

29 754 Terrorismebestrijding

Nr. 655 Brief van de ministers voor Rechtsbescherming en van Justitie en
 Veiligheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2022

Hierbij bieden wij uw Kamer het rapport “Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland. Verslag van de opvolging van de aanbevelingen uit 2019 de Terroristenafdelingen in Nederland” aan van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie).

In Nederland worden verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf op een van de drie terroristenafdelingen (TA) geplaatst in de penitentiaire inrichtingen (PI) de Schie, Vught en Zwolle. Door zicht te houden op de veiligheidsrisico's die uitgaan van deze specifieke groep, wordt de samenleving zo goed mogelijk beschermd tegen deze gedetineerden. Met deze gecontroleerde plaatsing wordt netwerkvorming tegengegaan, net als de verspreiding van het radicale gedachtegoed en rekrutering binnen reguliere detentie.

De afgelopen jaren zijn er in toenemende mate gedetineerden van de terroristenafdeling teruggekeerd in de maatschappij en ook in de komende jaren zal dit regelmatig gebeuren. Terugkeer in de maatschappij brengt ontegenzeggelijke risico's met zich mee. Daarom is het extra belangrijk om te blijven werken aan de veilige en gecontroleerde terugkeer naar de samenleving van deze doelgroep.¹ Met inachtneming van strenge toezichts- en veiligheidsmaatregelen wordt onder meer met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering Nederland (RN) en gemeenten dan ook gewerkt aan een zo veilig mogelijke terugkeer in de samenleving.

In deze brief beschrijven we de belangrijkste bevindingen van het vervolgonderzoek en geven we een reactie op de volgende onderwerpen: het gebruik van het risicotaxatie-instrument VERA-2R (Violent Extremist Risk Assessment – Versie 2 Revisie), toerusting van de functionarissen werkzaam op de terroristenafdelingen, samenwerking en informatiedeling tussen ketenpartners, re-integratie en het intrekken van het Nederlanderschap.

¹ Zoals ook staat beschreven als één van de belangrijkste uitgangspunten in de Nationale Contraterrorisme strategie 2022-2026 (Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 641).

Belangrijkste bevindingen

Aanleiding

De Inspectie oordeelde in 2019 in haar rapport 'De Terroristen Afdelingen in Nederland' positief over het detentieregime op de terroristenafdelingen.² De Inspectie deed daarbij een aantal aanbevelingen, zoals het verbeteren van het gebruik van het risicotaxatie instrument de VERA-2R en de structurele borging van de samenwerking tussen de penitentiaire inrichtingen en de relevante ketenpartners.³ Verder werd aanbevolen om per functieprofiel te benoemen welke competenties gewenst zijn voor het werken met gedetineerden op de terroristenafdeling om ook in de toekomst kwaliteit van de uitvoering van medewerkers te garanderen. De Inspectie deed vanaf oktober 2021 tot april 2022 vervolgonderzoek naar de drie terroristenafdelingen in Nederland.

De Inspectie oordeelt ook in dit onderzoek positief. De Inspectie is positief over de stappen die DJI, Reclassering Nederland (RN), Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en gemeenten sinds 2019 hebben gezet. Het fundament voor de samenwerking en informatiedeling ten behoeve van de re-integratie van gedetineerden op een terroristenafdeling is zichtbaar versterkt. De Inspectie ziet nog aandachtspunten in onder meer het gebruik van het risicotaxatie-instrument VERA-2R, de aansluiting van het opleidingsaanbod aan de behoefte van de DJI-functionarissen en de doelgroep van gedetineerden op een terroristenafdeling waarvan de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken (Artikel 14, tweede lid, Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN)) en die geen rechtmatig verblijf meer hebben in Nederland.

1. Het risicotaxatie-instrument VERA-2R

a. Bevindingen Inspectie

Met de VERA-2R kan een gestructureerd professioneel oordeel worden gegeven over het risico op gewelddadig extremisme. De Inspectie concludeert dat de VERA-2R een sterkere rol heeft verkregen in het geheel aan methodes om risico's in te

² Rapport De Terroristen Afdelingen in Nederland. Inspectie Justitie en Veiligheid, 2019 en Kamerstukken 24 587 en 29 754, nr. 750.

