



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Terroristen Afdelingen in de Nederlandse gevangenissen

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	4
1.1.1	Het regime op een TA	4
1.1.2	Resocialisatie-activiteiten	4
1.2	Afbakening	5
1.2.1	Onderzoeksthema's	5
1.2.2	Betrokken organisaties	5
1.2.3	Wet- en regelgeving over detentie	5
2	Probleemstelling	7
2.1	Doelstelling	7
2.2	Centrale onderzoeksvraag	7
2.3	Deelvragen	7
3	Onderzoeksaanpak	8
3.1	Operationalisering	8
3.2	Onderzoeksmethoden	9
4	Samenhang en afstemming met andere onderzoeken	11
4.1	Inspectieonderzoek Inspectie Justitie en Veiligheid	11
4.2	Inspectieonderzoek Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting	11
5	Communicatie	12
5.1	Start van het onderzoek	12
5.2	Na de inspectiebezoeken	12
	Bijlagen	
I	Afkortingen	13
II	Operationalisatie	14



1

Inleiding

Het Wetboek van Strafrecht definieert een aantal delicten als terroristisch misdrijf indien zij worden gepleegd met een terroristisch oogmerk (artikel 83 Wetboek van Strafrecht). Een terroristisch oogmerk wordt in artikel 83a Wetboek van Strafrecht omschreven als: *"met een terroristisch oogmerk de bevolking of een deel der bevolking van een land vrees aan te jagen dan wel een overheid of internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen"*¹.

Verdachten en veroordeelden van een terroristisch misdrijf komen in Nederland op een Terroristen Afdeling (TA) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) terecht. Verdachten of veroordeelden van andere strafbare feiten die voor of tijdens hun detentie radicale² boodschappen verkondigen en/of verspreiden worden overgeplaatst naar een TA. Dit gebeurt ook wanneer medegedetineerden worden geworven voor activiteiten die de orde en veiligheid, zowel in de Penitentiaire Inrichting (PI) als daarbuiten, in gevaar brengen.³

DJI heeft sinds 2006 twee PI's met een TA: De Schie (Rotterdam) en Vught. Hierin is plaats voor 48 gedetineerden: zeven in PI De Schie en 41 in de PI Vught. De TA is in 2006 onder hoge politieke druk opgericht. Dit naar aanleiding van arrestaties van de Hofstadgroep⁴ en aanwijzingen dat een aantal leden van de Hofstadgroep probeerde medegedetineerden tot radicalisering aan te zetten. De aanpak van radicalisering kreeg binnen DJI en de politiek direct prioriteit.⁵

De centrale doelstelling van de TA is het bestrijden van radicalisering en rekrutering binnen de PI. Daarom geldt er op de TA een individueel en uitgebreid beveiligd regime⁶. Dit betekent dat gedetineerden in beginsel een eigen dagprogramma volgen⁷ en dat bijvoorbeeld alle post van gedetineerden wordt gelezen (met

¹ Artikel 83, Wetboek van Strafrecht.

² Radicalisme: Het (actief) nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde (doel), eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect)⁷. Uit Rapport brede visie op radicalisering en extremisme, DJI, 2016.

³ Artikel 20a Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

⁴ Een groep radicale moslims uit Den Haag en Amsterdam uit 2002, waarvan Mohammed B. een van de bekendste leden was.

⁵ Terroristen in Detentie. Evaluatie van de Terroristenafdeling. Rijksuniversiteit Groningen. In opdracht van het WODC, ministerie Veiligheid en Justitie, 2010.

⁶ Artikel 13 van de Penitentiaire beginselenwet definieert vijf beveiligingsniveaus: 1) zeer beperkt beveiligd; 2) beperkt beveiligd; 3) normaal beveiligd; 4) uitgebreid beveiligd 5) extra beveiligd.

⁷ Artikel 22 Penitentiaire beginselenwet.



uitzondering van post van vertrouwensfunctionarissen, zoals een advocaat). Dit geldt ook voor het beluisteren en, indien nodig, vertalen van alle telefoongesprekken.

1.1 Aanleiding

Het regime op de TA is voornamelijk gericht op beveiliging. Voor iedere gedetineerde op de TA geldt in beginsel hetzelfde regime. Differentiatie, het leveren van maatwerk door bijvoorbeeld meer arbeid aan te kunnen bieden aan de gedetineerden, was tot voor kort niet mogelijk. In een brief aan de Tweede Kamer in 2016 heeft de toenmalige staatssecretaris aangegeven te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om te gaan differentiëren in de mate van beveiliging binnen het regime.⁸ Dit leidde tot de ontwikkeling van een nieuwe productspecificatie⁹ door DJI.

1.1.1 Het regime op een TA

DJI heeft in de periode 2016-2018 een nieuwe productspecificatie ontwikkeld voor de TA, welke DJI vanaf het derde kwartaal van 2018 implementeert. De productspecificatie beschrijft de uitgangspunten van het regime, evenals de lengte van het dagprogramma en de toegepaste beveiligingsmaatregelen.

DJI voert een nieuwe specificatie door om meer individueel maatwerk te kunnen leveren. Dit houdt in dat DJI na de plaatsing van een gedetineerde op de TA onderzoekt of het mogelijk is dat de gedetineerde op de TA kan deelnemen aan gezamenlijke activiteiten en/of arbeid. Om het risico op bijvoorbeeld het verspreiden van een radicaal gedachtegoed en/of gewelddadig gedrag door de gedetineerde in te schatten, wordt een gevalideerd diagnostisch instrument toegepast: de VERA-2R¹⁰.

1.1.2 Resocialisatie-activiteiten

Naast het bieden van maatwerk ten tijde van het verblijf op de TA, heeft de nieuwe productspecificatie ook tot doel om resocialisatie-activiteiten voor TA gedetineerden te ontwikkelen en toe te passen. Hierbij valt te denken aan deradicaliserings- dan wel disengagementprogramma's en een methodische overdracht naar maatschappelijke instanties voor na de detentiefase; de re-integratie. Deradicalisering houdt het afzweren van een radicaal gedachtegoed in. Bij disengagement wordt getracht het radicale gedrag (activiteiten of uitlatingen) te beëindigen, zonder dat het radicale gedachtegoed wordt afgezworen.¹¹ De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is betrokken geweest bij het ontwikkelen van de nieuwe productspecificatie vanuit zijn rol en expertise op het terrein van terrorismebestrijding. De aanpak op de TA is beleidsmatig tevens onderdeel van de integrale aanpak terrorismebestrijding.

⁸ Opdrachtbrief uitwerken gedifferentieerd plaatsingsbeleid en maatwerkaanpak Terroristenafdelingen en monitoren kosten, 12 augustus 2016, kenmerk 29754392.

⁹ De productspecificatie beschrijft het programma dat DJI uitvoert op de TA.

¹⁰ Violent Extremist Risk Assessment 2 Revised. www.vera-2r.nl.

¹¹ Brede visie op radicalisering en extremisme. DJI, September 2016.



De wijzigingen in het regime op de TA zijn voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) aanleiding om een onderzoek uit te voeren. De Inspectie JenV wil met dit onderzoek zicht krijgen op de uitvoering van de nieuwe productspecificatie.

1.2 Afbakening

1.2.1 Onderzoeksthema's

De Inspectie JenV richt zich in dit onderzoek op twee thema's:

- Het regime op een TA.
- Resocialisatie-activiteiten van gedetineerden.

In paragraaf 3.1 is toegelicht wat de Inspectie JenV hieronder verstaat. Met deze afbakening kijkt de Inspectie JenV naar de toepassing en effectiviteit van het nieuwe beleid. Dit is in lijn met het meerjarenprogramma van de Inspectie JenV, dat inhoudt dat de Inspectie JenV zich de komende jaren onder meer richt op activiteiten die een veilige en succesvolle re-integratie van justitiabelen in de samenleving beogen¹².

1.2.2 Betrokken organisaties

De Inspectie JenV voert het onderzoek uit in de twee TA's in Nederland, die onderdeel zijn van de PI De Schie te Rotterdam en PI Vught. Het gaat in dit onderzoek alleen om justitiabelen die op de TA verblijven en resocialisatie-activiteiten die op de TA plaatsvinden. Voor inzicht in de resocialisatie-activiteiten betreft de Inspectie JenV ook Reclassering Nederland (RN) en de gemeenten Rotterdam en Den Haag in het onderzoek. Dit omdat de PI's, RN en de gemeenten daarvoor belangrijke partners zijn. RN heeft een landelijk opererend team dat gespecialiseerd is in terrorisme, extremisme en radicalisering. Alle gedetineerden die op een TA verblijven worden, indien er sprake is van een reclasseringsadvies en/of bijzondere voorwaarden, door dit team begeleid. De gemeenten Rotterdam en Den Haag zijn de gemeenten waar de meeste TA-gedetineerden naar overgeplaatst worden (naar een andere PI) of zich vestigen nadat ze de PI hebben verlaten.¹³

1.2.3 Wet- en regelgeving over detentie

In het najaar van 2017 bracht Amnesty International (Amnesty) samen met het Open Society Justice Initiative een rapport uit over de TA's.¹⁴ In het rapport wordt gesproken van onnodig en inhumain detentiebeleid waarin mensenrechten worden geschonden. In februari 2018 stuurde de minister voor Rechtsbescherming zijn beleidsreactie op het rapport naar de Tweede Kamer. In de brief geeft de minister

¹² Het meerjarenprogramma 2018-2020, pag. 14-15. Inspectie Justitie en Veiligheid. November 2017.

¹³ Cijfers 2016-2018 DJI.

¹⁴ Inhumain en onnodig. Mensenrechtenschendingen op de terroristenafdeling. Amnesty International en Open Society Justice Initiative. Oktober 2017.



aan het niet eens te zijn met de conclusie van Amnesty dat er sprake is van mensenrechtenschendingen.¹⁵

Een verklaring voor het verschil in inzicht is dat Amnesty zich in haar rapport mede baseert op 'soft law'. Vanuit de European Prison Rules (EPR) van de Raad van Europa en de VN Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners (SMR) wordt aangegeven welke criteria er worden gesteld aan een humane uitvoering van detentie. In het Nederlandse gevangeniswezen, en dus ook op de TA's, wordt op basis van de Penitentiaire beginselenwet, ministeriële regelingen en vastgesteld beleid, uitvoering gegeven aan het regime in detentie. Deze formele wet- en regelgeving beschouwt men als 'hard law'

De Inspectie JenV beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering op de TA primair op basis van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving maar zal op onderdelen ook de EPR en SMR bij haar oordeel betrekken.

¹⁵ Reactie op het rapport van Amnesty International 'Inhumaan en onnodig. Mensenrechtenschendingen op de terroristenafdeling.' 7 februari 2018.



2

Probleemstelling

2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of het verblijf op de TA en het re-integratieproces van gedetineerden op de TA van voldoende kwaliteit zijn conform de Penitentiaire beginselenwet.

De Inspectie JenV zal aanbevelingen doen, als de uitkomsten van het onderzoek hier aanleiding toe geven.

2.2 Centrale onderzoeksvraag

Hoe is het op de Terroristen Afdeling gesteld met de kwaliteit van de taakuitvoering, specifiek wat betreft het detentieregime en de activiteiten gericht op re-integratie van gedetineerden?

2.3 Deelvragen

De Inspectie JenV onderzoekt de thema's regime op de TA en het re-integratieproces aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is het gesteld met de rechtspositie van gedetineerden op de TA?
2. Hoe is het gesteld met de omgang met gedetineerden op de TA?
3. Hoe is het gesteld met de maatschappelijke beveiliging op de TA?
4. Hoe worden gedetineerden op de TA voorbereid op een terugkeer in de maatschappij?



3

Onderzoeksaanpak

3.1 Operationalisering

In deze paragraaf beschrijft de Inspectie JenV waar zij naar kijkt per deelvraag. Een schematisch overzicht is weergegeven in bijlage II. Bij de beantwoording van de deelvragen richt de Inspectie JenV zich op de kwaliteit van de taakuitvoering en de ketensamenwerking. De Inspectie JenV toetst op basis van het Toetsingskader Doorlichtingen penitentiaire inrichtingen¹⁶ en betreft daarbij de productspecificatie Terroristen Afdeling 2018 van DJI.

Onderzoeksvraag 1: Hoe is het gesteld met de rechtspositie van gedetineerden op de TA?

De Inspectie JenV kijkt naar het dagprogramma op de TA. Voldoet deze aan wet- en regelgeving? Daarnaast onderzoekt de Inspectie JenV of het dagprogramma een gevarieerd en evenwichtig activiteitenprogramma aanbiedt. Ook onderzoekt de Inspectie JenV of toegepaste straffen en maatregelen op de TA proportioneel en rechtsgeldig zijn, door de Commissie van Toezicht hierover te bevragen. Dit doet de Inspectie JenV niet op casusniveau, maar op geaggregeerd niveau. Tot slot onderzoekt de Inspectie JenV of de beklagregeling naar behoren functioneert.

Onderzoeksvraag 2: Hoe is het gesteld met de omgang met gedetineerden op de TA?

Voor de beantwoording van deze vraag kijkt de inspectie naar de intake, screening en selectie van de gedetineerden op de TA. Hoe screent de TA de gedetineerden op zorgbehoefte, veiligheids- en beheersrisico's? Bejegt het personeel de gedetineerden respectvol en humaan? En motiveert het personeel de gedetineerden om zich tijdens de detentie voor te bereiden op een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan? Is er tevens aandacht voor de uitvoering van disengagement en wordt voorkomen dat gedetineerden zich (individueel dan wel gezamenlijk) keren tegen het personeel en/of het regime. Tot slot, wordt op de TA voldoende consciëntieus gerapporteerd, geregistreerd en multidisciplinair uitgewisseld, met ook ketenpartners zoals de reclassering en gemeenten?

¹⁶ <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/toetsingskaders/2015/02/05/toetsingskader-doorlichtingen-penitentiaire-inrichtingen---onderlegger>



Onderzoeksvraag 3: Hoe is het gesteld met de maatschappelijke beveiliging op de TA?

Onderzocht wordt hoe het maatschappelijk contact van gedetineerden op de TA gecontroleerd wordt. Bekend is dat met de gedetineerden meegeluisterd wordt tijdens telefoongesprekken. Echter, wanneer er niets onbevredigends wordt geconstateerd en de gedetineerde zich positief gedraagt op de TA, vindt meeluisteren dan steekproefsgewijs plaats? Verloopt daarnaast de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) zoals de wet voorschrijft? Vindt het opstellen van het v.i.-advies tijdig plaats? Wordt het advies tot v.i. multidisciplinair en in overleg met de RN genomen?

Onderzoeksvraag 4: Hoe worden gedetineerden op de TA voorbereid op een terugkeer in de maatschappij?

Met deze onderzoeksvraag wordt onderzocht of de TA beschikt over werkende systemen en procedures om voor gedetineerden de aansluiting op maatschappelijke vervolgvorzieningen te bewerkstelligen. Ook onderzoekt de Inspectie JenV of de TA gerichte activiteiten en trajecten aanbiedt aan de daarvoor in aanmerking komende gedetineerden en daarbij effectief samenwerkt met relevante externe partners, zoals RN en gemeenten Rotterdam en Den Haag.

3.2 Onderzoeksmethoden

De Inspectie JenV hanteert verschillende onderzoeksmethoden om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Documentstudie

De Inspectie JenV vraagt documenten op bij de DJI. Het gaat onder andere om het dagprogramma, de huisregels, overzichten van ingediende klachten, gedetineerdensurveys en de resultaten daarvan, en overzichten van gevolgde opleidingen door het personeel van de TA's. Op locatie zal de Inspectie JenV een aantal Detentie- & Re-integratie-plannen (D&R plan) inzien en verslagen van Multidisciplinair Overleggen (MDO).

Interviews

DJI

Op de TA's neemt de Inspectie JenV interviews af bij Penitentiair Inrichting Werkers (PIW'ers), afdelingshoofden, casemanagers, geestelijk verzorgers, de commissie van toezicht, management en gedetineerden. In de interviews zal de Inspectie JenV vragen naar werkwijzen van het personeel en ervaringen van gedetineerden. Ook vraagt de Inspectie JenV naar (mogelijke) knelpunten op zowel uitvoerend, tactisch als strategisch niveau.

Reclassering

Bij Reclassering Nederland is een landelijk opererend team werkzaam dat alle zaken waar sprake is van terrorisme, extremisme of radicalisering (TER) behandelt. Dit TER-team werkt nauw samen met beide TA's vanwege de daar verblijvende doelgroep. De Inspectie JenV zal een interview afnemen met de managers van dit team en met een aantal reclasseringswerkers om te onderzoeken hoe de overdracht tussen de PI naar de reclassering verloopt.



Gemeenten

Gemeenten in Nederland voeren een lokaal casusoverleg waar personen besproken worden die (dreigen te) radicaliseren. Aan dit overleg nemen organisaties deel die betrokken zijn bij een casus. De gemeente voert de regie. Als een gedetineerde vrij komt, wordt hij doorgaans besproken in dit casusoverleg. Om te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de PI en de gemeente verloopt, zal de Inspectie JenV relevante functionarissen bij de gemeenten Rotterdam en Den Haag interviewen. Ook verzoekt de Inspectie JenV aan de gemeenten om een casusoverleg te kunnen bijwonen.

Schouw

De Inspectie JenV krijgt een beeld van de dagelijkse praktijk, door in zowel PI De Schie als PI Vught op de afdeling aanwezig te zijn en de ruimten te bekijken.



4

Samenhang en afstemming met andere onderzoeken

4.1 Inspectieonderzoek Inspectie Justitie en Veiligheid

Dit onderzoek hangt samen met het inspectieonderzoek naar terrorismegevolgbestrijding. Hierin doet de Inspectie onderzoek naar hoe veiligheidsregio's zich, samen met relevante partners, voorbereiden op het optreden direct na een aanslag. Daarmee is er een samenhang voor wat betreft het onderwerp: terrorisme. Beide onderwerpen krijgen aandacht in de nationale contraterrorisme-strategie 2016-2020.¹⁷ Ze vallen wel onder verschillende interventiegebieden uit deze strategie, te weten voorbereiden (terrorismegevolgbestrijding) en vervolgen (TA's). Het voorliggende onderzoek kijkt naar de kwaliteit van de taakuitvoering op de TA in de PI's De Schie en Vught. De Inspectie JenV spreekt verschillende organisaties in de onderzoeken.

4.2 Inspectieonderzoek Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting (i.o.)

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) i.o. heeft in 2018 onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van zorg op de TA's in De Schie en Vught. De uitkomsten van het onderzoek zijn terug te vinden op de website van de IGJ. De IGJ concludeert dat de zorg op de TA's op orde is. De zorg die geleverd wordt aan gedetineerden op de TA is niet anders dan de zorg die gedetineerden op andere afdelingen ontvangen. Vanwege beveiligingsaspecten worden verpleegkundige consulten vaker op de afdeling gehouden, maar dat leidt niet tot een vertraging in de zorgverlening. Er wordt, volgens de IGJ, geïnvesteerd in het realiseren van een humane, persoonsgerichte benadering en bejegening van gedetineerden binnen het regime van de TA.¹⁸

¹⁷ Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. 2016

¹⁸ www.igj.nl



5

Communicatie

5.1 Start van het onderzoek

De Inspectie JenV maakt het vastgestelde plan van aanpak openbaar op haar website. Voorafgaand aan het inspectiebezoek zal het plan van aanpak en het onderzoeksprogramma van de Inspectie JenV aan de directie van PI De Schie, PI Vught, de RN en gemeenten Rotterdam en Den Haag worden toegestuurd. Het onderzoeksprogramma is voorafgaand aan het bezoek afgestemd met de locaties. Er is een vast contactpersoon vanuit de organisatie bekend. In het onderzoeksprogramma is ook opgenomen met welke functionarissen de Inspectie JenV wil spreken en de documentatie die zij in wil zien.

5.2 Na de inspectiebezoeken

De Inspectie JenV biedt na de interviews gespreksverslagen aan voor wederhoor. Ook de bevindingen uit het onderzoek worden voor wederhoor aan de organisaties aangeboden om te kunnen reageren op mogelijke feitelijke onjuistheden.¹⁹ Na verwerking van de wederhoor en vaststelling van het rapport door de inspecteur-generaal IvenJ, vindt een gezamenlijk bestuurlijk gesprek plaats met de directeuren van de onderzochte organisaties. Daarna zal de Inspectie JenV het rapport aanbieden aan de minister voor Rechtsbescherming. Zes weken na aanbieding zal het rapport openbaar gemaakt worden door toezending van het rapport aan de Tweede Kamer door de minister van Rechtsbescherming en aansluitend publicatie op de inspectiewebsite.

¹⁹ De algemene werkwijze van de Inspectie JenV staat beschreven in het [Protocol voor de werkwijze](#)



I

Afkortingen

Afkorting

Amnesty
DJI
D&R plan
EPR
Inspectie JenV
MDO
NCTV
PBW
PI
PIW-er
RN
SMR
TA
TER-team
v.i.

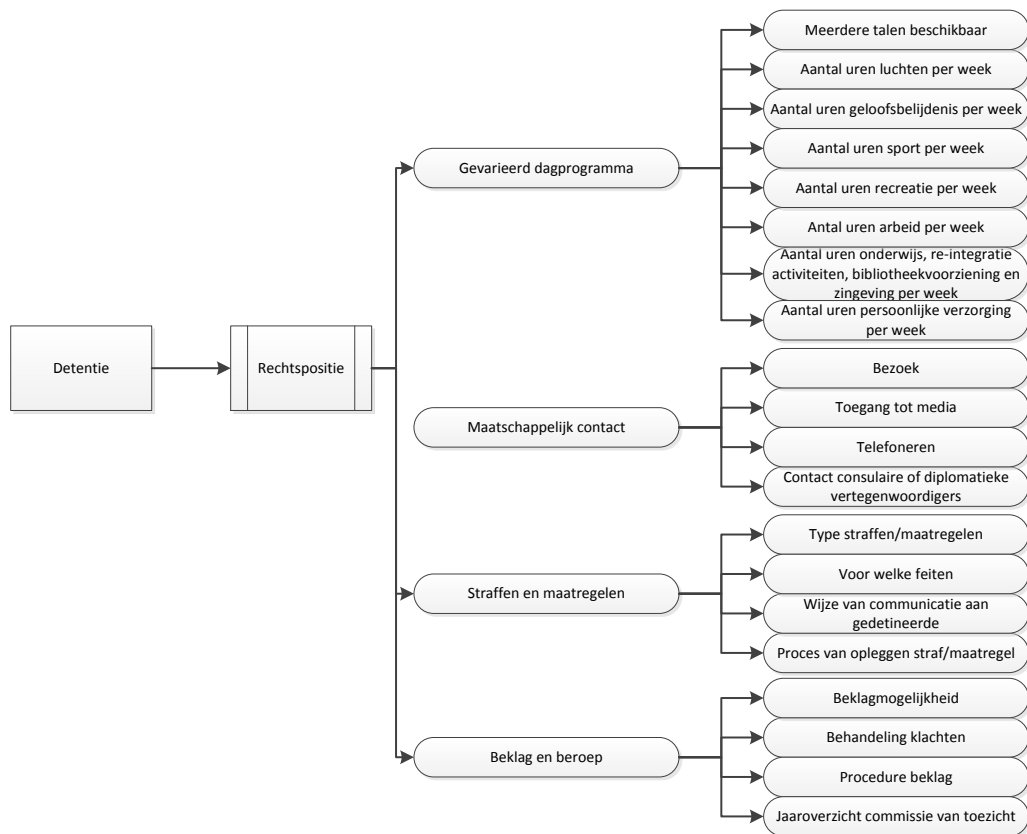
Betekenis

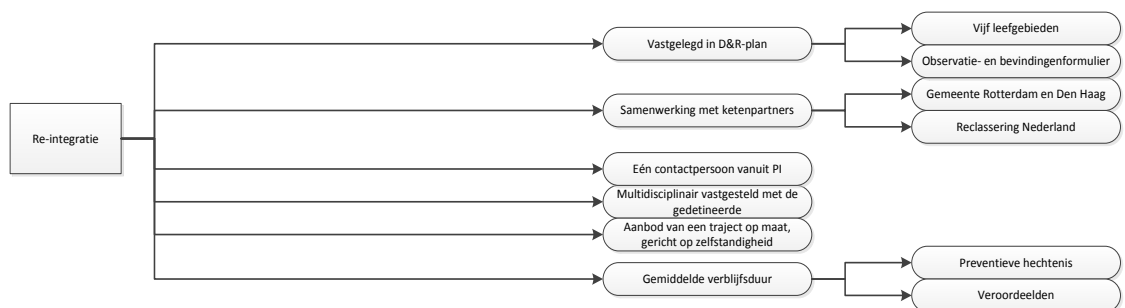
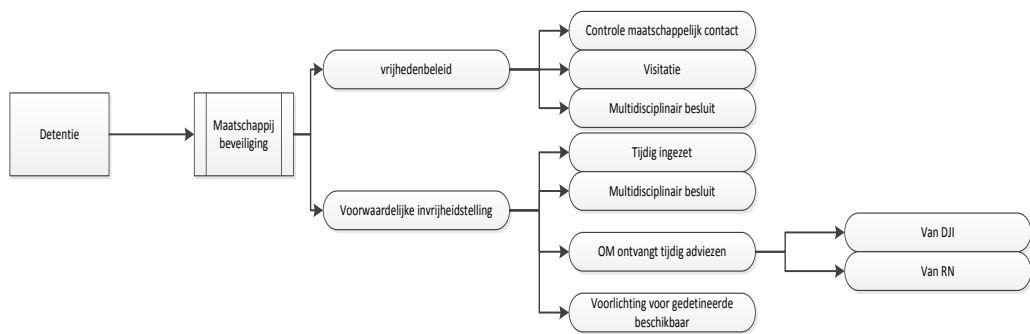
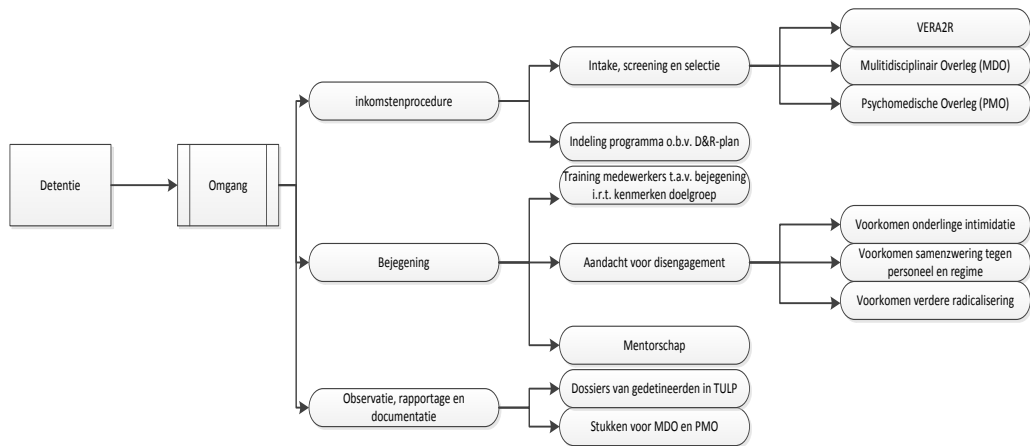
Amnesty International
Dienst Justitiële Inrichtingen
Detentie- & Re-integratie plan
European Prison Rules
Inspectie Justitie en Veiligheid
Multidisciplinair Overleg
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Penitentiaire beginselenwet
Penitentiaire Inrichting
Penitentiair inrichtingswerker
Reclassering Nederland
Standard Minimum Rules
Terroristen Afdeling
Terrorisme Extremisme Radicalisering-team
Voorwaardelijke Invrijheidsstelling



II

Bijlage Operationalisatie







Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

September 2018

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*