



Dienst Justitiële Inrichtingen

Hoofdkantoor - Concernstaf Uitvoeringsbeleid

RSJ	
IN	15 DEC. 2006
Nummer	

Bestuur
P M
Secr. T + A
P N P

Postadres: Postbus 30132, 2500 GC Den Haag

Aan de algemeen voorzitter van de Raad voor
Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
T.a.v. de heer prof. dr. P.B. Boorsma
Postbus 30137
2500 GC DEN HAAG

Bezoekadres:
Terminal Zuid
Schedeldoekshaven 101
2511 EM Den Haag
Telefoon (070) 3 70 27 00
Fax (070) 3 70 29 21

Onderdeel	afdeling Juridische Zaken	Bij beantwoording de
Contactpersoon	mr. J.A.M. de Jong	datum en ons kenmerk
Doorkiesnummer(s)	25 22	vermelden. Wilt u slechts
E-mail	jeroen.de.jong@dji.minjus.nl	één zaak in uw brief
Datum	7 december 2006	behandelen.
Ons kenmerk	5453651/06/DJI	
Uw kenmerk	CR35/1039465/06/AGvB/TvV	
Onderwerp	advies inzake de bijzondere opvang voor terroristen	

Geachte heer Boorsma,

Bij brief van 25 september 2006 zond u mij uw advies over de voorgestelde wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de bijzondere opvang voor terroristen, die op 18 september 2006 in werking trad.

De Raad heeft in mijn adviesaanvraag aanleiding gezien mij te adviseren om de bijzondere opvang voor terroristen niet in te voeren omdat de doelstellingen van de regeling kunnen worden gerealiseerd onder handhaving van de bestaande regelgeving. Alvorens in te gaan op uw overige opmerkingen naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen, zal ik eerst ingaan op dit centrale onderdeel van het advies van de Raad.

Bijzondere opvang voor terroristen

De huidige vorm en omvang van terroristische dreiging, de bestrijding daarvan en de gevolgen voor de bejegening van personen die als gevolg hiervan gedetineerd raken binnen het gevangeniswezen, zijn nieuw. Dit vraagt om nieuw beleid, toegesneden op de Nederlandse situatie. Dit beleid dient de uitvoerende instanties in deze enerzijds de nodige houvast te bieden bij de uitvoeringspraktijk. Diezelfde uitvoeringspraktijk dient echter ook de nodige ruimte te hebben om in te spelen op onverwachte en soms zeer snelle ontwikkelingen waar zij in het kader van terrorismebestrijding mee kan

worden geconfronteerd. Daarbij geldt onverkort dat de betrokken gedetineerden op humane en veilige wijze hun vrijheid wordt ontnomen.

De bijzondere opvang voor terroristen is een gevolg van de maatregelen die mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mijn voorganger hebben aangekondigd naar aanleiding van het actuele dreigingsbeeld waarover de Tweede Kamer bij brief van 29 september 2005 is geïnformeerd¹. Teneinde het gevaar van radicalisering en rekrutering in gevangenen te beperken heeft het kabinet, daartoe geadviseerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en op basis van de informatie afkomstig van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst besloten tot een algemene beleidslijn om de detentie van personen met een terroristische achtergrond te concentreren in een beperkt aantal inrichtingen.

Dit biedt de mogelijkheid om per individu een regime op maat te kunnen ontwikkelen alsook om speciaal hiervoor opgeleid en geïnstrueerd personeel in te zetten. Deze concentratie kan niet op andere wijze worden bereikt dan door middel van de voorgestelde wijziging van de regelgeving die in deze een uitvloeisel van politieke besluitvorming vormt.

Dit betekent uiteraard niet dat andere oplossingen ondenkbaar zouden zijn.

Het valt echter niet te ontkennen dat het concentreren van - kortweg - terroristische gedetineerden, voorkomt dat zij niet-terroristische medegedetineerden in de gevangenis kunnen rekruteren voor terroristische doeleinden en dat niet-terroristische gedetineerden door hen worden geradicaliseerd. Deze laatsten verblijven immers in een andere afdeling c.q. inrichting. In die zin draagt de voorgestelde wijziging van de regeling naar men mag verwachten bij aan de realisering van dit beoogde doel. Bovendien kan op deze wijze worden voorkómen dat een boodschap van radicalisering buiten de inrichting wordt verspreid, al dan niet via een medegedetineerde die daarmee niet in verband wordt gebracht of die niet is verdacht van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Of dit uiteindelijk zo is, zal de praktijk uit dienen te wijzen. Daartoe zal de bijzondere voorziening worden geëvalueerd.

Ik ben met u van mening dat de benaming Terroristen Afdeling de lading wellicht niet helemaal dekt. Daarmee kan bovendien een ongewenst stigmatiserend effect ontstaan voor aldaar verblijvende gedetineerden die niet als terrorist aangemerkt kunnen worden. Ik zal mij daarom beraden op een

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 754, nr. 31.

andere naam. In het navolgende zal ik omwille van de duidelijkheid nog wel uitgaan van de terminologie in de huidige regeling.

Rechtmatigheid van het regime

Onderlinge contacten

In het kader van de rechtmatigheid van het regime merkt de Raad op dat de regeling niet duidelijk is over de mate waarin de gedetineerden op een terroristenafdeling onderlinge contacten kunnen onderhouden en dat het vooralsnog onduidelijk is in welke mate de gedetineerden in een individueel regime zullen verblijven.

Alle gedetineerden op de Terroristen Afdeling verblijven in een individueel regime. De afdeling is daartoe conform artikel 19, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) aangewezen. Het kenmerk van ieder individueel regime is dat de directeur op grond van artikel 22, tweede lid, Pbw, de mate bepaalt waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. De onderhavige regeling is niet het juiste instrument waarmee deze duidelijkheid kan worden geboden, juist, omdat het hier een wettelijk geattribueerde bevoegdheid betreft van de directeur van de inrichting. Deze heeft daarmee de nodige speelruimte om op afdelingsniveau te bezien welke gedetineerden al dan niet gemeenschappelijk met (bepaalde) anderen aan activiteiten kunnen deelnemen. De Terroristen Afdeling wijkt in dit opzicht niet af van hetgeen gebruikelijk is bij het voeren van een individueel regime conform artikel 22, tweede lid, Pbw. Wanneer gemeenschappelijke activiteiten gedurende een bepaalde periode of met bepaalde andere gedetineerden niet mogelijk zijn, laat dit uiteraard de deelname op zichzelf aan activiteiten onverlet, bijvoorbeeld ook samen met het personeel.

Plaatsing van minderjarigen; samenplaatsen met volwassenen

De Raad plaatst kanttekeningen bij de samenplaatsing van jeugdigen en volwassenen op de Terroristen Afdeling.

De werkelijkheid leert helaas dat terrorisme geen verschijnsel is dat zich in zijn uitingsvormen beperkt tot volwassenen. Het gewijzigd artikel 16 van de regeling beoogt minderjarigen met een terroristische achtergrond gescheiden op te vangen van minderjarigen die deze achtergrond niet hebben en die verblijven in een inrichting voor de bijzondere opvang van psychologisch onvolwassenen (JOVO). Deze scheiding dient bij uitstek gezien te worden in het licht van de bescherming van deze laatste groep minderjarigen die geacht

kan worden in versterkte mate vatbaar te zijn voor rekrutering en radicalisering.

Voor zover de minderjarigen van zestien jaar of ouder met een terroristische achtergrond vallen onder de criteria van artikel 16 van de regeling worden zij op de Terroristen Afdeling ondergebracht.

Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat in de goedkeuringswet van het door de Raad genoemde Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVKR) in artikel 2 een voorbehoud is gemaakt bij artikel 37, onder c, inhoudende "dat deze bepaling niet belet dat op kinderen in de leeftijd van zestien jaar of ouder het volwassenenstrafrecht kan worden toegepast, indien aan in de wet te bepalen criteria is voldaan.". Dit omvat eveneens de toepassing van de Pbw op deze categorie minderjarigen en plaatsing in voorzieningen waar ook volwassen gedetineerden verblijven.

Samenplaatsen van verdachten en veroordeelden en samenplaatsing van mannen en vrouwen

De Raad merkt terecht op dat de Pbw in bijzondere gevallen de mogelijkheid biedt om een inrichting tegelijkertijd als huis van bewaring en gevangenis aan te wijzen en in gevallen van bijzondere opvang met een landelijke functie mannen en vrouwen gezamenlijk in een inrichting onder te brengen.

Ik meen dat in het onderhavige geval van een dergelijke bijzondere situatie sprake is. Het gevaar van radicalisering en rekrutering in gevangenissen dient beperkt te worden, hetgeen gerealiseerd kan worden door de detentie van personen met een terroristische achtergrond te concentreren. Dat rechtvaardigt de beleidsmatige keus om af te wijken van het in de Pbw gehanteerde uitgangspunt dat huizen van bewaring van gevangenissen worden onderscheiden en dat mannelijke van vrouwelijke gedetineerden gescheiden worden ondergebracht.

