

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 938

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2024

Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie op 6 maart jl., informeer ik u hierbij over de criteria op basis waarvan een gedetineerde geplaatst kan worden in een afdeling voor intensief toezicht (AIT).¹ Daarnaast informeer ik uw Kamer over het proces voor de plaatsing in een AIT en op welke wijze een gedetineerde bij plaatsing in een AIT na verloop van tijd in een reguliere afdeling geplaatst kan worden, de zogenoemde exit-strategie.

Plaatsingscriteria

Een gedetineerde kan alleen geplaatst worden in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) of de AIT als van hem of haar, in vergelijking met andere gedetineerden, een bijzonder gevaar uitgaat voor de samenleving. Dit gevaar bestaat uit een verhoogd risico op ontvluchting, op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of op de voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter.

Voor de (beperkte groep) gedetineerden die in de EBI of AIT geplaatst worden acht ik per regime enkele generieke maatregelen noodzakelijk, die ik in mijn wetsvoorstel heb neergelegd. Deze generieke maatregelen zien op een beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners met geprivilegieerd contact met de gedetineerde en het regelen van visueel toezicht op gesprekken tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde. Ook bevat het wetsvoorstel een voorziening voor locatie gebonden bellen naar de EBI en AIT.

Omdat deze maatregelen een generiek karakter kennen, dient bij de plaatsingsbeslissing de noodzakelijkheid en proportionaliteit te worden

¹ Vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 36 372, nr. 5.

beoordeeld in relatie tot het risico dat van de gedetineerde uitgaat. Uw Kamer heeft mij gevraagd meer inzicht te geven in de plaatsingscriteria van in het bijzonder de AIT.

Plaatsingscriteria AIT

Uitgangspunt is dat een gedetineerde wordt geplaatst in een regulier beveiligde afdeling. Wanneer individuele veiligheidsmaatregelen niet afdoende zijn om gestelde risico's te beperken, kan plaatsing op de AIT aan de orde zijn. Indien ook de veiligheidsmaatregelen die op een AIT kunnen worden opgelegd niet afdoende zijn om het gestelde risico te beperken, kan plaatsing op de EBI aan de orde zijn.

De criteria voor plaatsing in een AIT, zoals opgenomen in artikel 13 van de conceptwijziging *Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en de voorwaarden voor plaatsing* (RSPOG), zijn als volgt:

In de afdeling voor intensief toezicht kunnen gedetineerden worden geplaatst die:

- a. een hoog vluchtrisico vormen, al dan niet met behulp van derden;
- b. een hoog risico vormen op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;
- c. een hoog risico vormen op aanhoudende ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter.

De conceptwijziging van de RSPOG is op 22 december 2023 geplaatst op de wetgevingskalender en voor advisering voorgelegd aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).² De RSJ heeft zijn advies ten aanzien van de wijziging van de RSPOG op 28 februari 2024 openbaar gemaakt.³ Daarin stelt de RSJ dat de plaatsingscriteria van de EBI en die van de AIT niet voldoende onderscheidend zijn. De RSJ verwacht dat in concrete gevallen niet altijd duidelijk zal zijn wanneer er sprake is van een *extreem hoog risico* (EBI) of een *hoog risico* (AIT). Uw Kamer heeft mij hier tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel ook op bevraagd.

Aanscherping plaatsingscriteria AIT

De strekking van het advies van de RSJ kan ik volgen. De toelichting op de RSPOG zal daarom worden aangepast met als doel het verschil tussen hoog en extreem hoog risico – dat gradueel is – beter te duiden.

Ik kan hierover alvast het volgende opmerken. Nu de mate van beperking verschilt tussen een AIT en EBI dient er ook een verschil te zijn tussen de criteria op basis waarvan een gedetineerde in een van beide regimes geplaatst kan worden. Voor plaatsing in de EBI moet sprake zijn van een «extreem hoog risico» of een «maatschappelijk onaanvaardbaar risico». Voor plaatsing in een AIT geldt dat er sprake dient te zijn van een «hoog risico». Dit onderscheid is afhankelijk van de dreiging die uitgaat van de gedetineerde, de impact van deze dreiging en de veiligheidsmaatregelen die zijn vereist om die dreiging tegen te gaan. Dit wordt getoetst aan de

² Raadpleegbaar via:
<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK014920/documenten/Tweede%20Kamer/Vorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/1>.

³ Raadpleegbaar via:
<https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2024/02/28/advies-wijziging-rspog-in-verband-met-toevoeging-ait>.

hand van de macht die de gedetineerde heeft (gelegen in de positie, rol en status van de gedetineerde binnen een criminele organisatie en/of samenwerkingsverband), de (financiële) middelen en mogelijkheden waarover de gedetineerde beschikt evenals de persoonlijke omstandigheden, zoals het profiel van de gedetineerde (waaronder de criminele carrière en signalen van zowel binnen als buiten de inrichting en het gedrag in de inrichting) en het strafrestant. Het gaat derhalve om een optelsom van verschillende factoren.

De exacte tekst voor in de toelichting bij RSPOG wordt momenteel afgestemd met experts, zowel werkzaam bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) als daarbuiten. In dit proces wordt de grootste zorgvuldigheid betracht, waarbij ik nogmaals benadruk dat een besluit tot plaatsing op een AIT niet lichtzinnig en altijd op basis van een zo goed mogelijke informatiepositie wordt genomen (zie ook de volgende paragraaf). Dit zal ik beter dan in de huidige conceptversie het geval is tot uitdrukking brengen.

Wijze van plaatsing

Naast het aanscherpen van de criteria voor plaatsing in de AIT, zal ook het proces ten behoeve van de plaatsing in de AIT in de RSPOG worden opgenomen. In artikel 26 RSPOG staat reeds het plaatsingsproces voor de EBI opgenomen, dit kan als volgt worden geschetst:

1. Voorafgaand aan de plaatsingsbeslissing wordt interne en externe justitiële informatie verzameld, in ieder geval van het Gedetineerden Recherche Informatiepunt van de Dienst landelijke informatieorganisatie van de Landelijke eenheid (meldpunt-GRIP), het openbaar ministerie (OM) en het Landelijk Bureau Integriteit en Veiligheid (LBIV). Het meldpunt-GRIP speelt een cruciale rol in het verzamelen van informatie voor de onderbouwing van de gronden voor plaatsing;
2. De directeur van de EBI stelt een schriftelijke (gedrags)rapportage over de gedetineerde op;
3. De directeur bespreekt de rapportage eerst met de gedetineerde;
4. De selectiefunctionaris van DJI hoort de gedetineerde ten aanzien van de plaatsing op de EBI. De gedetineerde kan gedurende dit gesprek zijn bezwaren omtrent de plaatsing of verlenging daarvan kenbaar maken. Deze worden opgenomen in een verslag;
5. Vervolgens wordt het voorgenomen besluit aan de selectieadviescommissie EBI (SAC EBI) voorgelegd;
6. De SAC EBI brengt vervolgens advies uit;
7. Daarna beslist de selectiefunctionaris namens de Minister voor Rechtsbescherming tot plaatsing of verlenging daarvan;
8. Elke twaalf maanden neemt de selectiefunctionaris ambtshalve een besluit omtrent de verlenging van het verblijf in de EBI. Ten aanzien van dit besluit wordt hetzelfde proces in acht genomen als voor de initiële plaatsing. Ook nu wordt eerst interne en externe justitiële informatie verzameld, een schriftelijke rapportage door de directeur van de EBI opgesteld, de gedetineerde gehoord omtrent de verlenging van de plaatsing en wordt er advies uitgebracht door de SAC EBI.
9. Als binnen de SAC EBI geen consensus wordt bereikt over het advies tot plaatsing, gaat de selectiefunctionaris alleen tot plaatsing over met instemming van de divisiedirecteur Individuele Zaken;
10. In alle andere gevallen wordt de divisiedirecteur Individuele Zaken door of namens de selectiefunctionaris geïnformeerd over de genomen beslissing.
11. In verband met nieuwe feiten kan de directeur van de EBI de selectiefunctionaris voorstellen de gedetineerde tussentijds over te plaatsen. De selectiefunctionaris kan hiertoe besluiten na instemming van de

divisiedirecteur Individuele Zaken en de divisiedirecteur GW/VB. In dat geval wordt de SAC EBI achteraf geïnformeerd.

Ook het proces omtrent plaatsing in de AIT zal op eenzelfde wijze worden vormgegeven en – zoals hierboven aangegeven – worden opgenomen in de RSPOG. Hierbij zal een selectie-adviescommissie (SAC) worden ingesteld. Er wordt momenteel in overweging genomen om daarbij de taken van de huidige adviescommissie voor de EBI uit te breiden waarmee die zowel advies uit zal brengen over plaatsingen in de EBI als in de AIT (in tegenstelling tot een aparte SAC AIT). Zoals de RSJ in zijn advies meegeeft, zal een dergelijk gecombineerde selectie-adviescommissie de rechtseenheid en de besluitvorming ten goede komen. Daarnaast geeft de RSJ aan dat dit het plaatsingsproces inzichtelijker en transparanter maakt voor de gedetineerde.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de Pbw voorziet in een stelsel van bezwaar en beroep tegen een besluit tot plaatsing. Conform artikel 17 Pbw kan de gedetineerde tegen de plaatsing opkomen met een bezwaarschrift bij de Minister voor Rechtsbescherming. De beslissing is daarna vatbaar voor beroep bij de RSJ conform artikel 73 Pbw.

Exit-strategie

Een gedetineerde die verblijft op de EBI of AIT speelt zelf een cruciale rol in de afschaling van maatregelen en dus ook in de overplaatsing naar een lichter regime. Gedetineerden hebben immers zelf de keuze om de banden met het criminele milieu te verbreken, te stoppen met voortgezet crimineel handelen vanuit detentie en geen vluchtpogingen te ondernemen. Een inspanningsverplichting ligt dan ook in de eerste plaats bij de gedetineerde zelf. Tegelijkertijd is daarin een rol voor DJI weggelegd. Het moet voor een gedetineerde, slachtoffers, ketenpartners en de samenleving duidelijk zijn wat het perspectief is voor een gedetineerde die is geplaatst in de EBI of AIT. Deze duidelijkheid wordt via de RSPOG geboden.

Zoals in het proces van plaatsing is beschreven, wordt elke twaalf maanden beoordeeld of het verblijf van een gedetineerde in de EBI of AIT moet worden verlengd voor wederom twaalf maanden. DJI beoordeelt dat op basis van concrete, betrouwbare en actuele informatie. Deze informatie is in ieder geval afkomstig van de inrichting waar de betrokken gedetineerde verblijft, het meldpunt-GRIP en het OM. Wanneer niet wordt voldaan aan de plaatsingscriteria van de EBI of AIT zal het verblijf aldaar niet worden verlengd en vindt afschaling naar een lager beveiligingsniveau plaats. Dat wil zeggen dat een gedetineerde op de EBI, indien wordt voldaan aan de plaatsingscriteria van de AIT, zal worden overgeplaatst naar een AIT en een gedetineerde die verbleef op een AIT zal worden overgeplaatst naar een reguliere afdeling (al dan niet met individuele maatregelen).

Om te voorkomen dat een gedetineerde na het uitzitten van zijn straf rechtstreeks vanuit de EBI of AIT in de maatschappij terugkeert, wordt aan het belang van re-integratie in het laatste deel van de detentieperiode bovendien steeds meer gewicht toegekend. Concreet betekent dit dat een gedetineerde die verblijft in de EBI bij een strafresistant van 18 maanden wordt overgeplaatst naar een AIT, tenzij:

- er sprake is van een uitlevering of dreigende uitlevering,
- er nog immer sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico bij ontvluchting, voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) of ongeoorloofd contact,

- de gedetineerde in de voorafgaande periode van een jaar ontvlucht is, een ontvluchtingspoging heeft gedaan, zich schuldig heeft gemaakt aan VCHD of op andere wijze de orde en veiligheid in de inrichting ernstig in gevaar heeft gebracht, of
- er nog steeds valide informatie aanwezig is omtrent een reëel vluchtgevaar van de gedetineerde of VCHD.

Voor gedetineerden die in een AIT verblijven, geldt dat zij worden overgeplaatst naar een reguliere afdeling bij een bepaald strafrestant, tenzij sprake is van de hiervoor aangehaalde criteria. De hoogte van dit strafrestant is momenteel onderwerp van gesprek met experts binnen en buiten DJI. Dit zal naar verwachting liggen tussen de 6 en 12 maanden. In die reguliere afdeling kunnen vervolgens de re-integratieactiviteiten, die ook worden aangeboden op een AIT, worden uitgebreid, waarna de gedetineerde uiteindelijk, na afdoende eigen inspanning voor re-integratie, kan terugkeren in de samenleving. Daarbij blijft te allen tijde oog voor veiligheidsrisico's. Indien plaatsing in een reguliere afdeling leidt tot mogelijke risico's voor de orde en veiligheid van de inrichting of de samenleving heeft de vestigingsdirecteur de mogelijkheid om individuele (toezicht)maatregelen op te leggen.

Daarbij wil ik opmerken dat in de uitvoeringspraktijk voorbeelden zijn waarbij het de vraag is of plaatsing naar een lager beveiligingsniveau ook op verantwoorde wijze plaats kan vinden. Binnen DJI is er een kleine groep zeer geharde criminelen gedetineerd waar het risico bij re-integratie zeer groot blijft. Ook na afloop van de gevangenisstraf beschikken zij over macht en middelen om ondermijnende criminaliteit voort te zetten. Met plaatsing in de EBI of AIT is de gelegenheid om criminele activiteiten voort te zetten zoveel mogelijk weggenomen. Dit stelt ons voor een dilemma: het is immers lastig op voorhand te taxeren in hoeverre een risico op voortgezet crimineel handelen materialiseert na verblijf in de EBI of AIT. Het is daarbij de vraag of hier een goed gefundeerde taxatie van te maken is en of de risico's bij deelname aan programma's gericht op resocialisatie voldoende kunnen worden beheerst. Zoals ik eerder in mijn beleidsreactie naar aanleiding van het WODC onderzoek naar het Italiaanse 41bis regime heb aangegeven, heb ik het WODC verzocht om hier nader onderzoek naar te doen.⁴ Kern van de exit-strategie zal zijn dat de plaatsing de hoogte van het risico volgt. Bij het afnemen van het risico komt de plaatsing in een regulier regime in beeld.

Tot slot

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee te hebben laten zien dat aan het plaatsen van een gedetineerde in een AIT, een zorgvuldig en weloverwogen besluit vooraf gaat. Gezien de beperkende maatregelen die in een AIT gelden, wordt er niet lichtzinnig tot een dergelijke plaatsing overgegaan. Tegelijkertijd ben ik gezien de steeds meer geharde criminaliteit, ook in detentie, genoodzaakt om voor een kleine groep van hoog risico gedetineerden tot dergelijke besluiten over te gaan.

Vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de RSPOG conform bovenstaande lijn worden aangescherpt en gepubliceerd in de Staatscourant.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁴ Kamerstukken II 2023–2024, 24 587, nr. 925.