer van de inrichting een alarmmelding binnen, veroorzaakt door belasting van de *taut wire* (beveiligingssysteem door middel van metalen draden bovenop de muur). Daarop werd onmiddellijk alarm geslagen bij het IBT-team en de politie. De bewaking kon via de monitoren waarnemen dat twee gedetineerden kennelijk trachtten te ontvluchten. Eén van de gedetineerden, [justitiabele 1, red.], trachtte met behulp van een touw over de muur te klimmen, dat echter niet goed vast bleek te zitten en knapte. Daarmee beëindigde hij zijn ontvluchtingpoging. De andere gedetineerde, [justitiabele 2, red.], trachtte via het traliewerk en de zonwering over de muur te klimmen. Inmiddels waren het IBT-team en de politie gearriveerd en heeft het personeel [justitiabele 2, red.] ervan kunnen overtuigen de ontvluchting niet door te zetten. Beiden zijn om 03.50 uur in de strafcel ingesloten.

Bij inspectie van het gebouw bleek de ruit uit de cel te zijn verwijderd en traliewerk te zijn doorgezaagd met broodmessen, die tot de standaard celinventaris behoren, en geprepareerd waren om als zaag te kunnen worden gebruikt.'

2. 'Op [datum, red.] om 15.15 uur heeft de gedetineerde ['X', red.] kans gezien zich onder het vertrekkende bezoek te mengen en vervolgens mee naar buiten te lopen.

In de bezoekzaal waren zes gedetineerden aanwezig, die bezoek hadden van totaal veertien volwassenen en één kind. Na afloop van elk bezoek moeten de gedetineerden achter hun tafel blijven zitten tot het bezoek uit de bezoekzaal is vertrokken. De aanwezige personeelsleden hebben de taak erop toe te zien dat de scheiding van bezoek en gedetineerden op een juiste wijze plaatsvindt en dat op datzelfde moment de gedetineerden worden geteld. Aangenomen mag worden dat dit door het aanwezige personeel niet op zorgvuldige wijze is gebeurd. Toen door het personeel kort nadat het bezoek uit de bezoekzaal vertrokken was werd vastgesteld dat één gedetineerde niet aanwezig was, is direct

143 Met dank aan Bram de Bont (student criminologie Erasmus Universiteit) voor het maken van dit overzicht.

contact opgenomen met de voorportier. Het bleek echter te laat te zijn; het bezoek had de inrichting toen al verlaten.

Uit de rapportage van de inrichting blijkt dat het bezoek bij de voorportier alleen wordt gecontroleerd bij aankomst, maar niet bij vertrek. Op basis van het voorval zal een onderzoek worden ingesteld teneinde een dergelijk voorval in de toekomst te voorkomen.'

3. 'Op [datum, red.] om omstreeks 13.30 uur is de heer ['X', red.] ontsnapt uit [locatie, red.]. De locatie heeft de bestemming van Inrichting Stelselmatige Daders (ISD). ISD-deelnemers kunnen in het kader van hun programma gerechtigd zijn om buiten de inrichting te werken. Zij ontvangen op de dag van hun werkzaamheden een papieren pas met daarop hun naam, tijden waarop zij gerechtigd zijn de inrichting te verlaten en de reden van hun verblijf buiten de inrichting.

De heer ['X', red.] was niet gemachtigd om zich buiten de inrichting te begeven, maar was mogelijk in het bezit van een papieren pas. Onderzocht wordt hoe hij deze pas eventueel heeft verkregen (het is niet zeker dat betrokkene in het bezit was van een pas). Betrokkene heeft van het personeel van de meldkamer van [locatie, red.] toestemming gekregen om door te lopen naar de Centraalpost van [locatie, red.], ook hier heeft betrokkene kunnen doorlopen. Hij is uitgeschreven en heeft het pand kunnen verlaten. Bij het insluiten van de gedetineerden om 17.00 uur is de ontsnapping bemerkt.

Een eerste analyse van dit incident wijst uit dat betreffende personeelsleden niet conform de procedure hebben gehandeld.'

4. 'Heden morgen werd rond 06.15 uur de ontvluchting bemerkt van de heer ['X', red.]. De ontvluchting was zichtbaar doordat er lakens uit het raampje van één van de cellen hingen. Betrokkene heeft een zeer tenger postuur en heeft kans gezien het raampje van vijftien bij twintig centimeter te verwijderen, de tralies te verbuigen en door de sponning te ontsnappen. Mogelijk is hij op het dak van de inrichting gekomen.

Politie en brandweer zoeken nog tot op heden (10.30 uur). De kans wordt echter klein geacht dat betrokkene nog op het terrein van de [locatie, red.] gevonden wordt. Het is nog onduidelijk hoe de heer ['X', red.] vanaf het dak over het penitentiair hekwerk is gekomen. Dit wordt nader onderzocht door de beveiligingsfunctionaris van DJI.'

5. 'Op [datum, red.] om ca. 11.20 uur werd geconstateerd dat een in de [locatie, red.] verblijvende gedetineerde uit de inrichting is ontvlucht. De betreffende gedetineerde had bezoek van zijn broer. In de bezoekruimte waren totaal twee

gedetineerden, drie bezoekers en twee personeelsleden aanwezig; één personeelslid verbleef buiten de bezoekzaal. Na afloop van het bezoek heeft de broer van betrokkene, zonder dat het personeel dit heeft gemerkt, de deur genomen die bestemd is voor gedetineerden en nadien de gedetineerde de deur voor het bezoek. Tijdens de aansluitende visitatie werd duidelijk dat de persoon in de PI niet degene is die ingesloten behoort te zijn. Op dat moment bleek het bezoek, waaronder de gedetineerde, de PI al verlaten te hebben.

