Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland

Verslag van de opvolging van aanbevelingen uit 2019

Inhoud

Inhoud **1**
Voorwoord **3**
1. Inleiding **4**
1.1. Aanleiding 4
1.2. Doelstelling 4
1.3. Onderzoeksvragen 5
1.4. Afbakening 5
Onderzoeksperiode 5
Betrokken organisaties 5
Wet- en regelgeving 5
1.5. Aanpak 6
Documentstudie 6
Interviews 6
Schouw 7
1.6. Leeswijzer 7
2. Hoofdboodschap **8**
Centrale conclusie 8
Deelconclusies 8
Tot slot 11
3. Beantwoording deelvragen **12**
2.1. Resultaten deelvraag 1: Wat is de stand van zaken met betrekking tot het gebruik en de bruikbaarheid van diagnostisch risico-taxatie instrument VERA-2R? 12
VERA-2R 12
Terugblik 12
Ontwikkeling 12
Concluderend 14
2.2. Resultaten deelvraag 2: Hoe zijn de functionarissen die werkzaam zijn op de TA toegerust? 15
Terugblik 15
Ontwikkelingen 15
Concluderend 16
2.3. Resultaten deelvraag 3: Hoe verloopt de samenwerking en informatiedeling tussen DJI, RN en gemeenten als het gaat om de re-integratie van TA-gedetineerden naar de maatschappij? 17

Terugblik 17
Ontwikkeling 17
Concluderend 18
2.4. Deelvraag 4: Zijn er andere zorgen en knelpunten die momenteel spelen? 19
Terugblik 19
Ontwikkeling 19
Concluderend 22
Bijlagen 24
1. Afkortingen 24
Afkorting 24
Betekenis 24
2. Aanbevelingen 2019 en beleidsvoornemens 26
Onderzoek naar terroristenafdelingen in Nederland (2019) 26
Beleidsreactie 26
3. Operationalisatie deelvragen 28

Voorwoord

Nadat de Inspectie al in 2019 de destijds twee terroristenafdelingen in Nederland onderzocht en hier aanbevelingen over deed, bezocht de Inspectie het afgelopen jaar wederom de inmiddels drie terroristenafdelingen. In onderliggend verslag bericht de Inspectie tot welke bevindingen zij is gekomen. Het doet goed te kunnen delen, dat de betrokken organisaties sinds 2019 verschillende stappen hebben gezet, die de taakuitvoering ten goede zijn gekomen. Zo is het fundament voor samenwerking en informatiedeling ten behoeve van de re-integratie van TA-gedetineerden zichtbaar versterkt.

Daarnaast laat dit vervolgonderzoek ook een aantal aandachtspunten zien. Zo is het beeld van de Inspectie ten aanzien van het gebruik van de VERA-2R per TA wisselend en is de VERA-2R veelal nog onvoldoende bruikbaar bij de start van het detentieverblijf. De VERA-2R wordt van grotere waarde naar verloop van tijd. Op dit vlak is nog verbetering te bereiken.

In een advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over problematiek rondom vreemdelingen in tbs, komt naar voren dat deze vreemdelingen geen verblijfsrecht hebben en daarom niet mogen resocialiseren in de Nederlandse samenleving. RSJ beschrijft risico's die daarmee gepaard gaan voor de vreemdeling en de maatschappij, en schrijft dat actie nodig is. De Inspectie ziet parallellen met de situatie op de TA. Zo deelt de Inspectie de zorgen van professionals als het gaat om het toepassen van resocialisatiedoelen in een omgeving, waar intrekking van de Nederlandse nationaliteit, en situaties, waarin een ex-gedetineerde geen toegang krijgt tot het land van de tweede nationaliteit, realiteit zijn. Hier ziet de Inspectie risico's voor de nationale veiligheid doordat deze personen mogelijk uit beeld raken. Ook op dit vlak ziet de Inspectie ruimte voor verbetering.

Voor beide mogelijkheden tot verbetering is het aan beleid en uitvoering om de weg daarnaartoe in een acceptabele en aanvaardbare aanpak om te zetten.

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het najaar van 2018 onderzocht de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) de kwaliteit van de taakuitvoering van de destijds twee terroristenafdelingen (TA's) in Nederland in penitentiaire inrichting (PI) De Schie en PI Vught.[1] Op de TA verblijven verdachten en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf, zodat zij gedetineerden binnen de PI niet beïnvloeden met hun denkbeelden.

De Inspectie richtte zich in haar onderzoek op het regime en de activiteiten die zijn gericht op de re-integratie van TA-gedetineerden. Het oordeel van de Inspectie over het detentieregime op de TA's was positief. Tegelijkertijd zag zij nog een aantal risico's op het gebied van samenwerking, toerusting van functionarissen en het risicotaxatie-instrument voor TA-gedetineerden (Violent Extremism Risk Assessment of VERA[2]). Zo was de samenwerking tussen PI en de gemeente ten behoeve van de re-integratie onvoldoende geborgd. Dit was aanleiding om een vervolgonderzoek in te stellen naar de opvolging van de aanbevelingen die zij eerder deed. De Inspectie betrekt hierbij tevens de sindsdien opgerichte TA in PI Zwolle.

Een goede re-integratie vanuit detentie naar de samenleving is een cruciaal onderdeel van de aanpak van contraterrorisme, extremisme en radicalisering (CTER).[3] Dit wordt ook benadrukt in de nieuwe CT-strategie 2022-2026, waar de veilige re-integratie na detentie als één van de hoofddoelen geldt van de CTER-aanpak.[4]

1.2. Doelstelling

Het doel van dit vervolgonderzoek is om na te gaan of en hoe betrokken ketenpartners aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek van de Inspectie naar de TA's in Nederland en de daarop geformuleerde beleidsvoornemens. De Inspectie kijkt tevens of de opvolging van haar aanbevelingen heeft geleid tot een afname van de risico's die zij eerder heeft gesignaleerd en dus een versterking van de kwaliteit van de taakuitvoering tot gevolg heeft gehad. Ook recente ontwikkelingen worden in dit vervolgonderzoek meegenomen.

[1] De Terroristen Afdelingen in Nederland, Inspectie Justitie en Veiligheid, 2019.
[2] De VERA levert een risico-inschatting van gedetineerden op. Ook kunnen de uitkomsten inzicht bieden in de mate van radicalisering en beschermende factoren. Deze is inmiddels door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie (NIFP) doorontwikkeld naar de VERA-2R.
[3] De Inspectie benadrukte het belang van een goede re-integratie tevens in haar analyse van Aanslag in een tram in Utrecht, 18 maart 2019, Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021. Tevens benoemt de NCTV dit in 2021 in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/nieuws/2021/04/14/dreigingsbeeld-nctv-aanslag-in-nederland-voorstelbaar-geen-aanwijzingen-voorbereiding-aanslag
[4] Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026

1.3. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit vervolgonderzoek luidt als volgt:

Welke maatregelen ter verbetering van de taakuitvoering van de TA's zijn tussen 2018 en heden getroffen en in welke mate zijn de eerdergenoemde risico's weggenomen?

De Inspectie hanteert de volgende deelvragen[5]:

1. *Wat is de stand van zaken met betrekking tot het gebruik en de bruikbaarheid van diagnostisch risico-taxatie instrument VERA-2R?*
2. *Hoe zijn de functionarissen die werkzaam zijn op de TA toegerust?*
3. *Hoe verloopt de samenwerking en informatiedeling tussen Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering Nederland (RN) en gemeenten als het gaat om de re-integratie van TA-gedetineerden naar de maatschappij?*
4. *Zijn er andere zorgen en knelpunten die momenteel spelen?*

1.4. Afbakening

Onderzoeksperiode

Dit vervolgonderzoek richt zich op de periode na de publicatie van het onderzoeksrapport 'De Terroristen Afdelingen in Nederland' op 16 september 2019 tot februari 2022. Het onderzoek werd uitgevoerd vanaf oktober 2021 tot en met april 2022.

