



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

Datum	20 juni 2024	Uw kenmerk	5392244
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	5463899

Onderwerp Advies wijziging Regeling spog i.v.m. het eerder doorplaatsen van gedetineerden uit de TA

Geachte heer Weerwind,

Op 13 mei jl. heeft de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) een adviesaanvraag over de wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) ontvangen in verband met het eerder doorplaatsen van gedetineerden uit de Terroristen Afdeling (TA) naar een reguliere afdeling van een penitentiaire inrichting. Met dit advies reageert de RSJ op deze aanvraag.

1. Inhoud van de wijziging Rspog

De wijziging van artikel 26a Rspog verruimt de mogelijkheid tot doorplaatsing van gedetineerden uit de TA naar een reguliere afdeling aan het einde van hun detentie, in het belang van een geleidelijke terugkeer naar de maatschappij. Gedetineerden die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht jaar of meer kunnen met deze wijziging vanaf achttien maanden voor het einde van de detentie in aanmerking komen voor doorplaatsing, bij een minimumstrafrestant van vier maanden. Dat was voorheen mogelijk met een strafrestant van ten hoogste twaalf maanden. De verruiming geldt niet voor gedetineerden die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van minder dan acht jaar; zij kunnen met een strafrestant van ten hoogste twaalf maanden doorgeplaatst worden, met een minimumstrafrestant van vier maanden. Doorplaatsing gebeurt alleen indien dit veilig wordt geacht.

Aan de uitsluitingsgronden voor doorplaatsing wordt een grond toegevoegd, namelijk dat de gedetineerde niet in aanmerking komt voor doorplaatsing als hij niet actief deelneemt aan zijn resocialisatie of niet openstaat voor begeleiding of interventies (artikel 26a, tweede lid onder d Rspog). In de toelichting staat dat de gedetineerde niet deelneemt aan

zijn resocialisatie als hij bijvoorbeeld arbeid weigert te verrichten. Op grond van artikel 20a, aanhef en onder c Rspog blijft het mogelijk om reeds uit de TA doorgeplaatste gedetineerden terug te plaatsen.

De voorgestelde wijziging volgt op het RSJ-advies *Toenemende beveiliging in breder perspectief* (2023) en het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid *Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland* (2022).¹ De RSJ benadrukte in zijn advies onder meer het belang van maatwerk in beveiliging en het belang van een geleidelijke terugkeer van de gedetineerde vanuit de TA naar de samenleving. In mei 2024 is de *Rapportage integrale aanpak terrorisme 2024* van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verschenen, waarin onder meer wordt ingegaan op de detentie en re-integratie van TA-gedetineerden.² De RSJ heeft kennisgenomen van deze rapportage.

2. Advies

Algemeen

De RSJ constateert dat er positieve ontwikkelingen zijn geweest sinds de oprichting van de TA in 2006, toen het strenge regime en de bejegening op de TA vooral waren gericht op de orde en veiligheid van de inrichting en het voorkomen van verdere verspreiding van ideologische denkbeelden onder gedetineerden. Inmiddels wordt ook het gevaar van verspreiding binnen de TA onderkend. Gedetineerden, die spijt hebben en zich willen losmaken van een bepaalde ideologie, kunnen zich niet onttrekken aan de invloed van gedetineerden die nog altijd volledig achter hun politieke of religieuze idealen staan.³ Sinds 2016 wordt binnen de muren van de TA voorzien in enige differentiatie.⁴ De RSJ constateert echter ook dat een zorgvuldige en heldere procedure ontbreekt voor de resocialisatie van de individuele TA-gedetineerde. De RSJ is dan ook nog steeds van mening dat de detentie op de TA, die thans automatisch plaatsvindt op grond van het (terroristisch) delict, niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk. Bij plaatsing op de TA mogen bovendien niet méér beperkingen worden opgelegd dan strikt noodzakelijk vanuit veiligheidsoverwegingen. De RSJ kan zich voorstellen dat na een bepaalde periode op de TA de risico's die uitgaan van een gedetineerde voldoende kunnen worden ingeschat en dat op basis daarvan wordt besloten tot doorplaatsing naar een andere of reguliere afdeling. Een generieke regeling voor doorplaatsing naar een lichter regime past niet bij de diversiteit van de TA-gedetineerden.

¹ In de beleidsreactie op het RSJ-advies werd deze wijziging van de Rspog al aangekondigd, *Kamerstukken II, 2022/23, 24587, nr. 902*.

² NCTV, *Rapportage integrale aanpak terrorisme 2024*, Den Haag: NCTV 2024, p. 27-33, Bijlage bij: *Kamerstukken II 2023/24, 29754, nr. 713*.

³ Inspectie Justitie en Veiligheid, *De Terroristen Afdelingen in Nederland*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2019. P. 43.

⁴ R. Kats, B. de Graaf & P. Jacobs, 'Terroristen in detentie. Een overzicht van de ontwikkelingen en discussie over de terroristenafdelingen in Nederland, 2004-2022', *Justitiële Verkenningen* 2022, afl. 3, p. 11-12, 18-19.



Hierna wordt ingegaan op het belang van differentiatie in beveiliging, de onderbouwing van de verruiming van de regeling voor een beperkte doelgroep en de nieuwe voorwaarde voor doorplaatsing vanuit de TA naar een lichter regime.

Belang van differentiatie in beveiliging

De RSJ mist een onderbouwing voor de voorgestelde regeling dat gedetineerden die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht jaar of meer vanaf achttien maanden voor het einde van de detentie in aanmerking kunnen komen voor doorplaatsing, bij een minimumstrafrestant van vier maanden. De RSJ heeft eerder juist aangegeven dat differentiatie in beveiliging zou moeten plaatsvinden op grond van het risico dat van de individuele gedetineerde uitgaat. Dat geldt ook voor de doorplaatsing naar een lichter regime. Gedetineerden worden op de TA-afdeling geplaatst op grond van een verdenking van of een veroordeling voor het plegen van een delict met een terroristisch motief, dus op grond van de aard van het delict en niet op grond van het veiligheidsrisico dat van de gedetineerde uitgaat. Dat betekent dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen TA-gedetineerden als het gaat om veiligheidsrisico's.⁵ Onder TA-gedetineerden zijn er bijvoorbeeld leiders en volgers, dominante personen en kwetsbare en beïnvloedbare mensen. Om netwerkvorming en groepsdruk te voorkomen is het van belang de zogenaamde volgers/kwetsbaren uit de groep te halen en in een ander regime te plaatsen, bijvoorbeeld aan de hand van een periodieke toets op het veiligheidsrisico van de individuele gedetineerde.⁶ De TA-gedetineerden die verhard zijn, kunnen langer op de TA blijven en hebben specifieke begeleiding nodig. De RSJ mist hier maatwerk en een traject dat recht doet aan de resocialisatie van individuele gedetineerden. Juist door vrijheden te verlenen met het vereiste toezicht kan worden getoetst of meer ruimte verantwoord is. Ook sluit de voorgestelde regeling voor doorplaatsing niet aan bij de regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). TA-gedetineerden die in beginsel in aanmerking komen voor v.i., komen daar niet (tijdig) aan toe omdat zij pas op een later moment in de tijd in aanmerking komen voor doorplaatsing naar een lichter regime.

Onderbouwing verruiming regeling voor beperkte doelgroep

De voorgestelde verruiming van de regeling voor doorplaatsing is slechts van toepassing op TA-gedetineerden die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht jaar of meer. Gedetineerden op de TA die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan acht jaar komen niet in aanmerking voor de regeling, omdat dit zou "leiden tot een te korte detentie op de TA rekening houdend met de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling". De RSJ is van mening dat dit geen valide argument is om de regeling beperkt toe te passen. Doorplaatsing en voorwaardelijke invrijheidstelling zijn immers

⁵ F. Thijs e.a., 'Violent and Nonviolent Terrorist Suspects: a Comparative Analysis Based on Data from the Netherlands', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2024, 30, p. 63–83. F. Thijs, E. Rodermond, & E.R. Kleemans, 'Pathways of Foreign Fighters: An In-Depth and Comparative Study Based on Dutch Probation Files', *Studies in Conflict & Terrorism* 2023.

⁶ Het Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) heeft in 2017 al aanbevolen gebruik te maken van een risicotaxatie bij plaatsing en het uitvoeren van periodieke beoordelingen van die plaatsingen, CPT 2017, p. 26, [CPT publishes report on the Netherlands - CPT \(coe.int\)](#). Zie ook de aanbeveling in het rapport van Amnesty International uit 2017, Amnesty International Netherlands & Open Society Foundations, *Inhuman and unnecessary. Human rights violations in Dutch high-security prisons in the context of counterterrorism*, Amnesty International 2017, p. 60.



twee verschillende regelingen. Eerdere doorplaatsing van een gedetineerde met een gevangenisstraf van minder dan acht jaar, kan juist een positief effect hebben op de resocialisatie van de gedetineerde. Bij gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. is dit waardevol als voorbereiding op de daadwerkelijke (voorwaardelijke) invrijheidstelling.⁷ Voor gedetineerden die niet in aanmerking komen voor v.i., bijvoorbeeld omdat zij geen verblijfsrecht in Nederland (meer) hebben, is een langere periode in een lager beveiligd regime van belang als voorbereiding op een 'kale' terugkeer in de samenleving na detentie.⁸ Als bij deze gedetineerden geen resocialisatie plaatsvindt en de terugkeer naar het land van herkomst niet gerealiseerd kan worden, kan dit grote risico's opleveren voor de nationale veiligheid.⁹

Nieuwe voorwaarde voor doorplaatsing

De voorwaarde van artikel 26a, tweede lid onder d Rspog is nieuw: een gedetineerde komt niet in aanmerking voor doorplaatsing als deze niet actief deelneemt aan zijn resocialisatie of niet openstaat voor begeleiding of interventies. Deze voorwaarde vormt een extra drempel voor doorplaatsing naar een lichter regime. De RSJ begrijpt dat het uitgangspunt is dat de gedetineerde verantwoordelijkheid neemt voor zijn resocialisatie. Echter, niet iedere gedetineerde is in staat om actief deel te nemen aan zijn resocialisatie. Sommigen willen wel maar kunnen niet. De RSJ stelt voor om de voorwaarde aan te passen en 'die niet actief deelneemt aan zijn resocialisatie' te vervangen door 'die niet bereid is mee te werken aan zijn resocialisatie'.¹⁰

Uit de toelichting bij de conceptregeling wordt overigens niet duidelijk wat wordt verstaan onder 'niet deelnemen aan zijn resocialisatie'.

Volgens de toelichting kan het 'niet deelnemen aan zijn resocialisatie' bestaan uit het weigeren om arbeid te verrichten. Dat is echter in strijd met de beroepsrechtspraak van de RSJ. Het verrichten van arbeid in detentie is niet langer een verplichting.¹¹ Een gedetineerde die geen arbeid wil verrichten omdat hij die tijd wil gebruiken om te studeren moet dat niet kunnen worden tegengeworpen.¹² Een persoonsgerichte

⁷ Volgens de Aanwijzing OM zijn gedetineerden die zijn veroordeeld voor een terroristisch delict niet per definitie uitgesloten van v.i.. Het Adviescollege voorwaardelijke invrijheidstelling beoordeelt een verzoek van deze gedetineerden voor v.i. Gedetineerden die geen verblijfsrecht (meer) hebben (bijvoorbeeld omdat het Nederlanderschap is ontnomen) zijn wel uitgesloten van v.i., Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling (2021A001) van het College van procureurs-generaal d.d. 26 juni 2021, *Stcrt.* 2021, 33409.

⁸ Door het ontbreken van de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling is er geen sprake van een geleidelijke terugkeer naar de samenleving waarbij de gedetineerde kan re-integreren.

⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland*, Den Haag: IJenV 2022.

¹⁰ De RSJ begrijpt dat deze voorwaarde is toegevoegd omdat TA-gedetineerden niet in aanmerking komen voor het systeem van promoveren en degraderen in het kader van de Wet straffen en beschermen.

¹¹ Op grond van artikel 47 Pbw en artikel 3 Regeling arbeid gedetineerden, Wet straffen en beschermen, *Stb.* 2020, 224 en Wijziging van onder meer de Regeling arbeid gedetineerden, *Stcrt.* 2021, nr. 28357.

¹² Zie RSJ 29 augustus 2022, 21/24256/GA en RSJ 13 december 2023, 22/30459/GA over het actief deelnemen aan resocialisatie: Ondanks het feit dat de arbeidsverplichting is vervallen, is verrichten van arbeid een belangrijk punt voor promotie naar een plusprogramma. Het gaat erom dat de gedetineerde gewenst gedrag laat zien, dat wil zeggen de bereidheid om mee te werken aan een geslaagde terugkeer in de samenleving. Dat kan hij laten zien met arbeid of studie, puc.overheid.nl/rsj

benadering staat voorop en dit betekent dat bijvoorbeeld het volgen van een studie ook een re-integratiedoel kan zijn.

Technische opmerking

In artikel 26a, tweede lid Rspog worden de voorwaarden voor doorplaatsing genoemd. Hier wordt onder b gesproken over een *verhoogd* maatschappelijk risico bij ontvluchting. De RSJ vraagt zich af in hoeverre de term 'verhoogd' correspondeert of moet corresponderen met artikel 5 Rspog. Volgens die bepaling kunnen in uitgebreid beveiligde inrichtingen of afdelingen gedetineerden worden geplaatst die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormen. In de nieuwe plaatsingscriteria voor de Afdeling Intensief Toezicht (AIT) (consultatieversie) wordt gesproken over een 'hoog' risico. De RSJ gaat ervan uit dat het 'verhoogd' risico in artikel 5 Rspog ook zal worden gewijzigd in een 'hoog' risico. Derhalve gaat de RSJ ervan uit dat het in artikel 26a, tweede lid onder b, Rspog ook gaat om een 'hoog' risico.

3. Aanbevelingen

De RSJ komt tot de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor een meer persoonsgerichte benadering in de beveiliging met periodieke toetsing van het veiligheidsrisico van de individuele TA-gedeteneerde en maak doorplaatsing op grond daarvan mogelijk.
2. Zorg ervoor dat de regeling van doorplaatsing niet resulteert in een beperking van de v.i.-regeling.
3. Pas artikel 26a, tweede lid onder d, Rspog aan en vervang de zinsnede 'die niet actief deelneemt aan zijn resocialisatie' door 'die niet bereid is mee te werken aan zijn resocialisatie'. Geef in de toelichting nader aan wat wordt verstaan onder 'niet meewerken aan zijn resocialisatie'.

De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de RSJ,



Han Moraal
Algemeen voorzitter

