



Aan de minister voor Rechtsbescherming  
De heer F.M. Weerwind  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum 4 november 2022  
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 4229807  
Onderwerp Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI

Geachte heer Weerwind,

Op 26 september 2022 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) het verzoek om advies over de voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: Rspog) en de voorgenomen vaststelling van de Regeling aanwijzing generiek toezicht Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen (hierna: Regeling model huisregels EBI).

Het voorstel ten aanzien van de Rspog ziet op de wijziging van vijf artikelen, waaronder verruiming van de gronden voor plaatsing in de Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling<sup>1</sup> (hierna: EBI). De voorgenomen wijziging van de Rspog is als bijlage aan dit briefadvies toegevoegd.<sup>2</sup> De voorgenomen vaststelling van de Regeling model huisregels EBI ziet op de vaststelling van (aanvullende) toezichtsmaatregelen ten aanzien van personen die in de EBI zijn geplaatst. Ook de Regeling model huisregels EBI is als bijlage toegevoegd.<sup>3</sup>

In dit advies worden beide regelingen behandeld. Allereerst wordt kort de aanleiding voor de wijziging dan wel vaststelling van de beide regelingen geschetst, vervolgens maakt de RSJ enkele algemene opmerkingen alvorens de inhoud van de regelingen wordt besproken. Daarna volgen de overwegingen van de RSJ en wordt afgesloten met het advies.

---

<sup>1</sup> Plaatsing op grond van artikel 6, eerste lid, sub c of d van de Rspog (nieuw).

<sup>2</sup> Bijlage I.

<sup>3</sup> Bijlage II.

## 1. Aanleiding

Met de voorgenomen wijzigingen wordt beoogd toegang tot het criminele netwerk vanuit de EBI te bemoeilijken en te voorkomen dat crimineel handelen vanuit de penitentiaire inrichting (hierna: PI) wordt voortgezet. Door de aanpak van de georganiseerde criminaliteit hebben PI's in toenemende mate te maken met door de Minister voor Rechtsbescherming (hierna: de minister) aangeduide 'buitencategorie' personen. Het is de minister gebleken dat deze gedetineerden meedogenlozer en vluchtgevaarlijker zijn dan andere gedetineerden. Daarom stelt de minister dat vanwege de risico's die van deze gedetineerden uitgaan een zo volledig mogelijk toezicht noodzakelijk is. De maatschappelijke risico's die van deze gedetineerden uitgaan, maken het onaanvaardbaar dat zij op een lager beveiligingsniveau dan de EBI worden geplaatst.<sup>4</sup>

## 2. Opmerkingen vooraf

### Aanpassing en uitbreiding EBI-gronden

Nieuwe vormen van criminaliteit en gedrag van gedetineerden kunnen aanleiding geven tot het actualiseren van de gronden voor plaatsing in de EBI. De RSJ erkent de behoefte om de bestaande c-grond aan te passen en een d-grond<sup>5</sup> toe te voegen. Ook onderkent de RSJ de noodzaak om een gedetineerde tijdelijk extra en ingrijpende maatregelen op te leggen in het kader van de veiligheid in de PI en ter bescherming van de samenleving. Verder is de RSJ zich bewust van de grote druk op de minister voor wat betreft de roep om strenger beleid en toezicht in de EBI.

Hoewel de RSJ zich, met het oog op de veiligheid, in de noodzaak van verdergaande maatregelen kan vinden, is het zijn taak de voorgelegde regelingen kritisch te bekijken. De RSJ doet dit niet slechts vanuit het oogpunt van humaniteit, maar heeft ook oog voor de bestendigheid van de regelingen en het waarborgen van de veiligheid op de lange termijn. Vooraf dient dan ook te worden opgemerkt dat deze extra maatregelen een ernstige inperking van de rechten van gedetineerden, die een zeer groot risico vormen, met zich meebrengen. Het is dan ook raadzaam voor de invoering van dergelijke maatregelen grondig onderzoek te doen om binnen de grenzen van mensenrechtelijke bescherming te blijven: voor toereikende bescherming van de rechten van deze gedetineerden dienen bepaalde minimumvoorwaarden in acht te worden genomen.<sup>6</sup> De RSJ is op de hoogte van het in uitvoering zijnde WODC-onderzoek naar het zogenaamde artikel 41 bis regime in Italië<sup>7</sup> en acht het raadzaam de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten en deze in de verdere besluitvorming te betrekken. Het is voorts van belang dat aandacht is voor de mogelijke neveneffecten die de inperkingen met zich meebrengen.

<sup>4</sup> Toelichting op de Regeling houdende de wijziging van de Rspog in verband met de wijziging van de regeling inzake de plaatsing in de EBI en de herbeoordeling hiervan en het uitsluiten van gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico van regionale plaatsing, p. 1, onder Algemeen, onder Extra beveiligde inrichting.

<sup>5</sup> Artikel 6, eerste lid, sub c en d Rspog (nieuw).

<sup>6</sup> L.J.J. Peters & S. Vanzan, Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2022/4.

<sup>7</sup> *Artikel 41 Bis regime in Italië*, Den Haag: WODC, projectnummer 3379.

### Ongevraagd advies over (zware) beveiliging in detentie

Naar verwachting brengt de RSJ aan het begin van het eerste kwartaal van 2023 op eigen initiatief een advies over (zware) beveiliging in detentie uit. In dat advies gaat de RSJ meer fundamenteel in op de uitgangspunten van de Penitentiaire Beginselenwet, zoals humane bejegening, minimale beperkingen en veilige resocialisatie. Ook wordt verder ingegaan op de mogelijke gevolgen van noodzakelijk geachte beperkingen tijdens detentie. In onderhavig briefadvies gaat de RSJ enkel in op de voorgestelde wijziging van de Rspog en de vaststelling van de Regeling model huisregels EBI.

### Eerder RSJ advies over plaatsingscriteria in de EBI

In het briefadvies van 23 augustus 2018 is de RSJ ingegaan op de uitbreiding van criteria voor plaatsing in de EBI (Rspog).<sup>8</sup> De RSJ heeft toen gevraagd om verduidelijking van het criterium 'geen informatie over voortgezet crimineel handelen in detentie in de afgelopen zes maanden' en de betekenis daarvan voor de verlengingsbeslissing. Ook heeft de RSJ gewezen op de grote impact op de veiligheid en de effecten van het ontbreken van activiteiten dan wel contacten op het psychisch en lichamelijk welzijn van gedetineerden. In de EBI heeft goed gedrag geen invloed op versoepeling van het regime of het verwerven van vrijheden. Hoewel intensieve controle op contact met de buitenwereld inherent is aan de doelstellingen van het EBI-regime, adviseerde de RSJ om bij deze specifieke gedetineerden op individuele wijze, op een verantwoorde manier invulling te geven aan het resocialisatiebeginsel.

## 3. Inhoud wijzigingen

### 3.1 Rspog

Een vijftal artikelen van de Rspog wordt gewijzigd. De wijzigingen zien op de uitbreiding van de begripsbepaling 'maatschappelijk risico',<sup>9</sup> op de uitbreiding van de gronden waarop gedetineerden in de EBI worden geplaatst<sup>10</sup> en op de selectie en plaatsing van gedetineerden met een verhoogd vluchtrisico of maatschappelijk risico – zowel voor veroordeling in eerste aanleg<sup>11</sup> als onherroepelijk veroordeelden.<sup>12</sup> Tot slot worden de toetsingstermijnen voor het verblijf in de EBI gewijzigd.<sup>13</sup>

Vooraf de uitbreiding van de gronden waarop gedetineerden in de EBI worden geplaatst en de voorgestelde verlenging van de toetsingstermijn ten aanzien van het verblijf in de EBI verdienen nadere aandacht.

<sup>8</sup> *Advies Uitbreiding criteria voor plaatsing op de EBI*, Den Haag: RSJ 2018.

<sup>9</sup> Artikel 1 Rspog.

<sup>10</sup> Artikel 6 lid 1 sub c en d jo. lid 2 Rspog.

<sup>11</sup> Artikel 24 leden 1 en 2 Rspog.