Betrokken organisaties

De Inspectie onderzoekt de drie TA's in Nederland. Daarvoor heeft zij diverse functionarissen van DJI op beleid- en uitvoeringsniveau geïnterviewd. Dit keer betrof dit niet alleen de TA van PI Vught en PI de Schie, maar ook PI Zwolle (die na het eerdere inspectieonderzoek is opgericht om de vrouwelijke TA-gedetineerden op te vangen). Ook sprak de Inspectie met het Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER) team[6] van de reclassering en met het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie (NIFP) vanwege hun rollen bij het risicotaxatie instrument VERA-2R. Om inzicht te krijgen in de re-integratie-activiteiten zijn de gemeenten met de hoogste verwachte uitstroomcijfers van TA-gedetineerden betrokken: Arnhem en Rotterdam. In 2019 betrok de Inspectie de gemeente Den Haag, omdat daar toen een hoge uitstroom van ex-gedetineerden van een TA werd verwacht.

Wet- en regelgeving

In het Nederlandse gevangeniswezen, en dus ook op de TA's, wordt op basis van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), ministeriële regelingen en vastgesteld beleid

[5] Zie bijlage voor een meer uitgebreide operationalisatie.
[6] Het TER-team houdt zich bezig met de advisering over en het toezicht op cliënten die verdacht worden of veroordeeld zijn voor het plegen of voorbereiden van terroristische misdrijven. Dit gebeurt dan in een gedwongen, juridisch kader.

uitvoering gegeven aan het regime in detentie. Op grond van artikel 8 van de Pbw, gelezen in samenhang met artikel 19 van de Pbw, wordt aan gedetineerden die verblijven op een TA een individueel regime opgelegd. Dit is nader toegelicht in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Regeling spog)[7]. Op 1 juli 2021 is de wet Straffen en Beschermen (wet SenB) in werking getreden. Door de nieuwe wet verandert de manier waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd. Met de komst van de nieuwe wet kunnen gedetineerden vrijheden verdienen door vanaf dag één te werken aan hun re-integratie. De gedetineerde wordt gestimuleerd om vanaf het begin van detentie gewenst gedrag te laten zien aan de hand van een gedragsbeoordeling op basis van het toetsingskader promoveren en degraderen. Er gelden uitzonderingen voor een aantal groepen gedetineerden, onder wie gedetineerden die eerder verbleven op een TA.[8] In de Regeling spog, artikel 1e, uit december 2021 is beschreven dat gedetineerden die op de TA verblijven, zijn uitgesloten van promotie of het plusprogramma.[9]

De European Prison Rules (EPR) van de Raad van Europa en de Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners (SMR) van de Verenigde Naties geven aan welke criteria er worden gesteld aan een humane uitvoering van detentie. De EPR beschrijven bijvoorbeeld criteria aan proportionaliteit (restricties moeten proportioneel zijn en een legitiem doel nastreven), normalisatie (leven in detentie zou het leven in de maatschappij moeten reflecteren) en re-integratie (dit moet het kerndoel zijn in de uitvoering van detentie, waarbij samenwerking met sociale ketenpartners wordt aangemoedigd). De SMR beschrijven de minimale condities die noodzakelijk worden bevonden voor detentie wereldwijd, zoals regels over de verblijfsruimte, voeding en medische verzorging. De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering op de TA primair op basis van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, maar zal op onderdelen ook de EPR en SMR bij haar oordeel betrekken. Hierbij betrekt de Inspectie tevens aanvullende regelgeving voor vrouwelijke gedetineerden op de TA.

1.5. Aanpak

De Inspectie heeft de volgende onderzoeksmethoden gebruikt om de huidige stand van zaken op de TA's te onderzoeken.

Documentstudie

Allereerst heeft de Inspectie documenten opgevraagd bij DJI, Reclassering Nederland, NIFP en de geselecteerde gemeenten. Ze heeft daarbij gevraagd hoe invulling is gegeven aan aanbevelingen uit het eerdere inspectieonderzoek naar TA's en andere relevante ontwikkelingen.

Interviews

De Inspectie sprak over de stand van zaken ten opzichte van haar eerdere onderzoek met relevante functionarissen op en buiten de TA: Penitentiair Inrichtingswerkers (PIW-ers), afdelingshoofden, casemanagers, opleidingscoördinator, GZ-psychologen, geestelijk verzorgers, directie,

[7] Artikel 11 en 22, Regeling spog
[8] wetten.nl - Regeling - Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen - BWBR0045306
[9] wetten.nl - Regeling - Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden - BWBR0011558 (overheid.nl)

gedetineerden en leden van de Commissies van Toezicht. Daarnaast voerde de Inspectie een gesprek met zowel het team Terrorisme Extremisme en Radicalisering van de reclassering (het TER-team) als het NIFP. Tot slot sprak de Inspectie met functionarissen van gemeenten Rotterdam en Arnhem.

Schouw

De Inspectie kreeg een beeld van de dagelijkse praktijk, door op de terroristenafdelingen aanwezig te zijn en de ruimten te bekijken.

1.6. Leeswijzer

Dit verslag begint met de belangrijkste conclusie en deelconclusies van dit vervolgonderzoek. In hoofdstuk 2 (Onderzoeksresultaten) zet de Inspectie per deelvraag in meer detail uiteen hoe zij tot deze conclusies is gekomen.

2. Hoofdboodschap

Centrale conclusie

DJI, RN, NIFP en gemeenten hebben sinds het vorige inspectieonderzoek naar de TA's in Nederland diverse maatregelen getroffen die de taakuitvoering ten goede zijn gekomen. Dit geldt met name voor de opvolging van de aanbevelingen die de samenwerking voor re-integratie van TA-gedetineerden moeten borgen. Wel ziet de Inspectie nog aandachtspunten in het gebruik van de VERA-2R en de aansluiting van het opleidingsaanbod aan de behoefte van de functionarissen en de uitdagende populatie. Tot slot ziet de Inspectie dat maatschappelijke, politieke en beleidsmatige keuzes van grote invloed zijn op de kwaliteit van de taakuitvoering. Deze keuzes zijn negatief van invloed op met name de inspanningen van betrokken ketenpartners om een veilige re-integratie naar de maatschappij van TA-gedetineerden te realiseren. De doelgroep van TA-gedetineerden waar de Nederlandse nationaliteit van is afgenomen (artikel 14 Rijkswet op het Nederlanderschap) en die geen verblijfsrecht meer hebben, maken geen aanspraak op sociale voorzieningen en mogen niet resocialiseren in de Nederlandse samenleving. Dit zorgt voor een uitzichtloze situatie voor gedetineerden en ketenpartners die inspanningen leveren om de kans op recidive te verminderen. Bij vrijlating kan dit (met name als er tegelijkertijd sprake is van intrekking van de Nederlandse nationaliteit en geen mogelijkheid tot vertrek) risico's opleveren voor de nationale veiligheid. Haar conclusie werkt de Inspectie in onderstaand schrijven verder uit.

Deelconclusies

De vier deelvragen die de Inspectie in dit vervolgonderzoek stelde vormen de leidraad voor de hieronder beschreven deelconclusies.

Risicotaxatie instrument VERA-2R: bruikbaarheid blijft variëren

De Inspectie bekeek in hoeverre professionals de VERA-2R bruikbaar vinden in het maken van een risico-inschatting. De Inspectie ziet dat er een grotere tevredenheid bestaat over de aanlevertijden van de VERA-2R door RN sinds het vorige inspectieonderzoek.

Het is voor de Inspectie niet duidelijk geworden hoe leidend de VERA-2R in de TA is, hoe deze in verhouding staat tot andere risicotaxatie-instrumenten en wat het effect van het gebruik is op de taakuitvoering. De functionarissen werkzaam op de TA zien de VERA-2R veelal als hulpmiddel dat samen met het professionele oordeel, de reguliere risicotaxatie instrumenten van DJI en de Multidisciplinaire Afstemmingsoverleggen Resocialisatie (MAR) wordt ingezet om te zorgen voor een goede risico-inschatting. De VERA-2R is veelal nog onvoldoende bruikbaar voor de TA. Dit is vooral het geval bij de start van het verblijf. De VERA-2R wordt van grotere waarde naar verloop van tijd.

Hoewel er een grotere tevredenheid bestaat over de aanlevertijden van de VERA-2R door RN sinds het vorige inspectieonderzoek is de informatiewaarde van de risicotaxatie nog niet optimaal. De actualiteit en volledigheid van de aangeleverde

informatie blijven knelpunten. De kwaliteit van de risicotaxatie is altijd afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie en de fase in het opsporingsonderzoek van een gedetineerde. Als een gedetineerde op de TA nog niet is veroordeeld, is er in de regel aanzienlijk minder informatie beschikbaar. In deze gevallen is er niet altijd een VERA-2R beschikbaar.

Evenals in het vorige inspectieonderzoek hanteren de PI's geen eenduidige werkwijze. PI Zwolle (waar vrouwelijke gedetineerden direct worden geplaatst en deze inkomsten worden afgehandeld) en PI de Schie nemen de VERA-2R af via RN. PI Vught (met een inkomstenafdeling voor mannen) heeft functionarissen opgeleid om deze zelf in te vullen. PI Vught stelt in de gevallen dat er niet altijd een VERA-2R beschikbaar is deels zelf de VERA-2R op, in afwachting van de door de RN opgestelde VERA-2R. Hoewel de Inspectie begrijpt dat een tijdige en actuele risico inschatting noodzakelijk is voor de veiligheid, ziet de Inspectie ook een risico bij het zelf opstellen ervan (en daarmee een gebrek aan professionele distantie tot de gedetineerde). Daarbij wil de Inspectie benadrukken dat het risico op beïnvloeding door de gedetineerde zo klein mogelijk moet zijn bij het opstellen van een VERA-2R.

Toerusting: Er is meer duidelijkheid over de gewenste kwaliteit, er blijft behoefte aan meer expertise

Om tot een betere toerusting van functionarissen te komen stelde DJI een uitgebreide lijst met competenties op voor functionarissen die werken op de TA. De Inspectie ziet in de praktijk dat de lijst ondersteunend is aan het aannamebeleid, de doorontwikkeling van het personeel en de beleidsmatige samenhang tussen de verschillende TA's. De lijst is echter niet realistisch, gelet op het functieprofiel van de functionarissen op de TA (dat van piw-er), geen realistische is. De uitgebreide lijst met competenties verschaft om die reden geen helderheid over wanneer een medewerker op de TA voldoende is toegerust.

Verder vormt de lijst de basis voor een integrale verdiepingstraining van de drie TA's samen, die vanwege de coronapandemie later van start is gegaan dan gepland. De Inspectie ziet toch dat op de TA's een sterke behoefte blijft bestaan aan verdieping en intervisie vanwege de specifieke doelgroep op de TA (zowel gericht op mannen als vrouwen). Dit vraagt om continue aandacht en om passende (bij)scholing.

Samenwerking is met de MAR verbeterd en geborgd

Ten opzichte van 2019 is de Inspectie positief over de stappen die zijn gezet op het gebied van borging van samenwerking tussen PI's, gemeente en reclassering ten behoeve van de re-integratie van TA-gedetineerden. Via het MAR is het contact tussen de bij de re-integratie van TA-gedetineerden betrokken ketenpartners structureel en geborgd. Hierdoor hangt de samenwerking minder af van de individuele kennis, bereidheid en beschikbaarheid van personen. Ook nieuwe partners met weinig kennis over het onderwerp kunnen goed aansluiting vinden bij het MAR. Het MAR neemt daarmee een sleutelpositie in als het gaat om informatiedeling tussen de partners; het belang van een goed functionerend MAR (en het voortbestaan hiervan) is daarmee groot.

Een aantal aspecten van het MAR verdient nog aandacht. Zo richt het MAR zich met name op de persoonsgerichte aanpak, terwijl juist de groepsdynamiek (met netwerkvorming en onderlinge beïnvloeding) op de TA maar ook daarbuiten een belangrijke uitdaging vormt.

Ontbrekend perspectief zorgt voor veiligheidsrisico's

Het merendeel van de TA-gedetineerden heeft een dubbele nationaliteit. Bij onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf wordt de Nederlandse nationaliteit vaak ontnomen en is er geen Nederlands verblijfsrecht meer of vindt hiertoe een langdurig juridisch proces plaats. Hierdoor worden de mogelijkheden en inzet van ketenpartners ten behoeve van de re-integratie van deze gedetineerden volgens de Inspectie ernstig beperkt. De Inspectie ziet de worsteling van het MAR om te voldoen aan haar opdracht: een positieve re-integratie en resocialisatie. De inspanningen van het MAR zijn van belang om risico's ten aanzien van de nationale veiligheid zo klein mogelijk te houden, met name als een ex-gedetineerde van de TA in de illegaliteit terechtkomt in Nederland.

Wanneer sprake is van ontneming van de Nederlandse nationaliteit (en iemand geen verblijfsrecht meer heeft), maar een gedetineerde niet wordt uitgezet (omdat het land van zijn tweede nationaliteit deze persoon niet wil toelaten, of de persoon zelf niet wil vertrekken uit Nederland en bijvoorbeeld niet kunnen worden uitgezet of in vreemdelingenbewaring kunnen worden gehouden), geldt dat deze persoon geen recht meer heeft op sociale voorzieningen in Nederland. Deze persoon mag dan ook niet in de Nederlandse samenleving re-integreren. Bij daadwerkelijke uitzetting geldt tevens dat het vaak niet helder is welke interventies re-integratie in een ander land bevorderen. Deze personen komen terecht in de illegaliteit, waardoor er een groter risico kan ontstaan voor de nationale veiligheid. Het (mogelijk) ontnemen van de Nederlandse nationaliteit zorgt ervoor dat de voorbereiding op re-integratie, een belangrijke opdracht van DJI, verdwijnt. Dat betekent volgens de Inspectie dat de eisen die maatschappij en politiek stellen aan de taakuitvoering tegen het licht moeten worden gehouden.

De selectiefunctionaris van DJI neemt een besluit tot plaatsing op een TA op basis van gronden zoals beschreven in de Regeling spog. Hierin is ook beschreven dat informatie uit het GRIP of het OM ertoe kan leiden dat een persoon niet op de TA wordt geplaatst. Een belangrijk doel tijdens de detentieperiode is om toe te werken naar een veilige re-integratie.[10] Dit geldt ook voor gedetineerden die op de TA terechtkomen. In vergelijking met reguliere afdelingen van een PI is op de TA een intensievere begeleiding van gedetineerden en gelden er strengere veiligheidsvoorschriften. Waar op reguliere afdelingen de beloning van goed gedrag centraal staat, worden de gedetineerden op de TA hiervoor uitgesloten.[11] De intensieve begeleiding en strenge veiligheidsvoorschriften staan soms op gespannen voet met inspanningen die een veilige re-integratie moeten stimuleren.

De Inspectie ziet diverse knelpunten als het gaat om het stimuleren van een veilige re-integratie. Allereerst zijn er beperkt mogelijkheden voor beloning van goed gedrag van de populatie op de TA. Op basis van differentiatie wordt de

[10] Regeling spog
[11] Wet straffen en beschermen

gedetineerde in een groep geplaatst. Waar voorheen in bijvoorbeeld PI Vught meer gesproken werd over fasering, waardoor een gedetineerde in een steeds opener regime terecht kon komen, worden groepen nu onder andere op basis van leefbaarheid samengesteld. Dit heeft tot gevolg dat met name langgestraften op de TA weinig perspectief hebben. Ten tweede kan een gedetineerde op de TA maximaal één jaar voor einde detentie worden geplaatst op een reguliere afdeling (dit geldt niet voor gedetineerden waarbij het Nederlanderschap is ontnomen of die een inreisverbod opgelegd hebben gekregen), waardoor het proces van normalisering volgens functionarissen van DJI in een relatief laat stadium wordt gestart. Verder blijken arbeid en opleiding onvoldoende afgestemd op de populatie. Dit geldt vooral wanneer de Nederlandse nationaliteit is ontnomen. Een voorbeeld hiervan is dat gedetineerden die moeten terugkeren naar het land van de twee nationaliteit niet de daar gangbare taal mogen leren. Tot slot is het gedurende detentie niet mogelijk om bezoek zonder toezicht te ontvangen. Dit was ook het geval ten tijde van het vorige inspectieonderzoek. Uit het huidige vervolgonderzoek volgt een genuanceerder beeld. Deze beperkingen met betrekking tot het bezoek zorgen voor grote onvrede en zorgen bij zowel gedetineerden als functionarissen over de toekomst van de TA-gedetineerden. Deze situatie vindt de Inspectie onwenselijk en is niet in lijn met de criteria die de EPR stellen ten aanzien van normalisatie (leven in detentie zou het leven in de maatschappij moeten reflecteren) en re-integratie (dit moet het kerndoel zijn in de uitvoering van detentie, waarbij samenwerking met sociale ketenpartners wordt aangemoedigd).

Tot slot

De Inspectie neemt de conclusies van dit vervolgonderzoek mee in haar reguliere toezicht. De handelings- en verbetermogelijkheden van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van TA-gedetineerden zijn met name na het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit zeer beperkt en op onderdelen afwezig. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de taakuitvoering in negatieve zin en zorgt mogelijk voor een verhoogde dreiging tegen de nationale veiligheid. Het is van belang dat de minister van JenV in samenspraak met de betrokken uitvoeringsorganisaties de mogelijkheden creëert om voor deze doelgroep een passende oplossing te vinden. Zeker met het oog op het vrijkomen van TA-gedetineerden in de nabije toekomst waarvan mogelijk de Nederlandse nationaliteit is ontnomen en de risico’s voor de nationale veiligheid heeft dit de grootste prioriteit.

3. Beantwoording deelvragen

In onderstaande alinea's beschrijft de Inspectie per deelvraag de resultaten van dit vervolgonderzoek. Dit doet zij door eerst terug te blikken naar het eerdere inspectieonderzoek, de ontwikkelingen sinds dat onderzoek te beschrijven om te besluiten met een concluderende paragraaf.

3.1 Resultaten deelvraag 1: Wat is de stand van zaken met betrekking tot het gebruik en de bruikbaarheid van diagnostisch risico-taxatie instrument VERA-2R?

VERA-2R

De VERA-2R staat voor staat voor Violent Extremist Risk Assessment - Versie 2 Revisie. Met de VERA-2R kan een gestructureerd professioneel oordeel worden gegeven over het risico op gewelddadig extremisme. Dit wil zeggen dat met behulp van de VERA-2R ingeschat kan worden wat de kans is dat een pleger van terrorisme opnieuw de fout in gaat. De VERA-2R wordt door DJI gebruikt bij selectie voor plaatsing op de TA, differentiatie en resocialisatie van gedetineerden met een terroristische titel.

Terugblik

De Inspectie oordeelde in 2019 dat PI's Vught en De Schie er in slagen om in te schatten in welke mate de gedetineerden radicaal gedrag laten zien en wat de risico-inschatting van de gedetineerde is (duiding), welke beveiligingsmaatregelen de PI's moeten inzetten om eventueel risicogedrag van de gedetineerden te doen afnemen (differentiatie) en om te bepalen welke zorg de PI's inzetten en aan welke activiteiten de gedetineerden deel gaan nemen (maatwerk). Het diagnostisch risicotaxatie-instrument VERA-2R werd naar oordeel van de Inspectie nog onvoldoende benut voor differentiatie en maatwerk. RN leverde de VERA-2R te laat op, doordat er onvoldoende reclasseringsmedewerkers geautoriseerd waren door het OM om inzage te krijgen in de dossierinformatie, waaronder strafvorderlijke gegevens van het OM. De functionarissen van de PI's hadden behoefte aan meer informatie van het OM ten behoeve van de duiding en differentiatie. PI Vught, waar alle gedetineerden instromen, duidde en differentieerde op basis van eigen bevindingen gedurende de inkomstenprocedure van zes weken.

Ontwikkeling

De Inspectie constateert in dit vervolgonderzoek dat de bruikbaarheid van de VERA-2R door functionarissen op de TA nog steeds als beperkt wordt gezien en het gebruik wisselt per TA. De VERA-2R wordt door de meeste functionarissen gezien als ondersteunend hulpmiddel en dat net als de eigen observaties onderdeel uitmaakt van de risico-inschatting. Het is in de gesprekken met de functionarissen voor de Inspectie niet helder geworden hoe leidend de VERA-2R in de TA zou moeten zijn en hoe deze in verhouding staat tot andere risicotaxatie-instrumentenmiddelen die op de TA worden gebruikt.

PI Vught beschikt over een inkomstenafdeling. Dat wil zeggen dat gedetineerden hier als eerste binnenkomen en het differentiatieproces start. Vrouwelijke TA-gedetineerden komen direct binnen in PI Zwolle, hier worden dus ook inkomsten verwerkt. Bij binnenkomst is de VERA-2R een belangrijk instrument voor de inschatting van het oordeel over het risico op gewelddadig terrorisme. De VERA-2R wordt in de meeste gevallen ingevuld door RN. In PI Vught zijn (in tegenstelling tot PI de Schie en PI Zwolle) een aantal functionarissen opgeleid om de VERA-2R op te maken en te verrijken. Dit heeft volgens functionarissen een aantal redenen: het geeft een beeld van het risico wanneer er nog geen VERA-2R is opgemaakt/kan worden opgemaakt door RN (bijvoorbeeld in de preventieve fase). Ook kunnen hiermee observaties van nabije functionarissen (zoals de casemanager of een PIW-er) een plek krijgen en kunnen interventies (zoals plaatsing en doorplaatsing) hierop worden afgestemd om maatwerk te bieden. Functionarissen van diverse organisaties benadrukken dat het invullen van de VERA-2R door een onafhankelijke partij van toegevoegde waarde is vanwege de professionele distantie tot de gedetineerde. Op deze manier wordt ook het risico op beïnvloeding van medewerkers door de gedetineerde om een bepaalde interventie te bereiken zoveel mogelijk beperkt.

De bruikbaarheid van de VERA-2R blijft, net als in 2019, volgens de functionarissen van RN en de PI's afhankelijk van het opsporingsonderzoek van het OM. Dit geldt met name voor PI Vught en PI Zwolle, die inkomsten verwerken. Wanneer het opsporingsonderzoek nog loopt, is er voor de reclassering vaak minder informatie beschikbaar waardoor de VERA-2R ook minder volledig ingevuld kan worden. Bij een lange preventieve hechtenis, moet door de PI lang gewacht worden op een door de reclassering volledig ingevulde VERA-2R. Dit betekent dat (zeker voor wat betreft de inkomstenperiode en de periode van preventieve hechtenis) PI's op basis van het professionele oordeel en informatie die wordt gedeeld in het MAR een eigen risico-inschatting moeten maken. De VERA-2R is mogelijk minder goed toepasbaar op de vrouwelijke populatie. Zo zijn factoren, zoals moederschap, die bij vrouwen een belangrijke rol kunnen spelen geen onderdeel van de VERA-2R aldus een functionaris van de TA in Zwolle.

Ten tijde van het vervolgonderzoek door de Inspectie bracht het NIFP een onderzoek uit naar het gebruik van de VERA-2R en de inzet daarvan in drie verschillende landen (waaronder Nederland).[12] In het onderzoek beschrijft het NIFP een aantal ontwikkelingen die hierboven ook door de Inspectie zijn benoemd. Zo constateren de onderzoekers dat de respondenten die meegedaan hebben aan het onderzoek de VERA-2R een nuttig instrument vinden om informatie te structureren en door het gebruik op eenzelfde manier over risico-inschatting kunnen spreken. De onderzoekers concludeerden wel dat het verzamelen en delen van informatie voor de VERA-2R tijd kost en om privacy redenen niet altijd tussen verschillende organisaties gedeeld kan worden.

[12] Overdulve, C., Duits, N. & Kempes, M. (2022). Evaluating Risk Analysis in Practice: User Validation of the VERA-2R.

Concluderend

Waar de VERA-2R in 2019 onvoldoende benut werd voor differentiatie en maatwerk, ziet de Inspectie dat de VERA-2R nu sterker wordt gezien als onderdeel van een geheel aan methoden om risico's in te schatten.

Net als in het eerdere Inspectieonderzoek gaat elke PI anders om met het invullen van de VERA-2R. Deze wordt zowel door de PI zelf, als RN, opgemaakt. De Inspectie ziet dat de PI's hier vooralsnog een andere visie op hebben. De Inspectie vindt het belangrijk dat daarbij de kans op beïnvloeding van de gedetineerde richting functionarissen op de TA (die de VERA-2R opstellen) zo klein mogelijk wordt gemaakt.

De informatie uit de VERA-2R wordt aangevuld en soms voorgegaan door signalen vanuit het MAR of functionarissen werkzaam op de TA. Tot slot is er een grotere tevredenheid over de tijdigheid waarop RN de VERA-2R aanlevert bij DJI, een verbetering ten opzichte van 2019. In hoeverre en hoe dit gevolgen heeft voor de risicotaxatie heeft de Inspectie niet kunnen vaststellen.

Een aantal functionarissen benadrukt dat het invullen van de VERA-2R door een onafhankelijke partij van toegevoegde waarde is, omdat het risico op beïnvloeding door de gedetineerde daarmee zoveel mogelijk wordt beperkt.

2.1. Resultaten deelvraag 2: Hoe zijn de functionarissen die werkzaam zijn op de TA toegerust?

Terugblik

In 2019 concludeerde de Inspectie ten aanzien van de toerusting van functionarissen die werkzaam zijn op de TA dat er geen competentieprofiel is voor medewerkers op de TA. Hierdoor is het onduidelijk over wanneer een medewerker voldoende getraind is en wanneer iemand in aanmerking komt om op de TA te werken. Verder kwam naar voren in het onderzoek dat medewerkers op de TA verschillende trainingen volgden die hen meer inzicht en kennis moeten opleveren over radicalisering en verschillende ideologische stromingen. Op die manier ontwikkelen medewerkers op de TA een specialisme dat hen onderscheidt van overige medewerkers van de PI's. De Inspectie heeft aanbevolen om een competentieprofiel op te stellen. Om op die manier een professionele omgang met gedetineerden op de TA ook in de toekomst te garanderen.

Ontwikkelingen

In de periode 2019-2022 hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden.

Competentieprofiel

Het Opleidingsinstituut van DJI heeft een lijst met benodigde kennis en competenties opgesteld voor het werken op de TA. Benodigde kennis is bijvoorbeeld kennis van ideologieën (zoals religie) en stromingen (zoals links- en rechts-extremisme) en kennis van psychopathologie. Competenties die DJI hierin beschrijft zijn onder meer motiverend bejegenen, interculturele competenties, gespreksvaardigheid en kennis van de kracht en het effect van taal. Er is geen specifiek functieprofiel voor medewerkers op de TA opgesteld.

De competentielijst wordt door de gesproken functionarissen gezien als zeer uitgebreid en niet representatief voor de functie PIW-er die op de TA wordt bekleed. Sterker, het blijkt voor de TA's lastig om voldoende en geschikt personeel te vinden die tevens voldoet aan de omschreven competenties. Dit heeft deels te maken met de krapte op de arbeidsmarkt. De lijst met competenties biedt DJI daarom vooral een kader ter ondersteuning bij het aannamebeleid, is een stimulans voor ontwikkeling van het personeel en vormt de basis voor de integrale opleiding. Daarnaast zorgt de lijst ervoor dat meer samenhang wordt gecreëerd tussen de verschillende TA's. Zo draagt die lijst bij aan eenzelfde visie op het bejegenen van gedetineerden op een TA. De uitgebreide lijst met competenties verschaft volgens de Inspectie geen helderheid over de vraag wanneer een medewerker voldoende is opgeleid.

Opleidingen en trainingen

Net zoals in 2019 valt het de Inspectie in positieve zin op dat functionarissen op de TA een grote betrokkenheid laten zien bij hun werk. Zo steken zij, naast de trainingen, op eigen initiatief veel tijd in het vergaren van kennis over radicalisering. Dit komt doordat er bij de verschillende functionarissen op de diverse TA's behoefte is aan verdieping.

Voor de medewerkers van de TA zijn verschillende reguliere scholingstrajecten beschikbaar. Deze worden onder andere aangeboden door het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) van DJI. Voor de functionarissen van de recent opgestarte TA in PI Zwolle is door het ROR een TA- en doelgroep-specifiek opleidingstraject verzorgd. Zo is meer achtergrondinformatie gegeven over de vrouwelijke TA-populatie, waarbij hun kinderen (en vooral de scheiding van hun kinderen) een belangrijke rol spelen gedurende detentie. Ook de twee andere TA's (PI Vught en PI de Schie) schenken aandacht aan het vergaren van specifieke kennis over het onderwerp radicalisering. Zo heeft de afdeling opleidingen van PI Vught een eigen e-learning over radicalisering ontwikkeld. Medewerkers buiten de TA mogen deze ook volgen. In TA de Schie heeft begeleide intervisie plaatsgevonden en is een thema-avond georganiseerd. Er is op de TA's sterk behoefte aan verdieping en aandacht voor bejegening door PIW-ers. Gesproken gedetineerden brachten de bejegening van het personeel ook ter sprake. Zij benoemen dat het personeel ongepaste opmerkingen maken naar gedetineerden op de TA.

Voor alle drie de TA's is onder andere aan de hand van het competentieprofiel een verdiepingsopleiding door het onderzoeks- en adviesbureau Nuance door Training en Advies[13] (NTA) samengesteld. Door de uitbraak van corona heeft de uitvoering van deze opleiding en andere trainingen vertraging opgelopen.[14] In april 2022 is deze opleiding van start gegaan. De medewerkers van de TA's doorlopen de opleiding gezamenlijk met als doel dat de medewerkers ervaringen kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. De opleidingen moeten ervoor zorgen dat medewerkers beter geëquipeerd zijn om te werken met de doelgroep op de TA. Het is niet helder hoe verdiepingsopleiding aansluit op de situatie in PI Zwolle.

Concluderend

De Inspectie stelt vast dat in de afgelopen paar jaar, onder andere door corona, het lastig is geweest om voldoende en geschikt personeel te hebben op de verschillende TA-afdelingen. Een specifiek functieprofiel voor werken op de TA bestaat vooralsnog niet. Wel is er sinds het vorige onderzoek een competentielijst opgesteld. Deze lijst stimuleert functionarissen in het versterken van hun competenties en is behulpzaam bij het aannamebeleid. Het uitgebreide karakter van de lijst zorgt er volgens de Inspectie ook voor dat de ideale functionaris als het ware een schaap met vijf poten zou moeten zijn. Het is lastig om een professional te vinden die hieraan kan voldoen.

Medewerkers op de TA's hebben sterk de behoefte aan verdieping en intervisie verdiepingsopleiding moet hier verder invulling aangeven. Als deze afgerond is zullen medewerkers beter geëquipeerd zijn om met de specifieke doelgroep op de TA te werken. De Inspectie heeft nog geen inzicht in hoeverre de aansluit bij de situatie in Zwolle, waar enkel vrouwen verblijven. Daarvoor is de verdiepingsopleiding nog te kort geleden van start gegaan. In haar reguliere toezicht zal de Inspectie dit nagaan.

[13] NTA is een onderzoeks- en adviesbureau in het sociale veiligheidsdomein
[14] De uitbraak van corona heeft DJI breed voor vertraging gezorgd. Zo heeft bijvoorbeeld ook de basisopleiding van de PIW-ers geen doorgang kunnen vinden.

2.2. Resultaten deelvraag 3: Hoe verloopt de samenwerking en informatiedeling tussen DJI, RN en gemeenten als het gaat om de re-integratie van TA-gedetineerden naar de maatschappij?

Terugblik

De Inspectie oordeelde in 2019 dat de inspanningen, gericht op re-integratie, voldoende zijn. Beide PI's monitorden het detentieverblijf van de gedetineerde en startten tijdig de voorbereidingen op de re-integratie. Daarbij werd de samenwerking gezocht met RN en de gemeenten om informatie, ten aanzien van de re-integratie, over te dragen. Ook bezochten RN en gemeenten de gedetineerde tijdens zijn/haar verblijf op de TA. Wel concludeerde de Inspectie dat de samenwerking tussen de PI's en gemeenten, in voorkomende gevallen, niet was vastgelegd en berustte op persoonlijke bereidheid tot samenwerking. De Inspectie oordeelde dat dit een aandachtspunt is voor de continuïteit van de samenwerking tussen de PI's en de gemeenten.

Ontwikkeling

In 2019 is het MAR van start gegaan. Dit is een operationeel overleg over de resocialisatie van gedetineerden, dat specifiek toeziet op gedetineerden die in beeld zijn vanwege (mogelijke) radicalisering of extremisme. Bij zorgen over (mogelijke) radicalisering of extremisme en het resocialisatieproces van een gedetineerde kan een MAR worden georganiseerd. In het MAR kunnen gedetineerden van zowel een TA als en reguliere afdeling worden besproken. Aan dit overleg nemen DJI, de reclassering en de gemeente van herkomst. Het belangrijkste doel is om op het niveau van de casus tot een goede afstemming te komen en gezamenlijke afspraken te maken met betrekking tot de resocialisatie van de gedetineerde. In het MAR bewaken de ketenpartners de continuïteit van interventies, door periodiek en gezamenlijk op casusniveau te bekijken welke interventies passend zijn voor de betreffende (ex)gedetineerde met een terroristische achtergrond. Op deze manier is een structurele samenwerking tussen DJI, reclassering en gemeente beter geborgd en niet meer afhankelijk van de bereidheid van individuen. Het MAR kijkt vooral naar het individu en is minder gericht op de groepsdynamiek op de TA. Dit terwijl de groepsdynamiek (met netwerkvorming onderlinge beïnvloeding) een belangrijke uitdaging vormt op de TA en daarbuiten.

In de gesprekken met de ketenpartners die deelnemen aan het MAR komt naar voren dat ze zeer tevreden zijn met het MAR. Toen het MAR net was begonnen was het voor sommige partners nog even zoeken, nu de partners elkaar beter kennen weten ze goed wat ze aan elkaar hebben en zijn ze tevreden over de samenwerking en informatiedeling in het MAR. Sommige gemeenten hebben minder ervaring met de doelgroep. Dit geldt ook voor PI's zonder TA. Zo kan het MAR zorgen voor een versterking van de eigen kennispositie en multidisciplinaire contacten.

De belangrijkste veiligheidspartners (politie, OM en inlichtingendiensten) sluiten niet aan bij het MAR. Dit is in het kader van de veilige re-integratie mogelijk nadelig. Het perspectief op veiligheid vanuit deze organisaties (en daarmee

aansluiting bij het MAR) kan een bijdrage leveren aan een vollediger beeld van de gedetineerde voordat deze uitstroomt uit de PI.

Concluderend

De Inspectie stelt vast dat in de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van TA-gedetineerden tussen PI, gemeente en reclassering aanzienlijke stappen zijn gezet. Met de komst van het structurele MAR is er regelmatig contact tussen de bij de re-integratie betrokken ketenpartners. Hierdoor hangt de samenwerking ook minder af van individuen. Ook nieuwe partners met weinig kennis over het onderwerp kunnen goed aansluiting vinden bij het MAR. Het MAR neemt daarmee een sleutelpositie in als het gaat om informatiedeling tussen de partners; het belang van een goed functionerend MAR is daarmee groot. Wel ontbreekt hierbij de structurele aanwezigheid van de belangrijkste veiligheidspartners, die in het kader van een veilige re-integratie belangrijk zijn bij de uitstroom naar een reguliere afdeling en naar de maatschappij. Ook richt het MAR zich met name op de persoonsgerichte aanpak, terwijl juist de groepsdynamiek (met netwerkvorming en onderlinge beïnvloeding) op de TA maar ook daarbuiten een belangrijke uitdaging vormt.

2.3. Deelvraag 4: Zijn er andere zorgen en knelpunten die momenteel spelen?

De Inspectie heeft in haar vervolgonderzoek ook een aantal zorgen en knelpunten opgehaald. Deze hebben betrekking op zowel de re-integratie als het detentieverblijf van TA-gedetineerden.

Terugblik

De Inspectie oordeelde in 2019 dat de PI's het detentietraject van de gedetineerden voldoende volgen. Zowel de PI's als de gemeenten bereidden de gedetineerde tijdig voor op een terugkeer in de maatschappij. De Inspectie concludeerde ook dat gemeenten zich inspanden om de re-integratie van hun burgers, die op de TA verblijven, vorm te geven. Zo waren er specialistische afdelingen die een persoonsgerichte aanpak opstellen en vond er een overdracht van informatie plaats tussen de PI's en de gemeenten.

Ontwikkeling

Ten opzichte van het eerdere Inspectieonderzoek, is er ten aanzien van de veilige re-integratie en het detentieverblijf een zorgwekkende ontwikkeling. Hoewel de doelstelling van DJI en haar ketenpartners is om zo snel en goed mogelijk toe te werken naar een veilige re-integratie in de maatschappij, toont dit vervolgonderzoek dat de inspanningen van ketenpartners op het gebied van deze re-integratie worden bemoeilijkt door de ontneming van het Nederlanderschap. Dit is helder omschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 55[15]:

[15] Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 55, (2021).

In Nederland is sprake van een groeiende groep personen van wie het Nederlanderschap of de verblijfsstatus is ingetrokken vanwege een terrorismeveroordeling of het lidmaatschap van een terroristische organisatie. Een deel van deze groep bevindt zich nog in terrorismedetentie en zal de komende jaren in vrijheid komen, een ander deel is reeds op vrije voeten. Intrekking van het Nederlanderschap of de verblijfsstatus doorkruist trajecten vanuit het lokaal bestuur en de veiligheidsketen op het gebied van bijvoorbeeld deradicalisering of re-integratie. Het handelingsperspectief en het zicht op deze terrorismeveroordeelden in Nederland wordt daarmee beperkt.

Een uitspraak van de Raad van State van april [2021, red] dat ongedocumenteerde Marokkanen in de meeste gevallen niet langer in vreemdelingenbewaring gehouden mogen worden zorgt voor verdere inperking van de mogelijkheden voor toezicht. De Raad van State komt tot dit oordeel omdat geen zicht bestaat op uitzetting op redelijke termijn omdat Marokko momenteel geen medewerking verleent aan gedwongen terugkeer naar dat land. Nu Marokkaanse terrorismeveroordeelden zonder rechtmatig verblijf niet meer in vreemdelingenbewaring geplaatst kunnen worden, vervalt opnieuw een instrument voor het toezicht op deze groep. Deze situatie zou mogelijk kunnen leiden tot een verhoogde dreiging tegen de nationale veiligheid.

Afhankelijk van het individuele geval blijft toezicht in de vorm van vreemdelingrechtelijke maatregelen zoals een gebiedsgebod en meldplicht overigens mogelijk. Daarnaast kiezen sommige van deze terrorismeveroordeelden ervoor om middels zelfstandig vertrek Nederland te verlaten.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) schrijft in een advies over de problematiek rondom vreemdelingen in tbs dat deze vreemdelingen geen verblijfsrecht hebben en daarom niet mogen resocialiseren in de Nederlandse samenleving. Hierin schrijft de RSJ dat dit risico's meebrengt voor de vreemdeling en de maatschappij. Actie is volgens de RSJ nodig om uitvoering te kunnen geven aan een tbs-maatregel, om uitzichtloze situaties te voorkomen en om een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring te bevorderen. [16]

Problematiek rondom re-integratie vanuit de TA blijkt ook uit onderzoek door Rodermond, Zalmé en Zuiderveld (2021) [17] en eerder onderzoek van Liem & Weggemans (2018)[18]. De onderzoekers constateren dat ex-gedetineerden tegen obstakels oplopen in de periode na de vrijlating. De kans dat iemand zijn of haar toevlucht zoekt in het oude netwerk lijkt groter bij gebrek aan andere steun (bijvoorbeeld van familieleden) en andere problematiek, zoals dakloosheid en schulden. Ex-TA-gedetineerden voelen zich gestigmatiseerd door derden, wat regelmatig doorwerkt in het leven van hun kinderen. Verder wordt in de periode na

[16] RSJ (2021). Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen.
[17] Rodermond, E., Zalmé, R., & Zuiderveld, E. (2019). Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA.
[18] Liem, M., & Weggemans, D. (2018). Reintegration among high-profile ex-offenders. Journal of developmental and life-course criminology, 4(4), 473-490.

detentie het niet kunnen verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) vanwege veroordeling voor een terroristisch misdrijf, (mogelijke) ontneming van de Nederlandse nationaliteit, het idee geen woning of baan te kunnen krijgen vanwege publiciteit over het misdrijf, en moeite om een nieuw netwerk op te bouwen als meest beperkend gezien.

Re-integratie

Het leeuwendeel van de gedetineerden op de terroristenafdelingen in Nederland heeft zoals hierboven is beschreven een dubbele nationaliteit (in de meeste gevallen gaat het om de Marokkaanse nationaliteit). Bij veroordeling voor een terroristisch misdrijf kan de Nederlandse nationaliteit worden ontnomen. Het re-integratie traject start tijdens detentie, waarbij de casemanager van de PI een belangrijke ondersteunde rol heeft. Daarnaast heeft de gemeente de regierol bij het treffen van sociale voorzieningen en zorgt voor samenhang en afstemming tussen de lokale persoonsgerichte aanpak en het MAR van DJI. De reclassering treft voorbereidingen als het gaat om het toezicht na detentie. In het MAR spreken de ketenpartners gezamenlijk vanaf de start van het detentieverblijf over de te treffen maatregelen in het kader van re-integratie.

Bij ontneming van de Nederlandse nationaliteit heeft de gedetineerde geen verblijfsrecht meer en daarmee geen recht op sociale voorzieningen (zoals een uitkering) bij einde detentie. De gedetineerde mag daarom niet re-integreren, waardoor de ketenpartners die een taak hebben in het re-integratietraject geen formele rol meer hebben in de begeleiding van TA-gedetineerden. De Inspectie ziet de worsteling van het MAR om te voldoen aan haar opdracht: een positieve re-integratie en resocialisatie. Door de ontneming van het Nederlanderschap en het wegvallen van het recht op sociale voorzieningen bestaat het risico om zicht op een ex-gedetineerde te verliezen, en dat benodigde hulp op de diverse leefgebieden niet geboden wordt. De Inspectie ziet dat de ketenpartners handelen vanuit de behoefte mensen niet aan hun lot over te laten en de veiligheidsrisico’s zoveel mogelijk te beperken. Ze blijven zich in de praktijk inzetten en zoeken naar wat ze binnen en buiten de zeer beperkte mogelijkheden wel kunnen doen voor een veilige re-integratie.

Desalniettemin maken alle ketenpartners zich grote zorgen over de gevolgen die de ontneming van de Nederlandse nationaliteit en het wegvallen van het verblijfsrecht heeft op de veilige terugkeer van gedetineerden naar een samenleving, dat mogelijk de Nederlandse samenleving is. Omdat terugkeer niet altijd mogelijk is (omdat het land van de tweede nationaliteit dit niet wil) of gewenst (omdat de gedetineerde niet wil vertrekken uit Nederland en bijvoorbeeld ongedocumenteerde Marokkanen niet kunnen worden uitgezet of in vreemdelingenbewaring kunnen worden gehouden) kan een ex-gedetineerde (moeten) besluiten om toch in Nederland te blijven. Deze persoon belandt dan zonder enig recht op sociale voorzieningen in de illegaliteit. Ook lijken TA-gedetineerden bij ontneming van de Nederlandse nationaliteit en het wegvallen van het verblijfsrecht minder gemotiveerd om mee te werken aan interventies en begeleiding. Er is mogelijk juist oplopende boosheid en frustratie ten aanzien van de Nederlandse overheid en terugtrekking naar het oude (extremistische) netwerk. Zoals ook uit de DTN 55 blijkt, kan deze situatie mogelijk leiden tot een verhoogde dreiging tegen de nationale veiligheid.

Detentieverblijf

Pbw schrijft voor dat gedetineerden die verblijven op een TA een individueel regime krijgen opgelegd. Dit betekent dat het dagprogramma minder uitgebreid is en er minder groepsactiviteiten worden georganiseerd. Daarnaast krijgen de TA-gedetineerden direct het profiel Extreem en de hierbij behorende 100 procent monitoring. Plaatsing op de GVM-lijst vindt plaats bij door- of uitplaatsing van het TA-regime naar regulier of vreemdelingenbewaring. Gedetineerden op de TA hebben geen recht op bezoek zonder toezicht. Gedetineerden nemen deel aan individuele activiteiten maar doen dit alleen onder begeleiding van een personeelslid. In de Regeling spog is verder beschreven dat gedetineerden die op de TA verblijven, zijn uitgesloten van promotie of het plusprogramma. Het vervolgonderzoek toont dat er voor PI's weinig ruimte is om voldoende passende activiteiten (zowel arbeid als opleidingen) te organiseren voor de gedetineerden op de TA. Dit geldt des te meer wanneer de Nederlandse nationaliteit is ontnomen, en een gedetineerde geen verblijfsrecht meer heeft en daarmee het recht op sociale voorzieningen komt te vervallen.

Waar in 2019 nog sprake was van differentiatie op basis van observatie, inkomstenperiode, de uitkomsten van de VERA-2R en het verkregen medische beeld valt nu op dat het huidige differentiatiebeleid weinig perspectief biedt voor gedetineerden op de TA. Waar de oorzaak gelegen kan zijn in de beperkte fysieke ruimte op de TA's in combinatie met maatregelen om netwerkvorming en verdere beïnvloeding te voorkomen, betekent dit dat gewenst gedrag niet wordt beloond, waardoor er met name bij langgestraften weinig perspectief op meer vrijheden (door bijvoorbeeld doorplaatsing naar een andere groep op de TA, of eerdere doorplaatsing naar een reguliere afdeling) lijkt te zijn. De TA-specifieke maatregel dat een TA-gedetineerde nooit bezoek zonder toezicht mag ontvangen, draagt bij aan frustratie van gedetineerden en gebrek aan perspectief.

De Regeling spog schrijft voor dat doorplaatsing naar een reguliere afdeling enkel mogelijk is bij een strafrestant van tenminste vier maanden en ten hoogste een jaar inclusief de voorwaarden dat de gedetineerden gedurende 12 maanden na plaatsing op de TA geen boodschap van radicalisering heeft verkondigd of verspreid. Verschillende functionarissen benadrukken dat het juist belangrijk is om gedetineerden op de TA sneller door te plaatsen naar een reguliere afdeling, zodat het proces van normalisering eerder kan beginnen. Hierdoor kan de gedetineerde gefaseerd van een situatie in alle beperkingen toewerken naar een terugkeer in de samenleving.

Concluderend

De Inspectie heeft grote zorgen over de mogelijkheden die alle betrokken organisaties hebben om kwalitatief goed uitvoering te geven aan het re-integratietraject van gedetineerden op de TA. Door de ontneming van de Nederlandse nationaliteit en het daarmee wegvallen van het verblijfsrecht, verdwijnt het recht op sociale voorzieningen. Deze maatregel, maar ook de beperkte ruimte die er is voor differentiatie op de TA, zorgt voor weinig toekomstperspectief. Het risico bestaat dat TA-gedetineerden, zeker na einde detentie, zich (nog) minder verbonden voelen met de Nederlandse maatschappij en minder vertrouwen hebben in de Nederlandse overheid. Het is volgens de Inspectie

niet onrealistisch dat deze gevoelens van ongenoegen leiden tot meer veiligheidsrisico's voor gedetineerde en de samenleving na einde detentie.

Bijlagen

1. Afkortingen

Afkorting	Betekenis
DJI	Dienst Justitiële inrichtingen
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
EPR	European Prison Rules
GVM	Gedetineerden met Vlucht- en Maatschappelijk risico
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
MAR	Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie
NTA	Nuance door Training en Advies
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PIW-er	Penitentiair Inrichtingswerker
Regeling spog	Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing
RN	Reclassering Nederland
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SMR	Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners
TER-team	Terrorisme, Extremisme en Radicalisering team

VERA	Violent Extremism Risk Assesment
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
Wet SenB	Wet Straffen en Beschermen

2. Aanbevelingen 2019 en beleidsvoornemens

Onderzoek naar terroristenafdelingen in Nederland (2019)

De Inspectie publiceerde in 2019 een rapport over de kwaliteit van de taakuitvoering op de TA's van PI De Schie en PI Vught te onderzoeken. Zij constateerde hierin dat PI's De Schie en Vught de rechten van de gedetineerden op de TA respecteerden en voldoende activiteiten aanboden. Ook de omgang met de gedetineerden was respectvol. Wel zag de Inspectie een aantal risico's binnen de werkwijze op de TA's. Zij deed de volgende aanbevelingen aan DJI:

- Verbeter, samen met Reclassering Nederland (RN) en het NIFP, het gebruik van het diagnostisch risico-taxatie instrument VERA-2R.

- Benoem per functieprofiel welke competenties gewenst zijn voor het werken met gedetineerden op de TA, zodat omschreven is wanneer men voldoende getraind is en over welke competenties medewerkers moeten beschikken.

- Borg de samenwerking rondom re-integratie met de gemeenten waarbij afspraken worden gemaakt over de informatie die uitgewisseld wordt.

Aan RN deed de Inspectie deze aanbeveling:

- Lever de VERA-2R tijdig aan, gedurende het verblijf van de gedetineerde op de inkomstenafdeling, zodat deze voor de PI bruikbaar is.

Beleidsreactie

De beleidsreactie van het ministerie van JenV[19] richtte zich op de ontwikkeling van de aanpak van een veilige re-integratie van geradicaliseerde (ex-) gedetineerden. Daarbij zetten het ministerie en betrokken ketenpartners (naast DJI, de reclassering en gemeenten) in op drie sporen.

Versterking van de samenwerking tussen de betrokken instanties

In het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) vindt informatie-uitwisseling en afweging plaats op het gebied van veiligheid en re-integratie van gedetineerden. Hier nemen DJI, RN en gemeenten in plaats. Het MAR bewaakt en stimuleert de inzet van continuïteit door interventies gezamenlijk en op casusniveau vast te stellen. In de beleidsreactie wordt voorts het voornemen beschreven dat iedere (ex-) gedetineerde één doorlopend re-integratieplan heeft dat door alle partners vastgesteld en ondersteund wordt. DJI maakt met RN afspraken over de verbeteringen van het gebruik van de VERA-2R. Het effect van deze verbeteringen wordt in 2020 tevens onderzocht.

[19] Beleidsreactie Inspectierapport de Terroristenafdeling in Nederland, kenmerk 2694282

Verbetering van bestaande en ontwikkeling van nieuwe interventies

In de doorontwikkeling van de aanpak zette het ministerie verder in op de versterking van bestaande interventies en de ontwikkeling van nieuwe interventies. Hierbij moest meer aandacht komen voor het meten van de effectiviteit van maatregelen en het delen van kennis en ervaringen daarover.

Verhoging van kennis en kunde over de effectiviteit van handelen bij deze doelgroep.

Het derde spoor richtte zich op het versterken van de kennis en kunde en het ketenbreed met en van elkaar leren, het verspreiden van internationale inzichten, het opdoen van kennis over de effectiviteit van interventies en het blijven zorgdragen voor voldoende toegeruste professionals en experts die werken met deze doelgroep tijdens en na detentie. DJI heeft een meldpunt en overleggremium (het Meldpunt Radicalisering en het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie) opgericht en ontwikkeld waar justitiële organisaties (zoals het Openbaar Ministerie en Reclassering Nederland) met andere overheidsorganisaties (zoals gemeenten) over de re-integratie van gedetineerden

3. Operationalisatie deelvragen

Per onderzoeksvraag beschrijft de Inspectie wat precies wordt onderzocht. Dit is zoveel mogelijk in lijn met de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2018 dat ten grondslag ligt aan dit vervolgonderzoek. Daarbij worden de drie sporen die het ministerie beschreef betrokken en kijkt de Inspectie naar de ontwikkelingen binnen alle TA's.

Deelvraag 1: Wat is de stand van zaken met betrekking tot het gebruik en de bruikbaarheid van diagnostisch risico-taxatie instrument VERA-2R?

In haar eerdere onderzoek zag de Inspectie een risico in het delen van beschikbare informatie ten behoeve van de risico-inschatting. Zo was niet alle relevante informatie (tijdig) voorhanden die wel nodig was voor het maken van een risico-inschatting. Ook verschilden de TA's van opvatting over het wel of niet gebruiken van het risico-taxatie instrument VERA-2R. In dit vervolgonderzoek kijkt de Inspectie of en op welke wijze de betrokken PI's het risico-taxatie instrument VERA-2R (of een ander risico-taxatie instrument) inzetten. Ook bevraagt de Inspectie de PI's op de volledigheid en actualiteit van de aangeleverde informatie van Reclassering Nederland die nodig is voor een goede risico-inschatting.

Deelvraag 2: Hoe zijn de functionarissen die werkzaam zijn op de TA toegerust?

De Inspectie concludeerde in 2019 dat duidelijke toerustingseisen en een functieprofiel voor functionarissen op de TA ontbraken. In de reactie van het ministerie van JenV was het voornemen beschreven de kennis en kunde van functionarissen werkzaam op de TA te verbeteren. De Inspectie onderzoekt voor deze deelvraag hoe het ministerie en DJI deze verbetering handen en voeten hebben gegeven, welke opleidingen beschikbaar zijn, welke opleidingen de functionarissen hebben gevolgd en aan welke kennis en kunde behoefte is bij de functionarissen zelf, bij de PI en bij DJI. Met deze profielen zou het transparant en inzichtelijk moeten worden wanneer iemand voldoende is opgeleid om op de TA te werken.

Deelvraag 3: Hoe verloopt de samenwerking en informatiedeling tussen DJI, RN en gemeenten als het gaat om de re-integratie van TA-gedetineerden naar de maatschappij?

De samenwerking en het proces van informatiedeling bleken in het eerdere onderzoek door de Inspectie onvoldoende geborgd en behoefde verbetering. In dit onderzoek kijkt de Inspectie of de DJI, RN en gemeenten passende verbetermaatregelen hebben getroffen en of de systemen en procedures werken waardoor gedetineerden op de TA gebruik kunnen maken van het re-integratie aanbod van gemeenten.

Deelvraag 4: Zijn er andere zorgen en knelpunten die momenteel spelen?

Deze laatste deelvraag geeft ruimte aan organisaties en functionarissen om mogelijke andere zorgen en knelpunten te delen die momenteel bestaan over het functioneren van de TA's in Nederland. De Inspectie richt zich voor beantwoording van deze deelvraag op de rechtspositie van gedetineerden; de omgang met gedetineerden; de maatschappijbeveiliging en de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Bij de rechtspositie van gedetineerden gaat het over de volgende twee zaken: de gevarieerdheid en evenwichtigheid van het dagprogramma en de proportionaliteit en rechtsgeldigheid van de toegepaste straffen en maatregelen. Met de omgang met gedetineerden bedoelt de Inspectie de intake, screening en selectie, eventuele zorgbehoeften en veiligheids- en beheersrisico's en de bejegening en motivering door het personeel. Ten aanzien van de maatschappijbeveiliging staan de toepassing van beveiligingsmaatregelen centraal en het terugdringen van het radicaal gedachtengoed bij de gedetineerden. De voorbereiding op de terugkeer in de samenleving is gericht op (naast dat wat is omschreven in deelvraag 3) bestaande gerichte activiteiten en trajecten voor gedetineerden op de TA.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Juli 2022

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.