



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

23 februari 2023

- •

Toenemende beveiliging in breder perspectief

Advies over beveiliging van
gedetineerden in zware
beveiligingsregimes



Inhoud

Afkortingenlijst	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Afbakening	7
1.4 Werkwijze	9
1.5 Opzet van het advies	9
2. Conclusies en aanbevelingen	10
2.1 Conclusies	10
2.2 Aanbevelingen	11
3. Zware beveiliging in relatie tot de uitgangspunten van het gevangeniswezen – algemene overwegingen	13
3.1 De drie beginselen in het licht van de actuele veiligheidsproblematiek	13
3.2 Toenemende beveiligingseisen in breder perspectief	15
3.3 Enkele aandachtspunten in het licht van de beginselen	16
4. Meer beveiliging niet automatisch veiliger	18
4.1 Gevolgen voor interne veiligheid	18
4.2 Risico op verharding	18
4.3 Effect op resocialisatie en recidive	19
4.4 Beveiliging beperkt zicht op risico's	19
5. Uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid	20
5.1 Noodzakelijkheidsvereiste: probleemanalyse en onderbouwing	20
5.2 Beveiliging op maat	21
5.3 Differentiatiemogelijkheden	22
5.4 Rechtswaarborgen voor gedetineerden	22
5.5 Oog voor relationele veiligheid	22
5.6 Aandacht voor resocialisatie	24
5.7 Negatieve effecten en mogelijke schade minimaliseren	25
6. Aandachtspunten zware beveiligingsregimes	26
6.1 Extra beveiligde inrichting	26
6.1.1 Beperkte mogelijkheden tot maatwerk en uitstroom	26
6.2 Afdeling intensief toezicht	27
6.2.1 Onvoldoende rechtswaarborgen	27
6.2.2 Beperkte resocialisatiemogelijkheden	29
6.3 Terroristenafdeling	29
6.3.1 Onvoldoende maatwerk	29



6.3.2	Beperkte resocialisatiemogelijkheden	30
6.4	Afdeling voor beheersproblematische gedetineerden	32
6.4.1	Onvoldoende rechtswaarborgen	32
6.4.2	Dagprogramma is beperkt	33
6.4.3	Overgang naar regulier te groot	34
7.	Slotwoord	35
Bijlage I	Overzicht externe differentiatiemogelijkheden	36
Bijlage II	Overzicht invulling diverse beveiligingsregimes	37
	Lijst van geraadpleegde stukken	38
	Literatuurlijst	38
	Overige bronnen	41
	Geraadpleegde deskundigen	44



Afkortingenlijst

AIT	afdeling intensief toezicht
BBA	beperkt beveiligde afdeling
BIV	Bureau Inlichtingen en Veiligheid
BPG	beheersproblematische gedetineerden
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EBI	extra beveiligde inrichting
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatie Punt
GVM	gedetineerden met vlucht- en maatschappelijk risico
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
MDO	multidisciplinair overleg
NBI	normaal beveiligde inrichting
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
PBC	Pieter Baan Centrum
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	penitentiaire inrichting
piw-er	penitentiair inrichtingswerker
PP	penitentiair programma
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rspog	Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden
Rtvi	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
TA	terroristenafdeling
UBI	uitgebreid beveiligde inrichting
VERA-2R	Violent Extremist Risk Assessment - Versie 2
VCHD	voortgezet crimineel handelen tijdens detentie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het gevangeniswezen wordt geconfronteerd met gedetineerden die zich bezighouden met voortgezet crimineel handelen in detentie. Daar waar geweld zich traditioneel richtte op afrekeningen binnen het criminele milieu, richt deze zich nu steeds vaker op vertegenwoordigers en hoeders van de democratische rechtsstaat. Politici, rechters, officieren van justitie (OVJ), advocaten, politiemensen, journalisten, maar ook medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn steeds vaker het doelwit van bedreigingen, intimidatie en geweld.¹ Er lijkt sprake te zijn van een nieuwe categorie gedetineerden met de nodige macht en middelen, die er andere normen op nahoudt waarbij middelen die de rechtsstaat ondermijnen niet worden geschuwd.

Bij de toegenomen dreiging spelen ook andere factoren een rol. Door verbetering van de informatie-uitwisseling tussen politie, Openbaar Ministerie (OM) en DJI is er meer zicht op de risico's. Er ontstaat zicht op zaken waar men eerder geen weet van had. Daarnaast worden er steeds vaker en langere gevangenisstraffen opgelegd.² Dit leidt tot een toename van (veelal jonge) gedetineerden met een lange of levenslange gevangenisstraf met macht en middelen, die uitzichtloosheid ervaren naast het gevoel niets meer te verliezen te hebben.³ Al deze factoren dragen bij aan verdere verharding en onveiligheid.

Als antwoord op de toegenomen veiligheidsproblematiek nemen de maatregelen gericht op de zwaarste risicogroep binnen het gevangeniswezen, mede onder politieke druk, in hoog tempo toe. Ingrijpende wijzigingen worden doorgevoerd, nog voordat de visie van DJI op veiligheid geactualiseerd is.⁴ Naast fysieke maatregelen, zoals de bouw van een tweede extra beveiligde inrichting (EBI), uitbreiding van de afdelingen intensief toezicht (AIT) en de bouw van vier justitiële complexen,⁵ worden er ook juridische maatregelen genomen.⁶ Inmiddels zijn de gronden voor plaatsing in de EBI uitgebreid met een vierde grond die tot doel heeft het voorkomen van voortgezet handelen in detentie vanwege een algemene gevaarstelling die van de gedetineerde uitgaat. Ook is de duur van de plaatsing in de EBI verlengd van zes naar twaalf maanden.⁷ De bewindspersonen hebben bovendien aangegeven te willen leren van de

¹ *Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339. Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 353. Kamerstukken II 2022/23, 29911, 29279 en 24587, nr. 374.*

² In de periode van 1970 tot 2000 werd levenslang zo'n tien keer opgelegd. Sinds 2000 zijn er 25 levenslange gevangenisstraffen onherroepelijk geworden (Van Hattum 2020).

³ Gesprekken deskundigen. 'Lengte strafrestant is één van de essentiële indicatoren voor vluchtrisico' (DJI, *Handreiking penitentiaire scherpte 2020*). Zie ook: *MvT bij de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, 7 december 2022.

⁴ Binnen het Programma Ondermijning en Veiligheid zal eerst wet- en regelgeving doorgevoerd worden, daarna zal een en ander geactualiseerd en vertaald worden naar intern beleid en tot slot zal de *Visie op veiligheid, een kwestie van gezond verstand* uit 2018 worden geactualiseerd (gesprek DJI).

⁵ Het gaat om aanpassingen aan of nieuwbouw van justitiële complexen: Schiphol, Vught, Lelystad en Vlissingen (*Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339*).

⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339*.

⁷ Artt. 6 lid 1 sub d, lid 2 en 26 lid 3 Rspog. Deze wijzigingen zijn in werking getreden op 17 december 2022.



Italiaanse aanpak, het strenge detentieregime neergelegd in het Italiaanse artikel 41bis uit de wet op het gevangeniswezen, waarbij de gedetineerde vrijwel volledig wordt geïsoleerd van de buitenwereld.⁸ Hierop vooruitlopend worden de mogelijkheden om vanuit de EBI contact met de buitenwereld te kunnen onderhouden, sterk verminderd.⁹ In een recent conceptwetsvoorstel van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) is de mogelijkheid opgenomen dat de minister middels een bevelsbevoegdheid in specifieke gevallen tijdelijk alle contacten met de buitenwereld, behoudens het contact met de advocaat,¹⁰ kan beperken.¹¹

De RSJ heeft er begrip voor dat de nieuwe vormen van criminaliteit en gedrag van gedetineerden aanleiding geven om de beveiliging van gedetineerden die ernstige risico's met zich meebrengen, uit te breiden. De georganiseerde (internationale) criminaliteit en de daaruit voortvloeiende bedreiging van de veiligheid vraagt om een andere aanpak. De RSJ is zich daarbij bewust van de grote politieke druk op de minister om strenger beleid te voeren binnen het gevangeniswezen.

De groep gedetineerden waar ernstige risico's vanuit gaan, is beperkt ten opzichte van het totaal aantal gedetineerden.¹² Op dit moment staan er ongeveer 70 tot 80 gedetineerden¹³ op de lijst voor gedetineerden met vlucht- en maatschappelijk risico (GVM-lijst) waarvan een klein deel in de EBI verblijft.¹⁴ De anderen verblijven op een AIT of op een reguliere afdeling in een penitentiaire inrichting (PI)¹⁵, afhankelijk van het risicoprofiel.

De keerzijde van deze ontwikkeling waarbij de focus ligt op beveiliging, is dat de drie groundbeginselen van het gevangeniswezen – humane bejegening,¹⁶ resocialisatie en minimale beperkingen – onder druk kunnen komen te staan. Daarnaast bestaat het

⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339.* Naar aanleiding van een aangenomen motie van Markuszower en Helder (*Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 43*) wordt in opdracht van het WODC, onderzoek verricht naar elementen uit het 41bis regime in Italië die ook toegepast kunnen worden op het bestaande EBI-regime (*Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 353*).

⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 29911, 29279 en 24587, nr. 374.* Hiertoe wordt de Pbw, en zijn inmiddels de Rspog en de Regeling model huisregels EBI aangepast.

¹⁰ Ten aanzien van contact met de advocaat zijn er in het conceptwetsvoorstel ook beperkingen opgenomen, namelijk dat dit ten aanzien van gedetineerden die verblijven in de EBI of op een AIT beperkt is tot maximaal twee en dat op dit contact visueel toezicht zal worden gehouden.

¹¹ *Conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* 7 december 2022. Hierover heeft de RSJ recent geadviseerd (RSJ 2023).

¹² Dagelijkse bezetting van het gevangeniswezen was in 2021 9.300 (Meijer e.a. (red) 2022).

¹³ Dit aantal is exclusief BPG en gedetineerden die op de TA verblijven, welke overigens wel vallen binnen de scope van dit advies. DJI schat in dat het aantal gedetineerden op de GVM-lijst zal groeien tot 150 á 200 gedetineerden (gesprek DJI).

¹⁴ Het doel van het GVM-beleid is het beheersen van de risico's met betrekking tot de veiligheid in de PI en/of de samenleving. Gedetineerden met een risicoprofiel *verhoogd, hoog of extreem* worden op de GVM-lijst geplaatst (DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht-en/of maatschappelijk risico* 2021).

¹⁵ In een *GVM-verhoogde* of *GVM-hoog* inrichting (DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht-en/of maatschappelijk risico* 2021).

¹⁶ Ook de minister voor Rechtsbescherming benadrukt bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit het belang van humane detentie (*Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 353*).



risico dat de (voorgenomen) maatregelen op de lange termijn een averechts effect hebben, waardoor de rechtsstaat op termijn juist kan worden ondermijnd.¹⁷

De aanpak van veiligheid in detentie vraagt dus om een zorgvuldige en goed doordachte aanpak. Dit vormt voor de RSJ aanleiding voor het uitbrengen van dit advies. Daarin wil de RSJ meegeven wat belangrijke uitgangspunten van zo'n veiligheidsbeleid dienen te zijn. Ook zal de RSJ ingaan op een aantal aandachtspunten voor zware beveiligingsregimes.

1.2 Vraagstelling

- 1 Hoe moet de beveiliging van de zware doelgroep met ernstige veiligheidsrisico's zich verhouden tot de penitentiaire uitgangspunten: het beginsel van minimale beperkingen, het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening?
- 2 Tot welke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid leiden de onder 1 genoemde penitentiaire beginselen?
- 3 Welke aandachtspunten ziet de RSJ momenteel binnen de zware beveiligingsregimes in het licht van eerdergenoemde beginselen?

1.3 Afbakening

In de Pbw zijn vier niveaus van beveiliging opgenomen: beperkt, normaal, uitgebreid en extra beveiligd.¹⁸ De meeste gedetineerden hebben een *standaard* risicoprofiel¹⁹ en worden in een normaal beveiligde inrichting geplaatst. Wanneer er sprake is van het profiel *verhoogd*, *hoog* of *extreem* risico, worden gedetineerden op de GVM-lijst geplaatst.²⁰ De beslissing hiertoe wordt namens de minister genomen door de selectiefunctionaris. Plaatsing op de GVM-lijst heeft invloed op de plaatsing van de gedetineerde en eventuele (toezichts)maatregelen ten aanzien van vervoer en verblijf buiten de inrichting.²¹ Onder de uitgebreid beveiligde inrichting vallen de terroristenafdeling (TA) en de afdeling voor beheersproblematische gedetineerden (BPG).²² Gedetineerden in de categorie *extreem* worden in de EBI geplaatst.²³ De beslissing tot plaatsing op de TA of BPG en in de EBI, worden namens de minister genomen door de selectiefunctionaris. Ze vormen daarmee *externe* differentiaties. De sinds 2019 bestaande AIT is een vorm van *interne* differentiatie binnen een normaal beveiligd regime. Dat betekent dat de beslissing tot plaatsing op deze afdeling wordt genomen door de directeur van de inrichting.

¹⁷ Zie ook nieuwsbericht 'Ondermijnende criminaliteit vraagt brede en gebalanceerde aanpak', 6 april 2022 (www.om.nl).

¹⁸ Art. 13 Pbw.

¹⁹ Dit risicoprofiel is gebaseerd op het vlucht- en maatschappelijk risico (DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico* 2021).

²⁰ De RSJ heeft in 2009 de subjectieve criteria kritisch beoordeeld (RSJ 2009, p. 15).

²¹ DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico* 2021.

²² Binnen de verschillende beveiligingsniveaus kan de minister afdelingen of inrichtingen voor bijzondere opvang aanwijzen. De BPG en de TA zijn hier voorbeelden van (evenals het PPC en het PBC) (Art. 14 lid 1 en 2 Pbw). De directeur van een inrichting kan daarnaast ook zelf een afdeling voor bijzondere opvang aanwijzen. In dat geval is er sprake van een *interne* differentiatie.

²³ DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico* 2021.

De RSJ heeft zich bij het opstellen van dit advies gebogen over de extra beveiligingsmogelijkheden binnen detentie²⁴ ten opzichte van het normale beveiligingsniveau.²⁵ De andere kant van het spectrum, dus het normale en beperkte beveiligingsniveau voor de gedetineerden met een standaard risicoprofiel, is buiten beschouwing gelaten. Buiten het bereik van dit advies valt ook de (mate van) beveiliging in de Justitiële Jeugdinrichtingen, forensisch psychiatrische centra en vreemdelingenbewaring.

Zware beveiligingsregimes

Onder zware beveiligingsregimes²⁶ verstaat de RSJ in het kader van dit advies, op basis van het bovenstaande, dus concreet het volgende:

- 1 Toezichtmaatregelen die mogelijk zijn bij gedetineerden die op de GVM-lijst staan binnen de normaal beveiligde inrichtingen;
- 2 Afdeling voor beheersproblematische gedetineerden en de terroristenafdeling, welke vallen onder de uitgebreid beveiligde inrichtingen;
- 3 Extra beveiligde inrichting;
- 4 Afdeling intensief toezicht.

Omvang zware beveiligingsregimes

Er zijn inmiddels 39 plaatsen op een AIT gecreëerd in drie verschillende PI's²⁷ en daar komen de komende jaren nog minimaal 30 plaatsen bij.²⁸ Daarnaast is er capaciteit voor 48 gedetineerden op een afdeling voor BPG in PI Vught en komen er binnenkort nog elf plaatsen bij in PI Alphen. De TA heeft momenteel 80 plaatsen.²⁹ De EBI beschikt over een capaciteit van 24 cellen, maar deze kunnen om veiligheidsredenen niet allemaal tegelijkertijd worden benut. In totaal zal het voorlopig dus gaan om ruim 200 plaatsen met zware beveiligingsregimes.³⁰

Veiligheid

DJI onderscheidt een aantal belangen op het gebied van veiligheid. Dat zijn 1) ongeoorloofde afwezigheid/ c.q. ontvluchtingen, 2) agressie en geweld tegen personeel en bezoekers, 3) agressie en geweld tussen gedetineerden onderling, 4) voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) en 5) sociale veiligheid in de zin van een integere en betrouwbare organisatie.³¹ In dit advies vallen deze vijf aspecten onder veiligheid. Hierbij vormt een belangrijk onderscheid de veiligheid *binnen* de inrichting en de veiligheid *buiten* de inrichting. De interne veiligheid gaat over beheersing en raakt vooral de veiligheid van gedetineerden en het personeel. De externe veiligheid

²⁴ Zowel gevangenis als huis van bewaring.

²⁵ Art. 13 lid 1 onder b Pbw.

²⁶ De RSJ vat het begrip regime breder op dan in de zin van gemeenschapsregime en individueel regime, zoals opgenomen in art. 19 Pbw.

²⁷ In de PI's: Krimpen aan den IJssel, Leeuwarden en Alphen aan den Rijn.

²⁸ Driemaal tien plaatsen in drie andere PI's (gesprek DJI).

²⁹ 20-22 in PI Zwolle, 46 in PI Vught en 14 in PI De Schie.

³⁰ Hierbij geldt dat niet alle gedetineerden die op de GVM-lijst staan ook op een AIT worden geplaatst. Zij kunnen ook op een reguliere afdeling binnen bepaalde PI's worden geplaatst.

³¹ DJI, *Handreiking penitentiaire scherpte* 2020.

gaat met name over het risico op voortgezet crimineel handelen met directe of indirecte gevolgen voor de samenleving, zoals het blijven aansturen van een criminele organisatie of het opdracht geven tot aanslagen. Het belang van de interne veiligheid en de externe veiligheid kunnen wel met elkaar samenhangen, maar hoeven niet altijd in elkaars verlengde te liggen.³²

Beveiliging

Beveiligingsmaatregelen zijn te onderscheiden in maatregelen van gebouwelijke, organisatorische, elektronische en relationele aard. Alle maatregelen hebben in meer of mindere mate impact op de gedetineerde en vormen het onderwerp van dit advies.

1.4 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies heeft materiaalverzameling plaatsgevonden waarbij verschillende bronnen zijn geraadpleegd, zoals wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetteksten. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen die vanuit hun professie te maken hebben met beveiliging in detentie en/of daar een visie op hebben.³³ Tot slot heeft de RSJ verschillende werkbezoeken afgelegd³⁴ en met enkele gedetineerden gesproken die verbleven op een AIT.

1.5 Opzet van het advies

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt de hoofdboodschap van de RSJ weergegeven met conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 wordt een beschouwing gegeven op de vraag hoe beveiliging van de zware doelgroep met ernstige veiligheidsrisico's zich verhoudt tot de penitentiaire uitgangspunten (*vraag 1*). In hoofdstuk 4 komt aan de orde dat beveiliging ook een keerzijde heeft en niet altijd en automatisch leidt tot meer veiligheid. In hoofdstuk 5 heeft de RSJ zeven uitgangspunten geformuleerd voor het veiligheidsbeleid die voortvloeien uit de penitentiaire beginselen (*vraag 2*). In hoofdstuk 6 wordt een aantal aandachtspunten benoemd die de RSJ constateert in een aantal zware beveiligingsregimes (*vraag 3*). Het advies sluit af met een kort slotwoord in hoofdstuk 7.

³² In de *MvT bij de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* van 7 december 2022 maakt de minister dit onderscheid. De PI-directeur is in eerste instantie verantwoordelijk voor de veiligheid binnen de inrichting en de minister voor Rechtsbescherming voor de veiligheid in de samenleving als geheel.

³³ Zie de lijst van geraadpleegde deskundigen en geraadpleegde stukken.

³⁴ PI Zwolle (19 mei 2022) en PI Vught (24 mei 2022) en PI Krimpen aan den IJssel (9 juni 2022).



2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Kernboodschap

De RSJ heeft er begrip voor dat de nieuwe vormen van criminaliteit en gedrag van gedetineerden aanleiding geven om de beveiliging van gedetineerden die ernstige risico's met zich meebrengen, in het belang van de veiligheid binnen en buiten de PI, uit te breiden.

Voor een adequaat en toekomstbestendig veiligheidsbeleid binnen detentie is het van belang dat de maatregelen uitgaan van maatwerk voor de individuele gedetineerde, dat wil zeggen dat er niet zwaarder dan noodzakelijk wordt beveiligd en dat het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening in acht worden genomen. Dit geldt ook voor gedetineerden die een ernstige bedreiging vormen voor de rechtsstaat.

Uitgangspunten veiligheidsbeleid

Ook ten aanzien van gedetineerden waarvoor zware beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn, gelden onverkort de uitgangspunten met betrekking tot een humane en op resocialisatie gerichte detentie.³⁵ Dat wil zeggen dat:

- de vrijheid niet meer wordt ingeperkt dan noodzakelijk (*beginsel van minimale beperkingen*);
- de invulling van de detentie gericht moet zijn op resocialisatie (*resocialisatiebeginsel*);
- de bejegening humaan is (*uitgangspunt van humane bejegening*).

Naarmate de beveiligingsmaatregelen zwaarder zijn, is meer maatwerk nodig om aan genoemde uitgangspunten te voldoen. Dit vereist een systeem met voldoende differentiatiemogelijkheden om een geleidelijke overgang mogelijk te maken van het zwaarste regime naar minder zware beveiligingsregimes.

Behalve maatwerk moet zijn voorzien in voldoende rechtswaarborgen voor de gedetineerde. De noodzakelijke beveiligingsmaatregelen dienen te zijn ingebed in een systeem waarin de juridische grondslag, de beleidsmatige onderbouwing en de praktische uitvoerbaarheid goed zijn uitgewerkt.

Veiligheid bestaat echter niet uitsluitend uit beveiligingsmaatregelen die de vrijheid van de gedetineerde inperken. Van groot belang is ook de zogenaamde relationele veiligheid, die betrekking heeft op het regelmatige contact tussen personeel en gedetineerde.

Zware beperkingen van de bewegingsvrijheid en van het contact met de buitenwereld kunnen noodzakelijk zijn, maar resulteren feitelijk in een ingrijpende vorm van sociaal

³⁵ Deze uitgangspunten zijn behalve in de Pbw geformuleerd in verschillende internationale richtlijnen en aanbevelingen.



isolement van de gedetineerde. De negatieve gevolgen hiervan moeten zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt met extra aandacht en zorg voor de individuele gedetineerde.

Een veiligheidsbeleid dat voldoet aan deze uitgangspunten is van belang voor zowel de interne veiligheid (die betrekking heeft op de situatie binnen de PI) als de externe veiligheid, ofwel het belang van de samenleving (met name het risico dat vanuit detentie criminele handelingen kunnen worden voortgezet).

2.2 Aanbevelingen

Uitgangspunten veiligheidsbeleid

Op basis van het beginsel van minimale beperkingen, het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening komt de RSJ tot onderstaande zeven uitgangspunten die van belang zijn voor een adequaat en toekomstbestendig veiligheidsbeleid. De RSJ adviseert deze als uitgangspunten te hanteren bij het veiligheidsbeleid:

Uitgangspunten:

1. *Noodzakelijkheidsvereiste*: zware beveiligingsmaatregelen dragen concreet bij aan de veiligheid. Daarom worden nieuwe en/of extra maatregelen ingevoerd na een probleemanalyse met een onderbouwing.
2. *Maatwerk*: extra beveiligingsmaatregelen worden zoveel als mogelijk afgestemd op gedrag en risico's van de individuele gedetineerde.
3. *Differentiatiemogelijkheden*: er zijn voldoende differentiatiemogelijkheden om beveiliging op maat te kunnen bieden, zowel tussen als binnen bepaalde regimes, die bovendien zorgen voor een vloeiend verloop van zware naar lichtere vormen van beveiliging.
4. *Rechtswaarborgen voor gedetineerden*: zware beveiligingsregimes hebben een wettelijke grondslag waarbij ook rechtswaarborgen zijn vastgelegd. Daarbij geldt in algemene zin: hoe ingrijpender de beperkingen, hoe meer rechtswaarborgen voor de gedetineerden.
5. *Relationele veiligheid*: naast maatregelen van gebouwelijke, organisatorische en elektronische aard, maakt relationele veiligheid onderdeel uit van het veiligheidsbeleid.
6. *Resocialisatie*: ook bij (zeer) zware beveiligingsregimes is aandacht voor resocialisatie gericht op een geleidelijke terugkeer in de samenleving.
7. *Beperken van negatieve effecten*: negatieve effecten en mogelijke schade door zware beveiliging worden zoveel mogelijk geminimaliseerd.

Aandachtspunten zware beveiligingsregimes

De RSJ heeft in het kader van dit advies ook gekeken naar de huidige zware beveiligingsregimes in het licht van de penitentiaire beginselen. Behalve enkele aandachtspunten zijn in dat verband de volgende aanbevelingen geformuleerd:



Aanbevelingen:

1. *Afdeling intensief toezicht (AIT):*
 - a. Zorg dat de in- en uitstroomcriteria wettelijk worden vastgelegd. Neem daarin op dat er een periodieke toetsing plaatsvindt en het besluit tot plaatsing schriftelijk wordt gemotiveerd.
 - b. Zorg dat de mogelijkheden voor resocialisatie die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, ook beschikbaar zijn binnen de AIT.

2. *Terroristenafdeling (TA):*
 - a. Creëer meer maatwerk op de TA's door automatische plaatsing op grond van (enkel) de aard van het delict aan te passen naar plaatsing op grond van gedrag en risico's van individuele gedetineerden, analoog aan de plaatsing van andere gedetineerden.
 - b. Heroverweeg - gezien de beschreven nadelen - het regime van de TA.
 - c. Creëer meer mogelijkheden om gedetineerden die op de TA verblijven te laten werken aan een geleidelijke terugkeer. Geef daarbij de PI meer ruimte om aandacht te kunnen geven aan resocialisatie.

3. *Beheersproblematische gedetineerden (BPG):*
 - a. Voeg specifieke bepalingen toe aan de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) met betrekking tot de plaatsing en de periodieke toetsing van het verblijf op de afdeling voor BPG.
 - b. Breid het dagprogramma uit met bijvoorbeeld meer mogelijkheden tot beweging, cognitief uitdagende activiteiten en meer mogelijkheden tot sociale interactie.
 - c. Zorg voor een betere overgang tussen de BPG en de reguliere afdelingen. Als dit binnen de BPG niet mogelijk is, zorg dan voor een tussenvoorziening inclusief een plaatsing- en verlengingsprocedure.



3. Zware beveiliging in relatie tot de uitgangspunten van het gevangeniswezen – algemene overwegingen

Wanneer gedetineerden een ernstige bedreiging vormen voor de rechtsstaat, zijn extra beveiligingsmaatregelen nodig. Maar bij de toepassing daarvan gelden nog steeds de drie belangrijke penitentiaire uitgangspunten: het beginsel van minimale beperkingen, het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening. Negatieve effecten van de beveiligingsmaatregelen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Van een zeer klein deel van de gedetineerden gaat een zodanig gevaar uit dat de bestaande veiligheidsmaatregelen als ontoereikend worden beschouwd. Om zwaardere beveiligingsmaatregelen voor deze groep mogelijk te maken, worden aanpassingen in beleid en regelgeving voorbereid en ingevoerd. Extra veiligheidsmaatregelen gaan vrijwel altijd samen met inperking van individuele rechten en vrijheden. Dat leidt tot de vraag hoe de beveiliging van deze zware doelgroep zich verhoudt tot de drie fundamentele uitgangspunten die centraal staan binnen het gevangeniswezen. Het betreft het beginsel van minimale beperkingen, het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening. Deze beginselen zijn vastgelegd in de European Prison Rules³⁶ en deels ook in de Pbw³⁷ en gelden onverkort voor de detentie van de groep waarvoor zeer zware beveiliging noodzakelijk is.

3.1 De drie beginselen in het licht van de actuele veiligheidsproblematiek

Deze penitentiaire uitgangspunten staan niet per se op gespannen voet met eventueel strengere veiligheidsmaatregelen zolang deze noodzakelijk zijn. Wel noopt het beginsel van minimale beperkingen tot zorgvuldige afweging bij het inperken van vrijheden.³⁸ Eveneens is vereist dat binnen de context van de zwaardere beveiliging voldoende aandacht is voor resocialisatie³⁹ en voor de humaniteit van de bejegening. Naast deze uitgangspunten is beveiliging een belangrijke doelstelling van het gevangeniswezen. Voorkomen moet worden dat de gedetineerde ontsnapt, gewelddadige incidenten pleegt of vanuit de PI criminele activiteiten voortzet.

Het vereist maatwerk om deze verschillende doelstellingen en uitgangspunten van het gevangeniswezen met elkaar te verenigen. Vooral wanneer de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen toenemen kunnen de genoemde beginselen onder druk komen te staan.

Overigens hebben deze beginselen betrekking op de situatie binnen de inrichting. In de actuele discussie over de noodzaak van extra veiligheidsmaatregelen voor een kleine groep zeer gevaarlijke gedetineerden gaat het vooral over de veiligheid van de samenleving. De maatregelen die in dat verband kunnen worden genomen of worden

³⁶ Artt. 1, 3 en 6 van de *Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules* juli 2020 (hierna European Prison Rules 2020).

³⁷ Art. 2 lid 2 en 3 Pbw (resp. *resocialisatie* en *minimale beperkingen*).

³⁸ Art. 2 lid 3 Pbw.

³⁹ Art. 2 lid 2 Pbw.



voorbereid, zoals het inperken van contact met de buitenwereld, kunnen echter wel raken aan de beginselen.⁴⁰

De hierboven genoemde beginselen die van toepassing zijn op het gevangeniswezen komen voort uit het uitgangspunt dat de vrijheidsbeneming zelf de straf is. Dat impliceert dat binnen de muren van de gevangenis of het huis van bewaring de omstandigheden niet extra straffend dienen te zijn en dat de gedetineerde aan niet meer beperkingen mag worden onderworpen dan noodzakelijk.⁴¹ En omdat de gedetineerde in principe op enig moment terugkeert in de samenleving,⁴² is in het resocialisatiebeginsel vastgelegd dat aan gedetineerde tijdens detentie de mogelijkheid wordt geboden om zich hierop voor te bereiden.

Het uitgangspunt dat de bejegening en het detentieklimaat humaan moeten zijn komt voort uit een algemeen mensenrechtelijke erkenning van de menselijke waardigheid. In situaties waarin personen hun vrijheid is ontnomen, vraagt dat om extra aandacht.⁴³

Extra inspanning vereist om negatief effect van zware beveiligingsmaatregelen te minimaliseren

Een zwaar beveiligingsregime, met daarbinnen (aangepaste) mogelijkheden tot resocialisatie en humane bejegening, is in beginsel niet strijdig met de penitentiaire beginselen. Maar deze beginselen nopen wel tot een goede motivering van de noodzaak van extra veiligheidsmaatregelen, evenals tot voldoende mogelijkheden tot resocialisatie met inachtneming van de veiligheidsmaatregelen.

In richtlijn Rec(82)17 van de Raad van Europa betreffende de detentie en behandeling van gevaarlijke gedetineerden zijn deze uitgangspunten geëxpliciteerd.⁴⁴ Een belangrijke aanbeveling betreft de verplichting om eventuele negatieve effecten van zware beveiligingsmaatregelen zoveel mogelijk te beperken.⁴⁵ Met betrekking tot gedetineerden aan wie in het kader van zware veiligheidsmaatregelen extra beperkingen worden opgelegd, is het bijvoorbeeld van belang om de mentale en fysieke gezondheid intensief te monitoren. Veelvuldig contact met het personeel speelt daarin een grote rol. In het algemeen kan worden gesteld dat extra inspanningen nodig zijn om de detentieschade als gevolg van deze maatregelen te minimaliseren.

⁴⁰ Zie RSJ 2023 en RSJ 2022. Zie verder par. 3.3.

⁴¹ Zie onder andere artt. 40 en 41 *Recommendation CM/Rec(2014)3 of the Committee of Ministers to member States concerning dangerous offenders*.

⁴² Alleen voor levenslanggestraften is terugkeer in de samenleving geen zekerheid. Maar ook zij hebben perspectief op mogelijke invrijheidstelling.

⁴³ Dit is ook vastgelegd in art. 1 *European Prison Rules 2020*: 'All persons deprived of their liberty shall be treated with respect for their human rights.' In de toelichting bij dit artikel is geëxpliciteerd dat vrijheidsbeneming onvermijdelijk leidt tot vragen rondom mensenrechten: 'When deprivation of liberty is used questions of human rights inevitably arise. Rule 1 underlines this truth in the context of requiring respect for prisoners. Such respect in turn demands the recognition of their essential humanity.' Kernwaarden in het Nederlands penitentiair recht zijn sinds de invoering van de Beginselenwet van 1953 menswaardigheid en resocialisatie. In art. 3 *Recommendation CM/Rec(2014)3 of the Committee of Ministers to member States concerning dangerous offenders* is dit mensenrechtelijke uitgangspunt eveneens vastgelegd.

⁴⁴ *Recommendation Rec(82)17, Custody and treatment of dangerous prisoners*.

⁴⁵ Aanbeveling 5 van de richtlijn luidt: 'to counteract, to the extent feasible, the possible adverse effects of reinforced security conditions'.



Dat geldt ook met betrekking tot de resocialisatie, waarvoor de mogelijkheden beperkter zijn als bijvoorbeeld contacten met de buitenwereld verregaand worden ingeperkt. Binnen de grenzen van de benodigde veiligheidsmaatregelen, moeten de inspanningen erop gericht zijn om zo goed mogelijke condities te creëren voor een geleidelijke en verantwoorde voorbereiding op de invrijheidstelling. Daarnaast is het uitgangspunt dat ook voor deze groep zoveel mogelijk de gewone gevangenisregels gelden.⁴⁶

3.2 Toenemende beveiligingseisen in breder perspectief

De extra beveiligingsmaatregelen die nu worden voorbereid, zijn een antwoord op de recente toename van zeer zware criminaliteit met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. In breder perspectief passen deze maatregelen in een tendens van toenemende nadruk op veiligheid en roep om vergelding vanuit politiek en samenleving sinds de jaren '90, waarbij zware criminelen als vijand van de samenleving worden gezien. Een mogelijk risico daarvan is dat voor verdachten en veroordeelden die als zeer gevaarlijk worden aangemerkt, de nadruk op beveiliging zo groot wordt dat de rechtswaarborgen en rechtsbescherming onder druk komen te staan.⁴⁷

Dat kan ertoe leiden dat binnen detentie steeds verdergaande beperkingen kunnen worden opgelegd zonder dat voldoende duidelijkheid bestaat over de noodzaak en/of de effectiviteit daarvan. Daardoor ontstaat mogelijk spanning met het uitgangspunt van minimale beperkingen. Uit dit uitgangspunt vloeit namelijk voort dat extra beveiligingsmaatregelen kunnen worden opgelegd mits deze in het individuele geval noodzakelijk zijn.

De tendens van het opleggen van steeds zwaardere beveiligingsmaatregelen wordt versterkt door politieke druk. Dat dit kan leiden tot zowel een toename van gedetineerden in een zwaar beveiligingsregime als tot meer beperkingen binnen dat regime, wordt zichtbaar in de recent doorgevoerde en voorbereide wijzigingen met betrekking tot de EBI. Enerzijds worden de gronden voor plaatsing op de EBI verruimd en anderzijds leiden de aangepaste huisregels tot een verzwaring van het regime doordat verdergaande beperkingen mogelijk worden.

In dit verband is het opmerkelijk dat de minister met betrekking tot deze doelgroep spreekt over een 'buitencategorie gedetineerden'.⁴⁸ Zonder iets te willen afdoen aan de noodzaak om zware beveiligingsmaatregelen te kunnen opleggen aan extreem gevaarlijke gedetineerden, roept deze terminologie vragen op. Hoe kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een verdachte te snel wordt aangemerkt als behorend tot deze extreem gevaarlijke 'buitencategorie' waarvoor andere regels gelden? Een ander probleem is dat voor gedetineerden van deze 'buitencategorie' de basisrechten, zoals het recht op resocialisatie, wel blijven bestaan maar feitelijk ernstig worden ingeperkt binnen de zware beveiligingsregimes.

⁴⁶ Aanbeveling 1 van *Recommendation Rec(82)17, Custody and treatment of dangerous prisoners*.

⁴⁷ Kelk 2018, p. 24.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 29911, 29279 en 24587, nr. 374.*



Risico's nooit volledig uit te sluiten

In het algemeen moet worden beseft dat het, ook met de strengste veiligheidsmaatregelen, onmogelijk is om risico's volledig uit te sluiten. Absolute veiligheid is eenvoudigweg onbereikbaar.⁴⁹ Voor een zo goed mogelijke inschatting van de veiligheidsrisico's zijn risicotaxaties uiteraard van groot belang, maar helaas zijn die instrumenten niet 100% betrouwbaar. Dit wordt ook onderkend door DJI, zo blijkt uit de Visie op Veiligheid.⁵⁰ Daarin wordt gesproken over risicobeheersing in plaats van risico-uitsluiting, omdat 100% veiligheid niet bestaat.

3.3 Enkele aandachtspunten in het licht van de beginselen

Resocialisatie in een zwaar beveiligingsregime

De resocialisatiegedachte gaat uit van een zekere mate van vertrouwen in de gedetineerde. Dat is uiteraard gecompliceerd in zware beveiligingsregimes. Vergaande veiligheidsmaatregelen kunnen nodig zijn, maar deze gaan per definitie uit van wantrouwen. Dat geldt temeer als de maatregelen preventief worden ingezet. De voorbereiding op de terugkeer wordt naast deze deels noodzakelijke basishouding van wantrouwen bemoeilijkt door concrete maatregelen die voortvloeien uit een zwaar beveiligingsregime, zoals beperkingen op het contact met de buitenwereld. De bovengenoemde aanbeveling van de Raad van Europa om negatieve effecten van beveiligingsmaatregelen zoveel mogelijk tegen te gaan, is in dit verband belangrijk.⁵¹

Beginnel van minimale beperkingen – maatwerk vereist

Er zijn verschillende criteria op grond waarvan jegens een gedetineerde beveiligingsmaatregelen kunnen worden genomen. Daarbij geldt dat hoe minder beïnvloedbaar deze criteria zijn door het gedrag van de gedetineerde, hoe groter de mogelijkheid is om de opgelegde veiligheidsmaatregelen te blijven handhaven. Dat betekent dat veranderingen in het gedrag van de gedetineerde of diens ontwikkeling nauwelijks meewegen in de beslissing tot verlenging van de veiligheidsmaatregelen. Dat speelt bijvoorbeeld bij de recent in werking getreden vierde grond voor plaatsing op de EBI, die is gebaseerd op de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk.⁵² Op dat criterium heeft het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie nauwelijks invloed, wat de kans om van de EBI af te komen verkleint.⁵³

Belang van geleidelijke voorbereiding op de terugkeer

Een belangrijke voorwaarde voor de resocialisatie is dat de gedetineerde tijdens detentie een geleidelijk traject kan doorlopen van zware naar lichtere vormen van beveiliging. Met name voor de kleine groep zeer gevaarlijke gedetineerden is dat van belang omdat zij door de zwaardere beveiligingsmaatregelen meer dan andere

⁴⁹ Kelk 2019, p. 157.

⁵⁰ 'Risico's zijn in het werk van het gevangeniswezen onvermijdelijk, maar moeten zo goed als mogelijk worden beheerst.' (DJI, *Visie op Veiligheid, een kwestie van gezond verstand* 2018).

⁵¹ *Recommendation Rec(82)17, Custody and treatment of dangerous prisoners.*

⁵² *Kamerstukken II 2022/23, 29911, 29279 en 24587, nr. 374.*

⁵³ Dat is in strijd met het uitgangspunt dat ook voor gevaarlijke gedetineerden zoveel mogelijk de gewone gevangenisregels zouden moeten gelden (aanbeveling 1 *Recommendation Rec(82)17, Custody and treatment of dangerous prisoners*).



gedetineerden zijn afgesloten van de buitenwereld.

Verantwoorde terugkeer in de samenleving kan alleen worden voorbereid als tijdens detentie een geleidelijke overgang van een zwaarder naar een minder beveiligd regime kan worden gerealiseerd.



4. Meer beveiliging niet automatisch veiliger

Meer beveiliging leidt niet automatisch tot meer veiligheid. Het kan namelijk ook contraproductief werken. Ook kan het juist het zicht op risico's beperken, waardoor het lastig is de risico's goed in te schatten. Daarom is een zorgvuldige afweging bij het inzetten van zware beveiliging van belang.

4.1 Gevolgen voor interne veiligheid

Zware beveiliging kan onbedoelde negatieve gevolgen hebben voor de interne veiligheid en leidt niet automatisch tot minder geweldsincidenten.⁵⁴ Er zijn aanwijzingen in de literatuur dat het contraproductief kan werken, doordat zware beveiliging en het beperken van bewegingsruimte kunnen leiden tot meer incidenten.⁵⁵ Beveiligingsmaatregelen die extra beperkingen tot gevolg hebben, kunnen immers leiden tot oplopende spanning en frustratie. Hoe hoger het beveiligingsniveau, hoe meer tijd gedetineerden doorbrengen op cel en hoe minder mogelijkheden er zijn om sociaal te interacteren met anderen. Zware beveiliging leidt immers vaak tot beperkingen in contact met familie, partners en kinderen, medegedetineerden en inrichtingspersoneel. Deze contacten hebben in algemene zin een ventiel functie, waarmee de gedetineerde zijn gevoelens kan uiten en spanning kan ontladen.⁵⁶ Het beperken van deze mogelijkheden zal daarom de spanning opvoeren. Deze druk zal vooral gevoeld worden door penitentiair inrichtingswerkers (piw-ers) en gedetineerden onderling. Het zal voor gedetineerden en personeel dan ook de facto niet veiliger worden.⁵⁷ Een kanttekening hierbij is dat de meeste studies zich richten op de normale regimes. Naar de effecten van de zware beveiligingsregimes op gedetineerden en personeel is nog weinig onderzoek gedaan.⁵⁸

4.2 Risico op verharding

Een ander risico van meer beveiligingsmaatregelen is dat het juist tot verharding kan leiden. Dit is met name het geval wanneer beperkingen zeer ingrijpend zijn, lang duren en de invloed van de gedetineerde om naar een lichter regime te gaan, beperkt is. Het gebrek aan perspectief kan tot weerstand en aversie tegen de overheid leiden. Als er bovendien weinig zicht is op een lager beveiligingsregime, zal het regime bijdragen aan gevoelens van uitzichtloosheid en leiden tot verdere verharding. Dat

⁵⁴ Vogelvang, De Jong & Sondorp 2016, p. 60.

⁵⁵ In diverse onderzoeken is er een verband te zien tussen verbeterde welzijn en afname van wangedrag (Goossens & Daems 2021, p. 438). Een zware beveiliging kan zelfs een criminogeen effect hebben (Palmen, Bosma & Van Ginneken 2019, p. 23). Uit onderzoek blijkt dat het isoleren van gedetineerden die moeilijk te beheersen zijn geen effectief middel is en zelfs contraproductief kan werken (Shalev 2008, p. 32).

⁵⁶ Gesprekken met deskundigen.

⁵⁷ Gesprekken met deskundigen. In 1998 al rapporteerde het CPT na een bezoek aan de EBI, onder de gedetineerden gevoelens van woede gericht op zichzelf en op anderen, voortkomend uit gevoelens van machteloosheid. Gedetineerden die als gevaarlijk worden beschouwd kunnen in een dergelijk regime nog gevaarlijker worden (CPT 1998, p. 28-29).

⁵⁸ Meijer & Van Meeteren 2022.

geldt bijvoorbeeld voor TA gedetineerden.⁵⁹ Gedetineerden zullen zich verder van de maatschappij gaan afkeren.⁶⁰

4.3 Effect op resocialisatie en recidive

Zware beveiliging in de zin van een strikt regime kan daarnaast een negatief effect hebben op de resocialisatie en de kans op een veilige terugkeer naar de samenleving bemoeilijken.⁶¹ Uit internationaal onderzoek blijkt dat zwaardere detentieregimes en inperking van de vrijheden van gedetineerden doorgaans gepaard gaan met hogere recidivecijfers.⁶² De verarming van de detentieomgeving door beveiliging en een inperking van rechten kan daarmee ook op gespannen voet staan met het resocialisatiebeginsel.⁶³

Zo licht mogelijk beveiligen heeft een positief effect op recidive.⁶⁴ Het recidiverisico neemt af wanneer in de gevangenis meer mogelijkheden zijn voor persoonlijk contact tussen personeel en gedetineerde, voor contact van de gedetineerde met zijn sociale netwerk en voor de voorbereiding op de vrije samenleving door gecontroleerde opbouw van externe vrijheden.⁶⁵ Dit is ook opgenomen in Visie op Veiligheid van DJI: 'Meer veiligheid betekent niet per se meer repressie en controle. Soms zorgt bijvoorbeeld meer (gereguleerde) vrijheid voor meer veiligheid.'⁶⁶

4.4 Beveiliging beperkt zicht op risico's

Ruimte om te bewegen en contacten te onderhouden met andere gedetineerden, met inrichtingspersoneel en met de buitenwereld geeft ook informatie over de persoon van de gedetineerde. Hoe zit hij in zijn vel en wat houdt hem bezig? Juist dit soort informatie kan inzicht geven in beweegredenen en gedrag van gedetineerden. Het beschikken over (enige) bewegingsruimte is daarom van belang om risico's te kunnen inschatten en daarmee ook in het belang van de veiligheid.⁶⁷

Dat betekent dat bewegingsruimte in bijvoorbeeld het kader van resocialisatie niet enkel gezien moeten worden als een veiligheidsrisico dat zoveel mogelijk beperkt moet worden, maar ook als kans om meer grip te krijgen op de risico's waardoor het juist kan bijdragen aan veiligheid. Door te investeren in resocialisatie ontstaat er een betere informatiepositie. Gedrag en eventuele risico's kunnen beter worden ingeschat. Dit kan ook van belang zijn om bepaalde beperkingen te kunnen onderbouwen. Door samenwerking en afstemming met ketenpartners kan bovendien beter worden aangegeven waarom bepaalde maatregelen wel of niet nodig zijn.⁶⁸

⁵⁹ Veldhuis e.a. 2010, p. 163-164.

⁶⁰ Zie ook: IJenV 2022.

⁶¹ Meijer & Van Meeteren 2022.

⁶² Meijer & Van Meeteren 2022.

⁶³ Ligthart e.a., p. 93.

⁶⁴ Vogelvang, De Jong & Sondorp 2016, p. 53.

⁶⁵ Vogelvang, De Jong & Sondorp, p. 50-53.

⁶⁶ DJI, *Visie op Veiligheid, een kwestie van gezond verstand* 2018.

⁶⁷ Gesprekken met deskundigen.

⁶⁸ Gesprekken met deskundigen.



5. Uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid

Op basis van het beginsel van minimale beperkingen, het resocialisatiebeginsel en het uitgangspunt van humane bejegening komt de RSJ tot de volgende zeven uitgangspunten die van belang zijn voor een adequaat en toekomstbestendig veiligheidsbeleid.

1. *Noodzakelijkheidsvereiste*: zware beveiligingsmaatregelen dragen concreet bij aan de veiligheid. Daarom worden nieuwe en/of extra maatregelen ingevoerd na een probleemanalyse met een onderbouwing.
2. *Maatwerk*: extra beveiligingsmaatregelen worden zoveel als mogelijk afgestemd op gedrag en risico's van de individuele gedetineerde.
3. *Differentiatiemogelijkheden*: er zijn voldoende differentiatiemogelijkheden om beveiliging op maat te kunnen bieden, zowel tussen als binnen bepaalde regimes, die bovendien zorgen voor een vloeiend verloop van zware naar lichtere vormen van beveiliging.
4. *Rechtswaarborgen voor gedetineerden*: zware beveiligingsregimes hebben een wettelijke grondslag waarbij ook rechtswaarborgen zijn vastgelegd. Daarbij geldt in algemene zin: hoe ingrijpender de beperkingen, hoe meer rechtswaarborgen voor de gedetineerden.
5. *Relationele veiligheid*: naast maatregelen van gebouwelijke, organisatorische en elektronische aard, maakt relationele veiligheid onderdeel uit van het veiligheidsbeleid.
6. *Resocialisatie*: ook bij (zeer) zware beveiligingsregimes is aandacht voor resocialisatie gericht op een geleidelijke terugkeer naar de samenleving;
7. *Beperken van negatieve effecten*: negatieve effecten en mogelijke schade door zware beveiliging worden zoveel mogelijk geminimaliseerd.

5.1 Noodzakelijkheidsvereiste: probleemanalyse en onderbouwing

Extra beveiligingsmaatregelen kunnen worden toegepast als dit noodzakelijk is voor het handhaven van de veiligheid en zolang deze niet op een minder restrictieve manier kan worden gehandhaafd.⁶⁹ Dat betekent dat een goede probleemanalyse en onderbouwing noodzakelijk zijn. Dat geldt niet alleen voor de invoering van nieuwe beveiligingsmogelijkheden door aanpassing van wet- en regelgeving, maar ook voor beslissingen in individuele gevallen.

Veiligheidsvraagstukken vragen om adequaat en zorgvuldig handelen van bestuurders. Ook vanuit de politiek wordt druk uitgeoefend om risico's te beperken. Echter, maatregelen die overhaast en onder grote druk genomen worden, kunnen risico's met zich meebrengen. Zonder deugdelijke onderbouwing kunnen maatregelen niet het gewenste, maar het ongewenste of zelfs tegengestelde effect hebben.⁷⁰

⁶⁹ Artt. 53.1 en 53.2 European Prison Rules 2020.

⁷⁰ Zie hiervoor ook art. 2.2 Aanwijzingen voor de regelgeving. Het noodzakelijkheidsvereiste is opgenomen als verplichte kwaliteitseis. Bij nieuwe regelgeving moet voldoende zekerheid bestaan dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van

Vergaande bemoeyenis van Tweede Kamerleden, die aandringen op gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen in moties, ziet de RSJ als een zorgelijke ontwikkeling. Zeker als hierdoor (ingrijpende) maatregelen worden ingevoerd, die niet voldoende worden onderbouwd, niet goed aansluiten bij het systeem als geheel en die de discretionaire bevoegdheid van PI-directeuren inperken. Indien hier in uitzonderlijke situaties toch voor gekozen wordt,⁷¹ pleit de RSJ, gezien de complexiteit en soms tegengestelde belangen bij veiligheidsvraagstukken, tenminste voor een nauwe afstemming met de PI-directeur.

In het belang van de zorgvuldigheid is een pas op de plaats door politiek en bestuur soms noodzakelijk. Verschillende aspecten en belangen moeten immers zorgvuldig worden afgewogen. Het is van belang dat hierbij gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke inzichten en expertise van de uitvoeringsorganisatie DJI. Monitoring en een degelijke evaluatie moeten vervolgens inzicht geven in de effecten van het gekozen beleid.

5.2 Beveiliging op maat

Het is van belang dat veiligheidsmaatregelen worden afgestemd op de individuele risico's van de gedetineerde.⁷² In het vorige hoofdstuk is besproken dat beveiliging contraproductief kan werken en tot risico's kan leiden voor het personeel en medegedetineerden maar ook voor de samenleving als geheel. Daarom is het belangrijk om overbeveiliging, wat wil zeggen dat een gedetineerde zwaarder wordt beveiligd dan noodzakelijk is, te voorkomen.⁷³

Om maatwerk te kunnen toepassen, moeten beveiligingsmaatregelen zoveel mogelijk gericht zijn op het gedrag en de houding van de individuele gedetineerde tijdens detentie en op de ingeschatte risico's. Daarbij gaat het niet alleen om het gedrag van de gedetineerde binnen de inrichting, het vereist ook een zorgvuldige inschatting van de actuele rol en positie van de gedetineerde in het criminele netwerk en de onderlinge relaties tussen gedetineerden. Hier is dus niet alleen de informatie vanuit DJI van belang,⁷⁴ maar ook bijvoorbeeld informatie die via het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) wordt ontvangen.⁷⁵

Met het oog op een efficiënte bedrijfsvoering kunnen echter niet altijd voor elke gedetineerde afzonderlijk individuele maatregelen worden opgelegd. Beperkende maatregelen zijn daarom veelal gekoppeld aan een regime en worden daarmee

dat probleem, er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en de kosten en lasten daarvan moeten worden gerechtvaardigd door de ernst van het probleem.

⁷¹ *Conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie* 7 december 2022.

⁷² Artt. 53.7 en 53.8 European Prison Rules 2020.

⁷³ In 2017 werd in een intern advies van DJI als uitgangspunt optimale beveiliging gehanteerd, waarbij uitgegaan werd van een zo laag mogelijk beveiligingsniveau (DJI, *Optimale beveiliging, advies kerngroep Beveiliging op Maat* 2017). Voor zover de RSJ bekend, is dit advies niet opgevolgd.

⁷⁴ Elke PI heeft inmiddels een Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV).

⁷⁵ Het GRIP fungeert als centraal informatieknooppunt tussen OM, politie en de DII.



generiek opgelegd. Dit is minder problematisch als het regime goed aansluit bij het individuele risico van de gedetineerde. De generieke maatregelen sluiten dan ook aan bij de individuele gedetineerde. Het vormt wel een probleem wanneer dat niet het geval is. Generieke maatregelen leiden dan al snel tot (verdere) overbeveiliging.

5.3 Differentiatiemogelijkheden

Door de jaren heen zijn verschillende differentiaties binnen het gevangeniswezen in het leven geroepen. Het is echter geen congruent en op elkaar aansluitend systeem van differentiaties gericht op beveiliging en daarmee ook niet op resocialisatie.⁷⁶ Er zijn verschillen in onder andere het niveau van regelgeving, de criteria op grond waarvan tot plaatsing op een bepaalde afdeling of regime besloten wordt, de toetsingstermijn en de bevoegdheid tot plaatsing (zie bijlage I).

Om tegemoet te komen aan het uitgangspunt van beveiliging op maat, is het van belang dat er voldoende differentiatiemogelijkheden zijn, zodat er een detentielandschap ontstaat met verschillende beveiligingsniveaus die goed op elkaar aansluiten. Een goede aansluiting kan ontstaan door zowel voldoende differentiatie *tussen* de verschillende regimes als *binnen* een bepaald regime. Binnen een regime kan bijvoorbeeld gedifferentieerd worden door het aanbieden van steeds meer groepsgerichte activiteiten naarmate een gedetineerde doorstroomt naar de volgende groep binnen hetzelfde regime. Hierbij geldt: hoe minder differentiatiemogelijkheden er *binnen* een regime bestaan, hoe meer verschillende regimes er nodig zijn, en visa versa. Als er *binnen* een bepaald regime veel differentiatiemogelijkheden zijn waardoor maatwerk mogelijk is, zijn er immers minder verschillende regimes nodig.

5.4 Rechtswaarborgen voor gedetineerden

Het verruimen van de mogelijkheden om zwaarder te kunnen beveiligen, legt automatisch een druk op de rechten van gedetineerden. Beperkende maatregelen hebben grote consequenties voor gedetineerden en hun omgeving. Daarom is het van belang dat de regimes een wettelijke basis hebben en dat de mogelijkheid om strenger te beveiligen gepaard gaat met voldoende waarborgen. Daarbij geldt in algemene zin: hoe ingrijpender de beperkingen, hoe meer rechtswaarborgen er moeten zijn voor de gedetineerden.

Het betekent dat de aard van de extra beveiligingsmaatregelen, de duur ervan en de gronden waarop zij kunnen worden toegepast, alsmede de procedures die moeten worden gevolgd bij het opleggen en uitvoeren ervan, bij wet dan wel in lagere regelgeving moeten worden geregeld.⁷⁷

5.5 Oog voor relationele veiligheid

Naast fysieke barrières en andere technische middelen moet beveiliging plaatsvinden door alert personeel dat de gedetineerden kent.⁷⁸ Door inzicht te krijgen in het doen en laten van de gedetineerde en kennis te vergaren over zijn achtergrond en (sociale)

⁷⁶ Zie ook: DJI, *Optimale beveiliging, advies kerngroep Beveiliging op Maat 2017*.

⁷⁷ Artt. 53.4, 53.5 en 53.6 European Prison Rules 2020.

⁷⁸ Art. 51.2 European Prison Rules 2020.



relaties, is het personeel beter in staat om adequaat te reageren op het gedrag van de gedetineerde en om de veiligheid in de inrichting te borgen. Dit wordt door DJI relationele veiligheid genoemd: personeel dat alert is, contact heeft met gedetineerden, signalen van ongewenst gedrag herkent en daarnaar handelt.⁷⁹ De relatie tussen de gedetineerden en piw-ers is dus een cruciaal aspect van veiligheid.⁸⁰ Deze relatie wordt opgebouwd door interactie en communicatie. Door een goede relatie worden individuele gedetineerden beter begrepen en kunnen risico's die zij vormen beter ingeschat worden. Dit komt ten goede aan het waarborgen van de veiligheid en goede orde.⁸¹

Relationele veiligheid stelt zowel eisen aan de kwaliteit als de kwantiteit van de bejegening van gedetineerden. Dat betekent in de eerste plaats dat er voldoende tijd moet zijn voor piw-ers om contact te maken met gedetineerden. Er moet voldoende ruimte in het dagprogramma zijn en de groepen gedetineerden moeten niet te groot zijn. Het betekent bovendien dat capaciteitsproblemen, personeelstekorten en te hoge werkdruk een negatief effect kunnen hebben op de veiligheid.

Met betrekking tot de kwaliteit gaat het bij goede bejegening om de positieve intentie waarmee en de menswaardige manier waarop met een gedetineerde wordt omgegaan. Dit gaat een stap verder dan handelen waarbij aan (mensen)rechten en plichten wordt voldaan. De RSJ heeft dit eerder ook benoemd als beginsel van fatsoenlijke omgang: passend, gematigd en met aandacht voor de situatie van de afzonderlijke ingeslotene.⁸² Het is hierbij van belang te realiseren dat dit aspect niet in protocollen en regelgeving kan worden vastgelegd. Piw-ers bepalen in belangrijke mate het leefklimaat in de PI en zijn cruciaal voor het sociale en morele klimaat in een PI.⁸³ Daarbij werkt de leiderschapsstijl van het management door in de manier waarop piw-ers gedetineerden bejegenen.⁸⁴

In het geval van gedetineerden met een hoog beveiligingsrisico geldt eveneens dat deze relatie kan bijdragen aan veiligheid. Tegelijkertijd zijn de contacten tussen gedetineerden en piw-ers zwakke punten die risico's met zich meebrengen. Piw-ers en andere medewerkers kunnen immers worden bedreigd, onder druk worden gezet of worden aangevallen. Hoe groter de beperkingen die aan een gedetineerde zijn opgelegd, hoe hoger de spanning en hoe groter deze druk kan worden. Ook bij relationele veiligheid moet er daarom altijd rekening worden gehouden met risico's. DJI noemt de alertheid die binnen het gevangeniswezen altijd nodig is, penitentiaire scherpte.⁸⁵

⁷⁹ DJI, *Handreiking penitentiaire scherpte* 2020.

⁸⁰ Palmen, Bosma & Van Ginneken 2019, p. 20 e.v. Ook de RSJ heeft eerder gewezen op het belang van relationele veiligheid (RSJ 2019).

⁸¹ Penal Reform International and the Council of Europe, *European Prison Rules, Short guide*, 2022. Zie ook: Molleman, Leeuw en Bogaerts 2012. DJI *Optimale beveiliging, advies kerngroep Beveiliging op Maat* 2017.

⁸² RSJ 2010, p. 13.

⁸³ Boone, Althoff & Koenraadt 2016.

⁸⁴ Molleman, Leeuw & Bogaerts 2012.

⁸⁵ DJI, *Handreiking penitentiaire scherpte* 2020.



Hierbij spelen de begrippen afstand en nabijheid een belangrijke rol. Personeel moet de vaardigheid hebben om een band op te bouwen met de ingeslotene, maar tegelijkertijd een zekere professionele afstand kunnen bewaren.⁸⁶ In de zware beveiligingsregimes is dit in het bijzonder een uitdaging. De groepen zijn namelijk kleiner en er zijn minder wisselingen van gedetineerden. Gedetineerden en piw-ers zijn dus meer op elkaar aangewezen en tegelijkertijd zijn de veiligheidsrisico's groter. Dit vraagt om extra zorgvuldigheid en een bewuste reflectie op het dagelijks handelen door medewerkers in de PI. Bovendien vraagt dit om goed opgeleid en getraind personeel, zowel fysiek als mentaal, dat in staat is om verantwoord en adequaat invulling te geven aan het principe van professionele afstand-nabijheid met de gedetineerde, met oog voor de eigen veiligheid. Er is daarom bij zware beveiligingsregimes in het bijzonder aandacht nodig voor specifiek personeelsbeleid, zeker als het gaat om langgestraften en personeel dat lange tijd in een dergelijk regime werkt.

5.6 Aandacht voor resocialisatie

De RSJ is van mening dat er, omwille van de humaniteit en een mogelijke terugkeer naar de samenleving, binnen de grenzen van de veiligheid altijd aandacht moet zijn voor resocialisatie. Zoals eerder in dit advies is aangegeven, geldt dat ook voor gedetineerden die een groot veiligheidsrisico met zich meebrengen.

Dit uitgangspunt is bij de zwaardere regimes en gedetineerden die ernstige risico's vormen ingewikkeld. Juist de contacten met de buitenwereld kunnen immers risico's met zich meebrengen. Het is daarom begrijpelijk dat contact met de buitenwereld (tijdelijk) wordt beperkt en dat het werken aan concrete re-integratiedoelen, zoals het verkrijgen van een identiteitsbewijs, huisvesting, werk en inkomen voor sommige gedetineerden nog niet aan de orde is.

Aandacht voor het bredere begrip resocialisatie, moet echter onverkort gelden. De RSJ verstaat onder resocialisatie het zich opnieuw eigen maken van maatschappelijke normen, waarden en gedrag, waardoor betrokkenen weer geaccepteerd wordt door de samenleving en tevens wordt voorkomen dat iemand (opnieuw) in botsing komt met de maatschappij.⁸⁷ Aan de basis hiervan staat sociale interactie. Contacten met partner, kinderen en familie kunnen bijvoorbeeld een emotionele meerwaarde hebben voor gedetineerden en een positieve bijdrage leveren aan resocialisatie.⁸⁸ Contacten met de buitenwereld vallen onder het recht op privé- en gezinsleven en zijn essentieel voor het mentaal welzijn.⁸⁹ Vergaande en langdurige beperking van de communicatie kan bovendien leiden tot zodanige isolatie dat schending van de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), respectievelijk het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling en het recht op 'family life', in zicht kan

⁸⁶ DJI, *Handreiking penitentiaire scherpste* 2020.

⁸⁷ RSJ 2021. RSJ 2017.

⁸⁸ Rodermond e.a. 2022. Contacten met de buitenwereld kunnen echter ook tot extra onrust en problemen leiden. Daarom is ook hier maatwerk van belang (Palmen, Bosma & Van Ginneken 2019, p. 20 e.v.).

⁸⁹ Art. 24 European Prison Rules 2020. Zie ook *European Prison Rules, Short guide* 2022, p. 7.



komen.⁹⁰ Daarom is het helemaal afsluiten van de buitenwereld niet toegestaan.⁹¹ Er moet altijd een aanvaardbaar minimumniveau van contact worden toegestaan.⁹² Hierbij geldt dat er zoveel mogelijk een individuele afweging moet worden gemaakt.

5.7 Negatieve effecten en mogelijke schade minimaliseren

In het belang van de veiligheid, is het opleggen van ingrijpende beperkingen aan gedetineerden soms onvermijdelijk. Zware beveiligingsregimes kenmerken zich door weinig uren buiten de cel, weinig sociale interacties, het ontbreken van cognitieve uitdagingen en beperkte fysieke activiteit. Dergelijke beperkingen kunnen echter ook tot schade leiden. Uit diverse onderzoeken blijkt dat (langdurige) afzondering blijvende schade in de hersenen en persoonlijkheidsstructuur van mensen kan veroorzaken.⁹³ De prikkelarme omgeving van detentie heeft schadelijke neuropsychologische gevolgen.⁹⁴ Het gebrek aan prikkels kan namelijk het gedeelte in de hersens aantasten dat zorgt voor controle en beheersing.⁹⁵ De extra beperkingen kunnen dus het vermogen tot zelfbeheersing verminderen en daardoor contraproductief werken.

De RSJ acht het daarom van belang dat de negatieve gevolgen van deze beperkingen zoveel mogelijk worden voorkomen, door extra zorg en aandacht voor de individuele gedetineerde. Het beperken van de schade vergroot de kans op succesvolle resocialisatie.⁹⁶ Ook vanuit het oogpunt van recidivevermindering is bij zware beveiligingsregimes juist een grote inzet noodzakelijk op onder meer gedragsverandering, eventueel behandeling en sociale inbedding van de justitiabele.⁹⁷ Dit kan bijvoorbeeld door hen faciliteiten, zinvolle activiteiten en sociale interacties te bieden, alsmede toegang tot arbeid en opleidingen.⁹⁸

⁹⁰ Ernstige beperkingen op het contact met de buitenwereld die in de weg staan aan resocialisatie kunnen een schending opleveren van artikel 3, 5 en/of 8 EVRM (Krabbe & Meijer 2023).

⁹¹ Art. 24 European Prison Rules 2020. Zie ook *European Prison Rules, Short guide 2022*, p. 7.

⁹² De minister geeft zich hiervan rekenschap in de *MvT bij de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* 7 december 2022. Zie ook: RSJ 2023.

⁹³ Haney 2001. Shalev 2008. Lobel & Smith 2020, p. 1-20.

⁹⁴ Van Oploo 2021.

⁹⁵ Ligthart e.a. 2018.

⁹⁶ Ligthart e.a. 2018.

⁹⁷ Vogelvang, De Jong & Sondorp 2016, p. 53.

⁹⁸ Art. 46 *Recommendation CM/Rec(2014)3 of the Committee of Ministers to member States concerning dangerous offenders*.



6. Aandachtspunten zware beveiligingsregimes

In het vorige hoofdstuk zijn punten besproken die volgens de RSJ de uitgangspunten moeten vormen bij het veiligheidsbeleid. De RSJ heeft vanuit dit oogpunt de huidige zware beveiligingsregimes tegen het licht gehouden en komt tot een aantal aandachtspunten. Achtereenvolgens komen aan de orde EBI, AIT, TA en BPG.

6.1 Extra beveiligde inrichting

- Op de EBI is een ontwikkeling te zien van steeds zwaardere beperkingen en tegelijkertijd een verruiming van gronden voor plaatsing. De beperkte mogelijkheid om binnen de EBI maatwerk toe te passen, baart de RSJ zorgen, evenals de beperkte mogelijkheid van gedetineerden om invloed uit te oefenen op een eventuele uitplaatsing.

6.1.1 Beperkte mogelijkheden tot maatwerk en uitstroom

De EBI is het zwaarste regime binnen het gevangeniswezen. Omdat het regime onvoldoende bescherming bood tegen de ernstige risico's die bepaalde gedetineerden met zich meebrengen, is er recentelijk een aantal wijzigingen doorgevoerd.⁹⁹ Hierbij zijn de mogelijkheden van gedetineerden om vanuit de EBI contact te hebben met de buitenwereld verder ingeperkt. Dit geldt specifiek voor de gedetineerden die in de EBI geplaatst zijn op de c-grond of de nieuwe d-grond.¹⁰⁰ De d-grond is gericht op de positie van iemand binnen een crimineel netwerk en heeft daarmee een preventief karakter.¹⁰¹ De directeur heeft in deze gevallen geen mogelijkheid meer om de beperkingen (in specifieke gevallen) te versoepelen, waarmee de maatregelen generiek zijn ingevoerd en er feitelijk een 'EBI-plus' regime is gecreëerd. In het advies naar aanleiding van deze wijziging heeft de RSJ gepleit voor het behouden van de mogelijkheid om een individuele afweging te maken en zo maatwerk toe te passen.¹⁰²

De RSJ constateert dat met de verruiming van gronden, het steeds lastiger wordt voor een gedetineerde om van de EBI af te komen. De mogelijkheden om positief gedrag te laten zien zijn immers tot het minimum beperkt. Als een gedetineerde geïsoleerd is of streng wordt gemonitord, is het lastig om aan te tonen dat hij afstand wil doen van zijn criminele netwerk. Bovendien hoeft een positieve houding of positief gedrag tijdens detentie niet direct invloed te hebben op de positie van iemand binnen het criminele netwerk, en daarmee ook niet op de plaatsing. De RSJ ziet dit als een zorgelijke ontwikkeling.

⁹⁹ Door middel van wijziging Rspog en Regeling model huisregels EBI, per 17 december 2022.

¹⁰⁰ Art. 6 Rspog.

¹⁰¹ De RSJ heeft over de wijziging van de Rspog geadviseerd (RSJ 2022). De d-grond is na de consultatiefase aangescherpt.

¹⁰² RSJ 2022.

6.2 Afdeling intensief toezicht

- Hoewel de AIT mogelijk een nuttige aanvulling vormt op de huidige differentiatiemogelijkheden, is dit regime niet afdoende geregeld in wet- en regelgeving en is plaatsing op deze afdeling op dit moment met onvoldoende rechtswaarborgen omkleed. Omdat een plaatsing op de AIT in de praktijk wel degelijk beperkingen met zich meebrengt, is het belangrijk dat de in- en uitstroomcriteria zijn vastgelegd, er een periodieke toetsing plaatsvindt en het besluit schriftelijk wordt gemotiveerd.
- De resocialisatie voor de AIT is in theorie goed geregeld, maar biedt in de praktijk te weinig mogelijkheden voor gedetineerden en PI-personeel om te voldoen aan de resocialisatie-opdracht.

6.2.1 Onvoldoende rechtswaarborgen

De AIT is in het leven geroepen voor gedetineerden die intensief toezicht nodig hebben, zoals bijvoorbeeld gedetineerden met een vlucht- en maatschappelijk risico of gedetineerden die uitstromen uit een BPG, TA of EBI-regime.¹⁰³

De AIT is een interne differentiatie binnen een normaal beveiligde inrichting.

Activiteiten vinden in kleine groepen plaats. De contacten met de buitenwereld kunnen worden gemonitord¹⁰⁴ en het dagprogramma wordt gecompartmenteerd uitgevoerd.

Gedetineerden van de AIT komen zo min mogelijk in aanraking met gedetineerden van andere afdelingen.¹⁰⁵ Deze scheiding moet meer rust en structuur creëren op de reguliere afdeling maar ook voor de gedetineerden zelf.

Alhoewel sommige gedetineerden de kleine afdeling en de gerichte aandacht binnen de AIT waarderen, zijn er ook gedetineerden die er liever niet zitten.¹⁰⁶ De kleinschaligheid leidt praktisch gezien tot meer toezicht, minder bewegingsruimte en minder contact met andere gedetineerden. Gedetineerden worden in principe altijd door twee piw-ers benaderd; de één handelt en de ander houdt toezicht.¹⁰⁷ Luchten vindt veelal plaats in een luchtkooi.¹⁰⁸

Omdat de afdeling valt onder het normale beveiligingsregime en het programma in principe niet afwijkt van de reguliere afdelingen, zijn er geen wettelijke criteria vastgelegd.¹⁰⁹ Hierdoor is het voor een gedetineerde onduidelijk onder welke voorwaarden en wanneer hij van de AIT af kan.

¹⁰³ Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339. DJI PI Leeuwarden, *Uitvoeringbeleid AIT 2020*.

¹⁰⁴ In de gevallen waarin de directeur individuele toezichtsmaatregelen heeft opgelegd.

¹⁰⁵ www.dji.nl.

¹⁰⁶ Gesprekken met deskundigen en gedetineerden tijdens werkbezoek PI Krimpen aan den IJssel, 9 juni 2022 en PI Leeuwarden, 7 oktober 2021.

¹⁰⁷ Werkbezoek PI Krimpen aan den IJssel, 9 juni 2022.

¹⁰⁸ Werkbezoek PI Krimpen aan den IJssel, 9 juni 2022 en PI Leeuwarden, 7 oktober 2021. Zie ook DJI PI Leeuwarden, *Uitvoeringbeleid AIT 2020*.

¹⁰⁹ Meijer & Van Meeteren 2022. Gedetineerden worden wel wekelijks besproken in het multidisciplinair overleg (MDO).

De selectiefunctionaris beslist tot plaatsing op de GVM-lijst.¹¹⁰ De Pbw biedt geen mogelijkheid tegen dit besluit bezwaar te maken of beroep in te stellen.¹¹¹ De directeur besluit vervolgens tot plaatsing op de AIT. Bij een dergelijke beslissing is het geven van een schriftelijke mededeling, zoals bedoeld in artikel 58 Pbw, niet verplicht. Dat neemt niet weg dat de reden hiervan gemotiveerd kenbaar moet worden gemaakt. De beroepscommissie van de RSJ benadrukt dat een schriftelijke kennisgeving – gelet op de aard van een plaatsing op de AIT – wel wenselijk is, zodat de motivering hiertoe voor een gedetineerde afdoende inzichtelijk wordt.¹¹²

Zoals gezegd vormt de AIT op dit moment een interne differentiatie. Wanneer de AIT wordt geformaliseerd en opgenomen in een regeling, kan worden besloten de bevoegdheid tot plaatsing namens de minister, bij de selectiefunctionaris neer te leggen. De selectiefunctionaris heeft landelijk overzicht van de inrichtingen en de gedetineerden en zorgt voor uniformiteit als het gaat om toetsing aan de criteria. De verantwoordelijkheid van de minister is zowel gericht op de veiligheid binnen als ook buiten de inrichting. Er zijn soms urgente aanwijzingen dat er vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting blijft uitgaan, op een manier die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur overstijgt.¹¹³

Ongeacht de vraag wie belast wordt met deze bevoegdheid, vindt de RSJ het van belang dat er zorgvuldige afstemming plaatsvindt tussen de minister (of namens hem de selectiefunctionaris) en de PI-directeur. Op deze manier kan zowel de interne veiligheid, op basis van het inzicht en de deskundigheid van de directeur, als de externe veiligheid meegenomen worden in de afweging.

Van belang hierbij is een goede informatie-uitwisseling tussen de PI-directeur enerzijds en het OM, politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten anderzijds. In de praktijk is het echter niet altijd mogelijk om opsporingsinformatie of inlichtingen te delen met DJI en vice versa, terwijl dit voor de beveiliging wel van groot belang kan zijn. Het verdient aandacht om de mogelijkheden van informatiedeling tussen genoemde instanties verder te verbeteren, waarbij wordt voorkomen dat interferentie ontstaat tussen een strafrechtelijk onderzoek van het OM en het veiligheidsbeleid van DJI.¹¹⁴

¹¹⁰ Dit is in 2021 aangepast (DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico* 2021). Voorheen besloot het Operationeel Overleg (OO).

¹¹¹ RSJ 5 september 2022, 22/28783/GB. Wel kunnen gedetineerden zich eventueel wenden tot de voorzieningenrechter.

¹¹² RSJ 21 maart 2022, 21/22583/GA.

¹¹³ De nieuwe voorgestelde bevelsbevoegdheid van de minister waarbij aan een gedetineerde extra maatregelen kunnen worden opgelegd, is ingegeven door bedreigingen van de samenleving buiten de inrichting (*MvT bij de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* 7 december 2022).

¹¹⁴ Een van de maatregelen in de strijd tegen VCHD is het verbeteren van de informatiedeling (*Kamerstukken II* 2021/22, 29911, nr. 353). Er hebben inmiddels verkennende gesprekken plaatsgevonden tussen DJI en ketenpartners over het optimaliseren van de informatie-uitwisseling, zodat de juiste inschatting kan worden gemaakt van mogelijke risico's zoals VCHD (*Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, 1409).



6.2.2 Beperkte resocialisatiemogelijkheden

Alhoewel de AIT een regulier programma kent, zijn de mogelijkheden voor resocialisatie op een AIT beperkter dan op een reguliere afdeling. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door het feit dat alles gecompartmenteerd plaatsvindt, maar ook door de gebouwelijke en personele beperkingen van de PI's. Alle programmaonderdelen moeten op de afdeling plaatsvinden. Gedetineerden kunnen bijvoorbeeld de afdeling niet af om arbeid te verrichten die meer uitdagingen biedt. Er is geen promotie mogelijk naar het plusprogramma.¹¹⁵ Wel worden er enkele plus-activiteiten aangeboden, maar er is geen avondprogramma zoals in het reguliere plusprogramma.¹¹⁶ Soms lukt het de inrichting ook niet om op de AIT arbeid aan te bieden.¹¹⁷ Re-integratieverlof is in theorie wel mogelijk, maar in de praktijk gebeurt dat vrijwel niet door de GVM-status van de gedetineerde. Kortom, alhoewel de AIT een regulier regime betreft, zijn de mogelijkheden tot resocialisatie veel beperkter dan op een reguliere afdeling. Het is van belang dat hier aandacht voor is en dat de mogelijkheden die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd op de AIT beschikbaar zijn.

6.3 Terroristenafdeling

- Op de TA is sprake van overbeveiliging. Dit wordt veroorzaakt door een automatische plaatsing die niet gebaseerd is op het beheers- en veiligheidsrisico, maar op de aard van het delict.¹¹⁸
- Ondanks de inspanningen van het personeel zijn de resocialisatiemogelijkheden op de TA te beperkt. Dit is met name gelegen in het beperkte en gecompartmenteerde dagprogramma, alsmede in de beperkte uitstroombmogelijkheden. In combinatie met de regeling over het verliezen van het Nederlanderschap, plaatst dit zowel DJI als de gedetineerde voor een onmogelijke opdracht.

6.3.1 Onvoldoende maatwerk

De TA heeft als doel te voorkomen dat gedetineerden anderen beïnvloeden met hun denkbeelden (interne veiligheid). Een ander doel is het beschermen van de samenleving door het voorkomen van (terroristische) misdrijven (externe veiligheid).¹¹⁹ Daarom is deze afdeling in zijn geheel afgesloten van de rest van de PI en vindt er een strenge monitoring plaats op zowel gedrag als communicatie door gedetineerden. De TA kenmerkt zich door een (formeel) individueel en sober regime.¹²⁰

¹¹⁵ RSJ 24 maart 2022, 20/16514/GA.

¹¹⁶ Gesprek DJI.

¹¹⁷ Werkbezoek PI Leeuwarden, 7 oktober 2021.

¹¹⁸ De RSJ stelde in een advies uit 2006 al voor om voor de TA een plaatsings- en verlengingsprocedure te introduceren vergelijkbaar met die van de EBI (RSJ 2006).

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29754, nr. 201.

¹²⁰ De TA heeft een dagprogramma van 26 uur per week, met een mogelijke uitbreiding van tien uur per week voor een zinvolle dagbesteding (DJI, *Productspecificatie terroristenafdeling* 2020, p. 3 en 5).



Sinds 2016 wordt er *binnen* de TA meer gedifferentieerd door meer interactie met andere gedetineerden en door beveiligingsmogelijkheden meer te laten aansluiten bij het risico dat van een gedetineerde uitgaat.¹²¹ Desalniettemin ziet de RSJ de beperkte mogelijkheden tot maatwerk, door de automatische plaatsing in combinatie met de strenge beveiligingsvoorschriften, nog steeds als zeer problematisch.¹²² Plaatsing op de TA vindt namelijk niet plaats op inhoudelijke gronden zoals bij andere regimes, maar is gebaseerd op de aard van het delict: een verdenking van of veroordeling voor een terroristisch misdrijf.¹²³ Er vindt nog geen tussentijdse toetsing plaats¹²⁴ en een gedetineerde kan maximaal één jaar voor het einde van zijn detentie naar een regulier regime worden overgeplaatst.¹²⁵ Relevant in dit verband is dat geen periodieke toetsing plaatsvindt op de mate van (de)radicalisering. Wel wordt bij binnenkomst in veel gevallen een inschatting gemaakt van het risico op gewelddadig terrorisme ten behoeve van differentiatie en maatwerk binnen de TA.¹²⁶ Tegelijkertijd kan op een TA de groepsdruk om *niet* van ideeën te veranderen juist groot zijn. Het niet kunnen uitplaatsen werkt dan mogelijk contraproductief. Naar aanleiding van een rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) heeft de minister overigens recent aangegeven te willen verkennen of het benodigde strafrestant voor uitstroom kan worden verruimd, zodat gedetineerden eerder kunnen uitstromen.¹²⁷ Plaatsing in een regime dat veel beperkingen met zich meebrengt, moet uitgaan van maatwerk en daarom gebaseerd zijn op inhoudelijke gronden zoals houding en gedrag van de gedetineerde en de ingeschatte risico's, zodat ook uitstroom mogelijk is. Daarom pleit de RSJ voor het aanpassen van de criteria voor plaatsing op de TA.¹²⁸

6.3.2 Beperkte resocialisatiemogelijkheden

De IJenV uitte in een recent rapport haar zorgen over het ontbrekend perspectief van gedetineerden die op de TA verblijven.¹²⁹ In vergelijking met reguliere afdelingen van een PI is op de TA een intensievere begeleiding van gedetineerden en gelden er strengere veiligheidsvoorschriften. Deze staan soms op gespannen voet met de inspanningen die een veilige re-integratie moeten stimuleren. Met name voor langgestraften is er weinig perspectief. Voor PI's is er bovendien weinig ruimte om

¹²¹ Kats, De Graaf & Jacobs 2022, p. 10-23.

¹²² Zie hiervoor het eerdere advies van de RSJ over dit punt (RSJ 2006).

¹²³ Plaatsing op de TA kan ook aan de orde zijn als de gedetineerde tijdens detentie een boodschap van radicalisering verspreidt (art. 20 Rspog).

¹²⁴ Art. 26b Rspog.

¹²⁵ Overplaatsing naar een regulier regime kan indien een gedetineerde een derde deel van zijn opgelegde straf heeft ondergaan en het strafrestant tenminste vier maanden en ten hoogste één jaar bedraagt (art. 26a Rspog). Het komt regelmatig voor dat gedetineerden naar een regulier regime worden doorgeplaatst. Het grootste deel voldoet echter niet aan de veiligheidsvoorwaarden en de strafrestantvoorwaarden (Kats, De Graaf & Jacobs 2022).

¹²⁶ IJenV 2022. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het risicotaxatie-instrument Violent Extremist Risk Assessment - Versie 2 (VERA-2R).

¹²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29754, nr. 655.

¹²⁸ Amnesty International ziet (o.a.) ook deze automatische plaatsing, die niet gebaseerd is op een individuele beoordeling, alsmede het ontbreken van een effectief rechtsmiddel tegen plaatsing, als een inbreuk op de rechten van gedetineerden (Amnesty International 2017). Vgl. ook de aanbeveling van het CPT om gebruik te maken van een risicotaxatie bij de plaatsing, alsmede het uitvoeren van periodieke herbeoordelingen van die plaatsingen: 'The Committee recommends, once again, the introduction of a comprehensive risk assessment process as the basis for placement in a "terrorist" unit and a regular review of the placement in which the person concerned is involved' (CPT 2017, p. 26).

¹²⁹ IJenV 2022.



voldoende passende activiteiten (zowel arbeid als opleidingen) te organiseren, onder meer omdat deze vanuit veiligheidsoogpunt *binnen* de TA moeten plaatsvinden. Als voorbeeld wordt genoemd dat gedetineerden die moeten terugkeren naar het land van de tweede nationaliteit niet de daar gangbare taal mogen leren. Bovendien zijn de mogelijkheden om goed gedrag te belonen beperkt.¹³⁰ Tot slot ziet de IJenV het ontbreken van de mogelijkheid om bezoek zonder toezicht te ontvangen als belangrijk knelpunt.

Daarnaast zijn er ook andere maatregelen die het resocialisatieproces voor TA-gedetineerden bemoeilijken. In de eerste plaats is de kans groot dat de gedetineerden op de nationale sanctielijst terrorisme staan en dat de tegoeden zijn bevroren.¹³¹ Dit betekent bijvoorbeeld dat de gedetineerden niet meer bij hun geld kunnen en geen gebruik meer kunnen maken van hun bankrekeningen en creditcards. Daarnaast heeft het merendeel van de TA-gedetineerden een dubbele nationaliteit. Bij onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf wordt de Nederlandse nationaliteit vaak ontnomen en is er geen Nederlands verblijfsrecht meer of vindt hierover een langdurig juridisch proces plaats.¹³² Als het land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer kunnen deze gedetineerden onvoorbereid en zonder legale status in Nederland op straat terecht komen. Als ze ook geen verblijfsrecht meer hebben, kunnen ze geen aanspraak maken op sociale voorzieningen. Dit is niet alleen problematisch voor de personen zelf maar kan volgens het recente rapport van de IJenV risico's opleveren voor de nationale veiligheid.¹³³ Ook het College voor de Rechten van de Mens adviseerde eerder de mogelijkheid het Nederlanderschap in te trekken, te schrappen,¹³⁴ met het oog op de verplichtingen van Nederland op het gebied van de mensenrechten.¹³⁵ Het draagt niet noodzakelijk bij aan meer veiligheid.

De beperkte resocialisatiemogelijkheden tijdens detentie, inclusief de extra beperkingen die gelden voor mensen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf, plaatst DJI en ketenpartners voor een lastige opdracht van resocialisatie.¹³⁶ Bovendien dragen deze niet automatisch bij aan meer veiligheid. De RSJ pleit daarom voor meer ruimte voor de PI om aandacht te kunnen geven aan resocialisatie en meer mogelijkheden om gedetineerden die op de TA verblijven te laten werken aan een geleidelijke terugkeer.

¹³⁰ Er is geen promotie en deelname aan het plusprogramma mogelijk. Ook komt een gedetineerde op de TA niet in aanmerking voor re-integratieverlof (art. 1e Rspog en art. 16 Rtvj).

¹³¹ Sanctieregeling terrorisme 2007-II.

¹³² IJenV 2022.

¹³³ IJenV 2022. Zie ook: Cuyckens 2022, p. 53.

¹³⁴ Art. 14 lid 4 van Rijkswet op het Nederlanderschap.

¹³⁵ Onder meer vanwege de ongelijke behandeling die er in de praktijk ontstaat tussen diegenen die wel en diegenen die niet over een dubbele nationaliteit beschikken (College voor de Rechten van de Mens 2020). Zie ook: Cuyckens, *JV* 2022/3, p. 54.

¹³⁶ Gesprekken deskundigen tijdens onder andere werkbezoek PI Zwolle, 19 mei 2022 en PI Vught, 24 mei 2022.



Ondanks de ontwikkeling die de TA doormaakt,¹³⁷ is het naast de resocialisatiemogelijkheden ook van belang kritisch te kijken naar het bestaan van een separate TA. De huidige wet- en regelgeving is beperkend en stigmatiserend voor mensen die verdacht zijn van en/of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Feitelijk krijgen deze gedetineerden geen tweede kans. Dit maakt de situatie van de TA gedetineerden uitzichtloos. Uit onderzoek blijkt inmiddels ook dat de TA niet bewezen effectief is en mogelijk zelfs contraproductief werkt.¹³⁸ Amnesty International achtte het in 2017 aannemelijk dat dergelijke zware beveiligingsregimes averechts kunnen werken: 'De behandeling brengt mensen aanzienlijke schade toe en rust ze mogelijk slecht toe voor een volwaardige terugkeer in de samenleving.'¹³⁹

In 2006 heeft de RSJ geadviseerd om de TA niet in te voeren. De RSJ adviseert thans op basis van bovenstaande punten om het TA-regime te heroverwegen. De RSJ geeft in overweging om te bezien of de TA op termijn nog noodzakelijk is als speciaal regime voor een bijzondere categorie gedetineerden.¹⁴⁰

6.4 Afdeling voor beheersproblematische gedetineerden

- De BPG-afdeling is onvoldoende vastgelegd in wet- en regelgeving.
- Het dagprogramma op de BPG-afdeling is beperkt. Dit acht de RSJ zorgelijk.
- De overgang van de afdeling BPG naar regulier is te groot. Dit probleem is prangender geworden nu de laatste jaren op de reguliere afdelingen veelal een schaalvergroting heeft plaatsgevonden, waardoor het verschil nog groter en moeilijker te overbruggen is.

6.4.1 Onvoldoende rechtswaarborgen

De afdeling BPG is een landelijke afdeling met een individueel regime. Deze is bestemd voor gedetineerden die dusdanig ontwrichtend gedrag vertonen dat ze niet in een gemeenschapsregime kunnen functioneren. De toets vindt plaats aan de hand van het gedrag. In principe is deze afdeling voor gedetineerden met beheersproblemen bestemd, maar ze kan ook gebruikt worden voor gedetineerden met een risico op ontsnapping en/of liquidatie.¹⁴¹ Binnen het regime worden verschillende groepen gedifferentieerd. In één van de groepen vinden de activiteiten in groepsverband plaats, om zo weer te kunnen wennen aan een overplaatsing naar het reguliere regime.¹⁴²

¹³⁷ De IJenV oordeelde in 2019 en 2022 positief over de aanpassingen die sinds 2016 zijn doorgevoerd. Deze droegen volgens de IJenV bij aan een betere mogelijkheid tot terugkeer in de maatschappij (IJenV 2019, IJenV 2022). Zie ook Kats, De Graaf & Jacobs 2022, p. 10-23.

¹³⁸ Geelhoed 2010.

¹³⁹ Amnesty International Nederland 2017.

¹⁴⁰ De RSJ was bij de invoering van de voor de TA's benodigde wijziging in de Rspog kritisch en adviseerde de bijzondere opvang van terroristen niet in te voeren (RSJ 2006).

¹⁴¹ DJI, *Productspecificatie BPG* 2017.

¹⁴² Werkbezoek PI Vught, 24 mei 2022.



Er is geen specifieke regeling met betrekking tot plaatsing op de BPG. Daarom wordt plaatsing op de BPG door de beroepscommissie van de RSJ getoetst aan artikel 11 van de Rspog. In dit artikel is plaatsing in een individueel regime geregeld. Een individueel regime kan in elk beveiligingsniveau worden toegepast en is daarnaast niet alleen specifiek verbonden aan de BPG, maar ook aan de TA en de EBI. Omdat de criteria niet specifiek zijn toegesneden op de BPG, zijn ze breed en worden ze in de praktijk ook breed toegepast. De BPG is namelijk in principe bedoeld voor beheersproblemen, maar wordt in de praktijk ook ingezet bij veiligheidsproblemen.¹⁴³ Dit was zeker het geval vóór de komst van de AIT. Alhoewel de gedetineerden op de BPG zeswekelijks in het multidisciplinair overleg worden besproken en er steeds gezocht wordt naar mogelijkheden om gedetineerden uit te plaatsen, vindt de RSJ de wettelijke regeling te mager. Voor de BPG geldt dat het voor gedetineerden niet duidelijk is onder welke voorwaarden en wanneer zij de BPG-afdeling kunnen verlaten. De RSJ is daarom van mening dat er onvoldoende rechtswaarborgen voor de BPG zijn en acht het van belang dat de instroomcriteria en toetsingstermijn in bijvoorbeeld een ministeriële regeling worden vastgelegd.

6.4.2 *Dagprogramma is beperkt*

Op de BPG wordt een dagprogramma buiten de cel aangeboden van achttien uur per week. Arbeid maakt geen onderdeel uit van het dagprogramma.¹⁴⁴ Dat betekent dat een gedetineerde op de BPG per etmaal gemiddeld bijna 22 uur achter zijn celdeur doorbrengt. Volgens de productspecificatie is de BPG in beperkte mate gericht op resocialisatie en is de mate van zorg die wordt geboden intensief.¹⁴⁵ Er zijn twee psychologen beschikbaar voor de BPG. Zij kunnen verschillende therapieën inzetten, maar de tijd is beperkt omdat zij deze moeten verdelen over 48 gedetineerden. Daarnaast kan de reclassering in specifieke gevallen trainingen of therapieën inzetten. DJI heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd om het leefklimaat te verbeteren door bijvoorbeeld de introductie van methodisch werken en het opzetten van een groenvoorziening.¹⁴⁶

Juist gezien de beheersproblemen van de gedetineerden die op de BPG verblijven, acht de RSJ, ondanks de ontwikkelingen op de BPG-afdeling, het dagprogramma zorgwekkend beperkt. Een verarmde omgeving met weinig prikkels heeft immers een negatief effect op het vermogen tot zelfcontrole. Een verrijkte detentieomgeving daarentegen, waarin sociale interactie, geestelijke (cognitieve) uitdaging en lichamelijke activiteit worden gestimuleerd, kan de zelfcontrole juist bevorderen.¹⁴⁷ BPG-gedetineerden zouden daarom gebaat zijn bij een verrijkte omgeving. Dit kan door enkele aanpassingen in het dagprogramma van gedetineerden, zoals het uitbreiden van sportmogelijkheden, het aanbieden van cognitief uitdagende activiteiten en het vergroten van de mogelijkheden tot sociale interactie met het eigen sociale netwerk.

¹⁴³ Gesprekken met deskundigen.

¹⁴⁴ Dagprogramma bestaat uit bezoek (1 uur), luchten (7 uur), persoonlijke verzorging (1,5 uur), recreatie (6 uur), bibliotheek op cel (0,5 uur), sport (1,5 uur) en geestelijke verzorging (1 uur) per week (DJI, *Productspecificatie BPG 2017*).

¹⁴⁵ DJI, *Productspecificatie BPG 2017*.

¹⁴⁶ Gesprek DJI.

¹⁴⁷ Ligthart e.a. 2018.



6.4.3 Overgang naar regulier te groot

Aandachtspunt vormt de overgang tussen BPG en het reguliere regime. Een BPG draait een individueel regime met mogelijkheden tot groepjes van maximaal zes gedetineerden. Op een reguliere afdeling zitten groepen van 40 tot 90 gedetineerden. Deze overgang is nu te groot waardoor gedetineerden na terugplaatsing naar de reguliere afdeling niet goed functioneren en soms snel weer terugkeren op de BPG. Een betere overgang kan worden gecreëerd door middel van een kleinschalige afdeling met twaalf tot vijftien gedetineerden waar de BPG-gedetineerde kan wennen aan meer prikkels en meer bewegingsruimte. Op deze manier wordt een tussenstap gecreëerd met meer mogelijkheden tot resocialisatie met het oog op een eventuele uitstroom. Dit sluit goed aan bij één van de doelen van de BPG: voorbereiden op terugplaatsing, doorplaatsing (naar Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) of GGZ-instelling) of terugkeer naar de samenleving.¹⁴⁸

¹⁴⁸ DJI, *Productspecificatie BPG 2017*.



7. Slotwoord

De RSJ heeft in dit advies willen reflecteren op de mogelijkheden om de veiligheid binnen detentie voor langere termijn te kunnen waarborgen. Daarbij hanteert de RSJ de penitentiaire beginselen als uitgangspunt. Deze gelden ook voor gedetineerden met ernstige risico's. Juist met het oog op bescherming van de rechtsstaat is het van belang dat diezelfde rechtsstaat zijn eigen fundamenteën respecteert. Dat het maken van de juiste keuzes hierbij dilemma's oplevert en voor uitdagingen zorgt, is evident. Daarbij zijn twee relativerende opmerkingen op z'n plaats.

De overwegingen in dit advies hebben betrekking op een relatief kleine groep gedetineerden. Gezien de urgentie van de problematiek wordt hierin relatief veel tijd, geld en capaciteit geïnvesteerd. Daarbij acht de RSJ het van belang dat dit - nu en in de toekomst - niet ten koste gaat van de capaciteit en bejegening van de gedetineerden op de reguliere afdelingen.

Tot slot wil de RSJ opmerken dat dat het strafrecht en de toepassing van vrijheidsbeneming slechts het sluitstuk vormen van de huidige veiligheidsproblematiek. De oorzaak van deze problematiek wordt niet aangepakt met het uitbreiden beveiligingsmogelijkheden binnen het gevangeniswezen. Daarvoor is aandacht nodig voor de politieke, economische en maatschappelijke context van de betreffende vormen van criminaliteit.



Bijlage I Overzicht externe differentiatiemogelijkheden

Beveiligingsniveau ¹⁴⁹	Normaal beveiligde inrichting (NBI)		Uitgebreid beveiligde inrichting, afdeling met bijzondere opvang (UBI) ¹⁵⁰		Extra beveiligde inrichting (EBI)
Beveiligingsniveau ¹⁵¹	Beveiligingsniveau III: in normale mate gericht op veiligheid		Beveiligingsniveau IV: in extreme mate gericht op veiligheid ¹⁵²		
Regime ¹⁵³	Gemeenschapsregime		Individueel regime ¹⁵⁴		
Naam van inrichting of afdeling	Regulier	GVM-verhoogde/ GVM-hoog ¹⁵⁵	Beheersproblematische gedetineerden (BPG)	Terroristenafdeling (TA)	Extra beveiligde inrichting (EBI)
Vastgelegd in	Pbw	GVM-circulaire	Productspecificatie Huisregels BPG	Art. 26a Rspog Productspecificatie Huisregels TA	Art. 26 Rspog Productspecificatie Huisregels EBI
Criteria voor plaatsing	Indien niet in aanmerking voor ander beveiligingsniveau ¹⁵⁶	Verhoogd/hoog vlucht- en/of maatschappelijk risico	Gedrag ¹⁵⁷ met een extreme mate van beheersrisico ¹⁵⁸	Verdacht van of veroordeeld wegens terroristisch misdrijf ¹⁵⁹	Extreem vlucht- en/of maatschappelijk risico
Risicoprofiel (GVM-circulaire)	Standaard	Verhoogd/ hoog	N.v.t. ¹⁶⁰	Extreem. Bij uitstroom is risicoprofiel standaard hoog ¹⁶¹	
Op GVM-lijst	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
Toezichtmaatregelen	Nee	Ja, opgelegd door directeur	Verbonden aan regime	Verbonden aan regime	Verbonden aan regime ¹⁶²
Monitoring plaatsing ¹⁶³	N.v.t.	Operationeel Overleg (OO)	Multidisciplinair overleg (MDO)	In principe niet ¹⁶⁴	EBI-sac ¹⁶⁵
Frequentie	N.v.t.	Zesmaandelijks	Zeswekelijks	(Jaarlijks) ¹⁶⁶	Twaalfmaandelijks

¹⁴⁹ Artt. 13 en 14 Pbw en artt. 4, 5 en 6 Rspog.

¹⁵⁰ 'In uitgebreid beveiligde inrichtingen of afdelingen kunnen gedetineerden worden geplaatst die een *verhoogd* vlucht- of maatschappelijk risico vormen' (art. 5 Rspog). Dat is niet congruent met GVM-circulaire (2021), waarin staat *hoog* en *verhoogd* risico in een normaal beveiligde inrichting worden geplaatst. Deze laatste zal worden aangepast (gesprek DJI).

¹⁵¹ DJI, *Productspecificatie TA (2020) en BPG (2017)*. Niveau II is de huidige beperkt beveiligde afdeling (BBA). Niveau I is de oude zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI). Deze laatste is overigens niet meer van toepassing. De niveau indeling zal hier vermoedelijk op worden aangepast (gesprek DJI). In de Productspecificatie EBI (2000) wordt een andere indeling gehanteerd.

¹⁵² Voor de TA geldt met betrekking tot de externe veiligheid naast intensiteit 4 ook intensiteit 3 (DJI, *Productspecificatie TA 2020*).

¹⁵³ Art. 19 Pbw en artt. 7 en 11 Rspog.

¹⁵⁴ Art. 22 Pbw en art. 11 Rspog.

¹⁵⁵ Gedetineerden met een GVM-status kunnen in een GVM-*verhoogde* of GVM-*hoog* inrichting worden geplaatst. Deze indeling zal op vermoedelijk komen te vervallen (gesprek DJI).

¹⁵⁶ Art. 4 Rspog.

¹⁵⁷ De selectiefunctionaris beslist op grond van een door de zendende directeur opgesteld selectieadvies en de checklist plaatsing BPG (DJI, *Productspecificatie BPG 2017*).

¹⁵⁸ Hiernaast kan de BPG ook gebruikt worden als landelijke afzonderingsafdeling, indien de maatregel/straf niet in de eigen inrichting uitgevoerd kan worden, of vanwege vluchtgevaar, liquidatiegevaar en gevaar voor eigen veiligheid (DJI, *Productspecificatie BPG 2017*).

¹⁵⁹ Het geldt ook voor gedetineerden die voor of tijdens hun detentie een boodschap van radicalisering verkondigen (art. 20a Rspog).

¹⁶⁰ In beginsel wordt elke gedetineerde die uitstroomt uit een bijzonder regime, zoals de EBI, BPG of de TA, in de categorie *hoog* geplaatst (GVM-circulaire 2021, p. 3).

¹⁶¹ GVM-circulaire 2021, p. 3.

¹⁶² Er gelden extra toezichtmaatregelen voor gedetineerden die geplaatst zijn in de EBI op de c- en d-grond van art. 6 Rspog (*Regeling model huisregels EBI 2022*).

¹⁶³ De selectiefunctionaris beslist namens de minister tot plaatsing bij externe differentiaties.

¹⁶⁴ Er vindt enkel toetsing plaats voor gedetineerden die vóór of tijdens hun detentie een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden (artt. 20a en 26b Rspog).

¹⁶⁵ Art. 23 Rspog.

¹⁶⁶ In de gevallen dat er een toetsing plaatsvindt (art. 26b Rspog), vindt deze jaarlijks plaats.

Bijlage II Overzicht invulling diverse beveiligingsregimes

Beveiligings-niveau	Normaal beveiligde inrichting (NBI)		Uitgebreid beveiligde inrichting (UBI)		Extra beveiligde inrichting (EBI)
Naam van inrichting of afdeling	Regulier	Afdeling intensief toezicht (AIT) (NB = <i>interne differentiatie</i>)	Beheers-problematische gedetineerden (BPG)	Terroristen-afdeling (TA)	Extra beveiligde inrichting (EBI)
Regime	Gemeenschapsregime		Individueel		
Doel van het regime	Humane wijze tenuitvoerleggen van detentie	Beheersing (in kleinschalig verband beheersen van specifieke risico's) ¹⁶⁷	Beheersing van problematisch gedrag	Voorkomen van radicalisering, wervingsactiviteit en terroristische misdrijven	Te allen tijde voorkomen van ontvluchtingen en voortgezet crimineel handelen (VCHD)
Resocialisatie ¹⁶⁸	In gemiddelde mate (intensiteit 2)		In beperkte mate (intensiteit 1)	In sterke mate (intensiteit 3)	In zeer beperkte mate gericht op re-integratie ¹⁶⁹
Dagprogramma in uren per week	42,5 uur Basis/ 59 uur Plus.		18,5 uur	26/36 uur, product-specificatie	Min. 18 uur, in de praktijk 20/21 uur ¹⁷⁰
Arbeid	Ja	Ja, maar lukt in de praktijk niet altijd ¹⁷¹	Nee	Ja ¹⁷²	Nee ¹⁷³
Toezicht op contact met de buitenwereld?	Per week één uur bezoek en tien minuten bellen. Daarnaast ongelimiteerd post ontvangen en versturen	Afhankelijk van toezichtmaatregelen opgelegd door directeur	Alle post wordt gecheckt, telefoongesprek gecheckt op indicatie. Visitatie kan plaatsvinden	Alle contacten met buiten gescreend en gemonitord. Visitatie voor en na verlaten inrichting, voor en na bezoek ¹⁷⁴	Alle contacten met buiten gescreend, gemonitord en achter glas. Eén keer per maand zonder glas, alleen handdruk. Visitatie voor en na transport
Plusprogramma mogelijk ¹⁷⁵	Ja	Ja, maar lukt in de praktijk niet altijd	Nee	Nee	Nee
Mogelijkheid tot verlof	Ja	Ja, maar in de praktijk gebeurt dat nauwelijks	Ja, maar in de praktijk gebeurt dat nauwelijks	Nee (art. 16 Rtvi)	Nee (art. 16 Rtvi)
Uitstroom-mogelijkheden	BBA/PP ¹⁷⁶	Niet vastgelegd	Na 6 wekelijkse toetsing, naar GVM-hoog inrichting	Laatste jaar voor einddatum ¹⁷⁷ , naar GVM-hoog inrichting	Na jaarlijkse toetsing of tussentijds op voorstel van directeur EBI ¹⁷⁸ naar GVM-hoog inrichting

¹⁶⁷ Als doelgroep staat omschreven GVM-gedetineerden, uitstromers EBI, BPG en TA, en gedetineerden met mediagevoelige zaken alsook gedetineerden met Algehele Beperkingen (AB) (DJI PI Leeuwarden, *Uitvoeringsbeleid Afdeling Intensief Toezicht* 2020).

¹⁶⁸ DJI *Productspecificatie BPG* (2017), *TA* (2020) en *EBI* (2000).

¹⁶⁹ Deze indeling in de productspecificatie EBI uit 2000, loopt niet synchroon met de andere indelingen. Binnenkort verschijnt overigens een nieuwe (gesprek DJI).

¹⁷⁰ Zodra groepsvorming mogelijk is (max. 4) wordt het programma ruimer.

¹⁷¹ Gesprekken met deskundigen.

¹⁷² Indien gedetineerde in aanmerking komt voor groepsactiviteiten (DJI, *Productspecificatie TA* 2020).

¹⁷³ Molenkamp 2009.

¹⁷⁴ Op grond van het risicoprofiel (na de inkomstenperiode) kan de directeur besluiten de intensiteit van visitaties te verminderen.

¹⁷⁵ Art. 1e Rspog.

¹⁷⁶ Art. 20ab Rtvi en art. 4 Pbw.

¹⁷⁷ Art. 26a Rspog.

¹⁷⁸ Artt. 26 lid 6 Rspog.

Lijst van geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Amnesty International 2017

Amnesty International, *Inhumaan en onnodig. Mensenrechtenschendingen op de terroristenafdeling*, Amsterdam: Amnesty International Nederland 2017.

Boone, Althoff & Koenraadt 2016

M. Boone, M. Althoff & F. Koenraadt, *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, Den Haag: WODC 2016.

College voor de Rechten van de Mens 2020

College voor de Rechten van de Mens, *Written submission for the 41st session of the Universal Periodic Review Working Group concerning the human rights situation in the Netherlands 2020*.

CPT 2017

CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Straatsburg: CPT 2017.

CPT 1998

CPT, *Report to the Netherlands Government on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Straatsburg: CPT 1998.

Cuyckens 2022

H. Cuyckens, 'De repatriëring van Nederlandse Syriëgangers. Een verplichting voor de staat van oorsprong?', *JV* 2022, afl. 3, p. 45-57.

Geelhoed 2017

F. Geelhoed, 'De terroristenafdeling: ingegeven door angst', *Tijdschrift voor Criminologie* 2017, p. 311-315.

Goossens & Daems 2021

E. Goossens & T. Daems, 'Het leefklimaat in penitentiaire inrichtingen: een overzicht van onderzoek uit de Lage Landen', *Tijdschrift voor Criminologie* 2021, p. 431-442.

Haney 2001

C. Haney, *The psychological impact of incarceration: Implications for post-prison adjustment*, Santa Cruz: University of California 2001.

Van Hattum 2020

W.F. van Hattum, 'Straffen met meer dan 20 jaar', *Sancties* 2020/74.



IJenV 2022

IJenV, *Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland*, Den Haag: IJenV 2022.

IJenV 2019

IJenV, *De Terroristen Afdelingen in Nederland*, Den Haag: IJenV 2019.

Kats, de Graaf & Jacobs 2022

R. Kats, B. de Graaf & P. Jacobs, 'Terroristen in detentie, Een overzicht van de ontwikkeling en discussie over de terroristenafdelingen in Nederland, 2004-2022', *JV* 2022, afl. 3, p. 10-23.

Kelk 2019

C. Kelk, 'Vertrouwen als basale conditie in het strafrecht', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en Veelzijdig, Vriendenboek voor Paul Vegter*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 157-168.

Kelk 2018

C. Kelk, *De kunst van een humaan strafrecht*, Den Haag: Boom 2018.

Krabbe & Meijer 2023

M.J.M. Krabbe & S. Meijer, 'Resocialisatie en mentale gezondheid, over het toenemende belang van resocialisatie en geestelijke gezondheidszorg met betrekking tot gedetineerden in de rechtspraak van het EHRM', *DD* 2023/12.

Ligthart e.a. 2018

S.L.T.J. Ligthart e.a., 'De Nederlandse detentieomgeving en het resocialisatiebeginsel. Implicaties van neuropsychologisch onderzoek', *NJB* 2018/692, p. 924-930.

Lobel & Smith 2020

J. Lobel & P.S. Smith, *Solitary confinement. Effects, practices and pathways to reform*, Oxford: Oxford University Press 2020.

Meijer e.a. (red.) 2022

R.F. Meijer e.a. (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2022.

Meijer & Van Meeteren 2022

S. Meijer & M. van Meeteren, 'Kritische kanttekeningen bij het veiligheidsnarratief binnen detentie', in: B.V.G. Eggen e.a. (red.), *Bijzonderheden in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 233-248.



Molenkamp 2009

B. Molenkamp, 'De Extra Beveiligde Inrichting en de Terroristenafdeling', *Ontmoetingen, voordrachtenreeks van het Lutje P.J.G.* 2009, p. 37-50.

Molleman, Leeuw & Bogaerts 2012

T. Molleman, F.L. Leeuw & S. Bogaerts, 'Bejegeningstijl en ervaren detentieomstandigheden', *Sancties* 2012/36.

Palmen, Bosma & Van Ginneken 2019

H. Palmen, A. Bosma & E. van Ginneken, 'Het leefklimaat in Nederlandse penitentiaire inrichtingen: de Life In Custody-studie', *Proces* 2019, p. 20-36.

Rodermond e.a. 2022

Rodermond e.a., 'Geen knuffel, wel digitaal mee naar voetballen en de Action: Hoe het contact tussen gedetineerden en hun naasten veranderde tijdens de pandemie', *Sancties* 2022/59.

RSJ 2023

RSJ, *Advies wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023.

RSJ 2022

RSJ, *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI*, Den Haag: RSJ 2022.

RSJ 2021

RSJ, *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ 2021.

RSJ 2019

RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag: RSJ 2019.

RSJ 2017

RSJ, *Advies Reclassering in een veranderende omgeving*, Den Haag: RSJ 2017.

RSJ 2012

RSJ, *Goed bejegenen Beginselen voor het omgaan met ingeslotenen*, Den Haag: RSJ 2010.

RSJ 2009

RSJ, *Advies beleid gedetineerden met een vlucht-/maatschappelijk risico*, Den Haag: RSJ 2009.

RSJ 2006

RSJ, *Advies Bijzondere opvang voor terroristen*, Den Haag: RSJ 2006.



Shalev 2008

S. Shalev, *A sourcebook on Solitary Confinement*, London: Mannheim Centre for Criminology 2008.

Van Oploo 2021

L. van Oploo, 'De menselijke geest en detentie: naar een nieuwe invulling van 'geestelijke verzorging' tijdens de tenuitvoerlegging van sancties?', *Ars Aequi* 2021, p. 1128-1134.

Veldhuis e.a. 2010

T.M. Veldhuis e.a., *Terroristen in detentie: evaluatie van de terroristenafdeling*, Den Haag: WODC 2010.

Vogelvang, De Jong & Sondorp 2016

B.O. Vogelvang, B.J. de Jong & J.E. Sondorp, *Optimale beveiliging van justitiabelen bij penitentiair verblijf en vervoer*, Den Haag: Van Montfoort/WODC 2016.

Overige bronnen

Wet- en regelgeving

Aanwijzingen voor de regelgeving

Penal Reform International and the Council of Europe, *European Prison Rules, Short guide*, 2022

Penitentiaire beginselenwet

Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rule july 2020

Recommendation CM/Rec(2014)3 of the Committee of Ministers to member States concerning dangerous offenders

Recommendation Rec(82)17, Custody and treatment of dangerous prisoners

Regeling Model huisregels EBI

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden

Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting

Rijkswet op het Nederlanderschap



Sanctieregeling terrorisme 2007-II

Jurisprudentie

RSJ 5 september 2022, 22/28783/GB.

RSJ 24 maart 2022 20/16514/GA.

RSJ 21 maart 2022 21/22583/GA.

Beleidsstukken

DJI, *Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico* 2021.

DJI, *Handreiking penitentiaire scherpste* 2020.

DJI, *Missie DJI, 2023* (www.dji.nl).

DJI, *Optimale beveiliging, advies kerngroep Beveiliging op 2017* (niet openbaar).

DJI, *Productspecificatie Beheers Problematische Gedetineerden* 2017.

DJI, *Productspecificatie Extra Beveiligde Inrichting* 2000 (oud).

DJI, *Productspecificatie Terroristen Afdeling* 2020.

DJI, *Uitvoeringbeleid AIT PI Leeuwarden* 2020.

DJI, *Visie op Veiligheid, een kwestie van gezond verstand* 2018.

Kamerstukken

Aanhangsel Handelingen II 2022/23, 1409.

Conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie 7 december 2022.

Kamerstukken II 2022/23, 29754, nr. 655 (*Beleidsreactie vervolgonderzoek naar terroristenafdelingen in Nederland* 22 november 2022).

Kamerstukken II 2022/23, 29911, 29279 en 24587, nr. 374 (*Kamerbrief Aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie* 26 september 2022).



Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339 (Kamerbrief Bestrijding georganiseerde misdaad 22 november 2021).

Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 353 (Kamerbrief Voortgang aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting 13 juni 2022).

Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 43 (Motie van Markuszower en Helder 25 november 2021).

Kamerstukken II 2010/11, 29754, nr. 201 (Kamerbrief Terrorismebestrijding 1 april 2011).

Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie 7 december 2022.

Overig

Openbaar Ministerie, Ondermijnende criminaliteit vraagt brede en gebalanceerde aanpak, 6 april 2022.



Geraadpleegde deskundigen

In het kader van dit advies heeft de RSJ gesproken met verschillende deskundigen. Zo is er gesproken met een delegatie (ex) vestigingsdirecteuren van PI's, met verschillende senior selectiefunctionarissen van DJI en met een delegatie van het Landelijk Parket en het Ressortsparket van het Openbaar Ministerie. Daarnaast heeft de RSJ gesproken met een aantal advocaten en leden van verschillende Commissies van Toezicht.