<sup>12</sup> Artikel 25 leden 2 en 8 Rspog.

<sup>13</sup> Artikel 26 leden 3 en 4 sub a Rspog.



### 3.2 Regeling model huisregels EBI

Naast de wijziging van de Rspog acht de minister het noodzakelijk dat – ten aanzien van personen die op grond van de c- of d-grond<sup>14</sup> in de EBI verblijven – een verscherpt toezichtsregime in de huisregels van de EBI wordt opgenomen. Het verscherpte regime, zoals vormgegeven in de voorgenomen Regeling model huisregels, geeft invulling aan de op 6 juli 2022 aangenomen motie van Tweede Kamerlid Ellian.<sup>15</sup> Met het verscherpte toezichtsregime worden voornamelijk de contactmomenten die gedetineerden met de buitenwereld hebben (verder) beperkt en geregeld.

De RSJ merkt op dat de verscherpte toezichtsmaatregelen zoals deze in de Regeling model huisregels EBI zijn opgesteld, verschillen van de formulering van de maatregelen zoals deze in de toelichting op de wijziging Rspog zijn opgenomen. De RSJ heeft dit advies op de aan de RSJ voorgelegde Regeling model huisregels EBI gebaseerd en dus niet op de toelichting van de wijziging Rspog.

## 4. Overwegingen van de RSJ

### 4.1 Algemene overweging

#### Maatwerk voor de individuele gedetineerde

In de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) wordt gesproken over 'de gedetineerde'. Daarentegen wordt in de Rspog op diverse plaatsen de meervoudsvorm, 'gedetineerden', gebruikt. Deze collectieve benadering past niet bij de individuele benadering die de Pbw hanteert en bij het maatwerk dat is vereist in een individueel geval. Een gebrek aan de mogelijkheid tot maatwerk kan leiden tot 'overbeveiliging', waarbij mogelijk niet voldoende recht wordt gedaan aan een humane bejegening van de individuele gedetineerde. Het risico bestaat dat meer beperkingen worden opgelegd dan noodzakelijk. Dit is strijdig met de beginselen van minimale beperkingen en het noodzakelijkheidsvereiste.

### 4.2 Bespreking van de wijziging van de Rspog

#### Verruiming van de plaatsingsgronden voor de EBI

Onder de huidige regelgeving is plaatsing in de EBI op basis van de c-grond<sup>16</sup> slechts mogelijk als voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.<sup>17</sup> De minister stelt dat van plaatsing op de c-grond al sprake moet kunnen zijn bij een *vermoeden* hiervan en dus moet de c-grond hierop worden aangepast. Daarnaast dient volgens de minister een d-grond te worden toegevoegd zodat ook de gemeengevaarlijkheid van de gedetineerde aanleiding geeft hem in de EBI te plaatsen.

<sup>14</sup> Artikel 6 lid 1 sub c en d Rspog (nieuw).

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 24587, 844.

<sup>16</sup> Artikel 6 lid 1 sub c Rspog.

<sup>17</sup> RSJ 9 april 2021, R-20/16429/GB; RSJ 5 november 2020, R-20/7220/GB; RSJ 9 maart 2020, R-19/5625/GB.

Het gaat hierbij om het gevaar dat in algemene zin van de gedetineerde uitgaat. De voorgenomen d-grond is dan ook preventief van aard.<sup>18</sup>

Met de verruiming van de c-grond en de toevoeging van de d-grond wordt het gemakkelijker gedetineerden in de EBI te plaatsen dan dat nu het geval is. Door de wijziging en aanvulling van de gronden valt mogelijk een groot deel van de gedetineerden die (eerder) op de a- of b-grond in de EBI zijn geplaatst, nu ook onder de c- of d-grond. Binnen acht weken na inwerkingtreding van de wijzigingen worden de plaatsingsgronden van de gedetineerden die reeds in de EBI verblijven herzien.<sup>19</sup>

De RSJ is van oordeel dat de d-grond zoals deze in de wijziging is geformuleerd te algemeen van aard is. Door te spreken van 'een onaanvaardbaar maatschappelijk risico in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld' kan feitelijk iedereen die wordt verdacht van of is veroordeeld voor deelname aan een criminele organisatie in de EBI worden geplaatst zonder enige toetsing of afweging in het individuele geval. De term 'algemeen gevaar', zoals hiervan wordt gesproken in artikel 6, eerste lid, sub d Rspog, wordt in lid 2 van artikel 6 Rspog gedefinieerd. De rol van de verdachte dan wel veroordeelde in de organisatie of het moment van het ontstaan van de verdenking doet er blijkens deze bepaling kennelijk niet toe. De RSJ is van oordeel dat deze bepaling te vergaande consequenties heeft. Door het ontbreken van een noodzakelijkheids criterium lijkt geen enkele drempel te bestaan om de gedetineerde die voldoet aan de vereisten van de d-grond in de EBI te plaatsen. Overigens lijkt het op deze grond voorts vrijwel onmogelijk om weer uit de EBI te worden geplaatst. De RSJ adviseert dan ook de bepaling te herformuleren en hierin een belangenafweging op te nemen.

Ook wordt de term 'algemeen gevaar' in de formulering van de c-grond gehanteerd. In het tweede lid van artikel 6 van de Rspog wordt alleen 'onderdeel d' genoemd en niet ook 'onderdeel c'. Het is de RSJ onduidelijk welke betekenis aan de term algemeen gevaar in onderdeel c van artikel 6, eerste lid, van de Rspog toekomt. In de optiek van de RSJ dient duidelijk te worden gemaakt wat deze term in de c-grond betekent.

Verder wordt in de voorgenomen gewijzigde tekst over 'een vermoeden' en over 'de verdenking' gesproken.<sup>20</sup> Deze termen komen in het strafrecht vaker voor. In het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) zijn waarborgen opgenomen ten aanzien van de termen 'redelijk vermoeden van schuld'<sup>21</sup> en 'ernstige bezwaren'.<sup>22</sup> Hierbij zijn voorts termijnen gesteld waarbinnen een (redelijk) vermoeden of een verdenking moet worden getoetst door een officier van justitie of een rechter. Een dergelijke waarborg ontbreekt in deze regeling ten aanzien van het vermoeden en de verdenking in deze gronden. Het

<sup>18</sup> Toelichting wijziging Rspog, onder 'Algemeen'.

<sup>19</sup> Artikel II Regeling houdende de wijziging van de Rspog in verband met de wijziging van de regeling inzake de plaatsing in de EBI en de herbeoordeling hiervan en het uitsluiten van gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico van regionale plaatsing.

<sup>20</sup> Artikel 6 lid 1 sub c respectievelijk sub d Rspog (nieuw).

<sup>21</sup> Artikel 27 Sv.

<sup>22</sup> Artikel 67 Sv.

wordt de RSJ niet duidelijk of sprake moet zijn van een reeds aanhangige zaak of op welke termijn een zaak aanhangig moet worden gemaakt indien sprake is van een zo'n vermoeden of verdenking. Kortom, onduidelijk is wat de verhouding is tussen de termen 'het vermoeden' en 'de verdenking' in de Pbw tot een redelijk vermoeden van schuld als bedoeld in het Sv en de door de strafrechter aangenomen ernstige bezwaren. In het verlengde daarvan is het ook de vraag of de informatie uit de strafzaak relevantie heeft voor de door de beroepscommissie te nemen beslissing en, zo ja, over welke informatie uit die strafzaak de beroepscommissie van de RSJ beschikt.

Daarnaast roept de formulering van de c-grond in de voorgenomen wijziging een andere vraag op. Waar voorheen werd gesproken van een 'aanwijzing' (van voortgezet crimineel handelen) wordt in de wijziging een 'vermoeden' gehanteerd. Hoewel een nadere toelichting op deze wijziging ontbreekt, veronderstelt de RSJ dat hiermee wordt beoogd dat de beschikbare informatie minder sterk hoeft te zijn om iemand op de c-grond in de EBI te plaatsen. Echter, hiermee wordt afgeweken van de terminologie zoals die in het Sv wordt gebruikt. In het Sv is een aanwijzing minder zwaar dan een vermoeden. De RSJ acht het raadzaam deze wijziging te heroverwegen en om in terminologie aansluiting te zoeken bij die van het Sv.