Overigens biedt het individueel regime de mogelijkheid om niettemin zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de scheiding tussen onveroordeelden en veroordeelden. Bovendien maakt het individueel regime een situatie mogelijk die vergelijkbaar is met de mogelijkheid die wordt geschapen door artikel 11, vierde lid, Pbw. Dit artikel houdt in dat vrouwen en mannen die gescheiden zijn ondergebracht niettemin in de gelegenheid kunnen worden gesteld om gezamenlijk aan activiteiten deel te nemen.

Rechtmatigheid van de selectie en plaatsing

Selectiecriteria, onderdelen a en b van artikel 20

De Raad wijst de plaatsing in een individueel regime op basis van een algemeen criterium dat niet is gelegen in de persoon van de gedetineerde af. Plaatsing in een individueel regime werd, aldus de Raad, tot dusver alleen op grond van persoonskenmerken toegepast. Bovendien worden volgens de Raad de selectiecriteria voor de extra beveiligde inrichting (ebi) en de landelijke afdeling voor beheersproblematische gedetineerden (labg) terloops verruimd omdat deze in belangrijke mate zijn gegrond op de selectiecriteria voor het individueel regime.

Met de Raad erken ik dat de selectiecriteria voor het individueel regime tot dusver waren gelegen in de persoon van de gedetineerde. Ik heb in eerder in mijn reactie echter al opgemerkt dat de huidige vorm en omvang van terroristische dreiging, de bestrijding daarvan en de gevolgen voor de bejegening van personen die als gevolg hiervan gedetineerd raken binnen het gevangeniswezen nieuw zijn. Dit vraagt om nieuwe oplossingen.

De selectie op basis van de verdenking van of de veroordeling voor een terroristisch misdrijf is gebaseerd op de ervaring dat van deze gedetineerden het gevaar van radicalisering en recruterende uitgaat. Van een dergelijke situatie is voorheen nooit sprake geweest, maar de tijden zijn veranderd. Daar waar ik ervoor kies deze gedetineerden te concentreren, ben ik ook gehouden deze plaatsingscriteria helder en duidelijk in de regeling op te nemen.

De ebi en de labg kennen eigen selectiecriteria die niet worden beïnvloed door de onderhavige wijziging van (artikel 11 van) de regeling. De wijziging maakt slechts mogelijk dat op de Terroristen Afdeling een regime van individuele gemeenschap wordt gevoerd.

Overigens sluit het selectie criterium voor de Terroristen Afdeling aan bij het bepaalde in artikel 14, tweede lid, Pbw, waarin wordt bepaald dat de bijzondere opvang kan samenhangen met de leeftijd, de persoonlijkheid, de lichamelijke of de geestelijke gezondheidstoestand van de gedetineerden, alsmede met het delict waarvoor zij zijn gedetineerd. De wijziging van artikel 11 heeft in die zin slechts tot gevolg dat ik in staat ben in deze vorm van bijzondere opvang het door mij gewenste individueel regime te voeren.

Selectiecriteria, onderdeel c van artikel 20

De Raad merkt op dat onduidelijk is op basis van welke gegevens

gedetineerden kunnen worden geselecteerd omdat zij voor of tijdens hun detentie radicale boodschappen hebben verspreid en dat het verkondigen en verspreiden van een radicale boodschap niet vanzelfsprekend een bedreiging voor de (openbare) orde en veiligheid meebrengt.

De achtergrond van dit artikelonderdeel is erin gelegen dat het verkondigen of verspreiden van een radicale boodschap geacht wordt bij te dragen aan radicalisering en eventueel rekrutering binnen het gevangeniswezen. Radicalisering en rekrutering kunnen geacht worden in strijd te zijn met de orde en veiligheid binnen de inrichting, maar kunnen ook uitstraling hebben naar de openbare orde en veiligheid. Vandaar dat ook deze gedetineerden op basis van de wijziging van de regeling geconcentreerd op de afdeling worden ondergebracht. De praktijk zal uitwijzen op basis van welke gegevens geconcludeerd kan worden dat van het verkondigen of verspreiden van een radicale boodschap sprake is, maar in ieder geval moet sprake zijn van een dergelijke boodschap. Dat is een duidelijke toetsingsnorm.

Een belangrijk deel van de wettelijke beperkingen die gedetineerden worden opgelegd, is gebaseerd op de invulling van algemene orde- en veiligheidscriteria, zonder dat de Pbw of aanverwante regelgeving daarvoor exacte toetsingscriteria biedt. De praktijk laat zien dat in beklag-, bezwaarschrift- en beroepsprocedures de ruimte daarvoor is gevonden. Mocht de praktijk laten zien dat de door mij beoogde concentratie van genoemde doelgroep illusoir wordt, dan zal ik tot aanscherping van de criteria overgaan.

Plaatsing en verlenging; vergelijking met de ebi.

De Raad meent dat de Terroristen Afdeling nauwe overeenkomsten vertoont met de ebi en dat daarom een vergelijking met de plaatsings- en verlengingsprocedure van de ebi voor de hand ligt.

Ik deel niet de visie van de Raad dat de Terroristen Afdeling nauwe overeenkomsten vertoont met het regime van de ebi, net zomin als andere inrichtingen of afdelingen waar een individueel regime wordt gevoerd. De ebi kent zeer strenge regimaire veiligheidsmaatregelen die in belangrijke mate gericht zijn op het voorkómen van vluchtgevaar en gijzelingen. Dat is op de Terroristen Afdeling in veel mindere mate aan de orde. Een gedetineerde die is verdacht van of veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf die voldoet aan de ebi-criteria wordt niet op de Terroristen Afdeling, maar in de ebi geplaatst. Daarom is bewust niet gekozen voor aansluiting met de plaatsings- en verlengingsprocedure van de ebi, maar wordt de werkwijze gevolgd zoals die ook geldt voor andere uitgebreid beveiligde inrichtingen. De regelgeving blijft

in dat opzicht consistent. Ik licht mijn keuze in het licht van uw advies echter graag nader toe.

Met de Terroristen Afdeling wordt beoogd het gevaar van radicalisering en rekrutering in gevangenissen te beperken. Daartoe is de afdeling bewust niet als een ebi, maar als een uitgebreid beveiligde inrichting aangewezen. Omdat de onderdelen a en b van artikel 20 kunnen worden aangemerkt als statische criteria (verdenking van of veroordeling voor een terroristisch misdrijf) heeft een beslissing van een selectie-adviescommissie in die gevallen weinig tot geen toegevoegde waarde. Dat geldt ook voor een halfjaarlijkse herbeoordeling.

Waar het gaat om de toepassing van onderdeel c van artikel 20 is in mindere mate sprake van een statische criteria. Tijdens detentie in een andere inrichting of na verloop van enige tijd binnen de Terroristen Afdeling kan bijvoorbeeld worden gezien in hoeverre de in het verleden verkondigde boodschap van radicalisering nog vergt dat het verblijf van de betrokken gedetineerde op de Terroristen Afdeling dient te worden gecontinueerd. Daarom wordt de situatie iedere twaalf maanden herbeoordeeld en neemt de selectiefunctionaris ambtshalve een besluit omtrent de verlenging van het verblijf in de Terroristen Afdeling. Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open. Over de termijn van twaalf maanden is uiteraard discussie mogelijk, maar uit het oogpunt van eenheid en consistentie van regelgeving heb ik gekozen voor een aansluiting bij de termijnen die gelden voor de controle van bezoek en telefooncontacten op grond van de artikelen 38 en 39, Pbw.

Naar aanleiding van uw advies heb ik besloten dat de selectiefunctionaris zich in deze laat adviseren door een adviescommissie, bestaande uit een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie, een vertegenwoordiger van het Korps Landelijke Politiediensten en een gedragsdeskundige. Na de voorziene evaluatie kan worden bezien of opname van deze adviescommissie in de regelgeving noodzakelijk is.

Rechtmatigheid en doelstelling

In het algemeen merkt de Raad op dat de onderbouwing wordt gemist van het uitgangspunt dat de bijzondere opvang effectief en noodzakelijk is ter voorkoming van radicalisering tijdens de detentie. De Raad wijst op de situatie in ons omringende landen en op het belang van nader onderzoek.

In reactie hierop verwijs ik naar hetgeen ik over de bijzondere opvang in algemene termen eerder in deze brief heb opgemerkt. Ik deel het standpunt

van de Raad op het punt van nader onderzoek omdat over de effecten van al dan niet bijzondere opvang van terroristen weinig bekend is.

Ik zeg dan ook gaarne toe dat ik de bijzondere opvang binnen een termijn van drie jaar zal evalueren.

Resocialisatie en detentiefasering

De Raad benadrukt dat het regime op de Terroristen Afdeling zich ook dient te richten op resocialisatie en vraagt zich af waarom de termijn voor de detentiefasering is beperkt tot een strafrestant van een jaar.

Uiteraard kunnen de activiteiten die op de Terroristen Afdeling worden verricht gericht zijn op resocialisatie, al dient daarbij, gelet op de doelgroep en het gevoerde individueel regime, een bescheiden ambitieniveau te worden gehanteerd. Ik onderschrijf met de Raad ook het belang van detentiefasering. Voor wat betreft de termijn van een jaar licht ik nader toe dat aansluiting is gezocht bij de termijn die voor algemeen verlop wordt gehanteerd in artikel 14, eerste lid, van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. De minimumtermijn van vier maanden sluit aan bij de ontwikkelingen op dit punt in het kader van Detentie en Behandeling op Maat. Bij de evaluatie van de bijzondere opvang kan worden bezien of deze termijnen adequaat zijn.

Gemeenschappelijke activiteiten

De Raad wijst op het gevaar van isolationsfolter bij strikte toepassing van het individueel regime en daarmee samenhangende langdurige solitaire detentie.

In reactie daarop merk ik op dat het uitgangspunt van het regime op de Terroristen Afdeling geen langdurige solitaire detentie behelst. Mocht in bijzondere gevallen toch sprake zijn van de noodzaak van langdurige solitaire detentie, dan behoort het tot de reguliere verantwoordelijkheid van de directeur ook zorg te dragen voor het psychisch welzijn van de op de afdeling verblijvende gedetineerden. Indien geïndiceerd kan dat een reden vormen voor tijdelijke uitplaatsing naar een andere bijzondere voorziening.

Algemene bekendheid en maatschappelijke consequenties

De Raad acht het risico van hogere status en verhoogd martelaarschap van de op de Terroristen Afdeling geplaatste gedetineerden niet denkbeeldig.

Op voorhand ben ik van mening dat het belang van het beperken van het gevaar van radicalisering en rekrutering in gevangenis zwaarder weegt dan de door de Raad gesignaleerde risico's in deze. Niettemin kan de evaluatie van

de bijzondere opvang uitwijzen in hoeverre de door de Raad genoemde risico's zich daadwerkelijk manifesteren en of dat op termijn tot een andere opvang van de doelgroep zou moeten leiden.

Incidentele opmerkingen

Artikel 11

Gelet op hetgeen ik eerder heb opgemerkt over artikel 11, zie ik geen toegevoegde waarde in gerubriceerde onderdelen van dit artikel. De woorden 'van het plegen' na 'de aard van het delict' kunnen niet komen te vervallen, omdat de gedetineerde niet verdacht wordt van een delict, maar van het plegen daarvan. Wel zal ik de suggestie van de Raad overnemen om de term 'plegen' te vervangen door de term 'begaan', bij de eerstvolgende wijziging van de regeling.

Artikel 16

Gelet op mijn toelichting terzake de plaatsing van minderjarigen op de Terroristen Afdeling ga ik ervan uit dat de bezorgdheid van de Raad op het punt van de vermeende plaatsing van minderjarigen op deze afdeling vanaf 13 tot 15 jaar is weggenomen.

Artikel 26a

De suggestie van de Raad zal ik overnemen bij eerstvolgende wijziging van de regeling.

Artikel 26b

De suggestie van de Raad zal ik overnemen bij eerstvolgende wijziging van de regeling.

Conclusie

Op de afzonderlijke onderdelen van de conclusie ben ik in mijn reactie gemotiveerd ingegaan. Uw Raad verschilt met het kabinet en met de bij de problematiek van terrorisme betrokken overheidsinstanties van mening over de mogelijkheden die concentratie van terroristen kan bieden bij de beperking van het gevaar van radicalisering en rekrutering in gevangenis. Een weloverwogen oordeel dient mede te worden gebaseerd op een gedegen evaluatie van daarmee opgedane ervaringen.

Omdat het hier gaat om een vrij recent en in het Nederlandse gevangeniswezen tot dusver onbekend fenomeen acht ik deze evaluatie van de door mij getroffen bijzondere voorziening in het bijzonder van belang.

Het advies van de Raad heeft mij inzicht gegeven in de vele vragen die zich na deze nieuwe ontwikkeling laten stellen en ik heb met respect voor de mening van de Raad gepoogd de nadere achtergronden van de bijzondere voorziening nader uiteen te zetten.

De Minister van Justitie,

A handwritten signature in blue ink, consisting of the initials 'E. D. M.' followed by a stylized flourish.