³ De VERA-2R (Violent Extremism Risk Assessment, versie 2, Revisie) is een instrument voor de inschatting van de kans op gewelddadig extremisme. Het is ontwikkeld en verbeterd op basis van empirische kennis over factoren die samenhangen met gewelddadig extremisme, waaronder psychische factoren. De VERA-2R is het meest gebruikte risicotaxatiemodel in Europa en wordt ook buiten Europa gebruikt, waaronder in de VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Singapore. Het is toepasbaar op zowel mannen als vrouwen en bij verschillende vormen van extremisme.

schatten. Een aandachtspunt blijft de informatiewaarde van het product, zeker vlak na plaatsing op een terroristenafdeling. Zo is de Inspectie van oordeel dat de kwaliteit van de risicotaxatie altijd afhankelijk is van de beschikbaarheid van informatie en de fase in het opsporingsonderzoek van een gedetineerde. De Inspectie constateert dat penitentiaire anders omgaan met het invullen van de VERA-2R, wat met name betrekking heeft op de partij die het instrument invult. Ook benadrukt de Inspectie dat het risico op beïnvloeding door de gedetineerde zo klein mogelijk moet zijn bij het opstellen van een VERA-2R.

b. Beleidsreactie

We onderschrijven het belang van goede methodiek om risico-inschattingen te maken en hebben daarom, zoals de Inspectie constateert, ingezet op het verbeteren van het gebruik van de VERA-2R door een snellere informatie aanlevering. Met de vereiste meerdaagse training van het NIFP worden professionals geëquipeerd om het instrument op eenzelfde manier te gebruiken en ervan bewust gemaakt dat gedetineerden de professional mogelijk wil beïnvloeden met misleidend gedrag. DJI zal echter de signalen van de Inspectie met de betrokken professionals bespreken, waaronder de opsteller van de VERA-2R, om te streven naar een zo eenduidig mogelijk gebruik.

Dat de waarde van de VERA-2R toeneemt naarmate iemand langer op de terroristenafdeling verblijft, herkennen we. De VERA-2R zal daarom óók later in detentie worden ingezet, ter ondersteuning van besluitvorming of als het einde van de detentie nadert. Dit levert een vollediger en actueler beeld van de gedetineerde op dat moment.

2. Toerusting functionarissen werkzaam op een terroristenafdeling

a. Bevindingen Inspectie

Het valt de Inspectie in positieve zin op dat de functionarissen op de terroristenafdeling een grote betrokkenheid laten zien bij hun werk. Naast de beschikbare trainingen steken ze veel tijd in het vergaren van kennis over radicalisering. De functionarissen hebben een sterke behoefte aan verdieping en intervisie.

Na het onderzoek van de Inspectie uit 2019 heeft DJI een competentielijst opgesteld, zoals toegezegd aan uw Kamer. De Inspectie merkt op dat deze lijst vooral ondersteunend is aan het aannamebeleid en een stimulans voor de ontwikkeling van personeel. De lijst zorgt voor meer samenhang tussen de verschillende terroristenafdelingen. De Inspectie constateert dat een specifiek functieprofiel voor het werk op de terroristenafdeling vooralsnog niet bestaat.

b. Beleidsreactie

Wij herkennen de enorme betrokkenheid van de medewerkers en wens tot verdieping en intervisie. Mede dankzij de inzet van de medewerkers hebben de terroristenafdelingen zich de afgelopen jaren in positieve zin doorontwikkeld van een regime met nadruk op beveiliging naar een regime dat eveneens aandacht besteedt aan de veilige en gecontroleerde terugkeer naar de samenleving.

Er zijn verschillende scholingstrajecten beschikbaar, onder meer via het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) van DJI. Het competentieprofiel dat naar aanleiding van de aanbeveling van de Inspectie uit 2019 was opgesteld, heeft bijgedragen aan het samenstellen van een verdiepingsopleiding voor medewerkers van de terroristenafdelingen. Deze opleiding is van start gegaan nadat de Inspectie haar onderzoek had afgerond en zal na afloop van de opleiding (februari 2023) worden geëvalueerd. Verder onderzoekt DJI, in aanvulling op het competentieprofiel, de mogelijkheid voor een functieprofiel voor Penitentiair Inrichting Werkers specifiek voor de beheersregimes (Extra Beveiligde Inrichting/TA/Beheersproblematische gedetineerden).

3. Samenwerking & informatiedeling ketenpartners

a. Bevindingen Inspectie

De Inspectie oordeelt dat de samenwerking en informatiedeling tussen de penitentiaire inrichting, gemeente en RN ten behoeve van de re-integratie van gedetineerden op een terroristenafdeling zichtbaar is versterkt. Het Multidisciplinaire Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) neemt daarbij een sleutelpositie in en zorgt voor een structurele samenwerking tussen betrokken ketenpartners. De Inspectie is van oordeel dat er meer aandacht kan worden besteed in het Multidisciplinaire Afstemmingsoverleg Resocialisatie aan de groepsdynamiek op de terroristenafdeling. Daarnaast constateert de Inspectie dat veiligheidspartners, zoals politie, OM en inlichtingendiensten, niet aansluiten bij het MAR. De Inspectie ziet dit als mogelijk nadelig in het kader van de veilige re-integratie.

b. Beleidsreactie

Reclassering, gemeenten en DJI zijn vaste partijen die deel uitmaken van het MAR. Waar het vreemdelingenkwesties betreft sluit de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan. Naast eerdergenoemde partijen kunnen, afhankelijk van de casus, ook andere (externe) partijen betrokken worden bij het Multidisciplinaire Afstemmingsoverleg Resocialisatie. In dit Afstemmingsoverleg stellen DJI,

gemeente en Reclassering gezamenlijk één doorlopend re-integratieplan vast met veiligheidsmaatregelen en re-integratieactiviteiten dat na vrijlating kan worden doorgezet. Informatie van veiligheidspartners wordt middels het Gedetineerde Recherche Informatiepunt (GRIP) gedeeld.⁴

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan groepsdynamiek op de terroristenafdeling. Zo is sinds 2020 de totale capaciteit op de terroristenafdeling verruimd van 48 naar 80 plaatsen, is een aparte terroristenafdeling voor vrouwen opgericht en is het differentiatiekader doorontwikkeld. Bij plaatsing wordt de groepsdynamiek meegewogen en het GRIP verzamelt hierover informatie dat aan het MAR wordt geleverd. Daarnaast houdt het Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER)-team van Reclassering hier ook tijdens detentie rekening mee.

Gezien de risicovolle doelgroep en het belang van maatschappelijke veiligheid is een goede samenwerking essentieel. Dit begint bij de start van detentie tot daar waar de verantwoordelijkheid van DJI eindigt en de regie aan een andere partner wordt overgedragen. Ook daarom is er, breder in de keten, gewerkt aan het werkmodel Veilige Re-integratie, waarin een uniforme taal en kaders zijn ontwikkeld die de samenwerking tussen ketenpartners bevordert.⁵

4. Re-integratie

a. Bevindingen Inspectie

De Inspectie uit haar zorgen over de mogelijkheden die betrokken organisaties hebben om kwalitatief goed uitvoering te geven aan het re-integratietraject van gedetineerden op de betreffende afdelingen. Zij merkt op dat er voor penitentiaire inrichtingen weinig ruimte is om voldoende passende activiteiten (zowel arbeid als opleidingen) te organiseren voor de gedetineerden op de terroristenafdeling. Zo staan de veiligheidsvoorschriften die gelden op de betreffende afdeling op gespannen voet met het stimuleren van een veilige re-integratie.

⁴ Het GRIP is een team binnen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Het GRIP werkt onder gezag van het OM. Het doel van het GRIP is het optimaliseren van de samenwerking tussen het OM, de politie en de DJI door het verbeteren en kanaliseren van de informatie-uitwisseling in het kader van de handhaving van orde en veiligheid.

⁵ Dit werkmodel is in januari 2022 uitgerold binnen Zorg- en Veiligheidshuizen, gemeenten en andere deelnemers aan casusoverleggen. Dit organisatie overstijgende model voorziet in een gezamenlijke werkwijze die eraan bijdraagt dat betrokken ketenpartners in een casusoverleg een integraal beeld krijgen van een persoon voor, tijdens en na detentie, om aan de hand hiervan re-integratiestappen te bepalen. Het werkmodel helpt om de juiste informatie bij de relevante ketenpartners te krijgen, waarbij ook het beeld vanuit de zorg en het sociaal domein wordt meegenomen als contextinformatie in relatie tot de dreiging.

Doorplaatsing van een terroristenafdeling naar een reguliere afdeling is mogelijk bij een strafrestance van tenminste vier maanden en ten hoogste een jaar. De Inspectie merkt op dat verschillende functionarissen benadrukken dat het juist belangrijk is om gedetineerden op de terroristenafdeling sneller door te plaatsen naar een reguliere afdeling, zodat de benodigde re-integratieactiviteiten optimaler kunnen worden opgestart met de ketenpartners. Dit zou kunnen inhouden dat gedetineerden bijvoorbeeld met een strafrestance van 24 maanden kunnen doorstroomden naar een regulier regime, in plaats van met een strafrestance van maximaal 12 maanden. Uiteraard enkel indien dit veilig is.

b. Beleidsreactie

Ook gedetineerden op de terroristenafdeling worden, net als gedetineerden in reguliere afdelingen, voorbereid op de terugkeer in de samenleving. Bij de re-integratie van gedetineerden op een terroristenafdeling wordt de balans gezocht tussen wat veilig wordt geacht op een terroristenafdeling en wat nodig is voor de re-integratie van de (ex-)gedetineerde. Dit zorgt ervoor dat re-integratiemogelijkheden op de terroristenafdeling verschillen van hetgeen dat wordt aangeboden in een regulier regime.⁶ Om de re-integratie mogelijkheden te verbeteren, onderzoekt DJI naar aanleiding van eerder onderzoek of, en hoe, de inzet op opleiding en arbeid op de terroristenafdeling versterkt kan worden.⁷ Daarnaast verkennen we samen met DJI, ten behoeve van de re-integratie, de mogelijkheden om gedetineerden op een terroristenafdeling, waar veilig, mogelijk eerder door te laten stroomden naar een ander regime, door middel van een verruiming van het daarvoor benodigde strafrestance (art. 26a Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden).

5. Intrekken van het Nederlanderschap

a. Bevindingen Inspectie

De Inspectie noemt de ontwikkeling rondom het intrekken van het Nederlanderschap op basis van artikel 14, tweede lid, RWN zorgwekkend. Bij een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf en een dubbele nationaliteit kan de Nederlandse nationaliteit worden ontnomen.⁸ Deze personen dienen na detentie Nederland te verlaten en kunnen geen aanspraak maken op sociale voorzieningen. De Inspectie meent dat dit zorgt voor weinig

⁶ Sommige re-integratieactiviteiten die binnen reguliere inrichtingen wel mogelijk zijn, bijvoorbeeld een bezoek aan de bibliotheek of het re-integratiecentrum, zijn vanuit de terroristenafdeling niet mogelijk. Zie daarover ook Kamerstuk 29 754, nr. 489 (detentiefasering vanuit de Terroristenafdeling).

⁷ Kamerstuk 29 270, nr. 148; Rodermond, E., Zalmé, R., & Zuiderveld, E. (2019). Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA.

⁸ De Minister van Justitie en Veiligheid kan het Nederlanderschap intrekken op basis van Artikel 14, tweede lid, RWN, wanneer er sprake is van een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf dat zich richt tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk.

toekomstperspectief in Nederland. Ook constateert zij dat de handelingsmogelijkheden van ketenpartners hierdoor zeer beperkt of afwezig zijn, wat de kwaliteit van de taakuitvoering beïnvloedt. Volgens de Inspectie zorgt dit mogelijk voor een verhoogde dreiging van de nationale veiligheid.

b. Beleidsreactie

De inzet van het Kabinet bij de groep terrorismeveroordeelden zonder rechtmatig verblijf is niet gericht op re-integratie in de Nederlandse samenleving, maar op het stimuleren van vertrek. Door het plegen van het misdrijf heeft de onherroepelijk veroordeelde persoon de band met het Koninkrijk “opgezegd”; hij of zij heeft daarmee het risico van het verlies van de Nederlandse nationaliteit op de koop toegenomen. Het klopt dan ook dat de betrokkene geen toekomstperspectief meer heeft in Nederland, maar in het land van de overgebleven nationaliteit. Bij deze doelgroep spelen andere partijen een rol die niet in dit onderzoek zijn betrokken, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

Waar de Inspectie wijst op een mogelijk verhoogde dreiging van de nationale veiligheid, geeft het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 57 (Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 653) aan dat, indien vertrek lukt, deze maatregel bijdraagt aan het verlagen van de terroristische dreiging in ons land. De inzet blijft het realiseren van vertrek vanuit of aansluitend op de strafrechtelijke detentie. Waar mogelijk zal de betrokkene aansluitend aan de strafrechtelijke detentie nog in vreemdelingenbewaring worden gesteld om aan zijn of haar uitzetting te werken.

Op het moment dat de betrokkene illegaal in Nederland verblijft kan de afhankelijkheid die dit tot gevolg heeft bijdragen aan de instandhouding van de dreiging uitgaande van de betrokkene, zoals ook blijkt uit DTN 57. Daarom houden partners uit de veiligheids- en vreemdelingenketen totdat dit vertrek is gerealiseerd zicht op deze (ex-)gedetineerden van de terroristenafdeling en zetten zij zich in om de risico's voor de nationale veiligheid te mitigeren. Om zicht te houden op de vrijgekomen veroordeelde terroristen zonder rechtmatig verblijf in Nederland bestaan verschillende, vreemdelingrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke maatregelen, zoals de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt). Als vertrek niet direct lukt, wordt indien mogelijk een meldplicht en gebiedsgebod opgelegd dat gehandhaafd wordt door de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Recent is een pilot gestart waarbij met betrokken landelijke en lokale partijen wordt gewerkt aan de inrichting van een multidisciplinair casusoverleg voor deze specifieke doelgroep.

Tot slot

We zijn de Inspectie erkentelijk voor het vervolgonderzoek. Het beleid omtrent de terroristenafdeling is de afgelopen jaren doorontwikkeld van een regime met nadruk op beveiliging naar een regime dat eveneens aandacht besteedt aan de veilige en gecontroleerde terugkeer naar de samenleving. De bovengenoemde aandachtspunten van de Inspectie nemen wij mee in de continue aanscherping van ons beleid.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg