

Vergaderjaar 2022–2023

29 911 Bestrijding georganiseerde criminaliteit

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

24 587 Justitiële Inrichtingen

Nr. 374

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2022

De ondermijnende gevolgen van de internationale georganiseerde (drugs)criminaliteit zijn voelbaar in onze wijken, waar liquidaties plaatsvinden op klaarlichte dag en waar kwetsbare jongeren het criminele circuit in worden getrokken. Ze zijn te voelen op het platteland, waar drugsafval in de natuur wordt gedumpt en waar (brand)gevaarlijke drugslabs zich nestelen. Ook in kwetsbare economische sectoren, zoals het vastgoed en in de digitale en financiële wereld, worden de gevolgen soms pijnlijk zichtbaar.

Maar ook het gevangeniswezen ziet zich geconfronteerd met gedetineerden met enorme macht en middelen die geen methode lijken te schuwen om hun criminele praktijken vanuit detentie voort te zetten en/of te ontsnappen. Zeer ernstig of dodelijk geweld wordt daarbij niet geschuwd. Daar waar dergelijk geweld zich traditioneel richtte op afrekeningen binnen het criminele milieu blijken deze zich nu steeds vaker te richten op vertegenwoordigers en hoeders van de democratische rechtsstaat. Politici, rechters, officieren van Justitie, advocaten, politiemensen, journalisten, maar ook medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn steeds vaker het doelwit van bedreigingen, intimidatie en geweld door geharde criminelen.

Recente ontwikkelingen laten zien dat het huidige wet- en regelgevend kader tekort schiet en dat er meer nodig is. Daarom neem ik maatregelen op korte, middellange en langere termijn die zorgen voor een solide wetgevend kader om criminelen een stap voor te blijven. Op dit moment worden waar nodig alle juridisch mogelijke maatregelen getroffen jegens individuele EBI-gedetineerden. Ik maak op korte termijn het EBI-regime standaard strenger voor al de gedetineerden die er geplaatst zijn wegens zware georganiseerde misdaad of ondermijnend/levensbedreigend voortgezet crimineel handelen. Dat kan binnen 3 maanden. Ondertussen werk ik aan wetgeving die beperkingen mogelijk maakt die onder de huidige Penitentiaire beginselenwet niet mogelijk zijn. Dat betreft bijvoorbeeld het standaard verbieden van communicatie tussen bepaalde

gedetineerden of visueel toezicht op gesprekken in de EBI tussen een gedetineerde en zijn advocaat. Tevens slaan wij internationaal de handen ineen tegen een internationaal opererende georganiseerde criminaliteit.

Met de ondermijningsmiddelen die bij Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nrs. 1 en 2) beschikbaar zijn gesteld voert het kabinet de strijd tegen voortgezet crimineel handelen tijdens detentie en berechting ook financieel verder op. In 2023 is hiervoor een investering van 34 miljoen euro beschikbaar, vanaf 2024 wordt dit een structurele investering van ruim 24 miljoen euro.¹

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, over de genomen maatregelen en de plannen voor wijziging van wet- en regelgeving.

Tevens informeer ik u met deze brief over de wijze waarop ik invulling geef aan de motie die is ingediend door het lid Ellian (VVD) van uw Kamer², welke door uw Kamer is aangenomen op 14 juli jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 10, item 29)

Tot slot nodig ik de leden van uw Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid uit voor een besloten technische briefing over de Extra Beveiligde Inrichting (EBI).

Grenzen aan huidige wet- en regelgeving en te nemen maatregelen

Wanneer een lid van de zware georganiseerde misdaad in detentie zit, mag en moet de samenleving erop kunnen vertrouwen dat deze gedetineerde niet meer in staat is om een gevaar voor die samenleving te vormen. Alle betrokken onderdelen van de strafrecht- en executieketen spannen zich ten volle in om deze opgave waar te maken. Zij lopen daarbij echter tegen de grenzen van de huidige wet- en regelgeving aan. Hoewel regelgeving het weliswaar mogelijk maakt om vrijheden van gedetineerden verregaand te beperken om redenen van de veiligheid van de maatschappij of de orde en veiligheid in de inrichting, vereist het wel een stevige motivering op basis van concrete informatie. Kwetsbaar is dat die informatie vaak pas komt nadat zich al een incident heeft voorgedaan. Voor het gros van de gedetineerden in Nederland is deze aanpak afdoende. Maar voor bepaalde leden van de zware georganiseerde misdaad dient naar mijn mening een ander uitgangspunt te worden gehanteerd. Gelet op de macht en middelen waarover deze criminelen beschikken, dient er op voorhand vanuit te worden gegaan dat zij iedere mogelijkheid tot contact en communicatie met de buitenwereld zullen gebruiken om hun criminele praktijken voort te zetten en daarbij ernstig intimiderende en levensbedreigende activiteiten buiten de inrichting niet zullen schuwen. Daarom dienen hen op voorhand zo min mogelijk contact- en communicatiemogelijkheden te worden geboden. Voor deze gedetineerden kan de afweging van het maatschappelijk risico niet alleen aan de directeur van de desbetreffende inrichting worden gelaten: dit dient een beslissing te zijn op landelijk niveau. Niet in de laatste plaats is daarbij voor mij ook de bescherming van de medewerkers die in deze hoogbeveiligde regimes werken van belang. Door de huidige systematiek van het opleggen van beperkingen door de vestigingsdirecteur zelf, kunnen zij een doelwit worden van de criminelen om zo druk op te bouwen om de opgelegde beperkingen op te heffen.

¹ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 2.

² Kamerstuk 24 587, nr. 844.

Momenteel kunnen directeuren van penitentiaire inrichtingen op individueel niveau orde- en toezichtsmaatregelen treffen om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie tegen te gaan. Directeuren ontvangen via zogeheten GRIP-rapportages informatie van politie en justitie, op basis waarvan zij gemotiveerd maatregelen treffen.³

Indien er bijvoorbeeld bij de politie aanwijzingen zijn dat er misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om te telefoneren, worden er beperkingen opgelegd en kan door de directeur telefonisch contact (al dan niet met specifieke personen) tijdelijk worden verboden. Prioriteit hebben daarbij uiteraard gedetineerden die zijn geplaatst in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), de Afdelingen Intensief Toezicht (AIT) of gedetineerden die zijn aangemerkt als gedetineerden met een hoog vlucht- en maatschappelijk risico (zogeheten GVM-gedetineerden).

Deze mogelijkheden zijn, in het licht van de toegenomen dreiging, echter niet voldoende. De volgende extra maatregelen wil ik in drie stappen treffen:

A. Aanpassing van de plaatsingsregeling EBI

Door aanpassing van regelgeving wordt het mogelijk om aan de «kopstukken» die onderdeel uitmaken van de zware georganiseerde misdaad standaard extra maatregelen op te leggen als zij in de EBI worden geplaatst. Deze kopstukken mogen nog maar één keer per week bellen (dit was 3 keer). De personen met wie ze willen bellen moeten zich bovendien melden en identificeren op een door DJI aangewezen locatie. Daarnaast mogen deze gedetineerden nog maar één persoon per week op bezoek krijgen.⁴ Dit waren drie personen per week. Ik verwacht dat deze maatregel binnen drie maanden kan worden ingevoerd maar zet alles op alles om deze eerder in te laten gaan.

B. Voor sommige gedetineerden is dit nog steeds onvoldoende om de dreiging af te wenden. Daarom breng ik met spoed een wetsvoorstel in procedure waarmee ik op individueel niveau sterkere en nog verdergaande beperkingen kan opleggen dan nu onder de Penitentiaire beginselenwet mogelijk zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het volledig stilleggen van telefooncontacten of het geheel verbieden van schriftelijke correspondentie met bepaalde personen.⁵ Zo wordt extra beveiliging mogelijk wanneer de veiligheid van de samenleving ernstig in het geding is. Ik verwacht dat dit spoedeisende wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2023 bij uw Kamer kan worden ingediend.

C. Versterking van het juridisch instrumentarium voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, door het verkrijgen van wetenschappelijke inzichten en best practices uit het buitenland. Ik verwacht uw Kamer hierover in het derde kwartaal van 2023 te kunnen informeren.

Ik licht deze maatregelen hieronder nader aan u toe.

A. Aanpassing van de plaatsingsregeling EBI

De Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) vormt het juridisch kader op basis waarvan gedetineerden in een

³ Het GRIP is een team binnen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Het GRIP werkt onder gezag van het OM. Het doel van het GRIP is het optimaliseren van de samenwerking tussen het OM, de politie en de DJI door het verbeteren en kanaliseren van de informatie-uitwisseling in het kader van de handhaving van orde en veiligheid in de onder de DJI ressorterende inrichtingen en de Dienst Vervoer en Ondersteuning, waaronder mede wordt begrepen het tegengaan van gevaar voor vlucht, en het bevorderen van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten.

⁴ Kinderen vormen een uitzondering, zij worden begeleid door maximaal één volwassene.

⁵ Contacten tussen de gedetineerde en raadsman zijn hiervan uitgezonderd.

bepaald regime worden geplaatst.⁶ Hierin zijn ook de gronden voor plaatsing in de EBI opgenomen.

Kort gezegd zijn er op dit moment twee hoofdgronden voor plaatsing in de EBI:

- Een extreem vlucht- en maatschappelijk risico (A- en B-grond);
- Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie met een grote maatschappelijke impact (C-grond).

In de brief van 22 november 2021 heeft mijn voorganger aangegeven dat hij, gelet op de huidige dreiging, deze plaatsingsgronden te smal vindt.⁷

Ik ben het daarmee eens en pas daarom de regelgeving aan, zodat plaatsing in de EBI ook mogelijk wordt bij:

- De dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk (D-grond).⁸ Dit betekent dat een verdenking van of veroordeling voor misdrijven die in georganiseerd verband zijn beraamd of gepleegd en een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, voldoende aanleiding kan vormen voor plaatsing in de EBI.

Daarnaast wordt de C-grond aangepast waardoor plaatsing op deze grond niet pas mogelijk is bij een concrete *aanwijzing* voor voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, maar reeds op grond van een *vermoeden*.⁹

Gedetineerden die op de C- en/of D-grond zijn geplaatst, zie ik als de «kopstukken» waarnaar de motie van het lid Ellian verwijst.¹⁰ Deze mensen zijn niet alleen gevaarlijk bij ontvluchting (A-grond en B-grond), zij vormen ook een gevaar voor de samenleving en de democratische rechtsstaat als zij in de EBI verblijven en ongecontroleerd contact kunnen leggen met de buitenwereld.

Op mijn aanwijzing wordt voor de categorie gedetineerden die op de C- en/of D-grond in de EBI worden geplaatst een aanpassing van de huisregels doorgevoerd. Dit geldt ook voor gedetineerden waarvan de plaatsing op de C- en/of D-grond wordt verlengd. In de huisregels wordt opgenomen dat op een gedetineerde die op basis van deze gronden in de EBI is geplaatst, de extra maatregelen zoals beschreven in de motie van het lid Ellian *standaard* van toepassing zijn.¹¹

Voor deze gedetineerden geldt dan dat zij:

- 1 x per week 10 minuten mogen bellen;
- alleen mogen bellen naar personen die zich op dat moment hebben gemeld en geïdentificeerd bij een door DJI aangewezen locatie;
- 1x per week maximaal één bezoeker mogen ontvangen.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011558/2021-12-01>

⁷ Kamerstukken 29 911 en 29 279 en 24 587, nr. 339.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ «Overwegende dat in de ebi nu diverse kopstukken van de criminele organisatie van Ridouan Taghi zijn gedetineerd, die er alles aan doen om hun criminele organisatie vanuit detentie voort te zetten».

¹¹ De maatregel in de motie om een gedetineerde niet langer toe te staan een andere taal dan Nederlands of Engels te spreken, tenzij een gedetineerde evident beide talen niet machtig is, is niet in die precieze vorm uitvoerbaar vanwege het potentieel discriminatoire karakter. In plaats daarvan wordt een variant uitgevoerd, namelijk dat van tevoren moet worden doorgegeven in welke taal wordt gesproken, zodat kan worden voorzien in een tolk.

Door deze aanpassing legt de directeur deze maatregelen niet meer zelf op maar volgen deze uit de plaatsingsgrond waartoe namens mij wordt besloten. Daarmee wordt een juiste verdeling van verantwoordelijkheden tussen de directeur en mij bewerkstelligd.

Bovendien komt dit de veiligheid van directie en medewerkers ten goede. De beperkingen zijn immers aan de plaatsingsgrond gekoppeld en niet meer aan individuele besluiten van de vestigingsdirecteur, waarin deze per gedetineerde afzonderlijk moet motiveren waarom deze beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn. Tegen de plaatsing inclusief plaatsingsgrond en onderbouwing kan een gedetineerde bij mij bezwaar aantekenen.

Bovengenoemde aanpassing van de Rspog is in concept gereed. Deze is, zoals gebruikelijk, voor advies voorgelegd aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De RSJ heeft acht weken om hierop te reageren, maar gelet op de urgentie heb ik de RSJ gevraagd om dit zo snel mogelijk ter hand te nemen. Daarna kan worden besloten tot publicatie van de Rspog en inwerkingtreding van de huisregels. Na inwerkingtreding van de regeling wordt de plaatsingsgrond van alle gedetineerden die op dat moment in de EBI verblijven, herbeoordeeld.

Ik benadruk nogmaals dat in de tussentijd ten aanzien van de beschreven kopstukken individueel extra maatregelen worden opgelegd als de situatie daarom vraagt en voor zover de huidige regelgeving dit toelaat.

Met deze aanpassing geef ik grotendeels uitvoering aan de motie van het lid Ellian. De reden dat ik deze niet volledig ten uitvoer breng is de volgende.

Voor gedetineerden die op de A- en/of B-grond in de EBI zijn of worden geplaatst, geldt alleen een hoog ontvluchtingsrisico. Hiervoor zijn primair fysieke maatregelen nodig, die zien op het tegengaan van ontvluchting. Denk hierbij aan extra ommuring, hekken, bezoek achter glas en programma's met een zeer kleine groeps grootte.

Voor deze categorie is de EBI ooit gebouwd en voor deze categorie heeft het huidige regime ook aangetoond effectief te zijn. Er is tot nu toe niemand ontvlucht uit de EBI. Voor deze categorie acht ik het standaard toepassen van alle maatregelen zoals beschreven in de motie niet proportioneel.

Zo worden ook gedetineerden in de EBI geplaatst vanwege een eerdere (poging tot) ontsnapping uit een reguliere inrichting. Deze gedetineerde behoren niet per se tot de kopstukken van de georganiseerde criminaliteit, maar moeten wel vanwege het vluchtgevaar achter de dikke deuren en hoge muren van de EBI. Als ook aan deze gedetineerde extra beperkingen worden opgelegd bergt dit het risico in zich dat zij niet meer in de EBI geplaatst kunnen worden, hetgeen zowel voor de maatschappelijke veiligheid als voor de veiligheid binnen de Penitentiaire Inrichtingen een zeer onwenselijke situatie is.

B. Spoedige aanpassing van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw)

Daar waar de aanpassing van de ministeriële regelingen onder A. zich beweegt binnen de maximale ruimte die de huidige wetgeving biedt, ben ik van oordeel dat ook de huidige wetgeving aanpassing behoeft.

Voor een specifieke groep criminelen die onze manier van leven en onze democratische rechtsstaat bedreigt en wordt geacht de macht en middelen te hebben om deze dreiging ook vanuit detentie voort te zetten moeten bepaalde beginselen uit de Penitentiaire beginselenwet worden

ingeperkt ter bescherming van onze samenleving en onze democratische rechtsstaat. Hierdoor kunnen verdergaande beperkingen worden opgelegd, zoals het verbieden van bepaalde communicatiemogelijkheden of contacten, op basis van zeer ernstige risico's voor de maatschappelijke (of zelfs nationale) veiligheid. Zolang de dreiging die van deze gedetineerden uit gaat aanwezig is, moeten deze beperkingen kunnen gelden. In deze wet die ik met spoed in procedure zal brengen, wil ik een grondslag creëren op basis waarvan ik deze specifieke beperkingen kan opleggen. Nu schiet het huidig kader daarvoor tekort. Indien er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat een gedetineerde de contacten die hij met de buitenwereld heeft gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten, kan ik besluiten dat de gedetineerde aan beperkingen wordt onderworpen die in het belang van de openbare orde of veiligheid of ter voorkoming van ernstige misdrijven buiten de inrichting noodzakelijk zijn. Denk hierbij aan het verbieden van telefoongesprekken tussen de gedetineerde en zijn familie of het verbieden van schriftelijke correspondentie met andere gedetineerden. Uiteraard zal ik in de wet ook vastleggen welke rechtswaarborgen en welke rechtsgang daarbij horen. De verdergaande beperkingen die mogelijk worden gemaakt zullen de vrijheid van verkeer tussen raadsman en gedetineerde niet beperken, hetgeen kwetsbaar blijft. Daarom zal ik in deze aanpassing van de Pbw ook voorzien in de mogelijkheid van visueel toezicht op gesprekken tussen deze specifieke groep gedetineerden en hun advocaat. DJI maar ook andere ketenpartners brengen in beeld welke financiële- en uitvoeringsconsequenties de voorgestelde wijzigingen hebben op het gebied van o.a. informatie-uitwisseling, gebouwen, beveiliging en personeelsbeleid.

C. Versterking juridisch instrumentarium voor aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting

Naast de voorgaande maatregelen wil ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid bezien op welke wijze met een aanvullend juridisch instrumentarium de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting kan versterken. Hierbij wordt mede gekeken naar wat wij kunnen leren van de Italiaanse aanpak, maar ook de lessen die kunnen worden geleerd van andere Europese landen. Bij deze versterking is het voorkomen van crimineel handelen in detentie en tijdens de rechtsgang een belangrijk aandachtspunt. Hiervoor zal ik mede gebruik maken van het reeds aangekondigde WODC-onderzoek naar het Italiaanse 41bis regime dat in de eerste helft van 2023 wordt opgeleverd. Ook wordt begin volgend jaar op mijn initiatief een Europese conferentie over voortgezet crimineel handelen tijdens detentie georganiseerd met als doel internationale uitwisseling van kennis en ervaring teneinde zicht te krijgen op alle mogelijke maatregelen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting. Bij de uitwerking van het wetgevend kader zullen ook de consequenties worden uitgewerkt voor de betrokken organisaties.

Uitnodiging technische briefing over EBI

Ik deel met uw Kamer het gevoel van urgentie als het gaat om de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting. Uit de meest recente voortgangsbrief blijkt dat er op heel wat fronten actie is ondernomen.¹² De EBI speelt in deze aanpak een prominente rol. Omdat dit een inrichting betreft met een complexe doelgroep, een hoog maatschappelijk risico en een ingewikkeld juridisch kader bied ik aan om, nog voor het commissiedebat gevangeniswezen en Tbs van 19 oktober

¹² Kamerstukken 29 911 en 29 279 en 24 587, nr. 353.

aanstaande, voor de leden die deel uitmaken van de Kamercommissie voor Justitie & Veiligheid, een technische briefing te laten verzorgen. Vanwege de genoemde veiligheidsaspecten zal de briefing een besloten karakter kennen. Ik vraag hiervoor om uw begrip.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind