

Penitentiare Inrichtingen Breda

Inzicht in het drugsontmoedigingsbeleid van PI Breda

Afstudeerscriptie HBO Rechten Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg



Kim Mouthaan
1-4-2013

Inzicht in het drugsonthoudingsbeleid van PI Breda

Naam: Kim Mouthaan
Studentnummer: 2027637

Opleiding: HBO Rechten
Instelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg
Periode: september 2012 – april 2013

Afstudeeradres: Penitentiare Inrichtingen Breda
Afstudeermentor: Dhr. F. de Jonge

Afstudeerdocenten: M.M. Knapen
M.M.J. van den Haspel

VOORWOORD

Eindelijk, hier is dan mijn rapport over het onderzoek dat ik heb gedaan naar het drugsontmoedigingsbeleid binnen PI Breda. Dit rapport zal het eindstuk zijn van mijn opleiding HBO Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg.

Ik schrijf eindelijk, omdat ik dit rapport drie maanden eerder in had willen leveren dan uiteindelijk zal gebeuren. Laten we het erop houden dat het wat langer op zich heeft laten wachten doordat mijn lichaam me even in de steek had gelaten, maar daardoor ben ik zeker niet minder trots op het rapport dat nu voor u ligt.

Het is een pittige afstudeerperiode geweest door alle pech die ik, buiten mijn onderzoek om, heb gehad. Gelukkig heb ik hele lieve vrienden en familie die heel geduldig naar mijn, soms toch wel, gezeur hebben geluisterd, waar ik ze echt ontzettend dankbaar voor ben. Zij hebben me gesteund en opgevrolijkt toen ik het nodig had en dankzij hun heb ik weer een positieve blik op onder andere dit rapport gekregen.

Ook wil ik mijn collega's bij PI Breda bedanken. Een onderzoek in je eentje verwezenlijken is best pittig, maar iedereen die ik sprak was oprecht geïnteresseerd en enthousiast. Het is leuk om te horen dat het onderwerp van je onderzoek zo leeft onder de medewerkers. Veel mensen kwamen met tips waar ik dan ook zeker gebruik van heb gemaakt. Daarnaast zijn mijn collega's de personen die me heel goed hebben opgevangen en zijn zij degenen die ervoor zorgden dat ik elke keer met plezier naar Breda ging.

Ook wil ik mijn stagementor Frank de Jonge bedanken voor zijn hulp en advies tijdens dit onderzoek. Hij hielp me als ik even vast liep en hij leerde me dat ik het onderzoek ook van een andere kant kon benaderen. Zijn feedback was altijd zeer bruikbaar voor dit rapport.

En natuurlijk wil ik mijn afstudeerdocente Marije Knapen bedanken voor al haar feedback, advies en zeker ook begrip en steun. Ik kon met al mijn vragen en problemen bij haar terecht, wat ik als zeer fijn heb ervaren. Zij heeft me geholpen dit onderzoek de structuur te geven die het nodig heeft en daarnaast heeft ze me gerust gesteld over het verloop van de afstudeerperiode.

Al met al ben ik blij met het resultaat dat nu voor u ligt. Ik hoop dat u er veel plezier aan beleeft dit te lezen en ik hoop dat dit rapport u iets kan leren. Mij heeft het in ieder geval veel geleerd, want voor ik aan de afstudeerperiode begon wist ik vrijwel niets over detentierecht. Ik kan nu wel stellen dat ik er de nodige kennis over heb verkregen.

Ik ben benieuwd wat u ervan vindt!

Kim Mouthaan
1 april 2013, Dongen

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN AFKORTINGEN	1
SAMENVATTING.....	3
1 INLEIDING	5
Beschrijving afstudeerorganisatie	5
Onderwerp.....	5
Doelstelling.....	6
Beoogde doelgroep	6
Vraagstelling.....	6
Methoden van onderzoek	6
Leeswijzer	7
2 DRUGSONTMOEDIGINGSBELEID IN DE PRAKTIJK	9
2.1 Drugsontmoedigingsbeleid	9
2.2 Interventies	10
Bevorderen van de deskundigheid van het personeel.....	11
Voorlichting aan (niet)gebruikers en verslaafden	11
Voorlichting aan bezoek van gedetineerden	12
Toezicht, aanwezigheid en aandacht van personeel.....	12
Voorbeeldfunctie van het personeel.....	12
Visitatie.....	13
Fouilleren.....	13
Celinspectie	13
Inspectie in ruimere zin	14
Controle op de invoer van goederen.....	14
Bezoek achter glas of bezoek dat niet wordt toegelaten in de inrichting.....	15
Inrichting van de bezoekszaal	15
Inzet van speurhonden	16
Aangiftebeleid.....	17
Urinecontroles	17
2.3 Sanctiebeleid.....	19
Gebruik van drugs	19
Handel in drugs	20
Fraude	20
Overige contrabande	20
2.4 Methadon	21
3 HET DRUGSONTMOEDIGINGSBELEID VANUIT JURIDISCH PERSPECTIEF.....	23
3.1 Interventies	23
Celinspectie	23
Controle post en invoer van goederen	24
Urinecontrole	26
Visitatie.....	27
3.2 Sanctiebeleid.....	28
4 VOLDOET DE UITVOERING VAN HET DRUGSONTMOEDIGINGSBELEID AAN DE WET- EN REGELGEVING?	31
4.1 Interventies	31
Celinspectie	31
Controle van post en invoer van goederen	32
Urinecontrole	32
Visitatie.....	32
4.2 Sanctiebeleid.....	33
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	35
5.1 Conclusies	35
Celinspectie	35
Controle van post en invoer van goederen	35

	Urinecontrole	36
	Visitatie.....	36
	Sanctiebeleid	36
	Overige interventies.....	36
	Antwoord centrale vraag	37
5.2	Aanbevelingen	37
	Celinspectie	37
	Controle van post en invoer van goederen	37
	Urinecontrole	37
	Visitatie.....	38
	Sanctiebeleid	38
	Overige.....	38
6	EVALUATIE	39
7	BRONNENLIJST	41

LIJST VAN AFKORTINGEN

Bewa	Bewaarder
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CvT	Commissie van Toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
ECPT	European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GW (wetsartikel)	Grondwet
GW	Gevangeniswezen
IBT	Interne Bijstandsteam
Pbw	Penitentiaire Beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting(en)
PIW	Penitentiair Inrichting Werker
Pm	Penitentiaire Maatregel
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SMR	Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners

SAMENVATTING

Drugs zijn een veelvoorkomend probleem binnen penitentiaire inrichtingen; gedetineerden leven met een drugsverslaving, mensen zitten met betrekking tot drugscriminaliteit in detentie, enzovoorts. Ook binnen PI Breda zorgen drugs voor problemen. Men probeert drugs binnen de muren van de inrichting te smokkelen en vervolgens die drugs ook te gebruiken. Dit is in strijd met de regels die gelden binnen de inrichtingen in Nederland.

Om drugs buiten de inrichtingen te krijgen en ook te houden, heeft DJI een beleid opgesteld met verschillende interventies, genaamd het drugsontmoedigingsbeleid. Bij interventies uit dit beleid kan men denken aan het uitvoeren van een urinecontrole, het inspecteren van de cel van de gedetineerde, het fouilleren van een gedetineerde, maar bijvoorbeeld ook het controleren van post.

Naar aanleiding van de interventies die worden ingezet, komen er vanuit de gedetineerden behoorlijk wat klachten binnen bij PI Breda, wat te zien is in het klachtenoverzicht dat eens in de vier maanden wordt bijgewerkt. Naar aanleiding van dat overzicht vraagt de directie van PI Breda zich af of er geen fouten zitten in het drugsontmoedigingsbeleid van DJI of de uitvoering ervan binnen PI Breda. Dit onderzoek moet daarom inzicht geven in het drugsontmoedigingsbeleid dat binnen PI Breda wordt gehanteerd en in hoeverre dit overeen komt met de nationale en internationale wet- en regelgeving met betrekking tot drugsontmoediging in penitentiaire inrichtingen.

Gesteld kan worden dat er veel onduidelijkheid is bij personeel en gedetineerden over wat er nu wel en niet mag in het kader van drugsontmoediging. In sommige gevallen zijn er geen werkinstructies beschikbaar waarin onder andere is opgenomen welke handelingen door wie verricht mogen worden, in welke gevallen dat mag en met welke regelmaat dat is toegestaan. DJI schrijft in haar beleid wel voor dat werkinstructies nodig zijn, dus PI Breda doet er verstandig aan die werkinstructies op te stellen en bestaande instructies te completeren.

Ook moeten de huisregels worden aangevuld om meer duidelijkheid aan de gedetineerden te verschaffen. De wet geeft PI Breda soms bevoegdheden die niet in de huisregels staan vermeld. Dat moet er wel worden ingezet.

Er is geen sprake van grote wettelijke onjuistheden binnen PI Breda. Het drugsontmoedigingsbeleid zoals DJI voorschrijft voldoet grotendeels aan de wet- en regelgeving. Wat wel belangrijk is, is dat de werkinstructies en de huisregels van PI Breda compleet zijn. Op dit moment is dat niet het geval, wat voor onduidelijkheid zorgt bij personeel en gedetineerden. Dat moet vermeden worden en kan bijdragen aan een reductie van het aantal klachten.

Ondanks dat het beleid grotendeels conform wet- en regelgeving is, zijn er echter wel een aantal discussiepunten waar zorgvuldig naar gekeken dient te worden. Binnen PI Breda wordt bijvoorbeeld een urinecontrole de avond vooraf aangezegd aan de gedetineerden, terwijl dat wettelijk gezien niet hoeft. Waarom zou je het als inrichting dan wel aankondigen? Wat ook heel belangrijk is, is het element 'steekproefsgewijs' dat bij veel interventies naar voren komt. Een urinecontrole dient steekproefsgewijs te worden uitgevoerd en bepaalde celinspecties mogen steekproefsgewijs worden gedaan. Aan dit element worden door de afdelingen binnen de inrichtingen verschillende invullingen gegeven. Het is erg belangrijk dat hierin afstemming komt. Wat is nu precies steekproefsgewijs en hoe kun je dat als inrichting bewerkstelligen?

Ook is een drugsontmoedigingsbeleid in ruime zin afwezig in de inrichting. 'Symptomen' worden wel bestreden, maar de oorzaak van het probleem, de drugsproblematiek, wordt niet aangepakt.

1 INLEIDING

Beschrijving afstudeerorganisatie^{1 2 3}

De penitentiaire inrichting (PI) Breda maakt deel uit van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), vallend onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie. DJI draagt zorg voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, welke door de uitspraak van de rechter zijn opgelegd.

De PI Breda bestaat uit drie units waar gedetineerden verblijven. Unit 1 is de Koepel waar het Huis van Bewaring voor mannelijke gedetineerden zich in bevindt. Er zijn éénpersoonscellen en enkele meerpersoonscellen.

In Unit 2 is bij aanvang van dit onderzoek de penitentiaire vrouwen inrichting gevestigd. Hier zitten vrouwen in het Huis van Bewaring, maar er zitten ook vrouwen in een gevangenisregime. Bij afronding van dit onderzoek, in april 2013, hebben de vrouwelijke gedetineerden plaats gemaakt voor mannelijke gedetineerden. Dit betekent dat er vanaf dat moment geen vrouwelijke gedetineerden binnen PI Breda zitten.

Unit 3 huisvest de gevangenis voor mannelijke gedetineerden. Hier zijn ook plaatsen voor extra zorgvoorziening gedetineerden.

Zoals het er nu naar uit ziet, zal PI Breda per 1 januari 2016 sluiten ten gevolge van het 'Masterplan DJI 2013-2018'.⁴ Met dat Masterplan wil DJI in 2018 340 miljoen euro besparen. Om dat te bereiken, zullen verschillende inrichtingen, verspreid over Nederland, gesloten worden, waaronder PI Breda.

Onderwerp

DJI heeft een drugsontmoedigingsbeleid opgesteld om gebruik, bezit en handel van drugs in penitentiaire inrichtingen te voorkomen en te beëindigen. In dit beleid worden een aantal interventies genoemd om drugs te weren en op te sporen. Hierbij kan men denken aan een celinspectie om te controleren op contrabande, een urinecontrole om aan de hand van de waarden van de urine te bepalen of iemand bijvoorbeeld cannabis heeft gebruikt, etcetera.

Gedetineerden hebben in een inrichting de mogelijkheid om klachten in te dienen. Deze klachten worden dan door de Commissie van Toezicht behandeld (in geval van beroep zal de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming een oordeel vellen).

De interventies die het drugsontmoedigingsbeleid mogelijk maakt, zijn regelmatig aanleiding voor gedetineerden om een klacht in te dienen. Het kan zijn dat de uitvoering van een interventie volgens de gedetineerde niet goed is gegaan, of een gedetineerde is het niet eens met een bepaalde uitslag. Het kan natuurlijk ook zijn dat het drugsontmoedigingsbeleid niet geheel aan de nationale en internationale wet- en regelgeving voldoet. Dat zou betekenen dat er binnen de inrichting structureel fout wordt gewerkt op bepaalde onderdelen. De directie van de inrichting wil graag weten of dit zo is. Zij wil weten of het drugsontmoedigingsbeleid aangepast moet worden. Daar zal dit onderzoek dan ook antwoord op geven.

¹ www.dji.nl > adressen en meer informatie locaties DJI > penitentiaire inrichtingen > PI Breda > De Boschpoort (datum: 05/10/2012)

² www.dji.nl > adressen en meer informatie locaties DJI > penitentiaire inrichtingen > PI Breda > Penitentiaire inrichting voor vrouwen (PIV) (datum: 05/10/2012)

³ www.ist.nl > Publicaties > Inspectierapporten > 2012 > Inspectiebericht vervolgonderzoek PI Breda > Inspectiebericht vervolgonderzoek PI Breda (datum 05/10/2012)

⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 490 (Masterplan DJI 2013-2018)

Deze vraag komt niet alleen naar voren bij de directieleden naar aanleiding van de klachten die binnen komen, maar blijkt ook onder medewerkers van PI Breda te leven. Zij willen ook graag weten of zij hun werk goed uitvoeren. Omdat zij degene zijn die met het drugsontmoedigingsbeleid werken, is het zo belangrijk dat er een antwoord op deze vraag wordt geformuleerd.

Doelstelling

Op 3 april 2013 levert de onderzoeker een onderzoeksrapport op waarin staat beschreven in hoeverre het drugsontmoedigingsbeleid dat de PI Breda hanteert in lijn is met de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen, gevolgd door eventuele aanbevelingen om het drugsontmoedigingsbeleid van de PI Breda te optimaliseren.

Beoogde doelgroep

De directie en de medewerkers van de PI Breda, maar ook de gedetineerden, zijn belanghebbenden wanneer het gaat om dit onderzoek.

De directie wil graag weten of het drugsontmoedigingsbeleid dat zij hanteren nog wel conform wet- en regelgeving is.

Voor de medewerkers van de PI Breda ontstaat er meer duidelijkheid over het drugsontmoedigingsbeleid dat zij hanteren. Hopelijk neemt dit onderzoek hun twijfels weg over de rechtmatigheid van dit beleid.

Voor de gedetineerden kan het hun rechtspositie versterken. Zij weten zo precies waar ze aan toe zijn. Het beleid moet transparant zijn voor alle partijen.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

In hoeverre is het drugsontmoedigingsbeleid dat de penitentiaire inrichting Breda hanteert in lijn met de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen?

Deze centrale vraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is het huidige drugsontmoedigingsbeleid dat de PI Breda hanteert?
2. Wat is het juridisch kader voor het drugsontmoedigingsbeleid in penitentiaire inrichtingen dat de huidige nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen voorschrijven?
3. In welke opzichten komt het drugsontmoedigingsbeleid dat de PI Breda hanteert overeen met het juridisch kader dat de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen voorschrijven?
4. In welke opzichten wijkt het drugsontmoedigingsbeleid dat de PI Breda hanteert af van het juridisch kader dat de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen voorschrijven en waarom wijkt dit dan af?
5. Waar bieden de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen de mogelijkheid het drugsontmoedigingsbeleid van de PI Breda te verbeteren?

Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek worden verschillende onderzoeksmethoden aangewend om een antwoord op de centrale vraag te kunnen geven. Voor alle theoretische informatie die wordt verzameld, zal de methode van inhoudsanalyse worden gebruikt. Om informatie over de praktijk te krijgen, zal de methode van het half gestructureerd interview uitgevoerd worden. Er moet wel rekening worden gehouden met de beperkte tijd voor dit onderzoek, vandaar dat er een selectie wordt gemaakt van de personen die worden geïnterviewd. Dit wordt in overleg gedaan met de stagementor, welke geschikte personen voor kan dragen bij de

onderzoeker. De interviews zijn zeer belangrijk om een realistisch beeld van de praktijk te krijgen, dus een selectie van geïnterviewde moet zorgvuldig gebeuren.

Dit onderzoek zou men zo uitgebreid kunnen maken als nodig is, maar de tijd die beschikbaar is, is zeer beperkt. Daarom is het nodig dat er keuzes worden gemaakt en het onderzoek dusdanig wordt afgebakend, zodat er voldoende tijd is het uit te voeren en degelijke conclusies kunnen worden getrokken.

In het eerste hoofdstuk, waarin het praktisch kader wordt uitgewerkt, zal het drugsontmoedigingsbeleid van DJI gebruikt worden als leidraad. Naar aanleiding van wat in dat beleid staat, zullen de interviews worden opgesteld. Het kan zijn dat uit de uitwerking van hoofdstuk 1 al conclusies en aanbevelingen naar voren komen. Deze zullen dan ook zeker worden aangekaart in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen.

In het beleid van DJI staan veel interventies. Niet al deze interventies kunnen uitgewerkt worden in het juridisch kader, omdat daar te weinig tijd voor is. Daarom wordt aan de hand van de klachtenanalyse van PI Breda bepaald van welke interventies het juridisch kader wordt uitgewerkt. In de klachtenanalyse staat precies hoeveel klachten er per interventie zijn ontvangen binnen PI Breda. De interventies waarover de meeste klachten binnen komen bij de inrichting, zullen verder worden uitgewerkt in het juridisch kader. Dit wordt nogmaals aangegeven aan het einde van hoofdstuk 2 en aan het begin van hoofdstuk 3.

Uiteindelijk is het de bedoeling dat hoofdstuk 2 aan hoofdstuk 3 wordt getoetst; het praktisch kader aan het juridisch kader. Bij deze toetsing zullen dus weer enkel de interventies aan bod komen die in hoofdstuk 3 uit de klachtenanalyse naar voren zijn gekomen.

Bij de conclusies en aanbevelingen komen weer de interventies als bepaald in hoofdstuk 3 aan bod. Ook zal er een apart deel zijn waarin overige conclusies en aanbevelingen naar voren komen, die uit hoofdstuk 2 zijn op te maken. Interventies die alleen in het praktisch kader worden besproken, kunnen namelijk ook conclusies en aanbevelingen opleveren.

Leeswijzer

Allereerst wordt een praktisch kader geschetst in hoofdstuk 2. Hierin staat welk drugsontmoedigingsbeleid DJI voorschrijft en hoe dat in PI Breda wordt gerealiseerd.

Hoofdstuk 3 bevat vervolgens het juridisch kader van de interventies waarover PI Breda de meeste klachten binnen krijgt. Hierin wordt per interventie de juridische achtergrond beschreven.

In hoofdstuk 4 zullen de kaders, praktisch en juridisch, aan elkaar worden getoetst. Waar zitten de verschillen? Klopt het allemaal wel wat PI Breda in de praktijk doet? Geeft de wet misschien nog meer mogelijkheden om in te zetten voor drugsontmoediging?

In hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen beschreven. Dit gebeurt ook weer per interventie. Overige conclusies en aanbevelingen zijn bij elkaar ondergebracht onder een apart kopje. Ook zal er een antwoord op de centrale vraag worden geformuleerd.

2 DRUGSONTMOEDIGINGSBELEID IN DE PRAKTIJK

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is onderzoek gedaan naar het aantal gedetineerden dat kampt met problematisch gebruik van alcohol of drugs of met problematisch gokgedrag.⁵ Hierbij is onder meer een analyse van meerdere studies gemaakt, waaruit is gebleken dat in reguliere detentiecentra prevalentiecijfers bekend zijn van problematische druggebruikers, variërend van 30% tot 44%. Het gaat hier dan om harddruggebruikers en/of cannabisgebruikers. Harddruggebruik komt vaker voor in de leeftijdscategorie van 25 tot en met 44 jarigen, terwijl cannabisgebruik vaker voorkomt bij 18 tot en met 24 jarigen.

Uit onderzoek van Bieleman en van der Laan (1999) bleek onder meer dat 45% van de 91 ondervraagde gedetineerden tijdens detentie cannabis heeft gebruikt. Methadon werd door 22% van de ondervraagden gebruikt.

Deze gegevens bevestigen dat drugsgebruik veel voorkomt bij gedetineerden in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen.

2.1 Drugsontmoedigingsbeleid

Drugs worden binnen de muren van de penitentiaire inrichtingen niet gedoogd; het bezit, gebruik en de handel ervan zijn sanctioneerbaar. DJI stelt dat alle stoffen die voorkomen op lijst I en lijst II van de Opiumwet, inclusief softdrugs, alcohol en medicatie die niet aan de betreffende gedetineerde zijn voorgeschreven, gelden als drugs.

Om deze drugs buiten de muren van de inrichting te krijgen en te houden, wordt er een drugsontmoedigingsbeleid gehanteerd. Bij PI Breda is dit beleid gebaseerd op het document 'drugsontmoedigingsbeleid in penitentiaire inrichtingen van DJI, Sectordirectie Gevangeniswezen, laatst vastgesteld op 1 oktober 2008'.

Het drugsontmoedigingsbeleid van DJI behelst alleen het drugsontmoedigingsbeleid in enge zin. Het is namelijk opgesteld om de ontmoediging van het binnensmokkelen van drugs in de inrichting, het gebruik van drugs in de inrichting en de handel van drugs in de inrichting te bevorderen.

Het uitgangspunt van het drugsontmoedigingsbeleid in ruime zin is dat de gedetineerde, gedurende de tijd dat deze in detentie zit, een aangepast zorgaanbod wordt gedaan wanneer hij of zij heeft aangegeven na detentie een drugsvrij bestaan op te willen bouwen. Dit is echter niet uitgewerkt in het drugsontmoedigingsbeleid van DJI, omdat de nodige zorg voor een dergelijk beleid niet kan worden aangeboden. Of de naam drugsontmoedigingsbeleid dan correct is voor het beschreven beleid, is te betwijfelen.

Voor haar drugsontmoedigingsbeleid heeft DJI de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- De invoer en het gebruik van drugs en drugshandel zijn verboden; er is in de inrichting geen gedoogbeleid. Invoer en gebruik van drugs en handel in gedragsbeïnvloedende middelen worden gesanctioneerd.
- In de inrichting heerst een cultuur van ontmoediging van de invoer en het gebruik van drugs en de handel in drugs; gedetineerden worden in de inrichting gestimuleerd hun verslaving aan te pakken.
- De maatregelen ten aanzien van preventie en repressie worden eenduidig uitgevoerd; standaardisatie van de uitvoering van het beleid is noodzakelijk. Hierdoor

⁵ *Problematische alcoholgebruiker, druggebruikers en gokkers in het gevangeniswezen*, WODC e.a. 2007.

ontstaat transparantie van het beleid, rechtsgelijkheid en ook rechtszekerheid voor de gedetineerden.

Bij deze uitgangspunten heeft DJI een drietal doelstellingen geformuleerd, elk gericht op een ander aspect, namelijk:

- Beheersbaarheid: handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting voor personeel en gedetineerden.
- Zorg: realiseren van de zorgplicht van een directeur van een inrichting voor de individuele en collectieve fysieke en geestelijke gezondheid van gedetineerden.
- Re-integratie: bereidheid en motivatie van gedetineerden om hulp te gaan zoeken en verwezen te worden naar zorgtrajecten en -instanties.

Belangrijk om te vermelden is dat het erg onduidelijk is waar alle van toepassing zijnde documenten voor PI Breda te vinden zijn, als ze er al zijn. PI Breda heeft een intranet pagina waarop zogenoemde dienstinstructies, procedures, formulieren en personele regelgeving te vinden zijn. Daar is echter maar een deel van alle documenten te vinden. Er staan ook een aantal instructies op één van de lokale schijven van het computernetwerk voor PI Breda. Hier is echter ook niet al het nodige te vinden.

Daarnaast neemt PI Breda deel aan een project vanuit sector Gevangeniswezen van DJI, genaamd Optimaliseren Bedrijfsprocessen GW (zie tekstblok hiernaast).

Hierbij wordt een voor iedereen toegankelijk computerprogramma ingericht met alle werkprocessen voor de inrichtingen van sector Gevangeniswezen. Dit zijn dus de werkprocessen die DJI heeft vastgesteld en wil gaan implementeren in al haar inrichtingen. Dit programma is echter nog niet volledig, dus daar is ook nog niet alles op te vinden.

Kortom: er zijn dus twee verschillende soorten documenten, naast het door DJI opgestelde drugsontmoedigingsbeleid, waarin de regelgeving en/of werkwijze voor PI Breda te vinden is. Dat zijn de werkinstructies, afkomstig van de directie en ondertekend door de vestigingsdirecteur en dat zijn de werkprocessen die door DJI zijn vastgesteld en te vinden zijn in het computerprogramma dat nog niet volledig in gebruik is.

In mei 2012 heeft ook PI Breda zich bij project Optimaliseren Bedrijfsprocessen GW van sector Gevangeniswezen van DJI aangesloten. PI Breda richt zich in het begin vooral op het vastleggen en goed ontsluitbaar maken van de werkprocessen en de dienstinstructies. Hiervoor gebruikt zij, net als alle andere inrichtingen, het systeem Mavim. Dit systeem zal ervoor zorgen dat iedere medewerker op de hoogte is van de werkprocessen en dat hij of zij weer waar deze te vinden zijn. Het is de bedoeling dat iedereen binnen PI Breda volgens die processen gaat werken. Wanneer zeker is dat dit gebeurt, worden de processen gecheckt (audit). Het is de bedoeling dat dit project tot meer duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie leidt binnen sector Gevangeniswezen. Uiterlijk 1 januari 2013 moesten de processen in elke inrichting hetzelfde zijn. Op het moment van uitvoeren van dit onderzoek wordt Mavim steeds verder ingevuld.

2.2 Interventies

Om aan de eerder genoemde doelstellingen van het drugsontmoedigingsbeleid te voldoen, heeft DJI een aantal maatregelen, ook wel interventies genoemd, vastgesteld. Deze interventies heeft PI Breda overgenomen en geïmplementeerd in het door haar in de praktijk toegepaste drugsontmoedigingsbeleid. Er zijn zogenoemde maatregelen gericht op preventie met als doel de invoer, het gebruik en de handel van drugs in de penitentiaire inrichtingen te voorkomen en er zijn maatregelen gericht op repressie, bedoeld om drugs binnen de muren van de inrichting op te sporen. De informatie die nodig was voor onderstaande uitwerking is verkregen via het drugsontmoedigingsbeleid van DJI, schriftelijke instructies van PI Breda en interviews met verschillende medewerkers van PI Breda. De uitwerking is zo opgesteld dat alle interventies die het drugsontmoedigingsbeleid van DJI beschrijft leidend zijn. Aan de hand van die interventies is gezocht naar werkinstructies en zijn de vragenlijsten voor de interviews opgesteld. De uitwerking hieronder bevat dus ook informatie die is verkregen uit

de interviews met de medewerkers van PI Breda. De uitgewerkte interviews zijn allemaal te vinden in de bijlagen bij dit rapport.

Bevorderen van de deskundigheid van het personeel

DJI schrijft voor dat het personeel van de penitentiaire inrichting opgeleid moet worden om drugsgebruik en -verslaving bij gedetineerden te herkennen en hen met het stoppen hiervan te begeleiden. De scholing en bijscholing zouden hiervan op zijn minst aangeboden moeten worden aan de medewerkers die in direct contact staan met de gedetineerden.

In de Basis Beroeps Opleiding krijgen PIW'ers onderwijs in verslavingszorg. Hier krijgen zij echter geen bijscholing in. Daarnaast wordt er binnen PI Breda over het algemeen niet actief aan bijscholing gedaan. Medewerkers blijven op de hoogte van de laatste ontwikkelingen door circulaire's die het Hoofdkantoor bekendmaakt. De circulaire's komen via het Management Team van de inrichting bij het Midden-Kader (dat zijn de afdelingshoofden, hoofden en teamleiders). De leden van het Midden-Kader kunnen die informatie op hun beurt doorgeven aan hun medewerkers. Dit is een soort piramide effect: vanuit de hoogste rang wordt het doorgegeven naar de volgende rang, welke het weer doorgeeft aan de daaronder gelegen rang, enzovoorts.

Naast de bekendmaking van de circulaire's krijgen bewaarders één maal in de twee jaar een cursus drugsherkenning. Medewerkers van de Medische Dienst kunnen zelf kiezen wat voor cursussen zij willen doen, dus ook op het gebied van drugs kunnen zij zich laten bijscholen. De Medische Dienst is echter niet actief bezig met het drugsontmoedigingsbeleid, maar komt wel met drugsgebruik en -verslaving in aanraking.

Voorlichting aan (niet)gebruikers en verslaafden

DJI schrijft voor dat naast de bezoekers ook de gedetineerden voorlichting moeten krijgen over begeleidings- en behandelmogelijkheden bij drugsgebruik of -verslaving, zowel intern als extern. Het gaat dan dus om iedereen; niet-drugsgebruikers, drugsgebruikers en drugsverslaafden. Tot welke 'categorie' de gedetineerde behoort, moet wel zo snel mogelijk na binnenkomst worden vastgesteld. In de procesbeschrijving voor binnenkomst van gedetineerden bij PI Breda staat echter niets beschreven over een screening van de gedetineerden op eventueel drugsgebruik. De onderwerpen die volgens de procesbeschrijving noodzakelijk worden geacht voor een zorgvuldige screening zijn het werk en inkomen van de gedetineerde, zorg, schulden, huisvesting en identificatie. Ondanks dat de procesbeschrijving het niet voorschrijft, vragen PIW'ers in de praktijk wel naar eventueel drugsgebruik van gedetineerden. Zij hebben altijd een intakegesprek met nieuwe gedetineerden en dan komen de onderwerpen drugs en verslaving wel aan bod. Dit is een goede ontwikkeling. Maar ondanks dat er in de praktijk wel naar gevraagd wordt, wil dat niet zeggen dat het niet in de procesbeschrijving moet worden opgenomen. Aan een aspect (drugs) dat voor zoveel problemen zorgt en kan zorgen, mag best wel wat meer aandacht worden besteed.

DJI geeft aan dat een dergelijke voorlichting voor de gedetineerden in groepsverband plaats kan vinden, maar ook individueel. Bij deze voorlichting moet dan op zijn minst in worden gegaan op het drugsontmoedigings- en sanctiebeleid dat de inrichting hanteert, de begeleidingsmogelijkheden die de inrichting biedt en de externe behandelingsmogelijkheden die er zijn. Al deze informatie moet tevens schriftelijk beschikbaar zijn, opgesteld door het lokale management van de inrichting. Dit management moet ook zorg dragen voor de inhoudelijke kwaliteit van de voorlichting en de actualisatie ervan.

Wat DJI hier voorschrijft is echter niet terug te zien binnen PI Breda. De gedetineerden krijgen geen actieve voorlichting en een document waarin voorlichting wordt gegeven, is er ook niet. De gedetineerden krijgen, wanneer ze nieuw binnenkomen in de inrichting, een intakegesprek met een PIW'er. Op cel vinden zij de huisregels die gelden binnen de inrichting. Naast het intakegesprek en de huisregels vindt er geen voorlichting plaats. Op sommige afdelingen kunnen de gedetineerden foldermateriaal krijgen over bijvoorbeeld

behandelingen voor hun drugsverslaving, maar dat is niet in de hele inrichting het geval. Voor vragen kunnen zij ook bij de medewerkers van de Medische Dienst terecht. Gedetineerden en medewerkers geven aan dat er geen begeleidingsmogelijkheden zijn, maar dat dit wel wenselijk is. PIW'ers zijn mentoren van een aantal gedetineerden. Het zou voor hen een verrijking zijn wanneer zij over meer informatie beschikken. Zo kunnen zij gedetineerden informeren en motiveren.

Voorlichting aan bezoek van gedetineerden

Ook belangrijk is dat de bezoekers van de gedetineerden geïnformeerd worden over het feit dat invoer, gebruik en handel in drugs niet zijn toegestaan binnen de PI. Deze informatievoorziening moet volgens DJI vorm krijgen door middel van informatieve gesprekken tussen medewerkers van de PI en de bezoekers van de gedetineerde, maar ook door het beschikbaar stellen van schriftelijk materiaal met voorlichting. Bezoekers moeten ingelicht worden over het feit dat hen de toegang tot de inrichting kan worden ontzegd wanneer zij drugs in de inrichting invoeren. Ook moeten zij op de hoogte zijn waar zij informatie over het gebruik van drugs en verslavingszorg kunnen krijgen. Het personeel moet over de verstrekking van die informatie zijn geïnstrueerd. Het personeel moet de vragen kunnen beantwoorden of zij moeten het bezoek doorverwijzen naar de van toepassing zijnde hulpverlening.

Bij PI Breda krijgt het bezoek van de gedetineerden echter geen voorlichting. Men gaat er vanuit dat de gedetineerden zelf hun bezoek informeren over wat wel en wat niet mag binnen de muren van de inrichting. Het enige wat het bezoek aan voorlichting kan krijgen vanuit PI Breda, is een A4'tje bij de portier met alle regels. Verder vindt er geen actieve voorlichting plaats. Bezoekers worden dus ook niet geïnformeerd over drugsgebruik en verslavingszorg. De gedetineerden kunnen wel voorlichting krijgen over verslavingszorg. Sinds een aantal maanden zijn er ook medewerkers van Novadic Kentron die een aantal gedetineerden begeleiden grip te krijgen op hun verslaving.

Toezicht, aanwezigheid en aandacht van personeel

DJI heeft als maatregel geformuleerd dat het personeel alert dient te zijn op het gebruik van drugs of een verslaving aan drugs. Zij doet onderzoek wanneer er signalen zijn die duiden op drugsinvoer, druggebruik of handel van drugs. Zij sanctioneert daar waar dit nodig is. Ook legt zij de signalen en eventuele sancties vast in schriftelijke rapportages, welke in het dossier van de desbetreffende gedetineerde worden gevoegd.

In de praktijk gebeurt dit ook. PIW'ers, bewa's en afdelingshoofden observeren gedetineerden. Hun bevindingen leggen zij schriftelijk vast en indien nodig bespreken zij dit met elkaar.

Voorbeeldfunctie van het personeel

Integriteit is binnen deze interventie een belangrijk begrip. Het is, wellicht vanzelfsprekend, niet toegestaan dat personeel zich inlaat met drugsinvoer, druggebruik en handel van drugs in de inrichting. Collega's moeten niet alleen de gedetineerden, maar ook elkaar aan kunnen spreken op niet-integer gedrag.

Sommige medewerkers geven aan dat zij het goed zouden vinden als het personeel vaker wordt gecontroleerd op wat zij mee de inrichting in nemen. Personeelsleden halen elke dag hun bagage door een röntgenapparaat en moeten "piepvrij" door de metaaldetectiepoort. Ondanks dat komt het weleens voor dat iemand een telefoon, usb-stick of mp3-speler mee naar binnen neemt. Dit wordt dan niet opgemerkt door de beveiliging. In de gevallen die bekend zijn, is dit niet opzettelijk geweest, maar dat betekent niet dat het altijd zonder opzet zal zijn.

Een aantal jaren geleden is het personeel eenmalig gecontroleerd waarbij alle tassen werden doorzocht en een drugshond werd ingezet om de controle kracht bij te zetten. Deze actie zou destijds vooraf zijn aangekondigd. Het was dus niet echt een verrassing dat er geen drugs of andere contrabande werden aangetroffen. Of een dergelijke controle dan wel

zinnig is, valt zeer te betwijfelen. Niemand zal natuurlijk contrabande mee naar binnen nemen als hij of zij weet dat er een controle plaats zal vinden.

Visitatie

Visiteren is, volgens DJI, het schouwen van lichaamsopeningen. Voor deze interventie is geen schriftelijke instructie beschikbaar binnen PI Breda, terwijl dit wel een eis is die door DJI in haar beleid wordt gesteld. In een dergelijk document moet zijn beschreven op welke manier, op welke momenten en door wie een visitatie mag worden uitgevoerd. In de instructie moet onderscheid worden gemaakt tussen visitatie als standaardcontrole en visitatie bij een speciale aanleiding.

In de praktijk wordt de gedetineerde bij binnenkomst in de inrichting vrijwel altijd door personeelsleden van hetzelfde geslacht als de gedetineerde gevisiteerd. Het komt weleens voor dat een vrouwelijke medewerkster invalt voor een mannelijke collega. Dit gebeurt alleen wanneer het écht nodig is. In principe zijn het alleen mannelijke medewerkers die de visitatie uitvoeren.

Fouillering

Een andere omschrijving voor fouillering is onderzoek aan de kleding en het lichaam van de gedetineerde. Onder fouillering valt ook het onderzoeken van spullen die de persoon met zich mee draagt.

PI Breda heeft het werkproces 'onderzoek aan lichaam en kleding gedetineerde' vastgesteld. Zij heeft de bevoegdheid voor uitvoering van deze interventie gebaseerd op artikel 29 Pbw. Volgens het werkproces bepaalt de (plaatsvervangend) vestigingsdirecteur of een dergelijk onderzoek gewenst is. Dit kan volgens artikel 29 lid 1 Pbw:

- Bij binnenkomst in de inrichting of voorafgaand aan het verlaten van de inrichting vindt altijd visitatie plaats,
- Voorafgaand of na afloop van (ambtelijk of relatie) bezoek als steekproef en altijd na bezoek zonder toezicht,
- Op basis van verdenking of wanneer dit noodzakelijk wordt geacht in het belang van de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting.

Omdat de controle voorafgaand of na afloop van ambtelijk of relatie bezoek steekproefsgewijs dient te zijn, wordt uitgegaan van een zogenaamde toevalsgenerator van 1:5. Dat betekent dat een gedetineerde gemiddeld één op de vijf keer wordt gecontroleerd, dus 20% de kans heeft gefouilleerd te worden.

In de huisregels van PI Breda staat echter dat de gedetineerde na het bezoek wordt gefouilleerd en steekproefsgewijs wordt gevisiteerd. Hieruit valt dus op te maken dat de gedetineerde consequent, na elk bezoek, wordt gefouilleerd; dus ook na ambtelijk bezoek. De praktijk wijst uit dat dit ook het geval is; na ieder bezoek en iedere lichteing wordt een gedetineerde gefouilleerd. Dit komt niet overeen met het werkproces en dus de gronden die artikel 29 lid 1 Pbw geeft. Dit zal wel met elkaar moeten worden afgestemd, om rechtszekerheid te bieden aan de gedetineerden.

Celinspectie

Binnen PI Breda wordt in de instructie 'celinspectie' onderscheid gemaakt tussen drie verschillende soorten celinspectie, te weten de dagelijkse celcontrole, de uitgebreide celcontrole en de bijzondere celcontrole.

In die instructie is opgenomen dat elke cel minimaal twee keer per week aan een dagelijkse celcontrole moet worden onderworpen. Dat betekent dus dat deze controle stelselmatig moet worden uitgevoerd. Uit navraag blijkt dat PIW'ers deze controle ook uitvoeren. Zij controleren de cel dan voornamelijk op de veiligheid in de cel. Deze vorm van celinspectie wordt in de praktijk echter maar één maal per week uitgevoerd, terwijl DJI voorschrijft dat het minimaal twee maal per week zou moeten.

Een bijzondere celcontrole gaat net iets verder; de privacy van de gedetineerde kan hierbij wellicht in het geding komen. De controles moeten volgens de instructie steekproefsgewijs

plaatsvinden, op aangeven van het afdelingshoofd. Dit gebeurt in de praktijk door middel van een lijst waarop staat welke celnummers gecontroleerd moeten worden. Het wordt dus niet op naam uitgevoerd, maar op celnummer. Elke week moeten er volgens de instructie vier cellen per verdieping worden gecontroleerd, ongeacht wie op dat moment die cel gebruikt. De bewa's voeren een dergelijke controle uit.

De uitgebreide celcontrole staat niet uitgebreid beschreven in de instructie 'celinspectie' van PI Breda, er staat alleen vermeld dat die controle mogelijk is. Uit navraag blijkt dat deze inspectie wordt uitgevoerd door leden van het IBT. Voor deze controle moet aanleiding zijn, of er moet een actie worden uitgevoerd. Dit kan met de inzet van speurhonden gebeuren. Zo een controle vindt niet vaak plaats; ongeveer één maal per jaar.

In de huisregels staat beschreven dat het mogelijk is dat de cel van de gedetineerde dagelijks wordt geïnspecteerd op veiligheid, contrabande, hygiëne en de staat van de inventaris. De specifieke controles en hoe vaak deze mogen worden uitgevoerd, staan niet omschreven in de huisregels. Hierdoor weten gedetineerden niet waar ze aan toe zijn wat betreft standaardcontroles. Zij weten bijvoorbeeld niet dat een bijzondere celcontrole niet zomaar dagelijks kan worden uitgevoerd. Hierin moet PI Breda ook duidelijk zijn richting de gedetineerden. Hun persoonlijke leefomgeving wordt namelijk gecontroleerd, wat hun gevoel van privacy verkleint.

Inspectie in ruimere zin

Deze interventie wordt door DJI genoemd in haar drugsontmoedigingsbeleid. Wat die inspectie in ruimere zin is, wordt totaal niet duidelijk uit het beleid van DJI. Ook PI Breda geeft geen invulling aan deze interventie. Wat er precies mee wordt bedoeld, is voor niemand duidelijk. Een verdere toelichting is daarom niet mogelijk.

Controle op de invoer van goederen

Een manier om contrabande binnen de muren van de inrichting te krijgen, is via poststukken. Daarom schrijft DJI voor dat de directie van elke inrichting een document op dient te stellen waarin de regels zijn opgenomen over de methoden en middelen die men mag hanteren om poststukken en goederen op de invoer van drugs te controleren en op welke momenten dit dan mag gebeuren. Een document voor de controle op de invoer van goederen is vastgesteld, genaamd 'aannee invoer Kloosterlaan 172'. Op dat adres komt alle invoer voor de gedetineerden binnen. Deze instructie hoeft niet in zijn geheel hier behandeld te worden, maar het is wel aardig om een specifiek puntje kort te vermelden. In de instructie staat bij punt 12 dat wanneer de chauffeur voldoende tijd heeft, hij of zij de invoer kan onderzoeken op contrabande. Dit initieert dat een dergelijke controle alleen wordt uitgevoerd wanneer er tijd voor is, anders niet.

Een document voor de controle van poststukken is echter niet vastgesteld door de directie van PI Breda. Dit is lastig voor de medewerkers die de poststukken controleren, want zij weten niet precies wat ze wel en niet mogen doen. Ook is een uniforme werkwijze aan te raden om duidelijkheid bij gedetineerden te creëren.

Er komen met enige regelmaat klachten binnen bij PI Breda met betrekking tot poststukken voor gedetineerden (zie tekstblok hiernaast). Dit aantal zou wellicht gereduceerd kunnen worden als er een instructie voor de medewerkers wordt vastgesteld waarin precies staat wat zij mogen doen. De medewerker die de post controleert heeft momenteel geen instructie over de werkwijze die daarvoor gehanteerd moet worden. Daardoor is er nu dus ook geen eenduidige werkwijze. Een werkinstructie kan ervoor zorgen dat het beleid ook voor de gedetineerden duidelijker is. Zij

Dit is te zien in het klachtenoverzicht dat wordt bijgehouden binnen PI Breda. Elke klacht wordt hierin geregistreerd; het onderwerp van de klacht wordt erbij vermeld. Zo is onder meer te zien dat er in 2011 14 klachten binnen zijn gekomen met betrekking tot post.

weten dan dat er een uniforme wijze wordt gehanteerd. Wanneer daarvan wordt afgeweken, heeft het voor hen meer zin een klacht in te dienen.

Bezoek achter glas of bezoek dat niet wordt toegelaten in de inrichting

In welke gevallen deze maatregel mag worden toegepast en voor welke tijd de maatregel van kracht mag blijven, moet, volgens DJI beleid, in een document door de directie van de inrichting worden vastgesteld. Er is echter geen apart document waarin deze interventie staat beschreven.

Het enige wat hierover is vastgesteld binnen PI Breda, staat in de richtlijn sanctie/maatregelbeleid PI Breda.⁶ Hierin staat dat de invoer van contrabande door bezoek wordt gesanctioneerd conform de sancties voor soft- en harddrugs. Bovendien wordt het desbetreffende bezoek drie maanden de toegang tot de PI ontzegd. Wanneer het gaat om een bezoeker die eerste graad verwant is van de gedetineerde, wordt deze de toegang tot de PI voor één maand ontzegd. De eerstvolgende drie bezoeken zullen daarna plaatsvinden achter glas. Dit zou dus betekenen dat deze maatregel alleen wordt gebruikt wanneer het bezoek van de gedetineerde contrabande binnen de muren van PI Breda probeert te krijgen.

Eerste graad verwant van de gedetineerde zijn de partner (bij een huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenlevingscontract), ouders (waaronder ook stiefouders en adoptieouders), schoonouders (wederom alleen bij een huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenlevingscontract), kinderen (waaronder ook stiefkinderen en adoptiekinderen) en schoondochters en –zonen. Dit staat onder meer in artikel 1:3 BW.

PI Breda maakt ook onderscheid tussen bezoekers die eerste graad verwant zijn van de gedetineerde en overige bezoekers. Een bezoeker die eerste graad verwant is aan de gedetineerde krijgt een toegangsontzegging van één maand, een andere bezoeker heeft drie maanden geen toegang tot de inrichting. Bij PI Breda wordt elke werkdag in de ochtend een bijeenkomst belegd waarin belangrijke punten worden besproken. Van die zogeheten briefing wordt het verslag elke werkdag op de voor de medewerkers van PI Breda toegankelijke intranet pagina wordt geplaatst. Hierin wordt opgenomen welke personen een bezoeksontzegging hebben gekregen. Genoteerd staat wie de ongewenste bezoeker is, voor welke gedetineerde die bezoeker niet meer de inrichting in mag en voor welke periode de ontzegging geldt. Zo is voor iedereen duidelijk welke mensen de inrichting niet in mogen.

Inrichting van de bezoekszaal

DJI is van mening dat de indeling en het meubilair van de inrichting van de bezoekszaal bij kan dragen aan het weren van drugs uit de inrichting. Daarom moeten alle inrichtingen in de bezoekszaal een 'slang' hebben ingebouwd, welke de invoer van drugs via bezoekers bemoeilijkt. Deze 'slang' is een hele lange tafel, welke door de bezoekszaal loopt, waarbij de gedetineerde aan de ene zijde plaatsneemt en diens bezoek aan de andere zijde. De 'slang' is tot de grond afgesloten, waardoor contact onder de tafel tussen gedetineerde en zijn bezoek onmogelijk is. Op de 'slang' is een lage afscheiding geplaatst, in de meeste gevallen in de vorm van een transparante rand.

Aan weerszijden van de 'slang' bevindt zich personeel van de inrichting dat toezicht houdt gedurende de bezoektijd.

De 'slang' diende uiterlijk 1 oktober 2010 in elke bezoekszaal van de penitentiaire inrichtingen te zijn geplaatst.

Uit observatie is gebleken dat PI Breda ook een dergelijke 'slang' in de bezoekszaal heeft geplaatst. Deze slang is daar in gebruik genomen eind 2011. De ervaringen zijn tot nu toe zeer positief. Met het cameratoezicht en de 'slang' is het moeilijk voor gedetineerden en bezoek om contrabande over te dragen. De 'slang' bemoeilijkt het lichamelijk contact tussen de gedetineerde en diens bezoek.

⁶ Richtlijn sanctie/maatregelbeleid PI Breda, versie 11 april 2011. Hierin is het sanctiebeleid van PI Breda puntsgewijs uitgewerkt.

Inzet van speurhonden

Wat duidelijk wordt door de instructie van PI Breda voor de inzet van drugshonden, is dat die inzet van drugshonden niet heel gemakkelijk te regelen is. Deze inzet wordt geregeld via DV&O (Dienst Vervoer & Ondersteuning) of via een externe leverancier. De richtlijn schrijft voor dat een afdelingshoofd eerst met de vestigingsdirectie moet overleggen voordat een controle met de inzet van drugshonden uit kan worden gevoerd. Na het overleg bespreekt het afdelingshoofd de aanvraag met het Hoofd Veiligheid van de inrichting. Het Hoofd Veiligheid geeft de teamleider die contactpersoon/coördinator is van DV&O, of de externe begeleider, de opdracht navraag te doen of de gekozen datums mogelijk zijn bij DV&O of de externe leverancier. De mogelijke datum voor DV&O bespreekt de teamleider met het afdelingshoofd. Wanneer er overeenstemming is bereikt over de datum, bevestigt de teamleider dit weer aan DV&O. Het Hoofd Veiligheid geeft de teamleider vervolgens de opdracht om de inzet van de drugshond(en) verder uit te werken.

Kortom: een zeer ingewikkeld verhaal waarbij heel wat mensen ingezet moeten worden om een controle met drugshonden te regelen.

In de praktijk gaat het er toch wat anders aan toe. Als het Hoofd Veiligheid wil dat een dergelijke inzet plaatsvindt, gaat hij daarvoor naar de vestigingsdirecteur om dat te bespreken. Een teamleider maakt vervolgens een plan van aanpak voor de inzet. In werkelijkheid is het dus wat minder ingewikkeld dan dat het voor wordt geschreven door in de instructie. De manier waarop PI Breda de inzet van drugshonden geregeld wil zien, schrikt eigenlijk behoorlijk af. Deze instructie kan wat 'gebruiksvriendelijker' worden opgesteld.

Op de informatiewebsite van DV&O⁷ staat vermeld dat de controles met behulp van drugshonden worden uitgevoerd op personeel, bezoekers en leveranciers dan de penitentiaire inrichtingen. Opmerkelijk genoeg staan hier geen gedetineerden bij vermeld, terwijl het toch echt om hen draait. Zoals gedetineerden al aangeven, vinden zij altijd wel een manier om contrabande binnen de grenzen van de inrichting te krijgen. Het is dus zeker belangrijk dat bijvoorbeeld bezoekers en personeel gecontroleerd worden, maar zeker zo belangrijk is de controle van de gedetineerden zelf. Zij vinden altijd een weg om de contrabande in hun bezit te krijgen en zijn de medewerkers van de inrichting soms simpelweg te slim af. Dat is iets waar men zich bij neer moet leggen. De contrabande kan ook opgespoord worden als de gedetineerde deze al in zijn bezit heeft.

In de richtlijn van PI Breda staan de doelgroepen voor de inzet van speurhonden helemaal niet beschreven.

Wanneer contrabande in de cel van de gedetineerde wordt aangetroffen, wordt de gedetineerde gesanctioneerd. Maar hoe weet je nu écht zeker dat de contrabande bij die gedetineerde hoort? Het kan namelijk zijn dat een vorige gedetineerde het heeft achtergelaten in de cel en dat de nieuwe gedetineerde daarvoor gestraft wordt. In PI Breda wordt de gedetineerde verantwoordelijk gehouden voor zijn cel vanaf het moment dat hij intrek neemt in die cel. Alles wat zich in die cel bevindt, valt onder zijn verantwoordelijkheid; daar tekent hij ook voor. Als een gedetineerde uit een cel vertrekt, maakt de reiniger (dat is ook een gedetineerde) de cel helemaal schoon. Alle spullen die niet bij de inventaris horen, haalt de reiniger weg. De reiniger zorgt er dus voor dat de cel standaard wordt opgeleverd. Dit wordt wel altijd gecontroleerd door een PIW'er. Ondanks dat kan het natuurlijk altijd zo zijn dat er iets achter blijft in een cel dat over het hoofd wordt gezien door de oude celbewoner, de reiniger en de PIW'er. Er zijn geen regels over hoe met zo een situatie moet worden omgegaan.

⁷ www.dji.nl > organisatie > locaties > landelijke diensten > Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) > Landelijke Bijzondere Bijstandseenheid (datum: 18-10-2012)

Medewerkers geven aan dat ze controles met drugshonden goed vinden en graag zouden zien dat dit vaker gebeurt. Of die mogelijkheid er is, is niet duidelijk, maar dit kan wel worden uitgezocht. Wat verstandig is, is om controle met drugshonden van het personeel vooraf niet aan te kondigen, zoals voorheen wel is gebeurd. Dan heeft een dergelijke controle namelijk niet veel zin.

Aangiftebeleid

DJI wil dat er eenheid komt in het aangiftebeleid wanneer drugs binnen de inrichting worden aangetroffen. Dat beleid moet dan binnen elke PI eenduidig worden toegepast. Het is gebaseerd op “Aanwijzing Opiumwet”, opgesteld door het Openbaar Ministerie.

Het onderscheid ziet er als volgt uit:

- Geen aangifte wordt gedaan wanneer het gaat om een hoeveelheid, tot 0,5 gram, van een drug, vermeld op lijst I van de Opiumwet. Bij een aanwezigheid groter dan 0,5 gram, wordt er aangifte gedaan.
- Geen aangifte wordt gedaan wanneer de gedetineerde maximaal 5 gram van lijst II onderdeel B Opiumwet in zijn bezit heeft. Bij een aanwezigheid van meer dan 5 gram wordt er wel aangifte gedaan.

DJI omschrijft drugs in de inleiding van haar beleid eerst als alle stoffen die voorkomen op lijst I en lijst II van de Opiumwet, evenals softdrugs, alcohol en medicatie die niet aan de gedetineerde zijn voorgeschreven. In het door DJI gewenste aangiftebeleid beschrijft zij drugs echter als de stoffen die vermeld staan op lijst I en onderdeel B van lijst II. Hieruit zou men op kunnen maken dat er geen aangifte wordt gedaan bij aantreffen van stoffen van onderdeel A van lijst II, evenals softdrugs, alcohol en medicatie die de desbetreffende gedetineerde niet toebehoort. Hierin moet DJI duidelijker zijn.

Aangifte wordt vanuit PI Breda gedaan namens de inrichting, maar afdeling Veiligheid regelt dat. Er wordt aangifte gedaan bij aanwezigheid van meer dan vijf gram hasj, zoals DJI ook voorschrijft. Bij harddrugs is het afhankelijk van de hoeveelheid die wordt gevonden. Als het duidt op handel wordt er aangifte gedaan. Duidt het op eigen gebruik, dan wordt er van aangifte afgezien.

Belangrijk is dat ook hier één duidelijke lijn wordt getrokken. Drugs horen niet binnen de muren van de inrichting, ze zijn daar verboden, dus het doen van aangifte is belangrijk. Als tegenargument kan worden aangedragen dat bepaalde hoeveelheden van bepaalde drugs buiten de inrichting wel zijn toegestaan, dus waarom zou dat binnen dan niet zijn? Daar tegenover kan weer worden gesteld dat in de inrichtingen wel meer regels gelden die daar strenger zijn dan buiten de inrichting (denk aan het ontvangen van bezoek of het invoeren van goederen).

De drugs die zijn aangetroffen, worden bewaard in een kast. Eens in de zoveel tijd wordt die kast gelegeerd door de politie. Wanneer er een grote hoeveelheid drugs wordt aangetroffen, wordt de politie meteen ingelicht om de drugs op te halen.

Urinecontroles

Urinecontroles zijn bedoeld om het gebruik van drugs te ontmoedigen en het eventueel gebruik daarvan te sanctioneren. In principe dienen deze urinecontroles steekproefsgewijs te worden afgenomen.

DJI verwijst in haar beleid naar artikel 30 Pbw om aan te geven in welke gevallen de directeur een urinecontrole kan verplichten, zoals voorgeschreven is in de Regeling Urinecontrole:

- Wanneer afname noodzakelijk wordt geacht in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting.
- Wanneer er sprake is van een beslissing tot plaatsing of overplaatsing van de gedetineerde.
- Wanneer er sprake is van het verlenen van verlof.

Zoals vermeld moet een urinecontrole in principe steekproefsgewijs worden afgenomen. Er zijn echter een aantal uitzonderingen waarbij een urinecontrole ook verplicht kan worden afgenomen, namelijk:

- Voor de nulmeting, die standaard plaatsvindt bij binnenkomst van de gedetineerde in de inrichting.
- Bij terugkomst van de gedetineerde in de inrichting na onbegeleid verlof.
- Bij vermoeden van druggebruik door de gedetineerde. Na de urinecontrole volgt altijd een vervolg urinecontrole. Wanneer dat vermoeden er dan precies is, is niet duidelijk. Dat moet worden gemotiveerd.
- Nadat de gedetineerde bezoek zonder toezicht heeft gehad. Dit staat echter niet specifiek in de instructie van PI Breda vermeld. In de instructie 'Bezoek zonder toezicht (unit 2)' staat wel dat een urinecontrole wordt aangevraagd na het bezoek. Voor de duidelijkheid dient dit wel teruggekoppeld te worden in de instructie 'urinecontrole'. Zo kan deze mogelijkheid niet over het hoofd worden gezien. Je kunt namelijk niet verwachten dat het personeel alle instructies na gaat kijken om te kijken of een urinecontrole in een bepaald geval mogelijk is.
- Wanneer drugsverslaafden worden doorgestuurd naar vervolgvoorzieningen.
- Wanneer een beslissing moet worden genomen op een aanvraag voor onbegeleid tijdelijk verlaten van de inrichting.

De nulmeting is een meting waarbij gekeken wordt wat de waarden van de urine van de gedetineerden zijn bij binnenkomst van de inrichting. Als de gedetineerde net daarvoor drugs heeft gebruikt, zullen de waarden erg hoog zijn. Bij de eerstvolgende urinecontrole kan dan worden gekeken of die waarden omlaag zijn gegaan. Als dit het geval is, is er hoogstwaarschijnlijk geen sprake meer geweest van druggebruik (dat is natuurlijk afhankelijk van de hoogten van de waarden op dat moment, want elke stof heeft een bepaalde 'halveringstijd'; een tijd waarin de waarde gehalveerd moet zijn). Is dit juist niet het geval en zijn de waarden omhoog gegaan, dan kan daaruit worden geconcludeerd dat de gedetineerde drugs heeft gebruikt binnen de muren van de inrichting. De nulmeting is nóóit sanctioneerbaar, maar dient als vergelijkingsmateriaal voor de volgende urinecontrole.

Binnen de PI Breda geldt de instructie 'urinecontrole', maar ook de procesbeschrijving 'uitvoeren urinecontrole'. Daarnaast staat de interventie urinecontrole uitgebreid uitgelegd in de huisregels van de PI Breda.

De procesbeschrijving gaat uit van artikel 12 van het drugsontmoedigingsbeleid van DJI, waarin de redenen van afname van een urinecontrole staan beschreven. Niet al die redenen tot afname staan in de huisregels PI Breda beschreven. De huisregels zijn onder andere bedoeld om de gedetineerden duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden, dus het is zeer wenselijk alle redenen tot afname van een urinecontrole hierin op te nemen.

De hoeveelheid documenten waarin de urinecontrole op dit moment staat beschreven leidt al tot de nodige verwarring, laat staan hoe verwarrend inhoudelijk verschillende uitwerkingen van de urinecontrole kunnen zijn. Hierin moet PI Breda toch meer duidelijkheid creëren. Naar aanleiding van de urinecontroles en de bijbehorende uitslagen, ontvangt PI Breda een aantal klachten. In 2011 lag dit aantal nog op 9, in de periode van januari tot en met augustus 2012 lag dit aantal al op 12. Reden genoeg om het beleid op dit onderdeel eenduidiger te formuleren.

De gedetineerde heeft de mogelijkheid een verzoek voor een herhalingsonderzoek in te dienen, wanneer hij het oneens is met de uitslag van de urinecontrole. Dit verzoek wordt ingediend bij een PIW'er binnen 24 uur na het aanzeggen van de uitslag. Wanneer de gedetineerde het ook niet eens is met de uitslag van het herhalingsonderzoek, heeft hij nog de mogelijkheid een bevestigingsonderzoek aan te vragen.

De kosten voor beide onderzoeken komen voor rekening van de gedetineerde, wanneer de uitslag wederom positief blijkt te zijn. Positief wil zeggen dat er verboden stoffen in iemands urine zijn aangetroffen. Een negatieve uitslag wil zeggen dat de urinewaarden goed zijn. De kosten van een herhalings- en bevestigingsonderzoek staan vermeld in de instructie 'urinecontrole' van PI Breda.

Opmerkelijk is dat in de instructie 'urinecontrole' van PI Breda, bij het kopje 'instructie aanvragen', staat dat de PIW'er de planning dient te volgen waarbij elke gedetineerde één keer per maand een urinecontrole krijgt. Deze bepaling suggereert dat de urinecontrole binnen PI Breda niet steekproefsgewijs plaats zou vinden, maar stelselmatig. Dit is dan weer in strijd met de huisregels die PI Breda heeft opgesteld, waarin staat dat de steekproef een reden is voor het afnemen van een urinecontrole. Ook is het in strijd met de uitleg die de CvT en de RSJ aan de redenen tot afname geven, maar daarover volgt in het volgende hoofdstuk meer.

2.3 Sanctiebeleid

Wanneer blijkt dat een gedetineerde toch drugs binnen de muren van de inrichting in bezit heeft, gebruikt of verhandelt, wordt hij gesanctioneerd volgens een vastgesteld sanctiebeleid. DJI heeft in haar drugsontmoedigingsbeleid ook een sanctiebeleid vastgesteld. Zij meent dat het sluitstuk van een goed en volledig drugsontmoedigingsbeleid is gelegen in de passende bestraffing van drugsinvoer, gebruik en handel. Het beleid is opgesteld met de hulp van selectiefunctionarissen en het is bindend voor alle inrichtingen. DJI vermeldt wel dat de directeur altijd de bevoegdheid heeft af te wijken van dit sanctiebeleid, mits deze beslissing wordt gemotiveerd.

Het sanctiebeleid omschrijft in welke situaties een bepaalde disciplinaire straf kan worden opgelegd. Naast die disciplinaire straf kan een gedetineerde ook over worden geplaatst naar een meer gesloten regime. Dit kan wanneer de ernst van de door hem begane overtreding en zijn (beïnvloedings)gedrag de beheersbaarheid en veiligheid in het geding brengen.

Het sanctiebeleid is onderverdeeld in een aantal categorieën, onder andere: gebruik van drugs, handel in drugs en fraude.

Niet alleen gebruik, bezit en handel van soft- en harddrugs wordt bestraft. Ook medicatie die niet aan de desbetreffende gedetineerde toebehoort en alcohol zijn verboden en worden dus gesanctioneerd.

Gebruik van drugs

Het gebruik van drugs kan worden aangetoond door middel van een urinecontrole. Wanneer de uitslag zeggend 'positief' is omdat bepaalde waarden in de urine van de gedetineerde verhoogd zijn, kan een gedetineerde worden gesanctioneerd. Hoe hoog die waarden moeten zijn, willen ze sanctioneerbaar zijn, is vastgelegd in een protocol op basis van wetenschappelijke inzichten. Wat die inzichten zijn, wordt uit het beleid van DJI niet duidelijk.

Voor het gebruik van drugs heeft DJI twee schema's vastgesteld; één voor het gebruik van softdrugs, één voor het gebruik van harddrugs. In die schema's wordt weer het onderscheid gemaakt tussen 'preventieven', dus gedetineerden in het Huis van Bewaring en veroordeelden.

Voor het gebruik van softdrugs kan een gedetineerde een aantal dagen afzondering op eigen cel, zonder tv, als sanctie opgelegd krijgen. Wanneer er binnen drie maanden sprake is van recidive, wordt die straf telkens met twee dagen verhoogd. Bij de vierde maal of meer is niet beschreven hoeveel dagen afzondering op eigen cel wordt opgelegd. PI Breda heeft in haar eigen sanctiemaatregelbeleid vastgelegd dat er telkens twee dagen bij komen. Veroordeelden kunnen bovenop de afzondering nog een sanctie krijgen, namelijk het intrekken van (een deel van) het eerstvolgende verlof.

Het gebruik van harddrugs levert de gedetineerde een aantal dagen afzondering in een strafcel op. Wanneer er recidive plaatsvindt binnen vier tot zes maanden wordt het aantal dagen afzondering elke keer met twee dagen verhoogd. Ook in dit schema is niet vastgelegd hoeveel dagen afzondering de gedetineerde krijgt opgelegd bij een vierde maal of meer. In dit geval heeft PI Breda in haar eigen sanctiemaatregelbeleid staan dat bij de vierde maal of meer de gedetineerde veertien dagen in de strafcel zal verblijven. Veroordeelden kunnen naast de afzondering in de strafcel rekenen op intrekking van minimaal de eerstvolgende twee verloven. In het beleid is geen maximum hiervoor beschreven. Waarop de directeur het aantal in te trekken verloven moet baseren, is ook niet vastgelegd. Hierdoor lijkt het erop dat de directeur van de inrichting een grote beleidsvrijheid op dit punt krijgt toegewezen. Bepaalde medicatie, maar ook alcohol met een alcoholpercentage tussen de 12 en 40% worden als zijnde harddrugs gesanctioneerd. Opmerkelijk dat alcohol is ingedeeld in twee groepen: alcohol met een alcoholpercentage tot 12% en alcohol met een alcoholpercentage tussen de 12 en 40%. Dat zou betekenen dat alcohol met een alcoholpercentage boven de 40% niet wordt gesanctioneerd.

Handel in drugs

Voor de handel in drugs wordt door DJI geen onderscheid gemaakt tussen soft- en harddrugs, maar wel tussen preventieven en veroordeelden. Preventieven zijn de gedetineerden in het Huis van Bewaring; zij zijn nog in afwachting van de behandeling en/of uitspraak in hun rechtszaak. Veroordeelden zijn, zoals het begrip al aangeeft, veroordeeld. Zij zitten in een gevangenisregime.

Handel binnen de muren van het Huis van Bewaring zorgt ervoor dat de gedetineerde voor maximaal veertien dagen in de strafcel kan worden geplaatst. Het kan zijn dat die gedetineerde wordt overgeplaatst naar een andere inrichting, maar dat hangt van de situatie af. Deze laatste mogelijkheid is echter niet opgenomen in het sanctiemaatregelbeleid van PI Breda. Het is ook niet gebruikelijk, de overplaatsing van een gedetineerde.

Wanneer de gedetineerde handelt binnen de muren van de gevangenis met het regime van algehele gemeenschap, dan kan het zijn dat de gedetineerde wordt overgeplaatst naar een gevangenis met het regime van beperkte gemeenschap. De gedetineerde kan ook in dit geval voor maximaal veertien dagen in een strafcel worden geplaatst.

Het sanctiebeleid van DJI lijkt ook hier weer beleidsvrijheid aan de directie van de inrichtingen te bieden, door enkel te stellen dat de afzondering in een strafcel enkel maximaal veertien dagen mag bedragen.

Fraude

Het komt voor dat gedetineerden de uitslag van hun urinecontrole in hun voordeel proberen te beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld doordat zij een vloeistof aan hun urine toevoegen, of doordat zij grote hoeveelheden water drinken, de avond en nacht voorafgaand aan de urinecontrole. Wanneer blijkt dat er tijdens de urinecontrole gefraudeerd is, kan de gedetineerde een sanctie opgelegd krijgen. Dit gebeurt dan conform het sanctiebeleid voor het gebruik van harddrugs.

Overige contrabande

PI Breda heeft in haar sanctiemaatregelbeleid staan dat bezit van drank met een alcoholpercentage tot 12% gelijk wordt gesteld aan softdrugs en zo dus ook wordt gesanctioneerd. Bezit van drank met een alcoholpercentage tussen de 12% en 40% wordt bestraft conform harddrugs. Zoals al is aangegeven, wordt drank met een alcoholpercentage boven de 40% niet benoemd, wat initieert dat bezit, gebruik of handel van een dergelijke drank niet sanctioneerbaar zou zijn. Dergelijke drank moet wel worden benoemd in het sanctiebeleid.

2.4 Methadon

Hoewel het door DJI en PI Breda niet als zodanig wordt genoemd, kan behandeling met een methadonprogramma gezien worden als interventie gericht op preventie. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is beschreven, is een groot gedeelte van de gevangenen verslaafd aan drugs en/of alcohol. Een deel daarvan is verslaafd aan heroïne; om hoeveel procent het gaat is niet bekend.

Een manier om af te kicken van een heroïneverslaving is het volgen van een methadonprogramma. Methadon zorgt er onder meer voor dat de verslaafde de onthoudingsverschijnselen beter kan opvangen. Methadon heeft wel dezelfde effecten en risico's als heroïne, maar er zijn een aantal verschillen. Het gebruik van heroïne levert na een aantal seconden heftige effecten op, de zogenaamde flashwerking; dat heeft methadon niet. Ook werkt methadon langer dan heroïne. Hierdoor is het mogelijk voor de verslaafde om een gewoon dag- en nachtritme aan te houden. Ook belangrijk is dat methadon niet is versneden met andere stoffen en heroïne wel.

Omdat de onthoudingsverschijnselen van heroïne zo ernstig zijn, kan ervoor worden gekozen een methadonbehandeling te starten, of, wanneer de gedetineerde daar al mee bezig is, deze behandeling voort te zetten of af te bouwen. De gedetineerde krijgt bij een methadonbehandeling elke dag een bepaalde hoeveelheid methadon. Die hoeveelheid kan langzaam worden afgebouwd, zodat hij afkickt van zijn drugsverslaving. Afbouwen van de hoeveelheid methadon vindt plaats wanneer de gebruiker stabiliteit in zijn leven heeft.⁸

Binnen PI Breda zitten gedetineerden die wel in een methadonprogramma zitten verdeeld onder de gedetineerden die dat niet volgen. Allerlei soorten mensen zitten door elkaar: de één is heroïne verslaafd, de ander rookt wiet en weer een ander gebruikt helemaal geen drugs. Voor de mensen die buiten de muren wel drugs gebruiken, maar niet in aanmerking komen voor een methadonbehandeling, zorgt de verstrekking van methadon aan medegedetineerden voor een gevoel van onderscheid. Zij vragen zich af waarom iemand met een heroïneverslaving wel geholpen wordt en waarom zijn "honger wel wordt gestild", terwijl zij totaal niet worden geholpen. Zij menen dat het bijna beter is om aan heroïne verslaafd te zijn dan aan bijvoorbeeld wiet of hasj, omdat je dan wel wordt geholpen. Zij zouden graag zien dat de methadonpatiënten afgezonderd zitten van hen, zodat ze er niet mee worden geconfronteerd.

In het volgende hoofdstuk is het juridisch kader van een aantal interventies uitgewerkt. Gekozen is voor de interventies waarover PI Breda de meeste klachten heeft ontvangen in de periode van januari tot september 2012. De klachten die binnen zijn gekomen in die periode, zijn opgenomen in een klachtenanalyse. Uit die analyse komen de volgende interventies naar voren:

- post, in combinatie met de controle van invoer en uitvoer van goederen,
- celinspectie,
- visitatie
- urinecontrole.

Naast deze onderwerpen klagen de gedetineerden ook regelmatig over de disciplinaire straf of ordemaatregel die zij krijgen opgelegd naar aanleiding van een overtreding. Omdat het aantal klachten hierover, vergeleken met andere onderwerpen, hoog is, is de juridische achtergrond hiervan ook uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

⁸ www.jellinek.nl > Vraag & antwoord > Meest gestelde vragen over drugs en alcohol > Heroïne > Verslaving > Waarom wordt afkicken met methadon als moeilijk ervaren? (datum: 02-12-2012).

3 HET DRUGSONTMOEDIGINGSBELEID VANUIT JURIDISCH PERSPECTIEF

In het voorgaande hoofdstuk is aan de hand van het drugsontmoedigingsbeleid van DJI beschreven welke interventies er mogelijk zijn om het gebruik, bezit en de handel van drugs te ontmoedigen. Het beleid van DJI is hierbij gebruikt als leidraad.

In dit hoofdstuk zal de juridische kant van het drugsontmoedigingsbeleid worden uitgewerkt. Zoals is aangegeven, is ervoor gekozen niet alle interventies uit het vorige hoofdstuk hierin te betrekken. Om te bepalen welke interventies verder worden uitgewerkt, is gekeken naar het klachtenoverzicht dat eens in de vier maanden wordt opgesteld binnen PI Breda. De laatste versie dateert van september 2012. In die analyse wordt per onderwerp bijgehouden hoeveel klachten erover binnen zijn gekomen. De onderwerpen waarover de meeste klachten binnen zijn gekomen, zullen verder worden uitgewerkt. Hier is voor gekozen, omdat een kritische blik op die interventies wellicht een winst oplevert in de vorm van minder klachten.

Niet alleen de interventies zorgen voor klachten van gedetineerden, maar ook de daaropvolgende sanctie levert regelmatig klachten op. Omdat een goed sanctiebeleid nodig is voor een effectief drugsontmoedigingsbeleid, wordt ook dit onderdeel juridisch uitgewerkt.

Om het geheel overzichtelijk te houden, zijn de interventies getoetst aan Europees en nationaal recht. Er zijn talloze regelingen waarin van toepassing zijnde regels zijn opgenomen.

De internationale wetgeving overkoepelt de nationale wetgeving.⁹ Dus een Europese regel zal voor een nationale regel gaan.

Er is niet één Europese detentiewet, waardoor er met meerdere wetten en verdragen rekening moet worden gehouden. In een aantal Europese verdragen zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot detentie. Het gaat dan om het EVRM, het anti-folterverdrag en het Europees anti-folterverdrag (ook wel ECPT genoemd).

Naast verdragen, welke rechtskracht hebben, zijn er ook nog aanbevelingen van de Raad van Europa, genaamd de European Prison Rules.¹⁰ Deze aanbevelingen zijn opgesteld aan de hand van de Standard minimum Rules for the treatment of Prisoners (SMR) van de Verenigde Naties. Aanbevelingen hebben echter geen bindende rechtskracht.

Het nationale detentierecht is voornamelijk te vinden in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Deze wet is vervolgens verder uitgewerkt in de Penitentiaire maatregel, verschillende ministeriële regelingen en circulaire.

3.1 Interventies

Allereerst worden de interventies beschreven die naar aanleiding van de klachtenanalyse moeten worden behandeld.

Celinspectie

Het grootste gedeelte van de dag brengt de gedetineerde door in zijn cel. De gedetineerde kan zijn cel niet uit als de deur niet voor hem wordt geopend. Alle bezittingen van de gedetineerde, die toegestaan zijn op cel, bevinden zich ook in die cel.

Zoals eerder is beschreven, zijn er verschillende soorten celinspecties die binnen PI Breda worden uitgevoerd. Binnen de PI is de cel de eigen woonruimte van de gedetineerde. Deze woonruimte wordt stelselmatig onderworpen aan controles die vooraf niet worden

⁹ www.commissievantoezicht.nl > Dossiers > Internationale wet- en regelgeving > Internationale wet- en regelgeving m.b.t. gedetineerden in huizen van bewaring en gevangenen (datum: 23 oktober 2012)

¹⁰ De Jonge & Cremers 2008, p. 25.

aangekondigd. Desondanks is een celinspectie niet in strijd met artikel 8 EVRM.¹¹ In dit artikel wordt het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven beschreven. Artikel 8 EVRM is een zogeheten relatief recht, wat betekent dat staten de mogelijkheden hebben om van dit recht af te wijken. Dit recht kan onderworpen worden aan beperkingen of inmengingen. Dit kan zijn wanneer bijvoorbeeld de bescherming van een ander recht de toepassing van artikel 8 EVRM verhindert. Iedere beperking of inmenging moet wel afzonderlijk worden gerechtvaardigd.¹² In artikel 34 Pbw staat dat onderzoek van de cel mogelijk is wanneer dit onderzoek plaatsvindt in het kader van het algemeen toezicht op de aanwezigheid van verboden voorwerpen in die cel of wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. De beperking van artikel 8 EVRM is voor een celinspectie door de staat dus geregeld in artikel 34 Pbw.

Met artikel 34 Pbw wordt ook voldaan aan wat in artikel 54 EPR wordt aanbevolen, namelijk dat in de nationale wetgeving moet zijn beschreven in welke gevallen een celinspectie mogelijk is.

Naast het feit dat de beperking van artikel 8 EVRM wettelijk is vastgesteld voor de celinspectie is ook de nodige jurisprudentie over dit onderwerp beschikbaar. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld bepaald dat een cel niet de status van privéwoning krijgt.¹³ Dit wordt nog eens bevestigd door de Hoge Raad¹⁴ en de beroepscommissie sectie Gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.¹⁵ Volgens deze laatste twee rechtsprekende organen is de cel van een gedetineerde geen woonruimte als bedoeld in artikel 12 Grondwet. In het eerste lid van dat artikel staat dat het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner alleen geoorloofd is in de gevallen die bij of krachtens de wet zijn bepaald door diegenen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. De cel van een gedetineerde is echter geen woonruimte zoals in dit artikel is bedoeld, wat betekent dat toestemming voor het binnentreden niet nodig is. Artikel 12 van de Grondwet is een grondrecht. Zoals ook in de Memorie van Toelichting bij de Pbw is beschreven, staat artikel 15 lid 4 van de Grondwet toe een grondrecht te beperken van iemand aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen. Een gedetineerde kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontnemering verdraagt. Dat kan betekenen dat het niet binnentreden van de woning zonder toestemming van de bewoner in dit geval niet opweegt tegen het doel van de celinspectie.

In artikel 54 EPR staan aanbevelingen van de Raad van Europa voor een celinspectie. In lid 1 staat dat er gedetailleerde procedures moeten zijn voor het personeel voor het uitvoeren van een celinspectie. Wanneer een celinspectie uitgevoerd mag worden, moet volgens lid 2 in de nationale wetgeving zijn vastgelegd. Dit is dan ook beschreven in artikel 34 Pbw. In lid 3 staat dan nog dat het personeel van de inrichting getraind moet zijn in het uitvoeren van die inspecties.

Controle post en invoer van goederen

Volgens artikel 8 EVRM heeft een ieder ondermeer recht op respect voor zijn correspondentie. Ondanks dat artikel 24 lid 1 EPR weergeeft dat gedetineerden zo veel als mogelijk de mogelijkheid moeten krijgen om te communiceren met hun familie en andere personen, kan dit recht beperkt worden door inmenging van het openbaar gezag. In lid 2 van artikel 24 EPR staat dat deze communicatie onderworpen kan worden aan beperkingen en controle. Een dergelijk inmenging van het openbaar gezag moet volgens artikel 8 lid 2 EVRM

¹¹ Van den Berge 2006, p. 141.

¹² Vande Lanotte & Haack 2005, p. 92-94.

¹³ ECRM, 17 mei 1969 (*Wemhoff v. Bondsrepubliek Duitsland*)

¹⁴ HR 1 oktober 1985, NJ 1986, 349.

¹⁵ Beroepscommissie 3 februari 1985, PI 1985, nr. 41.

wel bij wet zijn geregeld en noodzakelijk zijn voor het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Belangrijk criterium is dat de mogelijkheid tot een beperking dus in de wet moet zijn vastgelegd.

In de zaak van *Domenichini*¹⁶ heeft het EHRM wederom bevestigd dat in de nationale wetgeving gespecificeerd moet zijn in welke gevallen een beperking mag worden opgelegd en hoe lang deze beperking dan mag voortduren. In deze zaak werd de post van een aantal gedetineerden, welke alle lid waren van Prima Linea, een Italiaanse terroristische organisatie, gecensureerd. De censuur werd ingevoerd omdat men vermoedde dat er confrontaties en wraaknemingen konden ontstaan tussen de verschillende leden door meningsverschillen. Ook was er vrees dat *Domenichini* de post zou gebruiken om delicten te plegen of de openbare orde en veiligheid in gevaar te brengen. Maar omdat de Italiaanse wetgeving niet zorgvuldig genoeg de mogelijkheden tot het opleggen van de beperkingen beschreef, oordeelde het EHRM dat er in deze zaak sprake was van een strijdigheid met artikel 8 EVRM.

In de Nederlandse wetgeving is het opleggen van deze beperking onder andere geregeld in de artikelen 36 en 37 Pbw. Hierin staat dat de gedetineerde het recht heeft brieven en stukken per post te verzenden en te ontvangen. De directeur van de inrichting is vervolgens bevoegd die stukken te openen om te controleren op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen. Dit mag bij alle poststukken, behalve bij zogenoemde geprivilegieerde post, afkomstig van of bedoeld voor de in artikel 37 lid 1 en 2 Pbw genoemde personen of instanties. Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling die wordt gedaan in artikel 24 lid 3 van de EPR, waarin staat dat de nationale wetgeving de nationale en internationale instanties en personen van wie de communicatie niet mag worden gecensureerd, moet specificeren. Advocatenpost mag bijvoorbeeld niet worden geopend wanneer deze met een dubbele envelop wordt verzonden. De buitenste envelop mag worden geopend, de binnenste niet, mits er natuurlijk een brief bij zit waarin de advocaat uitlegt dat het gaat om geprivilegieerde post.¹⁷ Deze post is altijd vertrouwelijk, wat het doel of de strekking van de brief ook mag zijn.¹⁸ Vooral in een penitentiaire inrichting is het recht op vertrouwelijke correspondentie, zoals omschreven in artikel 8 EVRM, belangrijk, omdat bijvoorbeeld een advocaat niet altijd in de gelegenheid is zijn of haar cliënt te bezoeken. Wanneer de inrichting alle correspondentie systematisch zou censureren, dan zou dat recht van artikel 8 EVRM flink worden geschonden.

De Pbw schrijft verder voor dat de directeur toezicht uit mag oefenen op de inhoud van de post. De gedetineerde moet vooraf geïnformeerd worden over de wijze van toezicht die wordt uitgeoefend op de post.

Ook kan de directeur in een aantal gevallen de uitreiking of de verzending van poststukken weigeren. Deze poststukken dienen dan wel terug te worden gegeven aan de gedetineerde of terug te worden gestuurd naar de verzender of een adres dat door de gedetineerde is opgegeven. Het kan ook worden bewaard, vernietigd of worden overhandigd aan een opsporingsambtenaar met het oog op de voorkoming of de opsporing van strafbare feiten.

Een verdere uitwerking van deze artikelen is te vinden in de regeling geprivilegieerde post gedetineerden. Bovenaan deze regeling staat dat deze regeling is opgesteld, gelet op artikel 37 lid 4 Pbw. Echter, artikel 37 Pbw heeft geen vierde lid meer. In een publicatie van het Staatsblad¹⁹ staat dat artikel 37 lid 3 Pbw vervalt en het vierde lid van dat artikel wordt vernummerd tot derde lid. De regeling geprivilegieerde post ontleent haar bestaansrecht dus

¹⁶ EHRM 15 november 1996, NJ 1998, 488 (*Domenichini t. Italië*).

¹⁷ Regeling geprivilegieerde post gedetineerden.

¹⁸ EHRM 20 juni 2000, nr. 33274/96 (*Foxley*).

¹⁹ Artikel IV van de wet van 1 november 2001, Stb. 2001, 532.

aan artikel 37 lid 3 Pbw: *Onze Minister kan nadere regels stellen omtrent de wijze van verzending van brieven aan en door de in het eerste lid genoemde personen en instanties.*

Een ander opmerkelijk element is te vinden in de toelichting van deze regeling. Hierin staat namelijk vermeld dat één van de uitgangspunten bij de vaststelling van die regeling is geweest dat de inrichting de bevoegdheid heeft de geprivilegieerde post steekproefsgewijs te controleren. Dit bevestigt dan de uitspraak van het EHRM.²⁰ In die uitspraak heeft het Hof namelijk aangegeven dat wanneer post consequent wordt gecontroleerd, het recht op vertrouwelijke communicatie wordt geschaad.

De RSJ heeft in een uitspraak²¹ bepaald dat een van een advocaat afkomstige envelop, die eerder al is gecontroleerd in het bijzijn van de gedetineerde, tijdens een celinspectie wederom mag worden gecontroleerd. Het kan namelijk zijn dat de gedetineerde contrabande in de envelop bewaart.

Urinecontrole

Een veelgehoorde klacht binnen PI Breda is dat de uitslag van de urinecontrole in een aantal gevallen niet correct zou zijn volgens gedetineerden. Dit wordt door hen dan, uiteraard, alleen aangegeven wanneer bepaalde waarden in de urine te hoog zijn, wat kan duiden op het gebruik van gedragsbeïnvloedende middelen.

Wanneer gedetineerde de verhoogde waarden niet logisch en met feiten onderbouwd kan verklaren, wordt hij disciplinair gestraft. Met enige regelmaat volgt daarop een klacht van de gedetineerde, omdat de uitvoering of de uitslag van de urinecontrole in diens ogen niet correct zou zijn.

Artikel 3 EVRM omschrijft het folterverbod. Dit betekent voor gedetineerden dat zij niet mogen worden onderworpen aan foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Hier moet dus bij de uitvoering van de urinecontrole absoluut rekening worden gehouden.

In het kader van artikel 3 EVRM is het ECPT opgericht. Dit verdrag is vastgesteld ter preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Het is de bedoeling dat hiermee misstanden worden voorkomen en de bescherming van individuen wordt beschermd.

Het ECPT geldt voor de landen die deel uitmaken van de Raad van Europa, dus ook voor Nederland. Landen die het eerste protocol, maart 2002, hebben ondertekend, kunnen ook toetreden tot het ECPT, ook al zijn zij geen lid van de Raad van Europa.

Het ECPT schrijft voor dat er een comité wordt gevormd als inspectiemechanisme voor dit verdrag. Het gaat hier om het zogeheten European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Dit comité kan periodieke bezoeken, maar ook 'ad hoc' bezoeken aan inrichtingen afleggen ter inspectie. Periodiek staat momenteel voor eens in de vier jaar, 'ad hoc' betekent wanneer er een aanleiding voor inspectie is.

Het CPT heeft voor een inspectie onder andere toegang tot alle penitentiaire inrichtingen. Ook heeft zij recht op volledige informatie om haar inspectie uit te voeren.

Individuele klachten worden niet behandeld door het CPT, maar dergelijke klachten kunnen wel aanleiding zijn voor een 'ad hoc' bezoek.²²

Het CPT heeft normen vastgesteld voor de bejegening van gedetineerden en voor het optimaliseren van de detentieomstandigheden in de aangesloten landen.²³

²⁰ EHRM 25 maart 1992, nr. 13590/88 (*Campbell t. Verenigd Koninkrijk*)

²¹ RSJ 22 juli 2004, 04/0758.

²² M. Hagens, *Toezicht op menswaardige behandeling van gedetineerden in Europa* (proefschrift), p. 56-62.

²³ De Jonge & Cremers 2008, p. 25.

In de Nederlandse wetgeving is de urinecontrole onder meer geregeld in artikel 30 Pbw. Volgens lid 1 is een urineonderzoek in de volgende gevallen mogelijk:

- In het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting
- In verband met de beslissing tot plaatsing of overplaatsing
- In verband met de verlening van verlof

In lid 2 is de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels door de Minister vastgelegd. Hier is gehoor aan gegeven met de regeling urinecontrole penitentiaire inrichtingen.

In de Memorie van Toelichting bij de Pbw staat dat de urine onderzocht wordt op de aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen, zoals staan vermeld in de Opiumwet op lijst I en II, maar ook op alcohol en medicatie. Het moet dan gaan om medicatie die niet aan de desbetreffende gedetineerde is voorgeschreven.

In de toelichting van de regeling urinecontrole penitentiaire inrichtingen staat vermeld dat de directeur kan besluiten tot het steekproefsgewijs afnemen van een urinecontrole onder gedetineerden om grip te houden op het gebruik van en de handel in gedragsbeïnvloedende middelen binnen de inrichting. Het element 'steekproefsgewijs' komt in deze regeling pas voor het eerst aan bod; het is niet benoemd in hogere regelgeving.

Dat er veel waarde aan dit element wordt gehecht, wordt wel duidelijk in de jurisprudentie van onder andere de Commissie van Toezicht over het onderwerp urinecontrole. Wanneer een gedetineerde bijvoorbeeld eens in de vier weken wordt onderworpen aan een urinecontrole wordt dit als niet steekproefsgewijs beoordeeld, omdat in zo een geval het toevalselement ontbreekt.²⁴ De gedetineerde wordt één maal in de vier weken gecontroleerd, wat het stelselmatig maakt en dus niet steekproefsgewijs.

Nergens in de regelgeving en in de jurisprudentie staat dat de afname van een urinecontrole vooraf moet worden bekend gemaakt aan de gedetineerde; aanzegging kan een service van de inrichting zijn, maar het hoeft dus niet.²⁵

Een urinecontrole wel vooraf aanzeggen heeft voor- en nadelen. De uitslag van een urinecontrole is namelijk te beïnvloeden. Wanneer iemand grote hoeveelheden water drinkt vlak voor de urineafname, kan het kreatininegehalte in de urine te laag zijn. Dat betekent eigenlijk dat de urine te veel verdund is met water, waardoor een goede urinecontrole niet mogelijk is.

Op dit moment wordt een te laag kreatininegehalte bestempeld als fraude. Wanneer de urinecontrole vooraf wordt aangezegd, kan dit natuurlijk ook als fraude worden gezien, omdat de gedetineerde wist dat hij een urinecontrole zou krijgen en dus niet te veel water vooraf mocht drinken. Het gaat hier overigens niet over één of twee glazen water, het gaat over anderhalf tot twee liter.

Een nadeel van het aanzeggen van de urinecontrole kan zijn dat gedetineerden juist bewust de uitslag gaan beïnvloeden. Zij hebben dan even de tijd om na te denken wat ze kunnen doen om ervoor te zorgen dat de uitslag niet positief zal zijn.

Het is een discussie waard om te kijken welke optie het beste zal zijn: wel of niet aanzeggen van de urinecontrole.

Visitatie

Visitatie is het onderzoeken van het lichaam van de gedetineerde op het bezit van contrabande. Hierbij mogen alle lichaamsopeningen en -holten worden geschouwd, zoals artikel 29 Pbw voorschrijft.

Volgens artikel 31 lid 1 Pbw mag onderzoek in het lichaam alleen worden verricht door een arts of een verpleegkundige, in opdracht van een arts weliswaar. In artikel 54 lid 6 EPR staat ook dat het personeel van de inrichting geen onderzoek in het lichaam van de gedetineerde mag verrichten. Lid 7 schrijft voor dat dit alleen door een arts mag worden uitgevoerd.

²⁴ CvT 5 juli 2012, KC 2012/107.

²⁵ CvT 5 juli 2012, KC 2012/107.

Ook bij onderzoek door schouw van de lichaamsopeningen en –holten moet men rekening houden met artikel 3 EVRM, waarin het verbod op foltering is opgenomen. Omdat er geen beperkingen mogelijk zijn voor dit artikel heeft het een absoluut karakter, wat wil zeggen dat het tegenover één ieder te handhaven is.²⁶

Sowieso moet met de mogelijkheid gedetineerden te visiteren zorgvuldig worden omgegaan. Een gedetineerde mag bijvoorbeeld niet te vaak stelselmatig aan een visitatie worden onderworpen, omdat dat een schending van artikel 3 EVRM oplevert. Dit was het geval bij de zaken van Lorsé en van der Ven tegen de Staat der Nederlanden. Deze personen werden voorafgaand en na ieder bezoek, maar ook na de wekelijkse celinspectie gevisiteerd. Het EHRM oordeelde hier dat er sprake was van een schending van artikel 3 EVRM.²⁷ Inrichtingen moeten de visitaties alleen toepassen wanneer dit strikt noodzakelijk is en deze visitaties moeten op een zo aanvaardbaar mogelijke wijze worden uitgevoerd.²⁸

De Memorie van Toelichting bij de Pbw geeft aan dat ook het nemen van een röntgenfoto of het inbrengen van een endoscoop in de slokdarm of de endeldarm tot de mogelijkheden voor het visiteren behoort. Dit kan noodzakelijk zijn wanneer er feiten of omstandigheden zijn die erop wijzen dat de gedetineerde onderdelen of munitie van een vuurwapen of verdovende middelen heeft ingeslikt. De manier van het onderzoek zal bepalen of een arts of een verpleegkundige dit uit moet voeren. De bevoegdheid dit onderzoek uit te voeren is niet overdraagbaar aan anderen, zo schrijft artikel 5 lid 4 Pbw voor.

Artikel 54 EPR gaat, naast celinspectie, ook verder in op de visitatie van gedetineerden. Zo staat in lid 1 dat er gedetailleerde procedures moeten zijn voor het personeel van de inrichtingen die gevolgd moeten worden voor de controle van gedetineerden. De situaties wanneer die controles, dus ook de visitatie, mogen worden toegepast, moeten vastgelegd zijn in de nationale wetgeving. Dit zijn echter aanbevelingen.

Lid 4 omvat hetgeen in artikel 3 EVRM staat omschreven, namelijk dat personen die onderzocht worden niet vernederd mogen worden tijdens het onderzoek.

Lid 5 schrijft voor dat de visitaties alleen uitgevoerd mogen worden door personeel met hetzelfde geslacht als de gedetineerden. Dit betekent voor PI Breda dat alleen mannelijke personeelsleden de mannelijke gedetineerden mogen visiteren.

3.2 Sanctiebeleid

In het vorige hoofdstuk werd geen uitleg gegeven over de verschillende sanctievormen in het sanctiebeleid. In de klachtenanalyse van PI Breda wordt ook geen verschil gemaakt tussen de verschillende sancties. Een dergelijk onderscheid is echter wel belangrijk.

Er zijn disciplinaire straffen en ordemaatregelen. De verschillen tussen ordemaatregelen en disciplinaire straffen zit hem in de redenen voor de oplegging van één van beiden en de daarbij behorende procedureregels.

De nationale wetgeving omschrijft twee ordemaatregelen in artikel 23 en 24 Pbw, namelijk:

- De uitsluiting van deelname aan één of meer activiteiten,
- De plaatsing in afzondering.

Deze maatregelen kunnen volgens artikel 23 lid 1 Pbw worden opgelegd in de volgende gevallen:

- Indien dit in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming noodzakelijk is,
- Als dit ter bescherming van de betrokken gedetineerde noodzakelijk is,

²⁶ Muller & Vegter 2005, p. 54.

²⁷ EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99 (*Lorsé and others / the Netherlands*) en EHRM 4 februari 2003, nr. 50901/99 (*van der Ven / the Netherlands*).

²⁸ Kelk 2008, p. 104-105.

- In geval van ziekmelding of ziekte van de betrokken gedetineerde,
- Indien de gedetineerde hierom verzoekt en de directeur dit verzoek redelijk en uitvoerbaar oordeelt.

Een disciplinaire straf kan pas worden opgelegd wanneer een gedetineerde een 'strafbaar feit' in penitentiairrechtelijke zin heeft begaan.²⁹ Hierbij kan men denken aan het gebruik van drugs binnen de muren van de inrichting of het verhandelen van gedragsbeïnvloedende middelen. Zulke feiten kunnen echter ook een 'gewoon' strafbaar feit opleveren. In ernstige gevallen kan hier dan aangifte van worden gedaan.

Welke situaties strafbare feiten in penitentiairrechtelijke zin opleveren, is niet precies in de wet terug te lezen.³⁰ Artikel 57 lid 2 sub a EPR beveelt wel aan dat het nationale recht de gedragingen van gedetineerden, welke leiden tot disciplinaire strafoplegging, moet beschrijven. Dit is dus een aanbeveling, geen verplichting. Artikel 50 Pbw schrijft wel voor dat het moet gaan om betrokkenheid bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Dit is een erg brede bepaling, want wat dit concreet inhoudt, is niet in de wet terug te lezen. Bovendien is deze voorwaarde gelijk aan die voor het opleggen van een ordemaatregel. Omdat er geen duidelijk onderscheid in deze redenen zit, kan de directeur van de inrichting worden gevraagd naar een motivering voor de gekozen straf of maatregel.

Volgens artikel 51 lid 1 Pbw zijn de mogelijke disciplinaire straffen:

- Opsluiting in een strafcel of een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken,
- Ontzegging van bezoek voor ten hoogste vier weken,
- Uitsluiting van deelname aan één of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste twee weken,
- Weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof,
- Geldboete tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of afdeling geldende weekloon.

In het vorige hoofdstuk is het sanctiebeleid van DJI uitgewerkt. Hierin staat onder andere dat, wanneer een gedetineerde betrapt wordt op het gebruik van harddrugs, de directeur kan bepalen dat minimaal de eerstvolgende twee verloven worden ingetrokken. Dit is echter in strijd met artikel 51 lid 1 sub d Pbw. Hierin staat namelijk dat enkel het eerstvolgende verlof mag worden ingetrokken.

Alcohol wordt volgens het beleid van DJI gekwalificeerd als harddrug, maar gestraft conform softdrug. Dat zorgt voor verwarring.

De personen die binnen PI Breda bevoegd zijn te sanctioneren zijn de vestigingsdirecteur, de plaatsvervangend vestigingsdirecteuren en Hoofd Veiligheid. In artikel 50 lid 2 Pbw staat dat de directeur bevoegd is tot opleggen van disciplinaire straffen. In paragraaf 2 van de Pbw staat dat de directeur ook bevoegd is tot het opleggen van ordemaatregelen. In artikel 1 sub d Pbw staat uitgewerkt wie er precies onder de titel 'directeur' valt in de Pbw. Het zou gaan om de persoon, als bedoeld in artikel 3 lid 3 en diens vervanger of vervangers, als omschreven in artikel 3 lid 4.

In lid 3 staat dat het beheer van een inrichting of afdeling berust bij de directeur, die als zodanig door Onze Minister wordt aangewezen. Lid 4 geeft aan dat Onze Minister één of meer personen aanwijst als plaatsvervanger van de directeur. Onder geen van beide leden valt het Hoofd Veiligheid van de inrichting.

²⁹ BrC 24/11/2066 – 06/2189/GA

³⁰ BkC PI Overijssel als bijlage bij BrC 11/10/2001 – 01/1421 en 1425/GA

Het Hoofd Veiligheid van PI Breda heeft een besluit ontvangen van de Minister waarin wordt bepaald dat deze persoon ook sancties op mag leggen. De wettelijke grondslag hiervan is niet terug te vinden, dus waarop een dergelijk besluit is gebaseerd, is niet bekend.

4 VOLDOET DE UITVOERING VAN HET DRUGSONTMOEDIGINGSBELEID AAN DE WET- EN REGELGEVING?

Zoals duidelijk is geworden in het vorige hoofdstuk, is er niet één wet waarin het drugsontmoedigingsbeleid voor penitentiaire inrichtingen staat beschreven. Er zijn verschillende wetten en verdragen waarin regels te vinden zijn. Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan in verschillende documenten.

DJI heeft met haar drugsontmoedigingsbeleid van 2008 gepoogd hiervan een overzicht te creëren. Deze versie heeft de versie uit 1996 vervangen. Na twaalf jaar is het beleid dus ge-update.

De versie uit 2008 is ondertussen ook al ruim vier jaar oud, dus wellicht niet meer actueel. In vier jaar kan er veel gebeuren en dus ook veel veranderen.

In de inleiding van haar drugsontmoedigingsbeleid geeft DJI aan dat vijftig tot zestig procent van de gedetineerden in detentie verslaafd is³¹.

4.1 Interventies

Het juridisch kader van de interventies uit hoofdstuk 3 zal hieronder verder worden uitgewerkt.

Celinspectie

Binnen PI Breda worden drie verschillende celinspecties uitgevoerd. De dagelijkse, uitgebreide en bijzondere celinspectie welke staan uitgewerkt in de instructie celinspectie die in PI Breda te vinden is op de intranetpagina. Deze instructie is echter niet heel uitgebreid, want wat er precies gecontroleerd moet worden per soort inspectie is bijvoorbeeld niet beschreven. Voor de medewerkers die bevoegd zijn de inspecties uit te voeren, is dit ook niet geheel duidelijk.

In de instructie staat beschreven hoe vaak bepaalde controles plaats moeten vinden. In het geval van de dagelijkse celinspectie wordt de instructie niet opgevolgd. Een dagelijkse celinspectie zou twee maal in de week uitgevoerd moeten worden, maar in de praktijk gebeurt dat vaak maar één keer.

Gedetailleerde instructies zouden voor duidelijkheid bij personeel en gedetineerden zorgen. Zo weet iedereen hoe vaak een cel gecontroleerd mag worden en op welke manier. Ondanks dat in de jurisprudentie wordt aangegeven dat een cel niet dezelfde status als een privéwoning heeft, moet men wel rekening houden met artikel 8 EVRM waarin onder meer het recht op eerbieding van het privéleven is vastgelegd. Er mag van worden afgeweken, omdat het een relatief recht betreft, maar enige duidelijkheid is gewenst.

Zoals aangegeven wordt de cel van een gedetineerde niet beschouwd als diens woonruimte. Desondanks vindt PI Breda dat de gedetineerde wel verantwoordelijk is voor de spullen die zich in zijn cel bevinden. Dus wanneer er contrabande wordt aangetroffen in de cel, is degene die op dat moment die cel bewoont degene die gesanctioneerd zal worden, ook al geeft die persoon aan dat het niet van hem is. Het zou kunnen dat er nog iets is achtergebleven van de vorige inwoner van de cel. De persoon die de cel bewoont op het moment dat de contrabande wordt aangetroffen, zal dan toch gestraft worden. Daar zit een risico in, want de ene gedetineerde is iets ingenieuzer dan de andere; het kan op zo een goede plek zijn verstopt, dat het bij de oplevering van de cel niet is gevonden. Toch vervelend als de volgende gedetineerde daarop wordt gestraft.

³¹ *Problematische alcoholgebruiker, druggebruikers en gokkers in het gevangeniswezen*, WODC e.a. 2007.

Controle van post en invoer van goederen

Gedetineerden kunnen post ontvangen in de inrichting, maar ook versturen vanuit de inrichting. Hier gelden wel bepaalde regels voor; de post wordt namelijk altijd gecontroleerd. Wanneer post de inrichting inkomt, controleert een medewerker de inhoud van de envelop, welke dus geopend mag worden. De medewerker geeft echter geen merkje aan op de envelop dat deze is gecontroleerd. Dat schrijft de wet niet voor, maar zou wellicht misverstanden kunnen voorkomen, want 'heeft de postmedewerker van de inrichting nu mijn post opengemaakt of heeft een PIW'er dat gedaan?' kan op die manier worden uitgesloten.

Er is geen werkinstructie, opgesteld door de directie, waarin staat wie de poststukken mag controleren en op welke manier dat moet gebeuren. Die instructie moet er volgens het beleid van DJI wel zijn. Aanwezigheid van een dergelijke instructie is niet wettelijk verplicht, maar wel aan te raden. Het zorgt ervoor dat de post altijd op dezelfde manier wordt gecontroleerd.

De directeur heeft de mogelijkheid om geprivilegieerde post te controleren in aanwezigheid van de gedetineerde. Dit is in de wet geregeld. Van deze mogelijkheid is bij PI Breda nog geen gebruik gemaakt. Wellicht is er nog nooit aanleiding voor geweest, maar het is wel een instrument dat mag en kan worden ingezet. In de toelichting van de regeling geprivilegieerde post gedetineerden wordt namelijk beschreven dat steekproefsgewijze controle van geprivilegieerde post één van de uitgangspunten van die regeling is. In Breda wordt de geprivilegieerde post helemaal niet gecontroleerd; ook niet steekproefsgewijs.

Urinecontrole

Op verschillende plaatsen zijn verschillende instructies voor de uitvoering van een urinecontrole te vinden. Dit zorgt voor de nodige verwarring. Uiteraard weten de mensen die de urinecontrole uitvoeren wel hoe het precies uitgevoerd moet worden, maar daar zit ook een gevaar in. Als een medewerker wegvalt en de werkzaamheden moeten plots door een ander worden overgenomen, kunnen al die instructies voor verwarring zorgen. Wanneer een werkwijze niet duidelijk en volledig op papier staat, kan het ook

De urinecontroles worden binnen PI Breda vooraf aangekondigd, ondanks dat dit niet in de wet geregeld is. Het is een service voor de gedetineerden, zodat ze niet ineens gewekt worden en mee moeten voor de urinecontrole. Aan de ene kant is aanzegging een voordeel, omdat de gedetineerde dan weet dat hij niet te veel water moet drinken vooraf. Wanneer iemand heel veel water drinkt, kan dat de urinecontrole namelijk beïnvloeden. Het zorgt voor een te laag kreatininegehalte; de urine is te verdund om te controleren. Aan de andere kant is vooraf aanzeggen ook nadelig, want een gedetineerde weet dat hij gecontroleerd gaat worden. Hij zal geen drugs meer gebruiken en hij zal met bewust veel water gaan drinken om de uitslag dusdanig te beïnvloeden dat hij niet gesanctioneerd kan worden.

Een lastig punt bij de urinecontrole is het element 'steekproefsgewijs' dat eraan verbonden is. Dit vereiste wordt genoemd in de toelichting bij de regeling urinecontrole penitentiaire inrichtingen. De rechtsprekende macht heeft vaak uitspraken gedaan met betrekking tot dit element. Hoe dat 'steekproefsgewijze' precies kan worden gewaarborgd, is niet geheel duidelijk. De verschillende afdelingen binnen PI Breda geven daar ook op verschillende manieren invulling aan. Bij de ene afdeling wordt een lijst afgewerkt met celnummers, bij de andere afdeling wordt een bepaald programma gebruikt dat elke dag een ander celnummer of een andere gedetineerde aanwijst. Het is discutabel of het afwerken van een lijst nog wel steekproefsgewijs te noemen is.

Visitatie

Allereerst ontbreekt de werkinstructie voor het uitvoeren van een visitatie. Een werkinstructie voor deze interventie is wel erg belangrijk, want het is een behoorlijk ingrijpend middel om een gedetineerde te controleren op het bezit van contrabande. In artikel 54 lid 1 EPR wordt

ook aanbevolen om visitatie in gedetailleerde procedures voor de medewerkers uit te werken.

Visitatie na het bezoek dient steekproefsgewijs te geschieden. Dit wordt tegenwoordig gewaarborgd door een nieuw systeem. De gedetineerde drukt op een knop, nadat hij de bezoekzaal heeft verlaten. Door de druk om de knop kleurt het scherm voor hem rood of groen. Rood wil zeggen dat hij gevisiteerd moet worden, groen wil zeggen dat hij terug mag naar zijn cel. Dit systeem hanteert een toevalsgenerator van 1:5, wat betekent dat de gedetineerde elke keer twintig procent kans heeft om gevisiteerd te worden.

Lid 5 van artikel 54 EPR geeft aan dat het gewenst is een gedetineerde te laten visiteren door iemand van zijn eigen geslacht. Binnen PI Breda gebeurt dit zo vaak als mogelijk is. Mocht het echt heel lastig zijn, bijvoorbeeld wanneer een vrouwelijke collega in moet vallen voor een mannelijke collega die ziek is, dan kan het gebeuren dat een mannelijke gedetineerde door een vrouwelijke medewerkster wordt gevisiteerd. Dit moet zo veel mogelijk worden voorkomen.

4.2 Sanctiebeleid

Zoals duidelijk is geworden, worden de verschillende soorten sancties niet duidelijk uit elkaar gehouden bij PI Breda. Er moet een duidelijk verschil worden gemaakt tussen disciplinaire straffen en ordemaatregelen. Een disciplinaire straf wordt opgelegd wanneer men een 'strafbaar feit' binnen de muren van de inrichting begaat. Een ordemaatregel is voornamelijk bedoeld om de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven, al dan niet op verzoek van de gedetineerde zelf.

Niet iedereen is bevoegd om gedetineerden een sanctie op te leggen. Die bevoegdheid ligt volgens artikel 5 lid 4 Pbw bij de directeur. Volgens artikel 1 sub d Pbw is een directeur de persoon als bedoeld in artikel 3 lid 3 Pbw, alsmede diens vervanger of vervangers, zoals bedoeld in artikel 3 lid 4 Pbw. De directeur wordt door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen, evenals de plaatsvervangende vestigingsdirecteuren van de inrichting. Dat zijn dus de personen die volgens de wet sancties op mogen leggen.

Binnen PI Breda is er echter nog een persoon die sanctioneert, namelijk Hoofd Veiligheid van de inrichting. Deze persoon heeft niet de titel van vestigingsdirecteur of plaatsvervangend vestigingsdirecteur, maar is wel in het bezit van een besluit van de Minister waarin staat dat die persoon bevoegd is te sanctioneren. Op welk wetsartikel dit besluit is gebaseerd, is niet bekend.

PI Breda heeft een document waarin een overzicht is gemaakt van alle sancties, genaamd het sanctiemaatregelbeleid. De sancties die hierin worden genoemd zijn vrijwel allemaal volgens de voorschriften van de wet. Er is echter één fout in te vinden, namelijk de sanctie voor het gebruik van harddrugs. Hierbij staat vermeld dat de directeur van de inrichting kan bepalen dat minimaal de eerstvolgende twee verloven worden ingetrokken. Dit is een beetje vreemd, want er wordt een minimum gegeven en geen maximum, maar het is ook strijdig met artikel 51 lid 1 sub d Pbw, want dat schrijft voor dat enkel het eerstvolgende verlof mag worden ingetrokken. Dit dient wel te worden aangepast.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de conclusies die getrokken kunnen worden naar aanleiding van dit onderzoek en de aanbevelingen die daaropvolgend kunnen worden gedaan.

Dit rapport is zo opgesteld dat het onderwerp steeds verder wordt afgebakend. In hoofdstuk 2 zijn alle interventies van het beleid van DJI genoemd. Vervolgens is aan de hand van het klachtenoverzicht van PI Breda bepaald van welke interventies het juridisch kader wordt uitgewerkt. Gekeken is naar de interventies die de meeste klachten opleveren. Ook is het sanctiebeleid onder de loep genomen, omdat een goed drugsontmoedigingsbeleid niet zonder sanctiebeleid kan.

De conclusies en aanbevelingen zijn ingedeeld per interventie. Ook wordt het sanctiebeleid apart genoemd. Ondanks dat niet van alle interventies een juridisch kader is omschreven, levert hoofdstuk 2 al wat conclusies en aanbevelingen op. Van de overige interventies is dus één categorie gemaakt met nog een aantal belangrijke punten. Uiteindelijk is er een antwoord op de centrale vraag geformuleerd.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

‘In hoeverre is het drugsontmoedigingsbeleid dat de penitentiaire inrichting Breda hanteert in lijn met de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen?’

5.1 Conclusies

De conclusies per onderwerp zullen bijdragen aan een antwoord op de centrale vraag. Wederom is de indeling per interventie aangehouden. Alle overige conclusies vallen onder het kopje ‘overige’.

Celinspectie

DJI beschrijft in haar beleid verschillende soorten celinspecties, namelijk de dagelijkse, bijzondere en uitgebreide celinspectie. Wat deze soorten precies inhouden, is niet altijd even duidelijk voor het personeel.

Doordat de handelingen en frequentie van de verschillende celinspecties niet uitgebreid zijn beschreven, is er onderscheid in de werkwijze die gehanteerd wordt tijdens een bepaalde celinspectie.

Volgens het beleid van DJI moet de dagelijkse celinspectie minimaal twee keer in de week plaatsvinden, maar in de praktijk wordt deze meestal maar één keer in de week uitgevoerd. Het juridisch kader geeft niet aan dat dergelijke instructies verplicht zijn.

De wet staat toe dat een van een advocaat afkomstige envelop mag worden gecontroleerd bij de celinspectie, mits in het bijzijn van de gedetineerde.

Controle van post en invoer van goederen

Er is geen werkinstructie waarin staat op welke wijze het personeel poststukken en goederen mag controleren op aanwezigheid van contrabande. Poststukken worden gecontroleerd door een medewerker van de afdeling Algemene Zaken. Deze medewerker heeft wel een werkbeschrijving, maar dit is geen officiële werkinstructie, opgesteld door de directie. De medewerker geeft ook niet aan of bepaalde poststukken zijn gecontroleerd; er is geen merkje of teken dat de poststukken wordt aangebracht.

Goederen worden gecontroleerd door middel van een röntgenapparaat en handmatig onderzoek.

De directeur van de inrichting heeft de mogelijkheid om geprivilegieerde post te laten controleren op de aanwezigheid van contrabande, als het in het bijzijn van de gedetineerde gebeurt.

Urinecontrole

Niet alle mogelijke redenen tot afname van een urinecontrole zijn opgenomen in de huisregels. Dit kan voor onduidelijkheid en onbegrip zorgen bij de gedetineerden. Bovendien zijn er te veel verschillende documenten waarin de urinecontrole wordt beschreven. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij het personeel.

De wet stelt dat urinecontroles steekproefsgewijs mogen worden afgenomen, of wanneer er een reden is als bedoeld in artikel 30 lid 1 Pbw. Het element steekproefsgewijs zorgt voor de nodige onduidelijkheid. Er worden binnen PI Breda verschillende manieren gehanteerd om te bepalen welke gedetineerde een urinecontrole krijgt.

Visitatie

Er is geen schriftelijke instructie voor het visiteren van gedetineerden, ondanks dat dit wel wordt aanbevolen in artikel 54 EPR.

Gedetineerden worden, wanneer mogelijk, wel gevisiteerd door bewa's van hetzelfde geslacht. Dit is zoals de wet het voorschrijft.

Sanctiebeleid

Binnen PI Breda zijn de volgende personen aangewezen voor het opleggen van sancties: de vestigingsdirecteur, de plaatsvervangend vestigingsdirecteuren en Hoofd Veiligheid. Het Hoofd Veiligheid heeft de bevoegdheid om te sanctioneren verkregen door een besluit, want volgens de Pbw zou deze persoon niet bevoegd zijn tot het sanctioneren van gedetineerden. Het sanctiebeleid is bij PI Breda uitgewerkt in een overzichtelijk bestand, genaamd sanctiemaatregelbeleid, waarin precies staat wat de sanctie is voor een bepaalde overtreding. Hierin stond echter een fout, welke ondertussen is gecorrigeerd. Ook staat er dat bij gebruik van harddrugs minimaal de eerstvolgende twee verloven worden ingetrokken. Dit is een minimumstraf, wat niet klopt volgens artikel 51 lid 1 sub d Pbw. Het moet zijn dat het eerstvolgende verlof wordt ingetrokken.

Het sanctioneren gebeurt aan de hand van het sanctiemaatregelbeleid. Het enige wat in de praktijk niet altijd goed gaat, is het optellen van de sanctioneerbare acties. Positieve uitslagen van urinecontroles worden opgeteld, maar het aantal keren dat een gedetineerde met contrabande wordt gepakt, wordt niet altijd bij elkaar opgeteld. Het is namelijk zo dat je een volgende keer een zwaardere sanctie hoort te krijgen.

Overige interventies

Het beleid van DJI begint al met de interventie dat de deskundigheid van het personeel moet worden bevorderd. Dit kan door opleidingen. Dat gebeurt nu vrij weinig: de medewerkers krijgen geen opleidingen gericht op drugsontmoediging.

Volgens het werkproces fouilleren mag een gedetineerde na bezoek steekproefsgewijs worden gefouilleerd. Volgens artikel 29 lid 1 Pbw is dit echter altijd toegestaan.

Het drugsontmoedigingsbeleid gaat alleen over ontmoediging in enge zin; drugs moeten buiten de inrichting komen en blijven. Er is echter niets in beschreven over begeleiding in een drugsverslaving. In de screening van nieuwe gedetineerden wordt wel gevraagd naar een drugsverslaving, maar hier wordt verder niets mee gedaan. Sinds korte tijd is Novadic Kentron ook werkzaam binnen PI Breda, maar dat is enkel op zeer kleine schaal.

Het drugsontmoedigingsbeleid van DJI is behoorlijk gedateerd, namelijk uit 2008. De versie daarvoor was het drugsontmoedigingsbeleid uit 1996.

Ondanks dat drugs niet zijn toegestaan in de inrichting, worden ze toch regelmatig aangetroffen of wordt een gedetineerde betrapt op het gebruik ervan. Soms wordt hierbij de andere kant op gekeken en wordt het dus getolereerd, omdat het toestaan van drugsgebruik

voor minder problemen lijkt te zorgen; de gedetineerde is dan rustig. Dit moet ook een reden zijn om wat te gaan doen aan ontmoediging in 'ruime' zin.

Antwoord centrale vraag

'In hoeverre is het drugsontmoedigingsbeleid dat de penitentiaire inrichting Breda hanteert in lijn met de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen?'

Enerzijds is er weinig strijdigheid tussen het drugsontmoedigingsbeleid dat PI Breda hanteert en de nationale en internationale detentieregels met betrekking tot drugs in penitentiaire inrichtingen. Er zijn geen grote manco's te vinden, waardoor PI Breda in de problemen kan komen. Anderzijds zijn er wel een aantal discussiepunten die de moeite waard zijn om onder de loep te nemen. Hierbij valt te denken aan het aanzeggen van de urinecontrole, het fouilleren van gedetineerden, de bevoegdheid tot sanctioneren, het bijwerken van de huisregels en werkinstructies en het uitwerken van een drugsontmoedigingsbeleid in ruime zin.

5.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies die zijn opgesteld, kunnen er aanbevelingen geformuleerd worden voor PI Breda om haar drugsontmoedigingsbeleid te optimaliseren. De indeling van de aanbevelingen is gelijk aan de indeling van de conclusies.

Celinspectie

Het is aan te raden alle soorten celinspectie te beschrijven in werkinstructies. Hierin wordt dan beschreven welke handelingen bij de desbetreffende celinspectie horen en met welke regelmaat deze celinspectie wordt uitgevoerd. Zo wordt de werkwijze bij elke afdeling uniform wat zorgt voor duidelijkheid bij personeel en gedetineerden. Ook dient dit in de huisregels te worden beschreven. Dan weten gedetineerden waar ze aan toe zijn en dat kan wellicht bijdragen aan een reductie van het aantal klachten.

Bij de zogenoemde bijzondere celinspectie moet rekening worden gehouden met het element steekproefsgewijs. Is het afwerken van een lijst wel steekproefsgewijs?

Controle van post en invoer van goederen

Er moet een werkinstructie worden opgesteld waarin staat hoe poststukken gecontroleerd worden. Ook moet er nagedacht worden over een manier om duidelijk te maken dat poststukken door de medewerker Post zijn gecontroleerd. Hierbij valt te denken aan een stempel of een merkje dat op de envelop wordt aangebracht.

Ook is het verstandig te kijken naar de mogelijkheid geprivilegieerde post steekproefsgewijs te controleren, uiteraard in het bijzijn van de gedetineerde.

Urinecontrole

Alle mogelijke redenen tot afname van een urinecontrole moeten opgenomen worden in de huisregels. Dit zorgt voor meer duidelijkheid bij de gedetineerden en kan mogelijk het aantal klachten over dit onderwerp reduceren.

De urinecontrole moet duidelijk worden beschreven in één voor iedereen beschikbaar document. Op dit moment staat deze interventie beschreven in meerdere documenten, wat voor verwarring kan zorgen.

Op dit moment worden de urinecontroles de avond vooraf aangezegd. Wellicht is het beter om dit niet meer te doen, de wet schrijft het namelijk ook niet voor. Die mogelijkheid moet wel worden bekeken.

En ook bij deze interventie moet rekening worden gehouden met steekproefsgewijs. Hoe kun je als inrichting bewerkstelligen dat een urinecontrole steekproefsgewijs wordt uitgevoerd? Een unanieme manier moet daarvoor worden bedacht.

Visitatie

Het is aan te bevelen dat er een schriftelijke werkinstructie komt over het visiteren van gedetineerden. De werkwijze die gehanteerd wordt, dient uniform te zijn in de gehele inrichting. Dit zorgt voor transparantie en rechtszekerheid.

Sanctiebeleid

Er moet onderscheid worden gemaakt in ordemaatregelen en disciplinaire sancties. Deze sancties worden ieder namelijk met een verschillende reden opgelegd.

Ook is het aan te raden om de straffen per gedetineerde zorgvuldig bij te houden. Het is namelijk wel de bedoeling dat een gedetineerde bij een volgende keer bezit of gebruik van contrabande een zwaardere straf krijgt.

Het sanctiemaatregelbeleid moet aangepast worden bij het onderdeel bezit en gebruik van harddrugs waarbij staat dat minimaal de eerstvolgende twee verloven ingetrokken moeten worden. Hier hoort te staan dat het eerstvolgende verlof wordt ingetrokken.

Overige

Drugsontmoediging is een belangrijk onderdeel binnen de gevangeniswereld. In de opleidingen en cursussen moet daar rekening mee worden gehouden. Er kan meer aandacht aan worden besteed. Drugs zorgen voor veel problemen binnen en buiten de inrichting.

Het werkproces voor fouillering moet worden aangepast. Daarin staat namelijk dat artikel 29 lid 1 Pbw voorschrijft dat fouillering na bezoek steekproefsgewijs mag, maar dat klopt niet. Fouillering na bezoek mag volgens de wet altijd ter controle.

Wat verschillende personen aangaven bij de interviews was dat zij graag zouden zien dat er vaker controles plaatsvinden met de inzet van drugshonden. Het advies is om te onderzoeken of dat mogelijk is.

Een ander advies is dat DJI of PI Breda kan kijken naar de overige mogelijkheden tot drugsontmoediging. Kunnen gedetineerden geholpen worden in de strijd tegen hun verslaving? Hierbij moet men wel alleen de echt gemotiveerde gedetineerden deze hulp aanbieden.

Het argument dat een dergelijke opvang geld kost, klopt inderdaad. Het kan echter wel voordelen opleveren. Wanneer een gemotiveerde gedetineerde wordt geholpen in zijn strijd tegen de drugsverslaving kan de kans op recidive verminderen. Drugs zijn namelijk regelmatig één van de redenen van een gevangenschap.

Op dit moment bestrijdt PI Breda enkel de symptomen van de drugsproblematiek, terwijl het ook belangrijk is de oorzaak aan te pakken.

De huisregels van PI Breda moeten worden aangepast om het beleid voor de gedetineerden zo helder mogelijk te maken. Wanneer een gedetineerde een klacht in wil dienen, kan hij meteen gewezen worden op de huisregels. Dat kan een hoop tijd, werk en geld schelen.

Een helder, transparant en uniform drugsontmoedigingsbeleid zal bijdragen tot meer rechtszekerheid. Gedetineerden weten waar ze aan toe zijn. Het zal duidelijk zijn wanneer een klacht ongegrond zal zijn, wat het aantal klachten kan reduceren. Er zijn natuurlijk altijd mensen die hoe dan ook klachten in zullen dienen, want: niet geschoten is altijd mis. Dat kun je nooit tegengaan. Maar de mensen die het proberen, omdat de regels niet helemaal duidelijk zijn, zullen het wellicht uit hun hoofd laten.

6 EVALUATIE

Het onderzoek voor dit rapport is grotendeels uitgevoerd in de periode van september tot begin december 2012. Wegens gezondheidsredenen heeft het afronden van het rapport door de onderzoeker maar liefst tweeënhalve maand stil gelegen. Daarna was het erg lastig om weer verder te gaan, omdat de onderzoeker zich weer in moest lezen in de stof.

Het onderzoeksplan is in de loop van het onderzoek enige keren gewijzigd, omdat sommige punten in de praktijk toch anders uitgewerkt dienden te worden dan vooraf werd gedacht. Het bepalen van de indeling van dit rapport was het meest lastige. Het onderzoek moest goed worden afgebakend en daar moest de indeling van het rapport dan ook feilloos bij aansluiten. Daarom is er flink wat veranderd in vergelijking met de eerste versie van het onderzoeksplan, maar dat is uiteindelijk goed gekomen. Het rapport is nu leesbaar en begrijpelijk, ook voor iemand die geen juridische achtergrond heeft.

Het rapport geeft een goed overzicht van het drugsontmoedigingsbeleid binnen PI Breda. Het was erg moeilijk om alle nodige informatie voor het rapport bijeen te krijgen, omdat er op veel verschillende plaatsen informatie te vinden was. Ook was het voor veel medewerkers onduidelijk waar de informatie te vinden was die nodig was voor dit onderzoek. Wanneer ben je als onderzoeker klaar met het zoeken naar informatie? Wanneer kun je zeggen dat je alles hebt? Desondanks geeft dit rapport een realistisch beeld.

De aanbevelingen die zijn gedaan, kunnen PI Breda op weg helpen het drugsontmoedigingsbeleid te optimaliseren. Vanwege het tijdsgebrek gaat het onderzoek niet gedetailleerd in op de precieze uitvoering van bepaalde interventies. Het onderzoek geeft wel aan waar eventuele valkuilen zitten, zodat daar verder onderzoek naar kan worden gedaan.

In de conclusies en aanbevelingen wordt ook geschreven over een aantal discussiepunten. Het zou interessant zijn om daar verder onderzoek naar te doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het element 'steekproefsgewijs' dat voor veel vragen zorgt. Hoe gaan andere inrichtingen hier bijvoorbeeld mee om?

Al met al geeft dit onderzoek een goed beeld van de huidige stand van zaken en geeft het aan waar meer winst te behalen valt.

7 BRONNENLIJST

Boeken:

Van den Berge 2006

Y van den Berge, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Brussel: De Boeck & Larcier NV 2006.

De Jonge & Cremers, 2008

G. de Jonge & H. Cremers, *Bajesboek Handboek voor gedetineerden*, Breda: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger 2008.

Kelk 2008

C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2008

Vande Lanotte & Haeck 2005

J. Vande Lanotte & Y. Haeck, *Handboek EVRM – deel 1. Algemene beginselen*, Antwerpen - Oxford: Intersentia 2005.

Muller & Vegter 2005

E.R. Muller & P.C. Vegter, *Detentie: Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005, p. 54.

Rapporten, scripties en niet gepubliceerde werken:

M. Hagens, *Toezicht op menswaardige behandeling van gedetineerden in Europa* (proefschrift), p. 56-62.

Problematische alcoholgebruiker, druggebruikers en gokkers in het gevangeniswezen, WODC e.a. 2007.

Wet- en regelgeving:

Artikel IV van de wet van 1 november 2001, *Stb.* 2001, 532

Regeling geprivilegieerde post gedetineerden.

Parlementaire stukken van de Tweede Kamer:

Kamerstukken II 2012/13, 24 587, nr. 490 (Masterplan DJI 2013-2018)

Jurisprudentie:

Beroepscommissie 3 februari 1985, PI 1985, nr. 41.

BrC 24/11/2066 – 06/2189/GA

BkC PI Overijssel als bijlage bij BrC 11/10/2001 – 01/1421 en 1425/GA

CvT 5 juli 2012, KC 2012/107

ECRM, 17 mei 1969 (*Wemhoff v. Bondsrepubliek Duitsland*)

EHRM 25 maart 1992, nr. 13590/88 (*Campbell t. Verenigd Koninkrijk*)

EHRM 15 november 1996, NJ 1998, 488 (*Domenichini t. Italië*)

EHRM 20 juni 2000, nr. 33274/96 (*Foxley*)

EHRM 4 februari 2003, nr. 50901/99 (*van der Ven / the Netherlands*)

EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99 (*Lorsé and others / the Netherlands*)

HR 1 oktober 1985, NJ 1986, 349.

RSJ 22 juli 2004, 04/0758.

Elektronische bronnen:

www.commissievantoezicht.nl > Dossiers > Internationale wet- en regelgeving > Internationale wet- en regelgeving m.b.t. gedetineerden in huizen van bewaring en gevangenis

www.dji.nl > adressen en meer informatie locaties DJI > penitentiaire inrichtingen > PI Breda > De Boschpoort

www.dji.nl > adressen en meer informatie locaties DJI > penitentiaire inrichtingen > PI Breda > Penitentiaire inrichting voor vrouwen (PIV)

www.dji.nl > organisatie > locaties > landelijke diensten > Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) > Landelijke Bijzondere Bijstandseenheid

www.ist.nl > Publicaties > Inspectierapporten > 2012 > Inspectiebericht vervolgonderzoek PI Breda > Inspectiebericht vervolgonderzoek PI Breda

www.jellinek.nl > Vraag & antwoord > Meest gestelde vragen over drugs en alcohol > Heroïne > Verslaving > Waarom wordt afkicken met methadon als moeilijk ervaren?

Overigen:

Intranet PI Breda

Richtlijn sanctie/maatregelbeleid PI Breda, versie 11 april 2011. Hierin is het sanctiebeleid van PI Breda puntsgewijs uitgewerkt.