De betreffende gedetineerde verblijft sinds 14 maart 2007 als veelpleger in voorlopige hechtenis en is gekwalificeerd als een gedetineerde aan wie mogelijk een maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) wordt opgelegd. Betrokkene verbleef in voorlopige hechtenis op grond van het plegen van diefstal met geweld.'

6. 'Op [datum, red.] om 14:45 uur is een gedetineerde tijdens het luchten op de luchtplaats ontvlucht uit [locatie, red.].
Een groep van 39 gedetineerden van de [afdeling, red.] maakte vanaf 14:30 uur gebruik van de mogelijkheid te luchten. Zoals gebruikelijk worden gedetineerden geteld zodra zij naar de luchtplaats gaan. Bij het verplaatsen van de groep gedetineerden naar de luchtplaats stelt een piw'er zich op bij de toegangsdeur van de luchtplaats en de andere piw'er loopt achter de groep naar beneden. De piw'er bij de toegangsdeur telt nogmaals het aantal luchtende gedetineerden. Het is duidelijk geworden dat gedetineerden hebben getracht om de begeleidende piw'er af te leiden tijdens het tellen. Dit is naar alle waarschijnlijkheid het moment geweest waarop de gedetineerde over het hekwerk van de luchtplaats kon klimmen en daardoor in een dode hoek buiten het gezichtsveld kwam van de piw'er. De gedetineerde bevond zich toen tussen het gebouw en het penitentiair hekwerk. Omstreeks 14.33 uur was de tweede piw'er op de luchtplaats aanwezig en stelden zich zij zich dusdanig op dat zij de luchtplaats konden overzien.
Om 14.39 uur ging het (hekdetectie-)alarm af. Onmiddellijk werd besloten de luchtplaats te ontruimen en het aantal gedetineerden opnieuw te tellen. Uit deze telling kwam naar voren dat 38 gedetineerden aanwezig waren en dat 1 gedetineerde de luchtplaats op andere wijze had verlaten.

Direct nadat het hekalarm was afgegaan, werd via de camera in de centraalpost zichtbaar dat een gedetineerde zich met behulp van een touw, dat gespannen was tussen het penitentiair hek en de buitenmuur, naar de muur klom. Met gebruik van eveneens een touw zag hij kans zich van de muur te laten zakken, in een aldaar gereedstaande auto te stappen en weg te rijden. Bij het afgaan van het hekalarm is de plaatselijke politie direct geïnformeerd. Toen de politie arriveerde was de gereedstaande auto reeds vertrokken. Het type auto en de kleur is bij de politie bekend.

Uit voorlopig onderzoek is gebleken dat voorafgaande aan het luchten een inspectie heeft plaatsgevonden van de luchtplaats. Tijdens deze inspectie is geconstateerd dat achter het hek spullen lagen, waaronder achteraf vermoedelijk een touw van aan elkaar geknoopte lakens. Personeel veronderstelde dat het hier ging om bouwafval dat behoorde tot werklieden die in de PI onderhoudswerkzaamheden uitvoeren. Er is daarom geen verdere actie ondernomen. Bovendien werd aangenomen dat de aanwezigheid van de spullen, gelet op afstand tussen de luchtplaats en barrières, geen risico vormden.
Aangenomen wordt dat het touw in de recreatiezaal via een opening in het luchtrooster naar buiten is gewerkt.'

7. 'Op [datum, red.] is een gedetineerde vanaf zijn afdeling met twee medegedetineerden in de richting gelopen van de inkomstenafdeling, om op transport naar de rechtbank te gaan. Terwijl de andere gedetineerden naar de ruimte liepen vanwaar zij zouden vertrekken naar de arbeid, is gedetineerde ['X', red.] doorgelopen in de richting van de uitgang. Op basis van thans bekende informatie is het vermoeden dat de voorportier deuren heeft geopend, waardoor gedetineerde ['X', red.] via de hoofduitgang de inrichting heeft kunnen verlaten.'

8. 'Bij de uitvoer van goederen op de visitatie-afdeling van de [locatie, red.], is door een communicatiefout tussen het personeel de gedetineerde ['X', red.] in de gelegenheid gesteld om zich buiten de inrichting te begeven.'

9. 'Op [datum, red.] om ca. 16.00 uur heeft een in de [locatie, red.] verblijvende gedetineerde kans gezien uit de inrichting te ontvluchten. Rond het tijdstip van 16.00 uur verbleven 26 gedetineerden op de luchtplaats onder toezicht van 2 personeelsleden. Op enig moment werd geconstateerd dat een gedetineerde zich tussen het penitentiair hekwerk en de muur van de inrichting bevond. Tegelijkertijd werden er een touwladder en andere voorwerpen over de muur geworpen, waarbij geroepen werd dat het wapens waren. De gedetineerde zag kans de touwladder te bereiken en over de muur te klimmen. Direct heeft het personeel op de luchtplaats alarm geslagen en is men begonnen met het geleiden van de overige gedetineerden van de luchtplaats naar de afdeling; dit in verband met de mogelijke aanwezigheid van wapens. Eén van de gedetineerden, van wie later bleek dat het de celmaat is van degene die is ontvlucht, zag vervolgens kans zich naar het penitentiair hekwerk te begeven en er tegenop te klimmen. Toen het personeel kwam aangesneld, staakte hij zijn actie en volgde hij de instructies van het personeel op.
Bij het nemen van de eerste hindernis, het hek van de luchtplaats, heeft deze gedetineerde zich verwond en moest hij in het ziekenhuis een medische behandeling ondergaan. Na zijn terugkomst in de inrichting is hij in een strafcel ingesloten.

Nadat er alarm was geslagen arriveerde de politie [locatie, red.] snel bij de inrichting. De politie heeft daarbij een helikopter ingezet om de omgeving te verkennen. De zoekactie bleef echter zonder resultaat.

Naar nu blijkt, bevond zich ten tijde van het voorval achter de inrichting een (wit) personenbusje van waaruit – via een ladder die tegen de buitenmuur was opgesteld – een touwladder en gereedschapsvoorwerpen zijn gegooid. Het gestolen busje werd enkele straten verderop door de politie leeg aangetroffen.'

10. 'In de middag van [datum, red.] hebben omstreeks 13.00 uur twee gedetineerden van [locatie, red.] kans gezien over het hek van de luchtplaats te klimmen. Direct nadat toezichthoudend personeel dit constateerde, is alarm geslagen. De twee betrokken gedetineerden wisten op het dak van een omliggend gebouw te klimmen. Door schilderwerkzaamheden was op dat moment de stroomvoerende detectie uitgeschakeld, waardoor zij deze barrière wisten te nemen. Het toegesnelde personeel wist één gedetineerde staande te houden en in te sluiten. De andere gedetineerde, [justitiabele 1, red.], is vervolgens via het dak van een ander gebouw ontsnapt. Inmiddels was de gealarmeerde politie ter plaatse en is in samenwerking met DJI personeel naar de ontsnapte gedetineerde gezocht. Deze is omstreeks 13.30 uur aangehouden en ingesloten in [locatie, red.]. Later is bekend geworden dat gedetineerde [justitiabele 1, red.] onder dwang de fiets van een voorbijgangster heeft afgenomen. Hiervan is aangifte gedaan door betrokkene.'

11. 'Op [datum, red.] is om 08.15 uur [justitiabele 1, red.] ontvlucht vanaf de luchtplaats van de [locatie, red.].
[Justitiabele 1, red.] is vermoedelijk direct na aanvang van het luchtmoment over een hek (de eerste beveiligingsring) geklommen, waarna hij vermoedelijk via het dak over een volgend hek is geklommen en in de omringende gracht is gesprongen. Nadat hij naar de overkant was gezwommen, heeft hij drie toevallig op dat moment voorbijlopende kantoormedewerkers van de inrichting bedreigd, waarna hij is verdwenen.
Direct na [justitiabele 1, red.] is een tweede gedetineerde [justitiabele 2, red.], ook over het hek (de eerste beveiligingsring) geklommen. Het inrichtingspersoneel heeft [justitiabele 2, red.] tussen de eerste en de tweede ring onder controle gebracht.
[Justitiabele 2, red.] droeg geprepareerde schoenen met schroeven voor meer houvast op het hek en/of de muur. Tevens had hij handschoenen aan ter bescherming. Hij maakte gebruik van haken die hij van de steunen van de boekenplank in zijn cel en een andere cel had gemaakt.
Vermoedelijk heeft de eerste gedetineerde ook geprepareerde schoenen en haken gehad.

Na de ontvluchting is de politie direct geïnformeerd. De politie heeft in en om de inrichting onderzoek gedaan naar de ontvluchting en (ook met behulp van een helikopter) gezocht naar [justitiabele 1, red.].

Vlak voordat de ontvluchting plaatsvond, was er om 07.45 uur een vechtpartij in een andere toren van [locatie, red.]. Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn voor een rechtstreeks verband tussen deze twee incidenten, heeft de directie van de [locatie, red.] aan het Openbaar Ministerie van Amsterdam gevraagd te onderzoeken of de twee incidenten verband houden.'

12. 'Op [locatie, red.] hebben drie gedetineerden kunnen ontvluchten, door het lichten van drie roldeuren die zich bevinden tussen de werkzaal en het voorterrein. Deze roldeuren hebben zij, anders dan wanneer deze elektrisch worden geopend, zonder geluid kunnen openen tot vijftig centimeter hoogte. Hier hebben zij de eerste twee deuren geblokkeerd met een plastic krat. Uiteindelijk hebben zij het buitenste rolluik, de deur van het magazijn naar het voorterrein, geopend en zijn zij ontvlucht. Deze laatste deur was bij inspectie gesloten. Mogelijk hebben de drie gedetineerden hulp gekregen van twee andere gedetineerden. (deze informatie spreekt zich [datum, red.] rond op de gedetineerdenafdelingen). Van hulp van buitenaf zijn geen aanwijzingen aangetroffen. De deuren zijn niet verbogen en hebben geen braakschade, zowel niet van binnen en niet van buiten. In de renovatie van 2001 zijn deze deuren geplaatst en zijn deze als PI-molestbestendig geoordeeld. Ook in de laatst afgenomen ESA is dit niet als een probleem vastgesteld. De drie deuren staan onderling in sluisfunctie; wanneer een deur met sleutelbediening geopend wordt, zijn de aangrenzende deuren gesloten. Op de centrale meldkamer is zichtbaar dat een deur wordt geopend. Bij deze calamiteit is er geen signalering hiervan geweest in de meldkamer. Voorafgaand aan het plaatsen van het krat onder de deuren MOETEN de deuren volledig in dichtstand hebben gestaan, omdat deze deuren vanwege een interne beveiliging automatisch openen wanneer er zelfs een klein obstakel zich bij sluiting onder de deur bevindt. Tevens is de sluissignalering niet actief, omdat de werkmeester, bij geopende deur in de gang magazijn, anders niet de roldeur had kunnen openen. Ondergetekende is van mening dat alle gedetineerden van de werkzaal op de hoogte waren van het vluchtplan. Deze groep gedetineerden kenmerkt zich de laatste tijd als rustig, maar ook in deze situatie gedroeg men zich opvallend goed naar de regels. Zie voor de juiste toedracht ook de SV's van de werkmeesters.'

13. 'Op [datum, red.] hebben twee gedetineerden in de [locatie, red.], kans gezien uit de inrichting te ontvluchten. Op basis van de thans bekende gegevens hebben beide gedetineerden op weg naar de arbeid hun pasje ingeleverd. Na de telling van de pasjes in combinatie met het aantal gedetineerden, bleek dat er twee gedetineerden te weinig op de arbeid waren. Omdat op dat moment niet was uitge-

sloten dat de gedetineerden zich nog op het inrichtingsterrein konden bevinden, is – nadat alle gedetineerden ingesloten waren – door het personeel gestart met een zoekactie en is de politie geïnformeerd. De politie heeft vervolgens met honden het gebied rond de PI verkend. Al vrij snel daarna bleek op basis van de aanwezige sporen dat de gedetineerden uit de inrichting waren ontvlucht.

Vermoedelijk hebben de gedetineerden zich kunnen verbergen nadat zij hun pasjes hadden ingeleverd. Vervolgens zijn zij langs een laag hekwerk gegaan en onder het eerste gedetecteerde hekwerk doorgekomen. Het hekwerkalarm is hierbij niet afgegaan. Het tweede (penitentiaire) hekwerk hebben zij ondergraven en deels geforceerd. Hierbij is het alarm wel afgegaan. Omdat er buiten de PI een tas met natte kleding is aangetroffen, is het vermoeden dat zij daarna door de sloot zijn gegaan. Op dit moment zijn er geen concrete aanwijzingen dat er hulp van buitenaf is verleend.

Op basis van de thans bekende informatie is het alarm van het penitentiair hekwerk, om 08.23 uur zonder opvolging na tien seconden weggedrukt en lijkt op dit moment dat er door personeel van de [locatie, red.] niet adequaat is gehandeld.'

14. 'Omstreeks 09.00 uur heeft [justitiabele, red.] tijdens de afdelingsrecreatie aan een medewerker gevraagd om terug te worden gebracht naar zijn cel. Hierop heeft medewerker [justitiabele, red.] meegenomen richting zijn cel. Tijdens dit transport overhandigde [justitiabele, red.] een handgeschreven briefje aan de medewerker waarin aangegeven werd dat de medewerker gegijzeld werd onder dreiging van een vuurwapen en explosieven. De gedetineerde is met de medewerker naar de voorportier gelopen. Aan de voorportier is door [justitiabele, red.] een nieuw briefje overhandigd, waarin gesteld werd dat de medewerker gegijzeld was en dat hij naar buiten wilde. Als hieraan meegewerkt zou worden, zou de medewerker buiten meteen vrijgelaten worden. Hierop heeft de voorportier de deur geopend en is [justitiabele, red.] samen met de medewerker naar buiten gelopen. Buiten is de medewerker vrijgelaten. Betrokkene heeft een voorbijkomende auto aangehouden en de bestuurder gegijzeld. Verderop bij [locatie, red.] is de bestuurder ongedeerd uit de auto gezet.'

15. 'Op [datum, red.] tussen 09.30 en 10.00 uur heeft [justitiabele, red.] kans gezien van plaats te wisselen met zijn broer, als gevolg waarvan hij de inrichting kon verlaten terwijl zijn broer in zijn plaats in de inrichting werd ingesloten.

Na een eerste onderzoek direct na het incident door de vestigingsdirecteur, lijkt het erop of in ieder geval twee personeelsleden, bezoekleider en de penitentiair inrichtingswerker die belast was met toezicht in de bezoekzaal, zich niet hebben

gehouden aan de geldende werkinstructies voor het bezoek. Daarnaast is kennelijk de apparatuur voor biometrie niet goed gebruikt.

De broer van de gedetineerde is in de inrichting overgedragen aan de politie en aangehouden in verband met het hulp bieden bij de ontvluchting.'

16. 'Op [datum, red.] om ca. 07.50 uur werd door personeel van de penitentiaire inrichting voor vrouwen [locatie, red.] geconstateerd dat mevrouw [justitiabele, red.] uit de inrichting is ontvlucht. Zij heeft in de gemeenschappelijke keuken van één van de twee zogenaamde woonhuizen binnen de muren van de PI, een afgesloten vloerluik geforceerd. Vervolgens heeft zij kans gezien om in de kruipruimte zand onder de fundering en de buitenmuur weg te graven. Uitgekomen bij het trottoir heeft zij ten slotte enkele straattegels weggehaald en is zij ontvlucht.'

17. 'Op [datum, red.] omstreeks 10.30 uur was [justitiabele, red.] als (gedetineerde) medewerker van de tuinploeg aan het werk bij het sportveld van de inrichting, onder begeleiding van een arbeidsmedewerker.
Op een onbewaakt moment heeft zij zich onttrokken uit de inrichting via een gat dat kennelijk eerder in het hekwerk rond het sportveld is gemaakt. Vervolgens is zij in een auto gestapt die bij de inrichting stond en vertrokken.
Personeel van de inrichting heeft conform de vastgestelde procedures ter opsporing van de gedetineerde direct de lokale politie en de Groep Opsporing Onttrekkingen van het KLPD geïnformeerd. De politie heeft vervolgens in en rond de inrichting onderzoek uitgevoerd.'

18. 'Op [datum, red.] om 16.10 uur heeft een gedetineerde in de [locatie, red.], kans gezien om vanaf het arbeidsbedrijf uit de inrichting te ontvluchten. Betrokkene is via de nieuw geplaatste houtmotcentrale op het dak van het arbeidsbedrijf geklommen en is vervolgens via het eerste hekwerk naar beneden geklommen. Toen hij met behulp van met stof omklede haken het penitentiair hekwerk beklom, werd de ontvluchting in de meldkamer gedetecteerd. Onmiddellijk hierna is de politie ingeschakeld, die met behulp van honden en op aanwijzing van ingezette buitenposten de omgeving van de PI afzocht. De gedetineerde kon vijftig minuten later door de politie worden aangehouden. Thans verblijft hij in een strafcel in de [locatie, red.].'

19. 'Op [locatie] omstreeks 04.30 uur is [justitiabele, red.] ontvlucht uit de [locatie, red.]. [Justitiabele, red.] heeft kans gezien om met behulp van een zaagje zijn celraam onklaar te maken en de tralies voor zijn celraam door te zagen. Vervolgens is hij met behulp van aan elkaar geknoopte lakens op het dak geklommen. Daarna is hij over het dak gelopen en aan een andere kant op het dak van een

kantoorgebouw gesprongen. Vervolgens is hij met behulp van lakens van dat dak afgegaan, waarna hij op straat is verdwenen.'

20. 'Vanuit [locatie, red.] is [justitiabele, red.] ontvlucht. Bij het uitsluiten om 08.00 uur was iedereen nog aanwezig, de reiniger tipte het personeel later over de ontvluchting, omstreeks 08.30 uur. Betrokkene is vanuit de woonkamer van zijn afdeling, waar hij een raam uit de sponning heeft gehaald, via de (sport) luchtplaats, daken en transporthof met gebruikmaking van zelfgefabriceerde hulpmiddelen (waaronder een ladder) over de omtrekbeveiliging heen gekomen en ontsnapt. De detectie van de binnenring heeft betrokkene door te springen omzeild. Aan de vervanging van de detectie van de buitenring werd gewerkt en deze was op enkele meters na voltooid. Precies bij dat stuk is betrokkene de muur over gegaan. Er heeft derhalve geen detectie plaatsgevonden.'

21. 'Op [locatie, red.] om 12.50 uur is [justitiabele, red.] uitgesloten uit zijn cel voor deelname aan de arbeid op werkzaal 6 van unit 2. Om 16:45 uur merkte het personeel van [locatie, red.] bij het insluiten dat [justitiabele, red.] niet van de arbeid was teruggekeerd. Hierna is er alarm gemaakt en zijn er – in verband met de mogelijkheid dat betrokkene zich nog op het terrein kon bevinden – diverse acties uitgezet. Uiteindelijk kon na het bekijken van de camerabeelden worden vastgesteld dat betrokkene de PI om ca. 13.30 uur via de personeelsuitgang heeft verlaten. Uit de camerabeelden kon eveneens worden afgeleid dat betrokkene zich niet heeft gemeld bij de arbeid.'

22. 'In de middag van [datum, red.] is [justitiabele, red.] met drie bezoekers mee naar buiten gelopen en is daarmee [locatie, red.] ontvlucht. Voorafgaande aan het incident heeft betrokkene met andere gedetineerden, 7 vanuit [locatie, red.], 2 gedetineerden vanuit een ZBBI en 1 gedetineerde uit een BBI, aan een zgn. COVA (cognitieve vaardigheden) training deelgenomen. Deze training werd in de [locatie, red.] georganiseerd. Sinds juni 2010 vinden er grootschalige bouwactiviteiten in deze PI plaats, in het kader van de aanpassingen voor de brandveiligheid. In de huidige fase is het voorgebouw, waar normaal gesproken de toegang tot de inrichting wordt afgehandeld, tijdelijk gesloten. Gedurende deze fase wordt er gewerkt met een aangepaste routing en dienstinstructies.

Om 17.00 uur werd bij het insluiten en tellen van de gedetineerden op de afdeling waar [justitiabele, red.] verbleef, ontdekt dat hij niet aanwezig was. Hierna is er alarm geslagen en zijn er – in verband met de mogelijkheid dat betrokkene zich nog op het terrein kon bevinden – diverse acties uitgezet. Snel kon na het bekijken van de camerabeelden, worden vastgesteld dat betrokkene de [locatie, red.] om ca. 16.00 uur via de tijdelijke voorportier heeft verlaten. Uit een voorlopige reconstructie maak ik op dat de dienstinstructies onvoldoende zijn opgevolgd en medewerkers onvoldoende penitentiair scherp hebben gereageerd. De

directie van [locatie, red.] zal betrokken medewerkers hierop aanspreken en de dienstinstructies verder aanscherpen.'

Literatuur

Abma, J.F. & Harmelen, W.M. van (1995). *De humaniteit van bijzonder beveiligde inrichtingen. Rapport van de geestelijk verzorgers bij de Inrichtingen van Justitie.* (intern document)

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate.* New York: Oxford University Press.

Becker, H. (1973). *Outsiders.* New York: Free Press.

Beijerse, J. uit & Swaaningen, R. van (2004). Gevangen in Nederland. *Panopticon. Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk,* 2: 172-186.

Beyens, K. & Boone, M. (2013). *'Zeg maar Henk tegen de chef'.* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Blaauw, E. & Marle, H.J.C. van (2007). Mental health in prisons. In: L. Møller, H. Stöver, R. Jürgens, A. Gatherer & H. Nikogosian (eds.), *Health in prisons. A WHO guide to the essentials in prison health* (pp. 115-123). Kopenhagen: World Health Organisation.

Blankenburg, E. & Bunt, H.G. van de (1986). Over de maakbaarheid van criminaliteit tot beleidsprobleem. *Tijdschrift voor Criminologie,* 28: 215-219.

Bleichrodt, F.W. (2012). Toenemend appel in het penitentiair recht; achtergronden en voorstellen tot beheersing. *Delikt en Delinkwent,* 16: 177-187.

Boin, A. (2001). Securing Safety in the Dutch Prison System: Pros and Cons of a Supermax. *The Howard Journal,* 40 (4): 335-346.

Boin, A. & Hart, P. 't (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In: H.C. Wagenaar (eds.), *Governement institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-31). Boston: Kluwer Academic.

Broek, T.C. van der & Molleman, T. (2012). *Tevredenheid van gevangenispersoneel in 2011.* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC).

Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS) (1998). *Rapport n.a.v. het bezoek aan de EBI op 25 september 1998.* Den Haag: Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS).

Commissie-Hoekstra (1992). *Rapport Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid Gevangeniswezen.* Den Haag: Ministerie van Justitie.

Corstens, G.J.M. & Machielse, A.J.M. (1994). OM en vormfouten. In: A.G.P. van Ruth, L.G.H. Gunther Moor & P.C. Stal (red.), *Vormfouten in de strafvervolging. Achtergrondstudie uitgevoerd ten behoeve van de Commissie Openbaar Ministerie* (pp. 11-22). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC).

Clemmer, D. (1940). *The prison community.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

Crewe, B. (2011a). Depth, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment. *Punishment & Society,* 13: 509-529.

Crewe, B. (2011b). Soft power in prison: Implications for staff-prisoner relationships, liberty and legitimacy. *European Journal of Criminology,* 8: 455-468.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2009). *Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014. Een nieuwe visie op capaciteitsmanagement en personeelsbeleid.* Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). *Huisregels Extra Beveiligde Inrichting (EBI) PI Vught.* Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). (intern document)

Dubbeld, L. (2001). *In de geborgenheid van de gevangenis. De betekenis van de nieuwe Nederlandse gevangenisbouw.* Amsterdam: University Press.

Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) (1993). *Report to the Dutch Government on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 August to 8 September 1992.* Geraadpleegd op 10 oktober 2012, via www.cpt.coe.int/documents/nld/1993-15-inf-eng.pdf.

Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) (1998). *Report to the Netherlands Government on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 27 November 1997.* Geraadpleegd op 10 oktober 2012, via www.cpt.coe.int/documents/nld/1998-15-inf-eng.pdf.

Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) (2002). *Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in February 2002.* Geraadpleegd op 10 oktober 2012, via www.cpt.coe.int/documents/nld/2002-30-inf-eng.pdf.

Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) (2003). *Response of the Authorities of the Kingdom of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visits to the Kingdom in Europe and the Netherlands Antilles in February 2002.* Geraadpleegd op 8 juli 2013, via www.cpt.coe.int/documents/nld/2003-39-inf-eng.pdf.

Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) (2008). *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007.* Geraadpleegd op 11 april 2013, via www.cpt.coe.int/documents/nld/2008-02-inf-eng.pdf.

Fiselier, J.P.S. (1995). *Het cellentekort.* Arnhem: Gouda Quint.

Fossé, C. du (2010). *Brief 8 februari 2010.* Vught: PI Vught. (intern document)

Franke, H.J. (1990). *Twee eeuwen gevangen; over de geschiedenis van het gevangeniswezen en het emancipatieproces van gevangenen vanaf het eind van de achttiende eeuw tot heden.* Utrecht: Het Spectrum.

Goffman, E. (1961). *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates.* London, UK: Penguin Books.

Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) (2011). *PI Vught. Inspectierapport doorlichting.* Den Haag: Inspectie voor de Sanctietoepassing.

Jong, H. de & Vliet, A. van (1992). Ontwikkelingen in het gevangeniswezen. In: J. Boek, H. Durieux, G. Mols, A. van Vliet & L. van Almelo (red.), *Crimineel jaarboek 1992. Verslag over 1991.* (87-114). Breda: Uitgeverij Papieren Tijger/Coornhert-Liga.

Kelk, C. (2003). Straatsburgse tucht in de EBI te Vught. *Nederlands Juristenblad*, 13: 779-781.

Kelk, C. (2008). *Nederlands detentierecht*. Deventer: Kluwer.

Kempe, G.Th. (1976). Uitvoerder of kruisvaarder. In: C. Kelk (red.), *Recht, macht en manipulatie* (pp. 47-66). Utrecht: Het Spectrum.

Kerkhof, A.J.F.M., Ferenschild, K.C.M.P. & Scherder, E.J.A. (2003). *De psychische conditie van gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting en de afdeling voor Beperkt Gemeenschapsgeschikte Gedetineerden in de PI Nieuw Vosseveld in Vught*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Kommer, M.M. (1994). *De gevangenis als werkplek.* Arnhem: Gouda Quint.

King, R. (1999). The rise and rise of supermax: an American solution in search of a problem? *Punishment & Society*, 1(2): 163-186.

Lange, J. de (2008). *Detentie genormeerd*. Nijmegen: WLP.

Lensing, J.A.W. & Vegter, P.C. (2003). Het EHRM en de extra beveiligde inrichting. *Sancties*, 2: 66-76.

Linckens, P. & Looff, J. de (2012). *Gevangeniswezen in getal 2007-2011.* Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Ministerie van Justitie (1987). *Rapport van de werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden.* Den Haag: Ministerie van Justitie.

Mol, G.D., Verschuren, P.J.M. & Staak, C.P.F. van der (2000). *Zorg in en om de Extra Beveiligde Inrichting; Een onderzoek naar de zorg van de psychische conditie van gedetineerden in de EBI te Vught*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Molenkamp, B. (2009). De Extra Beveiligde Inrichting en de Terroristenafdeling. *Ontmoetingen: Voordrachtenreeks van het Lutje Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap,* 15: 37-50.

Molleman, T. & Ginneken, E.F.J.C. van (2013). We moeten samen het dansje afmaken. PIW'ers aan het woord over belastende en motiverende aspecten van hun werk. *Justitiële verkenningen,* 39 (3): 28-40.

National Institute of Corrections (NIC) (1997). *Supermax housing: A survey of current practices, special issues in corrections.* Longmont, CO: National Institute of Corrections Information Center.

Peters, A. (1994). De Extra Beveiligde Inrichtingen: een inhumane en vernederende behandeling en bestraffing?. *Ars Aequi*, 43(2): 72-80.

PI Vught (2009). *Jaarverslag PI Vught.* Vught: PI Vught. (intern document)

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (2009). *Advies Beleid gedetineerden met vlucht-/maatschappelijk risico.* Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

Resodihardjo, S.L. (2009). *Crisis and change in the British and Dutch prison services: understanding crisis-reform processes.* Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited.

Ruller, S. van & Beijers, W.M.E.H. (1995). Trends in detentie – twee eeuwen gevangenisstatistiek. *Justitiële verkenningen,* 6: 35-52.

Sparks, R., Bottoms, A. & Hay, W. (1996). *Prisons and the Problem of Order*. Oxford: Clarendon Press.

Sykes, G.M. (1958). *The Society of Captives. A Study of a Maximum Security Prison.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Tournel, H. & Kennes, P. (2011). De dilemma's van dynamische veiligheid voor bewaarders. *Panopticum. Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 3: 21-36.

Verhagen, J.J.L.M. & Grunsven, R. van (1994). *De tijdelijke extra beveiligde inrichting. Waarborgen voor een grotere veiligheid in relatie tot kwaliteit van de detentiesituatie.* Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Delinquentenzorg & Jeugdinrichtingen.

Wartna, B.S.J., Baas, N.J. & Beenakkers, E.M.Th. (2004). *Beter, anders en goedkoper. Een literatuurverkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing.* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC).

Kranten en nieuwsartikelen

Cornelisse, L. (1999, 5 maart). Gevangeniswezen: van 'lief' tot 'ijzeren regels'. *Trouw.*

Eerenbeemt, M. van den (1997, 5 september). Elektronisch Alcatraz. *de Volkskrant.*

Haenen, M. (1999a, 16 oktober). Bajesmaf; Het extreem strenge regime in Vught. *NRC Handelsblad*, p. 1.

Haenen, M. (1999b, 16 oktober). De bewoners van de EBI. *NRC Handelsblad*, p. 1.

Haenen, M. (1999, 12 december). Wederom twee hongerstakers in strenge gevangenis. *NRC Handelsblad*, p. 3.

Haenen, M. (2001, 24 februari). Duivelse drugsdealer; De Colombiaanse cocaïnehandelaar Hector hekelt de dubbele moraal bij justitie. *NRC Handelsblad,* p. 32.

Husken, M. (2004, 26 juni). 'Justitie heeft een gangster van mij gemaakt'; Interview Sreten J. *Vrij Nederland*.

Zes ontsnapte gevangenen zijn nog steeds spoorloos (1993, 4 april). *Algemeen Nederlands Persbureau.*

Kamerstukken en wet- en regelgeving

22 januari 2007, 5464459/07/DSP.

Circulaire van 1 oktober 2010, 5645409/10, ter vervanging van de Circulaire Vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden d.d. 3 november 2009, 5522999/07/DJI.

Kamerstukken II 1981/82, 17 539, nr. 1-2.

Kamerstukken II 1984/85, 18 995, nr. 1-2.

Kamerstukken II 1990/91, 22 183, nr. 3.

Kamerstukken II 1992/93, 22 999, nr. 2.

Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nr. 10-11.

Kamerstukken II 1997/98, 25 630, nr. 1-2.

Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 51.

Kamerstukken II 1999/2000, Aanhangsel 213.

Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 167.

Kamerstukken II 2010/11, 29 754, nr. 201.

Stcrt. 1998, 211, in werking getreden op 20 oktober 1998.

Stcrt. 1998, 247, in werking getreden op 1 januari 1999.

Stcrt. 1998, 247, in werking getreden op 1 januari 1999, 735650/98/DJI en laatstelijk gewijzigd op 29 juli 2005, *Stcrt.* 2005, nr. 143.

Stcrt. 1998, 248, laatstelijk gewijzigd bij *Stcrt.* 2012, 203, inwerkingtreding op 1 januari 2012.

Stcrt. 1998, 250, in werking getreden op 1 januari 1999 en gewijzigd per 5 juli 2002, 5175032/02/DJI, *Sancties* 2002, nr. 51.

Stcrt. 1999, 128, in werking getreden op 15 juni 1999.

Stcrt. 1999, 132, in werking getreden op 15 juli 1999.

Strcrt. 2000, 176, in werking getreden op 1 oktober 2000 en laatstelijk gewijzigd op 15 september 2006, *Stcrt.* 2006, nr. 181.

Stcrt. 2002, 108, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2007, 89, met inwerkingtreding op 11 mei 2007.

Stcrt. 2006, 77, in werking getreden op 22 april 2006.

Jurisprudentie

BC 22 augustus 1990, A112/90, *Sancties* 1991, nr. 6.
BC 7 januari 1992, A318/91, *Sancties* 1992, nr. 66.
BC 27 juli 1994, A94/231, *Sancties* 1994, nr. 57.
BC 26 oktober 1994, A94/417, *Sancties* 1995, nr. 8.
BC 16 november 1994, B94/83, *Sancties* 1995, nr. 11.
BC 15 mei 1995, B95/36, *Sancties* 1995, nr. 33.
BC 20 januari 1997, *Sancties* 1997, nr. 27.
BC 18 februari 1999, A98/470, *Sancties* 1999, nr. 12.
BC 9 augustus 1999, A99/345/GA, *Sancties* 2000, nr. 2.
BC 10 november 1999, B99/300/GB, *Sancties* 2000, nr. 9.
BC 9 april 2001, 00/2250/GB, *Sancties* 2001, nr. 33.
BC 25 juli 2002, 02/871/GA, *Sancties* 2002, nr. 54.
BC 21 augustus 2002, 02/772/GA.
BC 12 september 2002, 02/1580/GA, *Sancties* 2002, nr. 55, m.nt. P.A.M. Mevis.
BC 31 oktober 2002, 02/1355/GA.
BC 6 januari 2003, 02/1105/GB.
BC 7 januari 2003, 02/2317/GB.
BC 24 maart 2003, 03/0103/GA.
BC 24 september 2003, *Sancties* 2003, nr. 72.
BC 4 november 2003, 03/901/GA, *Sancties* 2004, nr. 7.
BC 1 maart 2004, 03/1490/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1583/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1585/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1586/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1593/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1594/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1595/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1596/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1599/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1600/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1601/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1692/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1693/GA.

BC 1 maart 2004, 03/1694/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1695/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1908/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1911/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1914/GA.
BC 1 maart 2004, 03/2213/GA.
BC 16 maart 2004, 03/2619/GA.
BC 15 juli 2004, 04/0723/GA.
BC 19 april 2005, 05/257/GB.
BC 3 augustus 2005, 05/664/GA, *Sancties* 2006, nr. 15.
BC 16 februari 2009, 08/2716/GB.
BC 11 maart 2010, 09/2998/GA.
BC 31 maart 2010, 10/458/GB.
BC 26 januari 2011, 10/2538/GA.
BC 12 mei 2011, 10/3949/GA.
BC 12 mei 2011, 10/3708/GA.
BC 6 september 2011, 11/1980/GB.
BC 16 december 2011, 11/1611/GA.
BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.
BC 18 februari 2012, 09/2997/GA.
BC 21 februari 2012, *Sancties* 2013, nr. 16, m.nt. Sackers.
BC 27 februari 2012, 11/3151/GA.
BC 16 mei 2012, 12/0288/GB.
BC 29 mei 2012, 11.4371/GA.
BC 12 juni 2012, 11/4434/GA.
BC 15 juni 2012, 12/0076/GB.
BC 15 juni 2012, 12/0084/GB.
BC 3 augustus 2012, 12/1225/GB.
BC 6 juni 2013, 12/3721/GB.
BC 6 juni 2013, 12/3910/GB.
EHRM Lorsé vs the Netherlands, 4 februari 2003, 52750/99.
EHRM Van der Ven vs the Netherlands, 4 februari 2003, 509091/99.
EHRM Baybasin vs the Netherlands, 6 juli 2006, 13600/02.
EHRM Salah vs the Netherlands, 6 juli 2006, 8196/02.
EHRM Sylla vs the Netherlands, 6 juli 2006, 14683/02.
EHRM Enea vs Italie, 5 november 2009, EHRC 2009, afl. 11.
EHRM Ramirez Sanchez vs. Frankrijk, 15 april 2005, EHRC 2005, afl. 4.
EHRM 10 februari 2011, EHRC 2011, afl. 81.
President Rechtbank 's-Gravenhage 15 januari 1993, nr. 92/1159, *Sancties* 1993, nr. 27.
President Rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1994, *Sancties* 1994, nr. 5.
President Rechtbank 's-Gravenhage 7 juli 2003, *Sancties* 2003, nr. 51, m.nt. J. de Lange.

Rechtbank 's-Gravenhage 7 juli 2003, LJN AH9275.
Rechtbank 's-Gravenhage 17 september 2004, LJN AR2389.
Rechtbank 's-Gravenhage 2 oktober 2006, LJN AY9232.
Rechtbank 's-Gravenhage 4 mei 2007, LJN BA4730.
Rechtbank 's-Gravenhage 23 februari 2011, LJN BP6865.
Rechtbank 's-Hertogenbosch 23 februari 2001, LJN AB0193.
Rechtbank 's-Hertogenbosch 7 september 2005, LJN AU2049.
RSJ, S-GA 123/83, PI 1984/1.
RSJ, S-GA 137/85, PI 1986/1.
RSJ, S-GA 173/87, PI 1988/3.
RSJ 17 maart 1993, *Sancties* 1992, nr. 68, m.nt. P.A.M. Mevis.
RSJ 26 augustus 1994, *Sancties* 1995, nr. 16.
RSJ 24 april 1995, B95/24, *Sancties* 1995, nr. 24.
RSJ 12 april 1996, *Sancties* 1996, nr. 56.
RSJ 21 maart 1997, *Sancties* 1997, nr. 40.
RSJ 25 juli 2000, *Sancties* 2000, nr. 9.
RSJ 16 september 2002, *Sancties* 2003, nr. 3.
RSJ 13 oktober 2003, *Sancties* 2004, nr. 3.

Lijst met gebruikte afkortingen

BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
BGG	Beperkt Gemeenschapsgeschikt
BOT	Bijzonder Ondersteuningsteam
BIV	Bureau Inlichtingen en Veiligheid
BPG	Beheers Problematische Gedetineerden
BSD	Bureau Selectie en Detentiebegeleiding
BUO	Bureau Unit Ondersteuning
BW	Burgerlijk Wetboek
CPT	Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing
CRS	Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
EBA	Extra Beveiligde Afdeling
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESA	Externe Security Audit
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatie Punt
GVM	Gedetineerden met Vlucht- en Maatschappelijk risico
Gw	Grondwet
HvB	Huis van bewaring
IBT	Intern Bijstands Team
IHAP	Individueel Handel en Activiteiten Plan
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
LAA	Landelijke Afzonderings Afdeling
MDO	Multi Disciplinair Overleg
MGW	Modernisering Gevangeniswezen
MvV&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
OM	Openbaar Ministerie

OPI	Optimaliseren Personele Inzet
OvJ	Officier van justitie
PBW	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire inrichting
Piw'er	Penitentiair Inrichtingswerker
Pm	Penitentiaire maatregel
POER	Projectgroep Ontwikkeling EBI Regime
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
RC	Rechter-commissaris
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SAC	Selectie Adviescommissie
SBF	Succes Bepalende Factoren
SV	Schriftelijk Verslag
TA	Terroristen Afdeling
TEBI	Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting
TBS	Ter Beschikking Stelling
VI	Vervroegde Invrijheidstelling
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
ZBBI	Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting