

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 902

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft op 23 februari 2023 advies uitgebracht over «Toenemende beveiliging in breder perspectief». Dit advies is als bijlage aan deze brief toegevoegd.

Met dit advies agendeert de RSJ de relevantie van een goed onderbouwd en samenhangend veiligheidsbeleid. Het gaat dan onder meer om extra beveiligingsmaatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat een kleine groep verdachten en veroordeelden waarvan een grote dreiging uitgaat vanuit detentie mogelijk hun criminele activiteiten voortzetten. Ik ben de RSJ zeer erkentelijk voor hun advies.

De onderzoeksperiode van de RSJ besloeg ruim een jaar. In deze periode is reeds een groot aantal extra maatregelen genomen om ernstig voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) tegen te gaan.¹ Dit voortgezet crimineel handelen ondermijnt onze rechtsstaat en heeft daarom, vanzelfsprekend, mijn volste aandacht. Elk segment van de samenleving heeft te maken met deze criminaliteit, zo ook het gevangeniswezen. Daar moeten we tegen optreden. We zijn daarom bezig met het bouwen van extra beveiligde faciliteiten, er wordt hard gewerkt aan de veiligheid en weerbaarheid van medewerkers en wet- en regelgeving wordt of is al aangepast.²

De adviezen die de RSJ naar aanleiding van de aanpassingen op de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) en de Penitentiare beginselenwet (Pbw) heeft gegeven komen in grote

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 348, *Kamerstuk 24 587 nrs. 374 en 353* Kamerstuk 24 587, nr. 894, Kamerstukken 29 911 en 29 279 en 24 587, nr. 353 en Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 418.

² Stcrt. 2022, nr. 33928; Stcrt. 2022, nr. 33927.

lijnen overeen met onderdelen van dit advies «Toenemende beveiliging in breder perspectief».³ Veel van die adviezen zijn al overgenomen.

De RSJ heeft zich bij het opstellen van onderliggend advies gebogen over algemene uitgangspunten bij het maken van veiligheidsbeleid en specifiek over de extra beveiligingsmogelijkheden binnen detentie ten opzichte van het normale beveiligingsniveau. In deze brief schets ik eerst de inhoud van het RSJ-advies en de aanbevelingen. Daarna geef ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, een inhoudelijke reactie daarop.

Advies RSJ: inhoud en aanbevelingen

De RSJ onderkent de noodzaak om gedetineerden waarvan een groot gevaar uitgaat, extra te kunnen beveiligen. De RSJ stelt daarbij dat zwaardere beveiliging altijd leidt tot verdere inperking van rechten of vrijheden. Daarom is aandacht nodig voor de bejegening en rechtspositie van deze gedetineerden, die zijn verankerd in de beginselen van het penitentiair recht. Daarnaast stelt de RSJ dat voor een adequaat en toekomstbestendig veiligheidsbeleid binnen detentie het van belang is dat de maatregelen uitgaan van maatwerk voor de individuele gedetineerde, dat wil zeggen dat er niet zwaarder dan noodzakelijk wordt beveiligd en dat het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening in acht worden genomen. De RSJ geeft daarbij aan dat de volgende uitgangspunten van belang zijn:

- Noodzakelijkheidsvereiste: zware beveiligingsmaatregelen dragen concreet bij aan de veiligheid. Daarom worden nieuwe en/of extra maatregelen ingevoerd na een probleemanalyse met een onderbouwing.
- Maatwerk: de extra beveiligingsmaatregelen zijn zoveel mogelijk afgestemd op het gedrag en de risico's van individuele gedetineerden.
- Differentiatiemogelijkheden: er zijn voldoende differentiatiemogelijkheden om beveiliging op maat te kunnen bieden, zowel tussen als binnen bepaalde regimes, die bovendien zorgen voor een vloeiend verloop van zware naar lichtere vormen van beveiliging.
- Rechtswaarborgen voor gedetineerden: zware beveiligingsregimes hebben grote impact op de bewegingsvrijheid en persoonlijke levenssfeer van gedetineerden. Dat vereist goede rechtswaarborgen voor gedetineerde, waarbij in het algemeen geldt: hoe ingrijpender de beperkingen, hoe meer rechtswaarborgen vereist zijn.
- Aandacht voor de relationele veiligheid: veiligheid bestaat niet alleen uit fysieke, elektronische of organisatorische beveiligingsmaatregelen. Belangrijk is ook de zogenaamde relationele veiligheid die betrekking heeft op het contact tussen personeel en gedetineerde.
- Resocialisatie: ook gedetineerden waarvan een grote dreiging uitgaat, keren in principe terug in de samenleving. Vanuit een zwaarbeveiligd regime vereist een veilige en verantwoorde terugkeer bijzondere aandacht.
- Beperken van eventuele negatieve effecten van zware beveiligingsmaatregelen: zware beperking van de bewegingsvrijheid en van contact met de buitenwereld kan leiden tot een grote mate van sociaal isolement. De negatieve effecten hiervan moeten zoveel mogelijk worden voorkomen.

De RSJ heeft in het kader van dit advies ook gekeken naar de huidige zware beveiligingsregimes in het licht van de penitentiaire beginselen. In dat verband doet de RSJ de volgende aanbevelingen:

³ RSJ, Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI, 4 november 2022 en RSJ, Advies wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, 6 januari 2023.

1. *Afdeling intensief toezicht (AIT):*
 - a. Zorg dat de in- en uitstroomcriteria wettelijk worden vastgelegd. Neem daarin op dat er een periodieke toetsing plaatsvindt en het besluit tot plaatsing schriftelijk wordt gemotiveerd.
 - b. Zorg dat de mogelijkheden voor resocialisatie die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, ook beschikbaar zijn binnen de AIT.
2. *Terroristenafdeling (TA):*
 - a. Creëer meer maatwerk op de TA's door automatische plaatsing op grond van (enkel) de aard van het delict aan te passen naar plaatsing op grond van gedrag en risico's van individuele gedetineerden, analoog aan de plaatsing van andere gedetineerden.
 - b. Heroverweeg – gezien de beschreven nadelen – het regime van de TA.
 - c. Creëer meer mogelijkheden om gedetineerden die op de TA verblijven te laten werken aan een geleidelijke terugkeer. Geef daarbij de PI meer ruimte om aandacht te kunnen geven aan resocialisatie.
3. *Beheersproblematische gedetineerden (BPG):*
 - a. Voeg specifieke bepalingen toe aan de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) met betrekking tot de plaatsing en de periodieke toetsing van het verblijf op de afdeling voor BPG.
 - b. Breid het dagprogramma uit met bijvoorbeeld meer mogelijkheden tot beweging, cognitief uitdagende activiteiten en meer mogelijkheden tot sociale interactie.
 - c. Zorg voor een betere overgang tussen de BPG en de reguliere afdelingen. Als dit binnen de BPG niet mogelijk is, zorg dan voor een tussenvoorziening inclusief een plaatsing- en verlengingsprocedure.

Beleidsreactie

Mijn voorganger heeft in de Kamerbrief van 21 november 2021 aangegeven dat extra inzet nodig is op zowel fysieke maatregelen als op aanscherping van wet- en regelgeving om te voorkomen dat verdachten en veroordeelden tijdens hun rechtsgang en/of detentie hun criminele activiteiten voortzetten.⁴ Ook is daarbij aangegeven dat het precaire evenwicht tussen de waarborgen van onze rechtsstaat en het beschermen van onze rechtsstaat door het effectief aanpakken van voortgezet crimineel handelen daarbij niet uit het oog wordt verloren. Ik voel mij gesteund door het front van ketenpartners (politie, Openbaar Ministerie (OM), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)) dat is gevormd om deze vorm van criminaliteit het hoofd te bieden.

De uitgangspunten die de RSJ schetst voor een adequaat en toekomstbestendig veiligheidsbeleid binnen detentie onderschrijf ik. Ze vormen de basis voor alles wat er in het detentielandschap gebeurt. Gerichte differentiatie waar steeds op maat wordt bezien op welke wijze de benodigde zorg en beveiliging moet worden vormgegeven blijft het uitgangspunt. DJI werkt met een persoonsgerichte aanpak voor alle gedetineerden waarbij de persoonlijke (zorg)behoefte centraal staat, ook t.a.v. hoogrisico-gedetineerden. Bij plaatsing wordt gericht differentiatie toegepast waar individuele afwegingen worden gemaakt. Er wordt per gedetineerde een risicoprofiel vastgesteld waarna gekeken wordt waar die het beste geplaatst kan worden.

⁴ Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 339.

Naast het voorkomen van voortgezet crimineel handelen in detentie zijn de voorgestelde en genomen maatregelen eveneens ingegeven vanuit de in de Penitentiaire beginselenwet vervatte resocialisatieopdracht. Op grond van artikel 2, tweede lid, van deze wet geldt dat detentie in het teken staat van en dienstbaar is aan de terugkeer van de gedetineerde naar de maatschappij. Doel daarbij is te voorkomen dat de gedetineerde tijdens en na het einde van zijn detentie de contacten met zijn criminele netwerk (weer) oppakt. Bij alle te nemen maatregelen wordt de veiligheid van het personeel, maar ook die van de geprivilegieerde beroepen en de bezoekers daarbij niet uit het oog verloren.

De detentieomstandigheden die zien op de groep hoogrisico-gedetineerden zijn door verschillende organisaties het afgelopen jaar onderzocht. Op 8 juni 2023 heeft uw Kamer het rapport van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) naar aanleiding van het zevende reguliere bezoek aan het Koninkrijk der Nederlanden ontvangen (bijlage bij Kamerstuk 24 587, nr. 899). Ook het CPT erkent dat adequate veiligheidsmaatregelen nodig zijn voor gedetineerden die een verhoogd veiligheidsrisico vormen. Er moet volgens het CPT voldoende zinvol menselijk contact zijn om de facto isolatie te voorkomen. In de reactie op deze aanbevelingen wordt de plaatsingsprocedure in onder andere EBI beschreven (waaronder de individuele beoordeling), als ook de geboden activiteiten en bestaande contactmogelijkheden voor de EBI-gedetineerde.

Daarnaast heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) haar onderzoek naar de (werkzame) elementen uit het 41-bis regime onlangs afgerond.⁵ Het onderzoek wordt nog door mij bestudeerd. Voor het einde van het jaar ontvangt uw Kamer de beleidsreactie op dit onderzoek.

In reactie op de aanbevelingen van de RSJ voor de huidige zware beveiligingsregimes het volgende:

Afdeling intensief toezicht (AIT)

Zoals de RSJ ook bij consultatie aanpassing Pbw heeft voorgesteld worden de criteria voor plaatsing in de AIT vastgelegd in de Rspog. Het streven is dit per 1 januari 2024 te laten doen gelden. Hierin worden een periodieke toetsing, het schriftelijk motiveren van het besluit tot plaatsing en de mogelijkheden voor resocialisatie opgenomen. Hiermee worden standaard (toezicht)maatregelen voor de AIT bepaald. Door van de AIT een externe differentiatie te maken met een plaatsingskader en besluit door de selectiefunctionaris ontstaat meer uniformiteit en wordt daarnaast voorkomen dat de vestigingsdirecteur in een gevaarlijke positie wordt gebracht.

Terroristenafdeling (TA)

Meer maatwerk

Plaatsing op of overplaatsing naar de TA gebeurt in principe op grond van de aard van het delict. De RSJ pleit voor meer maatwerk door het aanpassen van automatische plaatsing op grond van de aard van het delict naar plaatsing op grond van gedrag en risico's van individuele gedetineerden. Ik neem deze aanbeveling niet over, omdat met de gecontroleerde plaatsing op de TA netwerkvorming, verspreiding van het

⁵ Het rapport is op 27 juni 2023 aan uw Kamer aangeboden, bijlage bij Kamerstuk 24 587, nr. 901.

radicale gedachtegoed en rekrutering binnen reguliere detentie wordt tegengegaan. Deze doelstelling lijkt te worden bereikt: voor verspreiding van extremistisch gedachtegoed binnen reguliere detentie bestaan over het algemeen zeer weinig aanwijzingen.⁶ Daarbij ben ik van mening dat er op dit moment al voldoende aandacht is voor differentiatie en maatwerk op de TA. DJI stelt per TA-gedetineerde een individueel risicoprofiel en Detentie & Re-integratieplan (D&R-plan) op en neemt maatregelen ter voorkoming van negatieve netwerkvorming en ongewenste beïnvloeding. Daarnaast bespreekt het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie⁷ TA-gedetineerden en adviseert DJI ten aanzien van risicosignalen, beschermende factoren, resocialisatiedoelen en mijlpalen gedurende het detentieverloop (bijvoorbeeld rondom doorplaatsing en invrijheidsstelling).

Werken aan geleidelijke terugkeer

De RSJ pleit voor meer mogelijkheden om gedetineerden die op de TA verblijven te laten werken aan een geleidelijke terugkeer. Ik zie dit als steun voor de eerder ingezette koers. Naar aanleiding van aanbevelingen uit eerdere onderzoeken is verkend of de mogelijkheden voor opleiding en arbeid op de TA kunnen worden verruimd.^{8, 9} Het is wenselijk en haalbaar gebleken om voldoende passende activiteiten aan te bieden, rekening houdend met het veiligheidsbeleid binnen de TA's en de risicoprofielen van de gedetineerden. DJI gaat daarom uitdagendere arbeid en een ruimer opleidingsaanbod creëren op de TA. Met name op het gebied van opleidingsaanbod is nadrukkelijk oog voor de individuele context, waaronder verblijfsstatus en eventuele vertrekplicht. Ik heb hiervoor vanaf 2023 jaarlijks ruim € 1,3 miljoen beschikbaar gesteld aan DJI. Hiermee kan onder meer worden voorzien in een uitbreiding van het aantal onderwijzers, een verbreding van het huidige opleidingsaanbod en inrichting van arbeidsruimtes bij de TA's.

Een ander instrument voor geleidelijke terugkeer is de mogelijkheid tot doorplaatsing van de TA naar een reguliere afdeling. Eerder merkte ook de Inspectie al op dat het belangrijk is om TA-gedetineerden eerder door te plaatsen naar een reguliere afdeling, zodat de benodigde re-integratieactiviteiten optimaler kunnen worden voortgezet.^{10, 11} Doorplaatsing van een TA naar een reguliere afdeling is momenteel mogelijk bij een strafrestant van tenminste vier en ten hoogste 12 maanden. Na een verkenning is gebleken dat het beleidsmatig wenselijk en juridisch mogelijk is om het vereiste strafrestant te verruimen. Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid heb ik daarom besloten om onder voorwaarden eerdere doorplaatsing mogelijk te maken mits er geen sprake is van een van de uitsluitingsgronden. Daarmee geef ik ook invulling aan de aanbeveling van de RSJ om meer mogelijkheden te creëren voor een geleidelijke terugkeer.

⁶ Zie *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56*, 2022. NCTV, bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 640.

⁷ Vertegenwoordigers van de PI, gemeenten en Reclassering Nederland nemen onder andere deel aan het MAR casusoverleg.

⁸ Kamerstuk 29 270, nr. 148; Zie ook *Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA*, 2019. Rodermond, E., Zalmé, R., & Zuiderveld, E.

⁹ Zie bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 655.

¹⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 655.

¹¹ Bij doorplaatsing vanaf de TA wijzigt de GVM (gedetineerde met een vlucht- en/of maatschappelijk risico)-extreemstatus naar GVM-hoog en wordt gedetineerde geplaatst op een reguliere afdeling van een GVM-hoog inrichting. Te zijner tijd kan op basis van een dreigings- en impactinschatting aan de hand van de GVM-criteria worden afgeschaald naar GVM-verhoogd en wordt plaatsing van gedetineerde op een reguliere afdeling met een normaal beveiligingsniveau mogelijk.

Ten behoeve van een geleidelijke en succesvolle re-integratie wordt het mogelijk om TA-gedetineerden met een gevangenisstraf van acht jaar of meer eerder door te plaatsen naar een reguliere afdeling, door middel van een aanpassing van het vereiste strafrestant van 12 naar hoogstens 18 maanden. Dit betekent dat deze TA-gedetineerden zes maanden eerder doorgeplaatst kunnen worden dan momenteel het geval is. Artikel 26a van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) zal hiervoor worden aangepast. Uiteraard gebeurt doorplaatsing alleen indien dit veilig wordt geacht. Aanvullend op de drie al bestaande uitsluitingsgronden voor doorplaatsing, wordt een vierde uitsluitingsgrond toegevoegd.¹² Indien een TA-gedetineerde niet actief deelneemt aan re-integratieactiviteiten op de TA of niet open staat voor begeleiding en interventies, wordt vastgelegd dat doorplaatsing niet mogelijk is. Gedurende de gehele detentie van een terrorismeveroordeelde blijft het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie TA-gedetineerden periodiek bespreken met betrekking tot risicogedrag. Het blijft mogelijk om reeds doorgeplaatste TA-gedetineerden op grond van artikel 20a Rspog en/of de GVM-systematiek terug te plaatsen naar de TA. Artikel 26a Rspog zal naar verwachting voor het einde van 2023 gewijzigd worden.

TA-regime

Het TA-regime wordt gekenmerkt door extra veiligheids- en toezichtmaatregelen. Tegelijkertijd is het TA-regime sinds de oprichting in 2006 doorontwikkeld van nadruk op beveiliging naar eveneens aandacht voor een veilige en gecontroleerde terugkeer naar de samenleving.¹³ Het biedt een dagprogramma van wekelijks 36 uur dat onder andere arbeid, onderwijs en geestelijke verzorging omvat. Het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie levert maatwerk aan de hand van aandachtsgebieden en zet waar mogelijk interventies en begeleidingstrajecten in.¹⁴ De inzet bij de groep terrorismeveroordeelden zonder rechtmatig verblijf blijft gericht op vertrek uit Nederland, vanuit danwel aansluitend op de strafrechtelijke detentie.

De aanpassing van het re-integratieaanbod op de TA en de mogelijkheid tot een eerdere doorplaatsing naar een reguliere afdeling biedt TA-gedetineerden meer re-integratieperspectief. Gelet op het doel van de TA en de juiste balans tussen veiligheidsmaatregelen en re-integratieperspectief is een heroverweging van het regime en de automatische plaatsing nu niet aan de orde.

Beheersproblematische gedetineerden (BPG)

Plaatsing

De benodigde en geadviseerde specifieke bepalingen rondom de plaatsing én de periodieke toetsing in het BPG-regime worden in de

¹² De bestaande uitsluitingsgronden in art. 26a RSPOG om doorplaatsing te weigeren zijn: 1. er is sprake van een (dreigende) uitlevering; 2. er is sprake van een verhoogd maatschappelijk risico bij ontvluchting; 3. er is sprake van het verkondigen of verspreiden van een extremistische boodschap in het laatste jaar op de TA.

¹³ Het concentratiemodel is in 2019 (bijlage bij Kamerstukken 24 587 en 29 754, nr. 750) en 2022 (bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 655) door de Inspectie van Justitie en Veiligheid positief beoordeeld. Het oordeel van de Inspectie over het detentieregime op de TA's was in het algemeen positief. Betrokken organisaties hebben sinds 2019 verschillende stappen hebben gezet die de taakuitvoering ten goede zijn gekomen. Zie Rapporten *De Terroristen Afdelingen in Nederland, 2019* en *Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland, 2022*. Inspectie Justitie en Veiligheid.

¹⁴ De aandachtsgebieden zijn familie, sociale netwerk, persoonlijke identiteit, reflectie op ideologie, praktische leefgebieden en weerbaarheid.

Rspog opgenomen. Op dit moment hebben de aanpassingen voor de EBI en de AIT prioriteit. Zodra die aanpassingen afgerond zijn zullen de aanpassingen voor het BPG-regime volgen.

In PI Vught zijn sinds 2013 48 BPG-plaatsen gerealiseerd in vier afdelingen. Daarvan is één afdeling ingericht als inkomstengangen en één afdeling als uitfaseer-afdeling. De PI Alphen aan den Rijn heeft sinds januari 2023 een BPG-afdeling. Daarmee komt het totaal van BPG-afdelingen op vijf. Behalve tussen de verschillende afdelingen op één locatie is ook uitwisseling mogelijk tussen Vught en Alphen.

Dagprogramma en overgang naar reguliere afdelingen

De BPG is een individueel regime. Dit betekent dat gedetineerden een individueel dagprogramma hebben. Zodra het veilig en verantwoord is wordt gekeken of er kleine groepjes van maximaal zes gedetineerden samen kunnen ter voorbereiding op uitplaatsing naar een regime met grotere groepssamenstellingen. Afwegingen voor beperkingen en/of juist uitbreidingen zijn maatwerk en gebeuren na bespreking in het Multi-Disciplinair Overleg (MDO) en na besluitvorming in de Vrijheden Commissie (VC). Dit gebeurt binnen vaste kaders en is steeds maatwerk gezien de complexe doelgroep. Er worden ook interventies ingezet door reclassering of DJI die bijdragen aan doorstroom, herstel en stabiliseren, zodat deze gedetineerden zo snel als mogelijk in een minder beperkte omgeving met meer faciliteiten gedetineerd kunnen worden. Hierdoor kan men weer sneller aan de beoogde re-integratiedoelen werken in de reguliere detentiesetting.

Tot slot

Ik ben de RSJ dankbaar voor het advies. Het gevangeniswezen wordt geconfronteerd met gedetineerden met enorme macht en middelen. Dit maakt dat er voor deze specifieke groep gedetineerden alles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat zij in detentie het crimineel handelen voortzetten. De dreiging die van deze groep criminelen uitgaat, maakt onmiddellijk kunnen ingrijpen noodzakelijk. Het is van belang dat in het kader van (extra) beveiligingsmaatregelen de bejegening, de rechtspositie van gedetineerden en de individuele analyse niet uit het oog verloren mag worden. Deze balans heeft mijn blijvende aandacht.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind