

Vergaderjaar 2017–2018

**29 754**

## **Terrorismebestrijding**

**Nr. 438**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2018

Op 31 oktober jl. heeft Amnesty International (hierna: AI) samen met het Open Society Justice Initiative (hierna: OSJI) het rapport «Inhumaan en onnodig. Mensenrechtenschendingen op de Terroristenafdeling» gepubliceerd. In het rapport gaan AI en OSJI in op het beleid, de wetgeving en de uitvoeringspraktijk van de Terroristenafdeling (TA) in de penitentiaire inrichtingen (PI's) Vught en De Schie. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft mij op 9 november jl. verzocht te reageren op dit rapport. Met deze brief kom ik tegemoet aan dit verzoek.

AI en OSJI doen in het rapport een aantal aanbevelingen. Voordat ik inga op deze aanbevelingen wil ik evenwel eerst kort reageren op het oordeel van AI en OSJI dat sprake zou zijn van ernstige inbreuken op de rechten van gedetineerden, die raken aan een schending van de verplichting tot humane detentie. Ik ben het met die stelling namelijk niet eens.

Ik stel in dit verband voorop dat Nederland gebonden is aan mensenrechtelijke standaarden onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR). Het beleid en de dagelijkse gang van zaken op de TA zijn getoetst aan de verdragsrechtelijke verplichtingen waaraan Nederland is gebonden. Daarnaast wordt toezicht uitgeoefend door onafhankelijke (inter)nationale toezichtsorganen. Ik wil daarom benadrukken dat het gevangeniswezen in Nederland, waaronder de TA, voldoet aan de mensenrechtelijke standaarden.

In 2006 is de TA opgericht om verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf te plaatsen. De afgelopen jaren is op deze speciale afdelingen specifieke kennis en expertise opgedaan op het gebied van bejegening en begeleiding voor deze groep gedetineerden. De TA levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse aanpak van terrorisme en draagt daarmee bij aan de veiligheid van onze samenleving.

Van een aantal aanbevelingen begrijp ik het belang dat AI en OSJI eraan hecht, zoals de vertrouwelijkheid tussen een gedetineerde en zijn advocaat of arts of ten aanzien van een gedegen terugkeer van de gedetineerden in de samenleving. Enkele andere aanbevelingen verdragen zich echter niet met het doel van de TA.

### **Aanbevelingen ten aanzien van plaatsing (1.a, b, c)**

Personen worden in beginsel geplaatst op de TA wanneer zij verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf. Het samen plaatsen van verdachten en veroordeelden is een bewuste keuze. Met het plaatsen van deze gedetineerden op de TA wordt:

1. De samenleving optimaal beschermd tegen deze gedetineerden;
2. Zicht gehouden op deze specifieke groep;
3. Voorkomen dat binnen reguliere inrichtingen wordt gerekruteerd;
4. Tegengegaan dat radicaal gedachtengoed wordt verspreid.

Deze doelen gelden zowel in het geval van verdenking van als bij veroordeling voor een terroristisch misdrijf. Het niet plaatsen van een verdachte op de TA, terwijl deze persoon wel verdacht wordt van een terroristisch misdrijf en er geen contra-indicatie is voor plaatsing, verhoudt zich niet met hetgeen juist bereikt tracht te worden met de TA.

Internationale regelgeving, zoals artikel 10 van het IVBPR, heeft als uitgangspunt een gescheiden onderbrenging van verdachten en veroordeelden, maar maakt het mogelijk om in bijzondere omstandigheden hiervan af te wijken. Bijzondere omstandigheden kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in beveiliging (uitgebreid en extra beveiligde inrichtingen) of zorg (penitentiair psychiatrische centra en het justitieel centrum voor somatische zorg). De TA is een uitgebreid beveiligde inrichting. Gezien de specifieke risico's die deze groep gedetineerden met zich mee kan brengen, en de doelen van de TA, acht ik het verdedigbaar dat in deze afdelingen verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf samen geplaatst worden.

Plaatsing in de TA vindt alleen plaats bij een verdenking van of veroordeling voor een terroristisch misdrijf, of vanwege het verkondigen van een boodschap van radicalisering in detentie. De plaatsing geschiedt dus op basis van objectieve criteria. Van plaatsing in de TA wordt afgeweken als uit informatie van de politie of het Openbaar Ministerie voortvloeit dat dit niet is geïndiceerd. In het afgelopen jaar is dit zeven keer voorgekomen. Van plaatsing wordt ook afgeweken bij een indicatie van psychische of somatische problematiek die bijzondere opvang vergt. Wanneer sprake is van plaatsing wegens verdenking van of veroordeling voor een terroristisch misdrijf vindt gedurende het verblijf op de TA geen periodieke evaluatie over de noodzaak van voortzetting van het verblijf plaats. De objectieve grondslag voor plaatsing verandert bij deze gedetineerden immers niet. Dat betekent niet dat deze gedetineerden nooit uit de TA geplaatst worden. Wanneer het einde van de detentie nadert, bestaat er de mogelijkheid ten behoeve van de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij een gedetineerde uit te plaatsen naar een reguliere detentiesetting.

Bij gedetineerden die zijn geplaatst vanwege verspreiding van een radicale boodschap in detentie wordt jaarlijks beoordeeld of verblijf op de TA nog is vereist. Als dat niet het geval is, wordt de gedetineerde uitgeplaatst.

AI pleit voor een persoonsgerichte benadering bij plaatsing. De misdrijven op grond waarvan gedetineerden op de TA worden geplaatst zijn – los van het terroristisch oogmerk – uiteenlopend van aard. De populatie in de TA

is dan ook geen homogene groep: er zitten verschillende types, variërend van geharde overtuigde extremisten tot meer beïnvloedbare meelopers. Voorkomen dient te worden dat de «zwaardere gevallen» de «meelopers» zo beïnvloeden dat deze laatste groep verder radicaliseert.

Vanuit dat oogpunt herken ik de noodzaak voor een individuele risicobeoordeling en een persoonsgerichte benadering binnen de TA. Daarom is in 2016 besloten tot een gedifferentieerd plaatsingsbeleid. Tevens wordt met deze scheiding tussen geharde extremisten en beïnvloedbare heroverwegers de kans vergroot om de groep die binding heeft met de samenleving en daarin na detentie ook wil participeren, waar mogelijk te resocialiseren en deradicaliseren. Eenmaal binnen de TA wordt wel degelijk op basis van een beoordelingsinstrument bekeken welke risico's elke individuele gedetineerde vormt. Op basis van het risicoprofiel worden vervolgens passende veiligheidsmaatregelen en interventies opgelegd.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van veiligheidsmaatregelen, monitoren en bezoek (1.d, e, f, g, h, 4)**

AI doet een aantal aanbevelingen ten aanzien van de veiligheidsmaatregelen op de TA, waaronder de toezichtsmaatregelen, bijvoorbeeld bij bezoek aan TA gedetineerden die verblijven in een individueel regime. Met AI en OSJI acht ik een persoonsgerichte benadering het meest wenselijk. Afhankelijk van het risicoprofiel per gedetineerde wordt bepaald of deze in staat wordt gesteld individueel of gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. Tot voor kort bedroeg het programma 24 uur per week. Inmiddels is dit minimaal 28 uur. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe «maatwerkaanpak», waarin een balans wordt gezocht tussen veiligheid, een zinvol dagprogramma en mogelijkheden voor resocialisatie. Met de invoering van de maatwerkaanpak wordt beproefd of het programma uitgebreid kan worden naar minimaal 32 uur, onder meer door het aanbieden van arbeidsactiviteiten. Op de maatwerkaanpak ga ik hieronder verder in.

Als een gedetineerde zich zo gedraagt dat de orde of veiligheid in de inrichting in het geding is, kan de directeur ordemaatregelen treffen. Dat kan betekenen dat één of meer gedetineerden voor een bepaalde periode uitgesloten worden van het deelnemen aan activiteiten of in afzondering worden geplaatst. Een ordemaatregel duurt voor zolang dat noodzakelijk is en kan tweewekelijks worden verlengd. Dat is overigens op een reguliere afdeling ook het geval.

Om de samenleving optimaal te kunnen beschermen is het TA regime een uitgebreid beveiligd regime. Onderzoek aan lichaam en kleding na contact met de buitenwereld is in beginsel onderdeel van de veiligheidsmaatregelen binnen dit regime. Zoveel als mogelijk dient met name te worden voorkomen dat de TA-gedetineerde zijn radicale boodschap blijft communiceren en eventueel crimineel handelen voortzet in detentie. Op basis van een risicoprofiel van de gedetineerde wordt al persoonsgericht beoordeeld of de visitatie kan worden vervangen door andere veiligheidsmaatregelen. Het uitgangspunt is echter het waarborgen van de veiligheid van gedetineerden en het personeel.

Zoals hierboven genoemd, behoort het tegengaan van verspreiding van radicaal gedachtegoed en het voorkomen van rekruteren vanuit detentie tot het doel van de TA. Daarom maakt het monitoren van de contacten met de buitenwereld onderdeel uit van het TA regime. De directeur is bevoegd telefoon- en bezoekgesprekken af te luisteren en post te lezen, met uitzondering van de communicatie met geprivilegieerde personen

zoals advocaten. Conform het doel van de TA zijn deze toezichtsmaatregelen onderdeel van het regime op de TA.

Alle gedetineerden, ook de gedetineerden in de TA, hebben recht op 1 uur bezoek per week. Voor en na het bezoek mogen gedetineerde en bezoeker elkaar kort omhelzen en een hand geven.

Voor gedetineerden met kinderen wordt per persoon bepaald of er ruimere mogelijkheden zijn tot het hebben van fysiek contact. Het kan voorkomen dat, ten behoeve van de veiligheid in de inrichting, er sprake is van veiligheidsmaatregelen tijdens of na het bezoek. Dit is niet uniek aan de TA en kan ook in reguliere inrichtingen voorkomen.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van de arts-patiëntrelatie en advocatencontact (1.i, k)**

Vanzelfsprekend wordt het recht op vertrouwelijkheid van de arts-patiëntrelatie gerespecteerd. Wel geldt in het algemeen dat in het TA regime altijd toezicht wordt gehouden op de gedetineerden. Dat is mede nodig om bijvoorbeeld de veiligheid van de dienstdoende arts te waarborgen. Het staat een gedetineerde vrij een vertrouwelijk gesprek met of bezoek aan een arts aan te vragen. Wel merk ik op dat het uit veiligheidsoverwegingen kan voorkomen dat de bewaker weliswaar buiten gehoorafstand, maar nog in het zicht staat.

Het is zeer belangrijk dat contacten tussen advocaat en cliënt in vertrouwen kunnen verlopen en vrij van toezicht zijn. Daarom worden er geen opnames gemaakt van communicatie met een advocaat en wordt correspondentie met een advocaat enkel gecontroleerd op bijgesloten voorwerpen. Dit is toegestaan op grond van de wet. Gelet op deze werkwijze zie ik niet in waarom er een speciale ontmoetingsruimte moet worden ingericht.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van vrouwelijke TA gedetineerden (1.j)**

In principe geldt in de TA voor vrouwen hetzelfde regime als voor mannen en wordt er op basis van geslacht geen onderscheid gemaakt. In plaats daarvan is het individuele profiel leidend. Maar er zijn wel aangepaste omgangsvormen. Zo bevinden mannelijke personeelsleden zich niet alleen in een ruimte met een vrouwelijke gedetineerde. De regels die ook in de reguliere vrouweninrichtingen gelden worden bij vrouwelijke TA gedetineerden zoveel mogelijk toegepast.

Met AI en OSJI deel ik het uitgangspunt dat onderzoeken aan lichaam en kleding (visitatie en fouillering) altijd gedaan dienen te worden door personeel van hetzelfde geslacht als betreffende gedetineerde indien mogelijk. Dit uitgangspunt is ook zo verwoord in de wet. Helaas kan het bij uitzondering voorkomen dat hieraan niet kan worden voldaan. Dit is niet wenselijk, maar in het kader van de veiligheid soms noodzakelijk.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van re-integratie (1.l)**

Het is, zoals AI en OSJI ook schrijven, van belang dat gedetineerden gedegen worden voorbereid op een veilige terugkeer in de samenleving. Gedetineerden die in de TA verblijven worden daarom net als reguliere gedetineerden hierbij ondersteund. Daarbij moet echter een balans worden gezocht tussen veiligheid en re-integratie.

Binnen de mogelijkheden die de TA daarvoor biedt kunnen de gedetineerden onder begeleiding van een mentor en een casemanager werken aan de vijf basisvoorwaarden voor terugkeer. Daarnaast stelt de Dienst

Justitiële Inrichtingen samen met de gedetineerde een op maat gesneden detentie en re-integratieplan (D&R-plan) op.

Ik vind het, net als mijn voorganger, belangrijk dat in de TA voor elke gedetineerde passende veiligheidsmaatregelen kunnen worden getroffen maar ook effectieve interventies gericht op re-integratie kunnen worden ingezet. Voorkomen moet worden dat gedetineerden radicaler uit detentie komen dan dat zij erin gingen. De misdrijven op grond waarvan gedetineerden op de TA worden geplaatst zijn uiteenlopend van aard. Ik vind het daarom een zeer goede zaak dat er een risicobeoordelingsinstrument voorhanden is, de VERA-2R. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft onlangs aanspraak gemaakt op een som geld vanuit de EU met als doel dit beoordelingsinstrument verder te ontwikkelen. Alhoewel er inmiddels meer mogelijkheden zijn voor gedetineerden om zich voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving, blijft het uitgangspunt dat de TA een uitgebreid beveiligd regime is met bijpassende veiligheidsmaatregelen, zoals controle van contacten met de buitenwereld. Dat uitgangspunt staat niet ter discussie. Wel wordt gezien of bij sommige gedetineerden op basis van gedrag en de risico-inschatting enkele veiligheidsmaatregelen kunnen worden afgeschaald. Denk dan aan bezoek dat niet achter glas plaatsvindt, of zelf koken en bestek op cel.

Op het punt re-integratie wil ik tot slot opmerken dat onder bepaalde voorwaarden, wanneer het einde van de detentie nadert gedetineerden in een regulier regime geplaatst kunnen worden, waarin ze zich meer kunnen richten op re-integratie.

Ik vertrouw erop dat met alle zaken die in gang zijn gezet voldoende veiligheid kan worden geboden om de samenleving tegen deze groep gedetineerden te beschermen en anderzijds interventieplannen kunnen worden opgesteld waarmee gedurende en na de detentie op een persoonsgerichte wijze kan worden gewerkt aan een veilige en succesvolle terugkeer naar de samenleving.

### **Aanbevelingen t.a.v. het klachtrecht (1.m, n, 2.)**

Het is niet juist dat gedetineerden in de TA geen toegang hebben tot een effectief rechtsmiddel om hun plaatsing aan te vechten. Gedetineerden kunnen tegen plaatsing in bezwaar bij de selectiefunctionaris. De selectiefunctionaris dient dan te onderbouwen waarom hij plaatsing in de TA gepast vindt. Vervolgens kunnen zij op deze beslissing in beroep bij de (beroepscommissie van de) Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Dit is al meermalen voorgekomen. De veiligheidsmaatregelen en de toezichtsmaatregelen zijn beslissingen van de directeur van de PI. Tegen beslissingen van de directeur kunnen gedetineerden in bezwaar bij de bezwaarschieding van de inrichting en vervolgens in beroep bij de RSJ.

### **Aanbeveling ten aanzien van toezichtsorganen in de TA (3.)**

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie JenV), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Commissies van Toezicht zijn belast met het toezicht op terroristenafdelingen. De Rijksinspecties vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid. In de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn eenduidige Rijksbrede regels vastgelegd over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries. De Aanwijzingen zorgen voor een versterking en steviger verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Dit houdt in dat inspectiediensten van het Rijk de ruimte hebben om zelf op basis van hun deskundigheid informatie te verzamelen, een oordeel te vormen, te adviseren en te rapporteren. Ministers en Staatssecretarissen respecteren en garanderen

die ruimte. Zij kunnen een rijksinspectie er niet van weerhouden om een onderzoek te verrichten en geven geen instructies over de manier waarop een inspectie het onderzoek doet.

De Inspectie JenV opereert onafhankelijk en bepaalt haar eigen werkprogramma. De Inspectie JenV brengt aangekondigd en onaangekondigde bezoeken aan de gevangenen. Vorig jaar is nog een uitgebreid onderzoek gedaan naar de (hele) PI Vught (waar de grootste TA is gelegen). Hieruit kwamen geen bijzonderheden met betrekking tot de TA naar voren. Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) heeft in mei 2016 een bezoek gebracht aan Nederland en enkele gevangenen bezocht, waaronder de TA van De Schie. Het CPT heeft vervolgens een rapport uitgebracht met enkele aanbevelingen. De regeringsreactie op dit rapport, waaronder een reactie op aanbevelingen over de terrorismeafdelingen, heeft uw Kamer bij brief van 15 september 2017 ontvangen (Kamerstuk 24 587, nr. 698). In het werkprogramma 2017 heeft de Inspectie JenV aangekondigd onderzoek te gaan doen naar de TA (bijlage bij Kamerstuk 34 550 VI, nr. 94). Zij voert momenteel een oriëntatie uit op dit onderwerp.

AI gaat ook in op het functioneren van het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM). Het Nederlandse NPM wordt gevormd door alle organisaties die een toezichthoudende of adviserende rol vervullen bij personen die in hun vrijheid zijn beperkt. De Inspectie JenV is de coördinator van het NPM. Tezamen beschikken alle deelnemers aan het NPM over alle bevoegdheden waarover NPM's op grond van het OPCAT dienen te beschikken, te weten:

1. het periodiek onderzoeken van de behandeling van mensen die door de overheid worden gedetineerd, met het oogmerk hun bescherming tegen foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken;
2. aanbevelingen te doen aan de bevoegde autoriteiten teneinde de behandeling en detentieomstandigheden van mensen die worden gedetineerd te verbeteren en foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing te voorkomen, daarbij rekening houdend met de desbetreffende normen van de Verenigde Naties;
3. voorstellen en opmerkingen in te dienen betreffende bestaande of ontwerpwetgeving.

Bij hun toezicht maken de organisaties in het NPM gebruik van vooraf opgestelde toetsingskaders. De principes ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing maken standaard onderdeel uit van deze toetsingskaders.

AI doet tenslotte de aanbeveling om het VN-Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (SPT), dan wel een speciale VN-rapporteur uit te nodigen om de TA te bezoeken en beoordelen. In dat licht merk ik op dat het SPT Nederland in 2015 nog heeft bezocht. Tijdens dit bezoek is uitgebreid gesproken over het Nederlandse Gevangeniswezen en ook over de TA. Ik zie gelet op al het voorgaande geen aanleiding om – naast het (inter)nationale toezicht dat thans al wordt uitgevoerd – nog andere organen uit te nodigen. Voor de volledigheid wijs ik erop dat het SPT zelf haar werkprogramma bepaalt van bezoeken aan verdragspartijen om plaatsen van vrijheidsontneming te inspecteren. Bij een voorgenomen bezoek aan Nederland verleent de regering uiteraard haar volledige medewerking.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker