

Vergaderjaar 2010–2011

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 201

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2011

1. Inleiding

In 2005 heeft het toenmalige kabinet besloten tot concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond in een beperkt aantal inrichtingen. Het doel van deze maatregel was om rekrutering en radicalisering binnen de muren van de gevangenis te voorkomen. Dit in het belang van zowel de openbare orde en veiligheid in de maatschappij als de orde en veiligheid in penitentiaire inrichtingen¹. In september 2006 is in de penitentiaire inrichting Vught een zogenaamde terroristenafdeling (TA) in werking gesteld en in januari 2007 in de penitentiaire inrichting De Schie. In antwoord op Kamervragen van het lid Weekers (VVD) is destijds door de minister van Justitie toegezegd om na drie jaar de TA te evalueren². Deze evaluatie is in 2010 in opdracht van het Wetenschap-pelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) door de Rijksuniversiteit Groningen uitgevoerd. Hieronder treft u mijn reactie op het rapport aan. Het rapport is als bijlage bij deze brief aan uw Kamer verzonden.³

2. Evaluatie van de terroristenafdeling

Het evaluatieonderzoek betreft een plan- en een procesevaluatie. De planevaluatie omvat een reconstructie en evaluatie van de theorie achter het TA-beleid. Hierbij staat de vraag centraal of de terroristenafdeling in theorie geschikt is om de gestelde doelen te bereiken. In de procesevaluatie wordt de uitvoering van het beleid geanalyseerd en vergeleken met de beoogde opzet.

De kern van de beleidstheorie achter de terroristenafdeling is gericht op het bereiken van de centrale doelstelling: het voorkomen van radicalisering en rekrutering van andere categorieën gedetineerden. Gedetineerden komen in aanmerking voor plaatsing op de TA indien zij:

- a) verdacht worden van een terroristisch misdrijf
- b) veroordeeld zijn wegens een terroristisch misdrijf, of

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 29 754, nr. 31.

² Aangangsel Handelingen II, 2006/07, nr. 373.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- c) voor of tijdens detentie een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden.

Door het concentreren van deze personen wordt voorkomen dat zij in contact kunnen treden met andere gedetineerden, zodat zij geen rekruterende of radicaliserende invloed kunnen uitoefenen. Op voorhand werd verondersteld dat het concentreren van gedetineerden met een terroristische achtergrond twee nieuwe risico's met zich meebrengt:

- 1) het voortzetten van terroristische activiteiten in detentie
- 2) verdere radicalisering en/of netwerkversterking van de betrokken gedetineerden.

De TA is ondergebracht in een uitgebreid beveiligingsniveau om het ontplooiën van terroristische activiteiten te voorkomen. Doordat de TA tevens is aangewezen als individueel regime¹, is een verhoogd toezicht mogelijk op de interne contacten en biedt dit de mogelijkheid om, naar verwachting, verdere radicalisering en netwerkversterking tegen te gaan.

De beleidstheorie is getoetst aan bestaande inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur en praktijk, om te bezien of de TA geschikt is om bovenstaande doelstellingen te bereiken. Gebleken is dat deze doelstellingen ondersteuning vinden in de internationale inzichten en ervaringen met de detentie van gedetineerden met een terroristisch oogmerk. Ook in andere landen, zoals Groot-Brittannië, Frankrijk en Noorwegen wordt gewezen op het risico op verspreiding van radicaal gedachtegoed, het ontplooiën van terroristische activiteiten en intensivering van het radicale gedachtegoed tijdens detentie van gedetineerden met een terroristische achtergrond.

Ten aanzien van de ingezette instrumenten om de doelstellingen te bereiken wordt echter een aantal discrepanties zichtbaar tussen de beleidstheorie en de bestaande inzichten. Ten eerste heeft Nederland het principe van concentratie het verst doorgevoerd. De oorsprong daarvan is te herleiden tot het geringe aantal gedetineerden. Andere landen verspreiden hun gedetineerden over meerdere extra beveiligde inrichtingen, maar daar worden ze veelal wel geconcentreerd ondergebracht². Ten tweede wordt in de literatuur gepleit voor een persoonsgebonden toepassing in plaats van het standaard toepassen van een verhoogd beveiligingsniveau, zoals dit in Nederland wordt toegepast. Ten derde blijkt dat in de beleidstheorie onvoldoende instrumenten zijn opgenomen gericht op resocialisatie, terwijl in de literatuur veel belang wordt gehecht aan het deradicaliseren en resocialiseren van gedetineerden met een terroristisch oogmerk.

De onderzoekers concluderen dat de ontwikkeling van de terroristenafdeling in 2005 onder grote politieke en maatschappelijke druk heeft plaatsgevonden. De tijd om de verschillende beleidsalternatieven te onderzoeken en potentiële strategieën af te wegen ontbrak. Dit verklaart volgens de onderzoekers ook de intensiteit van de veiligheidsmaatregelen, zoals die destijds zijn getroffen. Tevens constateren de onderzoekers een discrepantie tussen het ingezette beleid en de uitvoeringspraktijk. Zo worden niet alle gedetineerden, die formeel aan de vereisten voor plaatsing voldoen, ook daadwerkelijk op de terroristenafdeling geplaatst en biedt het restrictieve regime onvoldoende mogelijkheden voor resocialisatie, waardoor TA-gedetineerden niet of onvoldoende voorbereid terugkeren in de samenleving.

Samenvattend blijkt uit de evaluatie dat de terroristenafdeling naar alle waarschijnlijkheid een positieve bijdrage kan leveren aan het voorkomen van radicalisering en rekrutering binnen gevangenen. Daartegenover

¹ Artikel 22 Pbw lid 2: In een individueel regime bepaalt de directeur de mate waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen.

² Zie ook het ICSR-rapport «Prisons and terrorism: radicalisation and de-radicalisation in 15 countries» (2010).

staat echter dat een aantal kritische kanttekeningen wordt geplaatst ten aanzien van de plaatsingsprocedure, het spanningsveld tussen standaardisering en persoonsgebonden overwegingen, de benodigde veiligheidsmaatregelen en het belang van resocialisatie.

3. Beleidsreactie

In de keuze voor de concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond stond de bescherming van de samenleving voorop. Voorkomen moest worden dat deze personen in de penitentiaire inrichtingen medegedetineerden voor hun radicale boodschap of strijd zouden werven. Over de periode sinds de ingebruikname van de terroristenafdelingen kan worden geconstateerd dat zich op dit punt geen bijzondere incidenten hebben voorgedaan. In dat opzicht is het beleid geslaagd.

Tevens blijkt dat de doelstellingen van de beleidstheorie nog steeds ondersteuning vinden in de internationale inzichten en ervaringen met de detentie van gedetineerden met een terroristische achtergrond. Ik acht het behoud van een speciale afdeling voor deze doelgroep dan ook voor de toekomst van belang. Wel zie ik, gelet op de conclusies uit het rapport, aanleiding om de effectiviteit van de afdelingen en daarmee de veiligheid in de samenleving te vergroten.

Ten tijde van de besluitvorming over de terroristenafdeling was het detineren van gedetineerden met een terroristische achtergrond een betrekkelijk nieuw fenomeen. Door de ervaringen van de afgelopen jaren is een beter zicht ontstaan op zowel de mogelijkheden als de risico's van de detentie van deze groep.

Ik acht het van belang om vast te houden aan het huidige plaatsingsbeleid. Dit betekent dat gedetineerden die verdacht of veroordeeld zijn vanwege een terroristisch misdrijf of die voor of tijdens detentie een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden op basis van de thans geldende (objectieve) criteria in aanmerking komen voor plaatsing op de TA. Niet elke gedetineerde op de TA is hetzelfde en daarom is maatwerk van belang. Een belangrijk onderdeel daarbij is dat de plaatsing van gedetineerden op de TA in het vervolg periodiek getoetst wordt. Overplaatsing kan als gevolg daarvan niet worden uitgesloten. Dit is alleen aan de orde indien er daadwerkelijk sprake is van positieve gedragsontwikkeling bij de gedetineerde en hieruit blijkt dat rekrutering en radicalisering van andere gedetineerden niet aan de orde zal zijn.

Om tot deze beslissing te komen is informatie nodig vanuit verschillende disciplines binnen het gevangeniswezen, zoals een psycholoog en een penitentiaire inrichtingswerker, maar ook van externe partijen. Daarom zal een multidisciplinair overleg worden ingericht tussen betrokken partijen, zoals de NCTb, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het GRIP en het Openbaar Ministerie. Tevens wil ik deze partijen betrekken bij de invulling van de detentieperiode op de TA.

De onderzoekers constateren tevens dat het huidige TA-regime de gedetineerden onvoldoende voorbereidt op de terugkeer naar de samenleving. Hierdoor wordt een succesvolle reïntegratie belemmerd en is de kans op recidive groter. Net zoals de onderzoekers acht ik het van belang dat de gedetineerden op de TA zoveel mogelijk op een verantwoorde wijze terugkeren in de samenleving.

4. Tot slot

Eind 2006 en begin 2007 zijn twee terroristenafdelingen in werking gesteld, één in de PI Vught en één in PI de Schie. In totaal zijn dertig gedetineerden op de TA geplaatst, waaronder twee vrouwen¹. De TA in de penitentiaire inrichting Vught heeft een maximale bezetting gehad van dertien gedetineerden (november 2006). In 2009 en 2010 verbleven er op enig moment tussen de vier en tien gedetineerden. Binnen de TA in penitentiaire inrichting De Schie hebben slechts twee gedetineerden verbleven. Sinds 2008 heeft de TA in de Schie wegens de geringe instroom een andere bestemming.

Ik acht, gelet op de geringe bezettingscijfers, concentratie op één locatie voldoende. Vorig jaar is de TA, gelet op de detentieomstandigheden van unit 1 in de penitentiaire inrichting Vught, tijdelijk verhuisd naar het gebouw van de EBI. Het betrof hier een tijdelijk oplossing. Dit jaar wordt de TA ondergebracht in de penitentiaire inrichting De Schie. Hiermee kom ik tegemoet aan de gesignaleerde discrepantie tussen het beoogde en gerealiseerde beveiligingsniveau zoals deze in de penitentiaire inrichting Vught is ontstaan.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ Tot en met eind 2010 (periode onderzoek).