#### Verruiming van de toetsingstermijn – art. 26 Rspog

Onder de huidige regelgeving besluit de selectiefunctionaris elke zes maanden over de verlenging of beëindiging van het verblijf van een gedetineerde in de EBI. Ook de eerste besluitvorming vindt na zes maanden plaats.<sup>23</sup> De selectiefunctionaris baseert zich hierbij op een schriftelijke (gedrags)rapportage van de directeur van de EBI. De directeur stelt een dergelijke rapportage telkens na vijf maanden op.<sup>24</sup>

In de voorgestelde wijziging van de Rspog wordt het besluitmoment van zes maanden naar een termijn van twaalf maanden gebracht. Dit geldt ook voor het eerste besluitmoment.<sup>25</sup> De termijn waarop de directeur de (gedrags)rapportage dient aan te leveren wordt in de wijziging bepaald op elf maanden.<sup>26</sup>

Voor de verlenging van de plaatsing op de EBI is, volgens de jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ, vereist dat de voorhanden zijnde informatie die aanleiding geeft tot de plaatsing in de EBI actueel, betrouwbaar en concreet is.<sup>27</sup> Het invulling geven aan deze eis is lastiger naarmate een gedetineerde langer in de EBI verblijft. Het verlengen van de toetsingstermijn naar een jaar lost dit probleem niet op. De RSJ is bovendien van oordeel dat de in de voorgenomen wijziging geformuleerde termijn te lang zijn. Temeer omdat sprake is van een generieke bepaling die geen ruimte laat voor een individuele afweging en maatwerk voor een individuele gedetineerde. Bovendien gaat een dergelijke verlenging voorbij aan het proportionaliteitsbeginsel en het noodzakelijkheidsvereiste. De RSJ adviseert het woord 'ten hoogste' aan de artikelen toe

<sup>23</sup> Art. 26 lid 3 Rspog.

<sup>24</sup> Art. 26 lid 4 sub a Rspog.

<sup>25</sup> Art. 26 lid 3 Rspog (nieuw).

<sup>26</sup> Art. 26 lid 4 sub a Rspog (nieuw).

<sup>27</sup> RSJ 20 juli 2022, R-22/26690/GB.



te voegen waardoor per gedetineerde een individuele afweging kan worden gemaakt en daarmee maatwerk wel mogelijk is.

#### 4.3. Vaststelling Regeling model huisregels EBI

Gedetineerden die in de EBI verblijven, zijn ten opzichte van hun medegedetineerden in minder beveiligde regimes reeds erg beperkt in bepaalde rechten. Zo verblijven zij in de EBI in aparte compartimenten, verrichten zij geen arbeid op arbeidszalen en luchten zij geïsoleerd van andere gedetineerden. Hierdoor hebben zij nagenoeg geen sociale contacten in detentie, anders dan met het PI-personeel. Gedetineerden in de EBI hebben net als andere gedetineerden het recht om te bellen met de buitenwereld en bezoek te ontvangen. Voor hen gelden echter wel andere normen qua tijd en aantallen. Met de voorgenomen vaststelling van de regeling model huisregels EBI worden deze reeds beperkte rechten verder ingeperkt. Ten aanzien van de individuele gedetineerde dient, gezien het strenge detentieregime, besluitvorming met betrekking tot dit regime op nauwkeurige en adequate wijze tot stand te komen.<sup>28</sup> Bovendien dient niet voorbij te worden gegaan aan de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de verscherpte toezichtsmaatregelen.

In zijn brief van 26 september 2022 aan de Tweede Kamer licht de minister de aan de RSJ voorgelegde wijzigingen toe.<sup>29</sup> Hierin stelt hij dat de huidige wet- en regelgeving niet langer afdoende zijn om de veiligheid voor de samenleving te waarborgen en dat maatregelen dienen te worden genomen.<sup>30</sup> Deze maatregelen gelden ten aanzien van gedetineerden die op de c- of d-grond in de EBI zijn geplaatst, omdat zij niet alleen gevaarlijk zijn bij ontvluchting, maar ook een gevaar voor de samenleving en de democratische rechtstaat zijn en ongecontroleerd contact hebben met de buitenwereld.<sup>31</sup> Volgens de minister zijn de mogelijkheden voor de directeur van de EBI om gedetineerden in hun contacten met de buitenwereld te beperken, in het licht van de toegenomen dreiging, niet langer voldoende. Hij stelt dat het maatschappelijk risico dat de gedetineerde vormt een beslissing op landelijk niveau moet zijn. Hiermee poogt hij te voorkomen dat de directeur van de EBI en diens personeel het doelwit van criminelen worden.<sup>32</sup> Door de aanpassing van de huisregels legt immers niet langer de directeur de extra, strengere maatregelen op, maar volgen deze van rechtswege uit de plaatsingsgrond waartoe namens de minister wordt besloten.<sup>33</sup>

De RSJ acht het van groot belang dat de huisregels niet worden gebaseerd op enkele recente incidenten, maar dat naar het bredere belang van alle in de EBI gedetineerde personen wordt gekeken, waarbij met een belangenafweging voor een aantal gedetineerden strengere regels zouden kunnen gelden en dat een toekomstbestendig

<sup>28</sup> L.J.J. Peters & S. Vanzan, Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2022/4.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 374.

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 374, p. 2.

<sup>31</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 374, p. 4.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 374, p. 2 en 3.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 374, p. 4 en 5.

beleid wordt opgesteld. Niet duidelijk wordt welk doel wordt beoogd of wat het probleem is dat met deze maatregelen wordt bestreden. De RSJ veronderstelt dat met de vaststelling van de Regeling model huisregels EBI wordt beoogd de veiligheid in zowel de PI als in de samenleving te vergroten. Het ontbreekt de Regeling model huisregels EBI echter aan een onderbouwing of en hoe deze verscherpte toezichtsmaatregelen hieraan bijdragen. De RSJ sluit niet uit dat de maatregelen juist een contraproductieve werking kunnen hebben.

Sinds mei 2022 is in een addendum op de huisregels van de EBI voorzien in bevoegdheden voor de directeur van de EBI waarin 'kan-bepalingen' tot het nemen van ingrijpende maatregelen zijn opgenomen.<sup>34</sup> Deze kan hij opleggen indien hij dat noodzakelijk acht voor een bepaalde gedetineerde. Tot deze ingrijpende maatregelen behoren ook de voorgelegde beperking van hoogstens één bezoeker per week en het verder beperken van telefoongesprekken, de duur hiervan en de taal waarin de gesprekken mogen worden gevoerd. Bovendien dient te worden opgemerkt dat alle gesprekken die door gedetineerden met externen worden gevoerd, reeds worden opgenomen, beluisterd en (waar nodig) vertaald. Daarnaast zijn de externe gesprekspartners gescreende personen.<sup>35</sup> Van ongecontroleerd contact met de buitenwereld is via deze contactmomenten dan ook geen sprake.

De ruimte die de directeur is toegekend om binnen zijn inrichting passende maatregelen te nemen, zal hem met de aanwijzing van de minister worden ontnomen. Hoewel de RSJ de noodzaak tot de mogelijkheid om de vergaande maatregelen op te kunnen leggen onderkent, acht de RSJ het niet noodzakelijk, en onwenselijk bovendien, dat deze maatregelen als generieke maatregelen worden verbonden aan plaatsing op de c- of de d-grond.

Verscherpte maatregelen kunnen, zoals gezegd, noodzakelijk zijn vanwege het gevaar dat een gedetineerde vormt voor de veiligheid in de PI en in de samenleving. Deze ernstige beperkingen kunnen echter grote impact hebben op een gedetineerde, zeker als deze gedurende een langere tijd worden opgelegd. Juist tijdens deze beperkingen zijn het professionele contact van medewerkers en de begeleiding vanuit de PI noodzakelijk hetgeen bijdraagt aan de relationele veiligheid binnen de EBI. Ook contacten buiten de PI, die stringent gemonitord en gecontroleerd worden, zijn van groot belang voor de gedetineerde, zeker als met deze contacten de relatie met het gezin kan worden onderhouden. De contacten met de buitenwereld hebben als het ware een ventiefunctie voor de gedetineerde. Dit is juist van belang voor zijn welzijn, gezien de grote beperkingen die in de EBI gelden. Doordat deze contacten volledig worden gemonitord, geeft het bovendien veel informatie over hoe het met de gedetineerde gaat en over de veiligheid. De directeur van de EBI en diens medewerkers kunnen professioneel inschatten wat nodig is in de begeleiding van de gedetineerde tijdens de opgelegde beperkingen. Maatregelen die mogelijk voor een korte termijn nodig worden geacht, gelden door de generieke koppeling aan de plaatsing op de c- of d-grond voor lange(re)

<sup>34</sup> Huisregels EBI en Addendum huisregels inzake eMates, mei 2022.

<sup>35</sup> Huisregels EBI en Addendum huisregels inzake eMates, mei 2022.





tijd en kunnen mede daardoor leiden tot negatieve effecten op de mogelijke resocialisatie in een latere fase.

Verder betwijfelt de RSJ ten zeerste of de voorgestelde wijziging om de beslissingsbevoegdheid bij de directeur weg te halen, leidt tot grotere veiligheid voor de directeur en diens personeel. Daarbij speelt mee dat een plaatsingsbesluit van de minister door de selectiefunctionaris voor een groot deel is gebaseerd op informatie van de directeur, die daarmee de facto een cruciale rol vervult bij de (verlenging van de) plaatsing in een EBI. Het van rechtswege laten gelden van het verscherpte toezichtsregime leidt tot een andere dynamiek tussen gedetineerden en de directeur die mogelijk juist contraproductief op de veiligheid werkt. Daarnaast staat generieke beperking van de contacten naar het oordeel van de RSJ op gespannen voet met de beginselen van humane bejegening en internationale mensenrechten.<sup>36</sup> Daarom dient terughoudend te worden omgegaan met het generiek invoeren van deze ingrijpende beperkingen.

Opgelegde beperkingen mogen niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk in relatie tot de gevaarstelling. De RSJ merkt voorts op dat een gedetineerde door de opgelegde beperkingen niet kan aantonen dat het risico dat van hem uitgaat zodanig is afgenomen dat deze ernstige maatregelen kunnen worden verminderd of opgeheven. De start van de maatregelen kan wellicht goed worden onderbouwd, maar het lijkt vrijwel onmogelijk voor een gedetineerde om aannemelijk te maken dat beperkingen kunnen worden beëindigd. Anderzijds leiden opgelegde beperkingen ook tot informatievermindering voor de PI. De externe contacten van de gedetineerde geven immers ook informatie over de veiligheid. Als die contacten worden beperkt, komt ook minder informatie binnen om risico's te kunnen inschatten en om de plaatsing in de EBI te onderbouwen.

De RSJ ziet op dit moment geen aanleiding tot het vaststellen van de Regeling huisregels EBI. De directeur kan nu al door hem noodzakelijk geachte beperkingen opleggen aan een gedetineerde. Het verplaatsen van de verantwoordelijkheid en het van rechtswege laten gelden van de verscherpte maatregelen leidt niet tot meer veiligheid voor de directeur van de EBI en diens personeel. Ingrijpende beperkingen die voor de korte termijn noodzakelijk worden geacht, kunnen op de lange termijn een negatief effect hebben op de gedetineerde en diens resocialisatieproces. Door de verscherpte toezichtsmaatregelen te koppelen aan plaatsingsgronden, duren deze echter voor de volledige duur van het verblijf in de EBI. Doordat deze beperkingen de spanning tussen de gedetineerden en het personeel hoger kunnen doen oplopen, wordt de veiligheid hierdoor niet gegarandeerd. De directeur moet in de optiek van de RSJ de aangewezen persoon blijven om in individuele gevallen vergaande beperkende toezichtsmaatregelen op te leggen én te beëindigen.

Mocht de minister toch besluiten tot vaststelling van de Regeling model huisregels EBI waardoor de extra verscherpte toezichtsmaatregelen automatisch gelden voor

---

<sup>36</sup> Bijvoorbeeld art. 8 EVRM.



gedetineerden op de EBI geplaatst op de c- of d-grond, dan adviseert de RSJ de volgende punten nader te bekijken.

#### Telefoongesprekken

In de huidige situatie kunnen gedetineerden tweemaal per week tien minuten bellen.<sup>37</sup> In de voorgenomen vaststelling Regeling model huisregels EBI wordt dit teruggebracht naar eenmaal tien minuten bellen per week. De telefoongesprekken kunnen alleen worden gevoerd met gescreende personen die zich op het moment van bellen op het aangewezen politiebureau dan wel in de aangewezen PI melden.

De RSJ heeft twijfels bij de haalbaarheid van het verscherpte toezicht waarbij de telefonische gesprekspartner zich op een politiebureau of in een PI moet melden. Die twijfels zijn van praktische aard: is voor dit bellen een speciale ruimte ingericht, is er voldoende personeel om de gesprekspartner op te vangen en te begeleiden, wie houdt toezicht op de tijd?

#### De omgang met kinderen en anderen met *family life*

De maatregel heeft ook het gevolg dat minder contact met kinderen en andere gezinsleden mogelijk is, dit leidt mogelijk juist tot meer ergernis en frustratie bij gedetineerden in de EBI en daarmee mogelijk tot verharding van gedrag. Zoals gezegd werkt verharding van gedrag contraproductief voor de veiligheid in de PI en stelt de RSJ dat het beperken van de contacten met de buitenwereld juist leidt tot meer spanning en druk op de relatie tussen de gedetineerde en het PI-personeel.

In de voorgelegde vaststelling van de Regeling model huisregels EBI is geregeld dat de gedetineerde maximaal één bezoeker per keer mag ontvangen. Indien de gedetineerde door een kind jonger dan veertien jaar wordt bezocht, mag hierbij ook één volwassene ter begeleiding mee. Het wordt de RSJ uit de tekst echter niet duidelijk of de gedetineerde meer kinderen tegelijk mag ontvangen en of die meerdere kinderen éénzelfde begeleider hebben of dat alle kinderen apart een begeleider moeten hebben.

De voorgenomen vaststelling van de regeling zoals die nu voorligt, is bovendien niet alleen van invloed op de rechten van de in de EBI verblijvende gedetineerden, maar ook op de rechten van hun kind(eren). Kinderen hebben op grond van nationaal én verdragenrecht recht op omgang met hun beide ouders.<sup>38</sup> Als gedetineerden eens per week de gelegenheid hebben om tien minuten te bellen, heeft dit vanzelfsprekend gevolgen voor het contact tussen de gedetineerde ouder en kind(eren). Dit geldt ook voor de eenpersoonsbezoekregeling. Voor andere personen met wie de gedetineerde *family life*<sup>39</sup> heeft, hebben de verscherpte toezichtsmaatregelen ook gevolgen. Bovendien acht de RSJ het niet in het belang van het kind als het kind zich telkens naar een politiebureau of een PI moet begeven om een paar minuten met zijn of haar ouder te kunnen bellen.

<sup>37</sup> Huisregels EBI.

<sup>38</sup> Artt. 8 EVRM, 3, 5 en 9 IVRK en 1:377a BW.

<sup>39</sup> Art. 8 EVRM.



Het is wenselijk meer differentiatie in de regeling aan te brengen, waardoor contact met de familie en het recht op *family life*<sup>40</sup> worden gewaarborgd. Zeker gezien het voornemen om eens per twaalf maanden te besluiten over het verlengen of beëindigen van het verblijf in de EBI is het van belang dat ten aanzien van het contact met gezinsleden een hardheidsclausule wordt opgenomen. Hiermee moet de directeur van de EBI de bevoegdheid krijgen van de standaard af te wijken indien de omstandigheden daarom vragen.

Verharding van het stelsel vermindert de veiligheid in de PI en zet de relatie tussen de gedetineerde en het PI-personeel verder onder druk. Daarmee zet de RSJ niet alleen vraagtekens bij de humaniteit van deze toezichtmaatregel, maar betwijfelt hij zeer of de veiligheid hierdoor beter wordt gegarandeerd.

---

<sup>40</sup> Family life kan op basis van de screening worden vastgesteld, criteria zijn reeds in de huisregels EBI opgenomen.



## 5. Samenvatting en aanbevelingen

### Maatwerk vereist in ieder individueel geval

Plaatsing van een gedetineerde in de EBI moet niet vooral zijn gebaseerd op de aard van de verdenking of van de veroordeling, maar op de noodzaak om de gedetineerde in dit zware regime te plaatsen. Als dit niet het geval is, bestaat het risico dat een zwaarder regime met meer beperkingen dan nodig is wordt opgelegd, hetgeen strijd kan opleveren met het noodzakelijkheidsvereiste, de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en van minimale beperkingen.

### Individuele belangenafweging bij verruiming van de plaatsingsgronden

De d-grond zoals deze in de wijziging is geformuleerd, is te algemeen van aard. Ook lijkt het onder deze grond onmogelijk om weer uit de EBI te komen. Verder wordt 'algemeen gevaar' ook in de formulering van de c-grond gehanteerd, maar daar wordt geen expliciete inhoud aan gegeven.

- Heroverweeg de formulering van artikel 6, tweede lid, van de Rspog en voeg hieraan een individuele belangenafweging toe, om het schijnbare automatisme te voorkomen.
- Verduidelijk welke betekenis toekomt aan het begrip 'algemeen gevaar' in artikel 6, eerste lid, sub c van de Rspog.

### Terminologie aanpassen en uniform gebruiken – artikel 6, eerste lid, sub c en d Rspog

In de voorgenomen gewijzigde tekst wordt over 'een vermoeden' en over 'de verdenking' gesproken. Aan deze termen dienen termijnen te worden gekoppeld waarbinnen een (redelijk) vermoeden of een verdenking moet worden getoetst door een officier van justitie of een rechter. Een dergelijke waarborg ontbreekt in deze regeling ten aanzien van het vermoeden en de verdenking in deze gronden. Waar voorheen werd gesproken over een 'aanwijzing' wordt in de wijziging een 'vermoeden' gehanteerd.

- Leg vast dat het vermoeden of de verdenking in het kader van een strafrechtelijk onderzoek van het Openbaar Ministerie nader wordt onderzocht en getoetst en binnen welke termijn dit dient te gebeuren.
- Heroverweeg de terminologie in de gewijzigde formulering van de c-grond en zoek aansluiting bij het Sv.

### Verlenging van de toetsingstermijn – artikel 26 Rspog

De voorgenomen gewijzigde termijnen zijn te lang. Sprake is van een generieke bepaling die geen ruimte laat voor maatwerk voor een individuele gedetineerde, waarmee wordt voorbijgegaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.

- Voeg de woorden 'ten hoogste' toe aan de artikelen om maatwerk mogelijk te maken.

### Vaststelling model huisregels EBI

De RSJ kan zich niet vinden in generieke toepassing van die maatregelen op alle gedetineerden die op de c- of d-grond in de EBI verblijven. Generieke toepassing maakt



inbreuk op het noodzakelijkheidsbeginsel en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast komt het recht op family life in het geding. Ook leidt de generieke toepassing van verscherpte maatregelen niet automatisch tot vergroting van de veiligheid binnen de PI.

- Zie af van de vaststelling van de voorgelegde Regeling model huisregels EBI en daarmee van de automatische koppeling van de verscherpte toezichtsmaatregelen aan de c- en d-grond.
- Neem, als wel tot vaststelling wordt overgegaan, een hardheidsclausule op die de directeur in de gelegenheid stelt van de generieke maatregelen af te wijken indien hij dat noodzakelijk en verantwoord acht.

#### Heroverweeg de snelle invoering van de huisregels EBI

De RSJ geeft de minister in overweging om de huisregels, met daarin extra beperkende maatregelen die de directeur van de EBI sinds mei 2022 kan opleggen, eerst gedurende enige tijd (minimaal een jaar), te laten toepassen om vervolgens te bezien of landelijke aanscherping noodzakelijk wordt geacht. Na afloop van deze proefperiode heeft het WODC zijn onderzoek naar het artikel 41bis regime in Italië afgerond zodat de uitkomsten hiervan ook in de verdere besluitvorming kunnen worden betrokken.

- Overweeg de huisregels eerst gedurende enige tijd (minimaal een jaar) te laten toepassen en evalueer de uitwerking hiervan. Betrek hierbij de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar het artikel 41bis regime in Italië.

Uiteraard is de RSJ graag bereid het advies nader toe te lichten indien hier behoefte aan bestaat.

Met vriendelijke groet,  
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming



Han Moraal  
Algemeen voorzitter



## Bijlage I



**Regeling** van de Minister voor Rechtsbescherming van XXXX, nr. XXXX houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de wijziging van de regeling inzake de plaatsing in de extra beveiligde inrichting en de herbeoordeling hiervan en het uitsluiten van gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico van regionale plaatsing

De Minister voor Rechtsbescherming,

Gelet op artikel 13, derde lid, en artikel 15, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet;

Gezien het advies van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming van XX, kenmerk XX;

Besluit:

### **Artikel I**

De Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel c, komt te luiden:

c. maatschappelijk risico: het risico dat de gedetineerde vormt voor de maatschappij, in termen van maatschappelijke onrust, algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen en de orde en de veiligheid binnen de inrichting;

B

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding 1. geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) komt de aanhef te luiden "In extra beveiligde inrichtingen worden gedetineerden geplaatst die:".

3. Het eerste lid (nieuw), onderdeel c, komt te luiden:

c. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van een vermoeden van algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen, wegens levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;

4. In het eerste lid (nieuw) wordt na onderdeel c een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde.



3. Na het eerste lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Een algemeen gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt in ieder geval verondersteld indien:

a. uit feiten of omstandigheden verkregen van het openbaar ministerie een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren;

b. een veroordeling heeft plaatsgevonden wegens een misdrijf of misdrijven als bedoeld in onderdeel a.

C

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het eerste lid wordt toegevoegd „, tenzij er sprake is van een gedetineerde die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormt”.

2. Aan het tweede lid wordt de volgende zin aan het slot toegevoegd:

In geval van gedetineerden die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormen, kan de selectiefunctaris vanwege dit risico periodiek tot overplaatsing besluiten.

D

Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt de volgende zin aan het slot toegevoegd:

In geval van gedetineerden die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormen, kan de selectiefunctaris vanwege dit risico periodiek tot overplaatsing besluiten.

2. Het achtste lid, komt te luiden:

8. Het zevende lid is niet van toepassing op:

a. arrestanten;

b. gedetineerden die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormen.

E

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. De selectiefunctaris neemt ambtshalve elke twaalf maanden een besluit omtrent de verlenging van het verblijf in een extra beveiligde inrichting. De eerste besluitvorming





over verlenging of beëindiging van het verblijf in een extra beveiligde inrichting vindt plaats twaalf maanden na de plaatsing van betrokkene in een extra beveiligde inrichting.

2. Het vierde lid, onder a, wordt "vijf maanden" vervangen door "elf maanden".

## **Artikel II**

1. Binnen acht weken na het moment van inwerkingtreding van onderhavige regeling worden de besluiten tot plaatsing van gedetineerden in de extra beveiligde inrichting op grond van artikel 6 oud, zoals dit artikel luidde voor inwerkingtreding van onderhavige regeling herbeoordeeld.

2. De in het eerste lid genoemde besluiten blijven van kracht totdat de herbeoordeling heeft plaatsgevonden.

## **Artikel III**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F. Weerwind



## Toelichting

### *Algemeen*

#### *Extra beveiligde inrichting (EBI)*

De aanpak van georganiseerde criminaliteit leidt tot een toename van een 'buitencategorie' personen binnen de penitentiaire inrichtingen. Deze gedetineerden worden verdacht van of zijn veroordeeld voor zware en georganiseerde criminaliteit. Ervaring leert inmiddels dat deze 'buitencategorie' en de criminele organisaties waar zij (verdacht van worden) deel vanuit (te) maken met hun macht en middelen meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker zijn dan andere gedetineerden. Scenario's waarmee steeds vaker rekening wordt gehouden zijn omkoping, chantage en het voort (willen) zetten van crimineel handelen. Gelet op de risico's die uitgaan van dergelijke gedetineerden is zo volledig als mogelijk toezicht noodzakelijk. Dit toezicht heeft onder meer tot doel om de toegang vanuit detentie tot het criminele netwerk te bemoeilijken en te voorkomen dat er via boodschappers en/of loopjongens binnen en buiten de inrichting crimineel handelen kan worden voortgezet. Plaatsing van deze gedetineerden in een normaal beveiligde inrichting levert te veel risico's op. Zelfs met het reeds bestaande stelsel van toezichts- en controlemaatregelen kan onvoldoende worden verhinderd dat deze groep gedetineerden hun criminele netwerken vanuit detentie blijven aansturen en/of crimineel handelen (willen) voortzetten vanuit detentie, al dan niet via tussenpersonen. Gedetineerden kunnen immers in contact komen met medegedetineerden voor wie niet vanzelfsprekend dezelfde toezichtmaatregelen gelden. Dat betekent dat via deze medegedetineerden ongecontroleerd contact met de buitenwereld mogelijk is. Gelet op de (maatschappelijke) risico's die van deze gedetineerden uitgaan, is het onaanvaardbaar dat zij worden geplaatst in een inrichting met een lager beveiligingsniveau dan de EBI. Het zou ernstige veiligheidsrisico's voor de samenleving opleveren. Plaatsing in de extra beveiligde inrichting (EBI) is derhalve aangewezen, waarbij ook vanwege een vermoeden van voortgezet crimineel handelen in detentie plaatsing in de EBI mogelijk dient te zijn (de zogenaamde c-grond). Gezien de uitspraken van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) inzake de c-grond is een dergelijke aanwending op dit moment slechts mogelijk indien het voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.<sup>41</sup> Een dergelijk strikte voorwaarde is vanuit een maatschappelijk veiligheidsoogpunt in relatie tot de verharding van het criminele milieu niet meer te verdedigen. De c-grond vergt dan ook aanpassing.

Naast de aanpassing van de c-grond wordt het aantal gronden voor plaatsing uitgebreid. Een nieuwe grond wordt toegevoegd waardoor plaatsing vanwege de dreiging die uitgaat van de rol en de positie van een gedetineerde in een crimineel netwerk, mogelijk zal worden.

Het Tweede Kamerlid Ellian heeft bij motie van 6 juli 2022 de regering opgeroepen om per direct een verscherpt toezichtsregime generiek ten aanzien van gedetineerden die zijn geplaatst in de EBI in te voeren.<sup>42</sup> Deze motie is aanvaard. Ik heb de Tweede Kamer aangegeven bij brief van ?? dat ik op de volgende wijze uitvoering aan deze motie geef.<sup>43</sup> Vanwege het toenemende gevaar, zoals hierboven is beschreven wordt een aanwijzing gegeven aan de directeur van de penitentiaire inrichting Vught om een verscherpt

<sup>41</sup> RSJ 9 april 2021, 20/16429/GB; RSJ 5 november 2020, R-20/7220/GB; RSJ 9 maart 2020, R 19/5625/GB.

<sup>42</sup> TK 2021-2022, 24587, nr. 844

<sup>43</sup> TK 2021-2022, 24597, nr. ??



toezichtsregime in de huisregels van de EBI op te nemen ten aanzien van de gedetineerden die in de EBI zijn geplaatst (mede) op grond van het gewijzigde respectievelijk nieuwe artikel 6, eerste lid onder c en d, van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Voor deze gedetineerden geldt op grond van de huisregels EBI het volgende generieke toezichtsregime:

- Deze gedetineerde wordt toegestaan eenmaal per week 10 minuten een of meer telefoongesprekken te voeren.
- Telefoongesprekken van deze gedetineerde worden alleen toegestaan met personen die zich op dat moment in een politiebureau of penitentiaire inrichting bevinden. Na de screening van de personen waarmee de gedetineerde aangeeft te bellen, wordt aangegeven vanuit welke inrichting of politiebureau het telefoongesprek tot stand wordt gebracht. Voor telefoongesprekken vanuit het buitenland zullen nadere regels worden vastgesteld.
- Bij bezoek voor deze gedetineerde wordt maximaal één persoon per bezoekmoment toegestaan.
- Bij bezoek voor deze gedetineerde met kinderen bestaat uit de begeleiding van maximaal één volwassene.
- Het is niet langer toegestaan voor deze gedetineerde in een telefoongesprek of tijdens een bezoek te spreken in een andere taal dan Nederlands of Engels, tenzij een gedetineerde evident beide talen niet machtig is.

Deze toezichtsmaatregelen zien niet op contact met geprivilegieerde personen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

Op grond van artikel II, tweede lid, van deze wijziging is als overgangsrecht opgenomen dat de plaatsing van gedetineerden in de EBI op welke grond (a, b of c grond) binnen 8 weken opnieuw wordt beoordeeld. Met de beoordeling wordt duidelijk gemaakt of de voortzetting van de plaatsing in de EBI kan worden gestoeld op de gewijzigde c-grond of de nieuwe d-grond. Is dat het geval dan vallen deze gedetineerden onder het generieke toezichtsregime dat op grond van de huisregels van de EBI is gekoppeld aan de gewijzigde c- en de nieuwe d-grond. Het kan ook zijn dat een gedetineerde die mede op grond van (oud) c-grond is geplaatst in de EBI, onder de gewijzigde omstandigheden niet meer in aanmerking komt voor plaatsing in de EBI vanwege de nieuwe c-grond. Alsdan is het nieuwe generieke toezichtregime op deze gedetineerde niet meer van toepassing. Met deze herbeoordeling wordt op een proportionele wijze maatwerk geleverd ten aanzien van de huidige bezetting in de EBI naar aanleiding van de vraag of het generieke toezichtsregime op hen van toepassing is. Korthedshalve verwijs ik naar de Regeling model huisregels Extra Beveiligde Inrichting waarin de aanwijzing aan de directeur van de EBI is opgenomen. De plaatsings- en verlengingsbesluiten van gedetineerden in de EBI, zoals deze zijn genomen voor inwerkingtreding van onderhavige wijziging, blijven van kracht tot het herbeoordelingsmoment. Uiterlijk binnen 2 maanden na inwerkingtreding van onderhavige regeling vindt de herbeoordeling plaats en worden de gedetineerden in de EBI hieromtrent geïnformeerd door middel van een besluit van de selectiefunctaris namens de Minister voor Rechtsbescherming.

Niet alleen de mogelijkheid tot plaatsing in de EBI behoeft aanpassing, ook ten aanzien van de verlenging van deze plaatsing is een wijziging aangewezen. Een signaal van vluchtgevaar en de dreiging van voortgezet crimineel handelen zijn over het algemeen niet binnen zes maanden verdwenen. Dat geldt ook voor de positie die iemand heeft binnen een crimineel netwerk. Met een langere termijn ontstaat er tevens meer tijd voor dossieropbouw vanuit politie en het Openbaar Ministerie (OM) en het monitoren van gedrag van de gedetineerde door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Derhalve wordt het halfjaarlijkse beoordelingsmoment voor verlenging van het verblijf in de EBI van



gedetineerde naar één jaar gewijzigd. In een onderzoek waartoe opdracht is verleend aan het WODC, wordt een vergelijking gemaakt met het Italiaanse 41bis regime. Daarin wordt onder meer onderzocht of plaatsing in de EBI gedurende de gehele voorlopige hechtenis tot de mogelijkheden behoort. De resultaten van dit onderzoek kunnen in de toekomst leiden tot nadere wijzigingen van de regeling.

#### *Gedetineerden met een verhoogd vlucht- en maatschappelijk risico*

Bij gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico (GVM-gedetineerden) is vastgesteld dat er een dreiging is in termen van ontvluchting, liquidatie, voortgezet crimineel handelen, radicalisering of een ander risico voor de orde en veiligheid in de inrichting of daarbuiten. Het betreft gedetineerden met relevante middelen (inclusief geld), macht en netwerken die ze kunnen inzetten. Dit maakt het noodzakelijk om bij de plaatsing van deze gedetineerden een aantal extra afwegingen te maken. Voorkomen moet worden dat gedetineerden uit hetzelfde criminele samenwerkingsverband of juist gedetineerden uit concurrerende netwerken worden samengeplaatst in dezelfde inrichting. Dit zou de orde en veiligheid binnen de inrichting in het geding brengen. Ook is het bij deze doelgroep van belang om gewenning aan het gebouw van de inrichting, aan interne procedures en aan personeel zoveel als mogelijk tegen te gaan. Tevens moet worden voorkomen dat deze gedetineerden een machtspositie verwerven in de inrichting. Om de mogelijkheid te bieden deze gedetineerden zo optimaal en verantwoord mogelijk te kunnen spreiden is het belang van regionaal plaatsen voor deze gedetineerden van ondergeschikte aard. Het beginsel van plaatsing in de regio komt voor GVM-gedetineerden dan ook te vervallen. Daarnaast wordt de selectiefunctionaris in de gelegenheid gesteld deze gedetineerden vaker over te plaatsen.

#### *Artikelsgewijze toelichting*

##### Onderdeel A

In artikel 1 is een beschrijving gegeven van het maatschappelijk risico. De definitie was te beperkt in die zin dat zij uitsluitend is gerelateerd aan maatschappelijke onrust als gevolg van een ontvluchtingsrisico. Bij de plaatsing van gedetineerden komt daarnaast echter betekenis toe aan het algemeen gevaar dat van de gedetineerde uitgaat voor de openbare orde of de veiligheid van personen, bijvoorbeeld indien sprake is van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. De wijziging in artikel 1 brengt dit tot uitdrukking en moet worden gezien in samenhang met de wijzigingen in artikel 6 (zie onderdeel B).

##### Onderdeel B

De wijzigingen in dit onderdeel zijn noodzakelijk om plaatsingen in de EBI mogelijk maken voor gedetineerden waarvan het vermoeden uitgaat dat zij een algemeen gevaar vormen voor de openbare orde of de veiligheid van personen wegens levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of vanwege de dreiging die uitgaat van de rol en positie van de gedetineerde in een crimineel netwerk. Als gevolg van de wijzigingen, bestaat artikel 6 thans uit twee leden. Het eerste lid bevat de gronden voor de plaatsing in de EBI. In onderdeel d. wordt een nieuwe grond toegevoegd. Het tweede lid geeft aan de nieuwe grond verdere invulling.

De zogenaamde c- grond behoeft aanpassing.-Plaatsing is thans ook mogelijk indien er sprake is van een vermoeden voor levensbedreigend of andere ernstige vormen van voortgezet crimineel handelen. Veelal speelt het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) een cruciale rol in het verzamelen van de informatie of er in voldoende mate



sprake is van een vermoeden die een plaatsing in de EBI rechtvaardigt. Met de wijziging is dus niet langer vereist dat er concrete aanwijzingen bestaan zijn voor voortgezet crimineel handelen. Gelet op de verharding binnen het criminele milieu, waarbij steeds ernstiger geweld niet wordt geschuwd, is intensieve controle noodzakelijk om ernstige misdrijven te voorkomen. Het stellen van de voorwaarde dat het voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk eerst plaatsvindt, stelt de samenleving voor te grote en te onaanvaardbare risico's. Zoals in de algemene toelichting hierboven al is aangegeven kan er niet worden volstaan met het reeds bestaande toezicht en controlemaatregelen van inrichtingen met een lager beveiligingsniveau, waardoor plaatsing in het zwaarste beveiligingsniveau noodzakelijk is.

De toevoeging van onderdeel d aan het eerste lid van artikel 6 leidt ertoe dat naast het bestaan van aanwijzingen voor voortgezet crimineel handelen, ook de gemeengevaarlijkheid van de gedetineerde tot plaatsing in de EBI-aanleiding kan geven. Deze gevaarlijkheid kan worden ontleend aan de feiten waarvoor een verdenking bestaat of een veroordeling heeft plaatsgevonden, de omstandigheden waaronder deze feiten zijn begaan of aan de persoonlijkheid van de gedetineerde. Aanleiding voor plaatsing is het gevaar dat van de gedetineerde in algemene zin uitgaat. Deze aanvullende grond heeft zo een preventief karakter.

Gedetineerden die een leidinggevende rol hebben binnen een crimineel samenwerkingsverband, of hiervan verdacht worden, worden geacht de beschikking te hebben over macht, geld en middelen. Ervaring leert dat deze gedetineerden indien zij de kans krijgen hun criminele handelen voortzetten. Een vermoeden van gemeengevaarlijkheid kan worden ontleend aan informatie van het GRIP of gedragingen van gedetineerden in detentie. Het vermoeden kan gebaseerd zijn op telefoongesprekken, financiële transacties, het ontvangen van bepaalde personen op bezoek, het ontlopen van opgelegde toezichtsmaatregelen, intimiderend gedrag tegenover andere gedetineerden. Dit gedrag, gecombineerd met de rol, status, macht en middelen van deze gedetineerde, maken dat een plaatsing in de EBI is te rechtvaardigen.

Daarnaast introduceert het tweede lid wanneer in iedere geval sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico als bedoeld in het nieuwe onderdeel d van het eerste lid. Het gaat dan om gevallen waarin een verdenking bestaat voor misdrijven die in georganiseerde verband worden gepleegd en die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Hiermee wordt verwezen naar de verdenking van misdrijven waarvoor Titel V van het eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering, de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk maakt of heeft gemaakt (Bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband). Ook bij een veroordeling voor dergelijke misdrijven, kan een vermoeden van gevaarlijkheid die tot plaatsing in de EBI aanleiding geeft, worden verondersteld. Plaatsingen van gedetineerden op grond van het eerste lid, onder d, in samenhang met het tweede lid van artikel 6 geschiedt op basis van informatie van het openbaar ministerie dat in het kader van strafrechtelijk onderzoek is verkregen. Deze informatie zal in beginsel via het GRIP aan DJI ter beschikking worden gesteld.

#### Onderdeel C en D

Bij de plaatsing van GVM-gedetineerden dient rekening te worden gehouden met de (on)mogelijkheden met betrekking tot plaatsing in dezelfde inrichting. Spreiding van dergelijke gedetineerden kan om verschillende redenen noodzakelijk worden geacht. Dit kan bijvoorbeeld vanwege een mogelijk schending van de orde en veiligheid in de inrichting door het samenplaatsen van gedetineerden uit concurrerende criminele



netwerken. Ook kan plaatsing van gedetineerden uit hetzelfde criminele netwerk niet verantwoord zijn wegens het risico op het gezamenlijk voortzetten van criminele activiteiten vanuit detentie. Daarbij brengt het samenplaatsen van gedetineerden uit hetzelfde criminele netwerk meer risico's mee op een bevrijding vanuit buiten. Op dit moment zijn GVM-gedetioneerden niet uitgesloten van regionale plaatsing waardoor een verantwoorde en noodzakelijke spreiding van deze gedetineerden niet (meer) tot de mogelijkheden behoort. Met de wijziging worden GVM-gedetioneerden uitgesloten van regionale plaatsing zoals verwoord in artikel 24, eerste lid, en artikel 25, zevende lid, van de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. Zo ontstaan meer mogelijkheden om GVM-gedetioneerden veilig en verantwoord te plaatsen. Waar mogelijk zal de selectiefunctionaris een GVM-gedetioneerde regionaal plaatsen. Dit is echter een belang dat ondergeschikt is. Pas als plaatsing bijvoorbeeld geen gevaren oplevert voor contacten met het (concurrerende) criminele netwerk, kan een GVM-gedetioneerde worden geplaatst in het arrondissement van vervolging of vestiging. Uiteraard wordt in het kader van nazorg samengewerkt met de gemeente waarnaar een GVM-gedetioneerde terugkeert, ook al is deze niet regionaal geplaatst vanwege veiligheidsaspecten.

Daarnaast wordt met onderhavige wijziging de selectiefunctionaris de mogelijkheid gegeven tot het regelmatig overplaatsen van GVM-gedetioneerden waardoor er meer mogelijkheden ontstaan voor een veilige plaatsing van alle GVM-gedetioneerden. Hiermee wordt gewenning aan het gebouw van de inrichting, interne procedures en aan personeel zoveel als mogelijk tegengegaan. Een langere periode in dezelfde inrichting geeft de gedetineerde de kans om informatie te verzamelen over het gebouw om bijvoorbeeld een ontsnappingspoging te plannen of informatie te verzamelen van personeel om daarmee over te gaan tot chantage of bedreiging. Voorts kunnen ze de tijd nemen om een netwerk op te bouwen in de inrichting. Gedetineerden kunnen dan een dusdanige machtspositie verwerven in een inrichting die een gevaar oplevert voor de orde en rust in de inrichting. De wijziging is zo vormgegeven dat er geen verplichting is gebruik te maken van deze bevoegdheid.

#### Onderdeel E

De huidige zesmaandelijke herbeoordeling van de plaatsing in de EBI wordt in de praktijk als niet passend ervaren gelet op het korte tijdsverloop tussen deze beslissingen. Er is onvoldoende tijd om een dossier op te bouwen, risico's te duiden en informatie in kaart te brengen. Dit te kort tijdsbestek hangt in grote mate samen met de steeds omvangrijkere strafrechtelijke onderzoeken. Hierdoor kan het vergaren, het uitlopen en het duiden van (nieuwe) informatie en het delen hiervan via het GRIP langere tijd in beslag nemen dan voor de beoordeling na zes maanden. Hierbij speelt ook mee dat in dergelijke onderzoeken vaak rechtshulpverzoeken uitstaan bij andere landen en de beantwoording hiervan lange(re) tijd in beslag neemt of personen die niet in Nederland verblijven dienen nog rogatoir gehoord te worden.

De ervaring leert daarnaast dat indien de gedetineerde beroep heeft ingesteld tegen zijn eerste plaatsing in de EBI dan wel de verlenging van zijn verblijf in de EBI de afhandeling van dit beroep, begrijpelijkerwijs, enige tijd in beslag neemt. Het risico bestaat dat, bij het starten van de besluitvormingsprocedure voor de tweede of de volgende verlenging, de uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ nog niet bekend is en derhalve niet kan worden meegewogen. De selectiefunctionaris beschikt dan niet over alle (noodzakelijke) informatie om een nieuwe beslissing te nemen.

Tot slot wordt gewezen op het volgende belang dat een belangrijke reden is voor onderhavige aanpassing. Signalen ten aanzien van vluchtgevaar of dreiging van



voortgezet crimineel handelen zijn niet vaak binnen zes maanden verdwenen. In dit kader moet worden bedacht dat de EBI het strengste beveiligingssysteem in detentie kent. Het enkele feit dat gedetineerden binnen deze setting geen ruimte krijgen om hun crimineel handelen voort te zetten, kan dan ook niet tot de conclusie leiden dat het risico daarop niet meer aanwezig is. Het leidt veeleer tot de conclusie dat het systeem werkt. Een te snelle uitplaatsing uit de EBI vergroot het risico dat deze gedetineerden te gemakkelijk de mogelijkheid krijgen contact te leggen met hun crimineel netwerk. De periode van een verblijf van zes maanden in de EBI is te kort om deze contacten te verbreken.

#### Artikel II: Overgangsrecht

Op grond van het eerste lid wordt binnen 8 weken na inwerkingtreding van onderhavige regeling de plaatsing van de gedetineerden in de EBI opnieuw beoordeeld teneinde te bezien op welke grond in het nieuwe systeem het verblijf in de EBI wordt voortgezet. Worden deze gedetineerden geplaatst op grond van de gewijzigde c- of de nieuwe d grond, dan is het generieke verscherpte toezichtregime, zoals opgenomen in de huisregels van de EBI, van toepassing. Immers geldt dit generieke toezichtsregime alleen voor die gedetineerden die op grond van de c- en d-grond in de EBI zijn geplaatst. Op deze wijze wordt maatwerk geleverd. Tot het moment van herbeoordeling blijven de plaatsings- en verlengingsbesluiten van gedetineerden in de EBI, genomen op basis van onderhavige regeling, zoals deze regeling luidde voor inwerkingtreding van onderhavige wijziging, hun gelding behouden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*

*F. Weerwind*



## Bijlage II







Bijlage

### **Huisregels voor de Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling**

*Generiek toezichtsregime voor gedetineerden geplaatst in de Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling op grond van artikel 6, eerste lid, onder d, van de Regeling selectie, plaatsing of overplaatsing van gedetineerden*

Teneinde levensgevaar zettend handelen vanuit de extra beveiligde inrichting te voorkomen gelden voor gedetineerden die op grond van artikel 6, eerste lid, c en onder d, van de Regeling selectie, plaatsing of overplaatsing van gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling zijn geplaatst de volgende (aanvullende) toezichtmaatregelen:

- De gedetineerde wordt toegestaan eenmaal per week 10 minuten een of meer telefoongesprekken te voeren.
- Telefoongesprekken van deze gedetineerde worden alleen toegestaan met personen die zich op dat moment in een politiebureau of penitentiaire inrichting bevinden. Na de screening van de personen waarmee de gedetineerde aangeeft te willen bellen, wordt aangegeven vanuit welke inrichting of politiebureau het telefoongesprek tot stand wordt gebracht. Voor telefoongesprekken vanuit het buitenland zullen nadere regels worden vastgesteld.
- Bij bezoek wordt maximaal één persoon per bezoekmoment toegestaan. Indien een kind onder de 14 jaar op bezoek komt bij deze gedetineerde, bestaat de begeleiding uit één volwassene.
- De gedetineerde geeft 48 uur voorafgaande aan het telefoongesprek of het bezoek aan in welke taal hij het telefoongesprek wenst te voeren.

In het najaar van 2022 is de c- grond gewijzigd en is de d-grond aan dit artikel toegevoegd. Deze generieke toezichtmaatregelen zijn van toepassing op de gedetineerden die op deze gronden in de EBI zijn geplaatst. Op deze wijze wordt maximaal toezicht uitgeoefend om te voorkomen dat deze gedetineerden vanuit de EBI in staat zijn hun criminele netwerk aan te sturen. Grondslag voor deze toezichtmaatregelen zijn de artikelen 38 en 39 van de Penitentiaire beginselenwet. Deze toezichtmaatregelen zien niet op contact met geprivilegieerde personen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

Daarnaast kunnen nog separaat andere toezichtmaatregelen bij besluit van de directeur van de Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling worden opgelegd, indien daartoe aanleiding bestaat. Ook is het mogelijk dat de directeur van de EBI besluit ten aanzien van gedetineerden die zijn geplaatst in de EBI op grond van de a- en/of de b-grond, het hierboven beschreven verscherpt toezichtregime van toepassing te verklaren. Het gedrag van deze gedetineerden biedt dan hiervoor aanleiding.

*Artikel 6, eerste lid, onderdeel c en d, en het tweede lid, Regeling spog*

*1. In extra beveiligde inrichtingen kunnen gedetineerden worden geplaatst die:*  
*c. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van een vermoeden van algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen, wegens levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;*

*d. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde.*

*2. Een algemeen gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt in ieder geval verondersteld indien:*



- a. uit feiten of omstandigheden verkregen van het openbaar ministerie een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren;*
- b. een veroordeling heeft plaatsgevonden wegens een misdrijf of misdrijven als bedoeld in onderdeel a.*

*De Minister voor Rechtsbescherming,*

*F. Weerwind*

