

# Terroristen in detentie

## Een overzicht van de ontwikkeling en discussie over de terroristenafdelingen in Nederland, 2004-2022

*Ruth Kats, Beatrice de Graaf en Pauline Jacobs\**

Terrorismeverdachten en -veroordeelden worden in Nederland niet in reguliere gevangenissen vastgehouden, maar op speciale afdelingen geplaatst: terroristenafdelingen (TA's). Die plaatsing is in lijn met de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis in terrorismegevallen en volgt het antiterreurbeleid van de Nederlandse overheid. De toename van terroristische delictsomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht (Sr) heeft er immers voor gezorgd dat iemand sneller als terrorismeverdachte kan worden bestempeld (De Graaf & Schmid 2016, p. 372-373; Van Walree 2020).<sup>1</sup> Daardoor zijn er de afgelopen jaren, vanaf 2004, ook meerdere golven van TA-gedetineerden geweest. Anno 2021 zaten er circa 35 gedetineerden op de TA's.

Inmiddels zijn er drie TA's in de penitentiaire inrichtingen (hierna: PI's) gevestigd: in de PI Vught, in de PI Rotterdam, locatie De Schie (voor mannen) en in de PI Zwolle (voor vrouwen). Op deze TA's geldt een streng detentieregime. De gedetineerden verblijven in een individueel regime met beperkt onderling contact, veelvuldige visitaties en weinig tijd buiten de cel. Wanneer de rechter een persoon veroordeelt vanwege een terroristisch misdrijf, zal deze persoon zijn detentieperiode op de TA doorbrengen.

Rondom deze afdelingen is volop discussie. Dit artikel belicht de ontwikkeling en discussie rondom de TA's in Nederland, en is daarmee

\* Mr. R.H.P. Kats is werkzaam als juridisch medewerker bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Prof. dr. B.A. de Graaf is faculteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht en bekleedt de leerstoel Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen. Mr. dr. P. Jacobs is universitair docent straf(proces)recht aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en verbonden aan het Mouton Centre voor Rechtspleging en Conflictoplossing van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is een bewerking van de scriptie van Ruth Kats, die is geschreven in het kader van de afronding van de master Strafrecht, en niet uit hoofde van haar huidige functie.

1 Zie ook bijv. het wetsvoorstel over het nieuwe art. 134b Sr, waarin reizen naar een terroristisch gebied strafbaar wordt gesteld: *Kamerstukken II* 2018/19, 35125, nr. 3.

ook te lezen als achtergrondinformatie bij ons artikel over rechtspraak en tenuitvoerlegging rondom terrorismezaken elders in dit nummer. Hoe zijn de TA's ontstaan en vanuit welke gedachte, welke kritiek is er geuit op deze detentiepraktijk, en hoe zijn de TA's daarmee omgegaan?

Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst een beschrijving gegeven van de TA's. Hiervoor zijn met name beleidsstukken, wetten, rapporten en memories van toelichting geraadpleegd. Om een beter inzicht in de dagelijkse praktijk van de gesloten TA te krijgen is verder een voormalig directeur van de TA geïnterviewd. Het onderzoek naar de rol van de TA in de beslissingen van de strafrechter betreft een jurisprudentieonderzoek, dat na dit artikel is terug te vinden (zie p. 24 e.v.).

### **Terroristen en de TA's**

Begin jaren 2000 speelden aanhoudende terroristische dreigingen in Nederland een rol in het politieke debat. De politiek boog zich over veiligheidsvraagstukken met betrekking tot terrorisme en de roep om veiligheid nam toe (Van de Rijt & Weggemans 2017). De invoering van de Wet terroristische misdrijven in 2004 zorgde ervoor dat er meer delictsomschrijvingen bij zijn gekomen in het strafrecht die onder de noemer 'terroristisch misdrijf' vallen (Borgers 2005, p. 25). Door de uitbreiding van terroristische misdrijven in de wet vielen er steeds meer verdachten onder de noemer 'terrorismeverdachte'.

In 2006 stonden leden van de Hofstadgroep terecht en werd geoordeeld dat deze organisatie een terroristisch oogmerk had, en negen verdachten werden veroordeeld.<sup>2</sup> Door de rekruteringsacties en het verspreiden van radicaal gedachtegoed van de Hofstadgroep vanuit de gevangenis werden gevangenen gezien als plekken die kwetsbaar zijn voor radicalisering en rekrutering. Daarom besloot het kabinet om werving voor radicale groepen en acties in gevangenen tegen te gaan, door personen met een terroristische achtergrond in detentie te concentreren, hetgeen vanaf 2006 ook gebeurde.<sup>3</sup>

Om in aanmerking te komen voor plaatsing op de TA moet een persoon aan een van de volgende criteria voldoen: terechtstaan in verband met of veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf of in

2 Rb. Rotterdam 10 maart 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AV5108.

3 Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 31, p. 3.

detentie een boodschap van radicalisering verspreiden of daarvoor mensen werven (art. 20a van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, hierna: Rspog). Een misdrijf begaan met een terroristisch oogmerk wordt aangemerkt als een terroristisch misdrijf. De definitie van 'een terroristisch oogmerk' is weergegeven in artikel 83a Sr en houdt in 'het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land vrees aan te jagen dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land, of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen'. Een verblijf op de TA kan worden beëindigd wanneer de gedetineerde een derde van zijn straf heeft ondergaan en nog minimaal vier maanden en hoogstens een jaar aan straf te gaan heeft. Daarnaast gelden als voorwaarden dat er bij de gedetineerde geen verhoogd maatschappelijk risico is bij ontvluchting en dat hij geen radicaal gedachtegoed heeft verspreid tijdens detentie.<sup>4</sup> Als de gedetineerde voldoet aan deze voorwaarden zal hij naar een reguliere afdeling binnen de PI gaan.<sup>5</sup>

De TA's werden in 2006 en 2007 opgericht in de PI's Vught en Rotterdam, locatie De Schie (Kelk & Boone 2015, p. 340). Er werden 32 cellen als TA aangemerkt (Sackers 2007). Personen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf worden in beginsel automatisch op deze afdeling geplaatst. Normaliter gaat een verdachte die zijn proces niet in vrijheid mag afwachten naar een huis van bewaring, waar een regime van gemeenschap en normaal beveiligingsniveau geldt (Bleichrodt & Vegter 2021, p. 153). Dit is bij terrorismeverdachten dus niet het geval. De TA is een uitgebreid beveiligde afdeling en de beveiliging is één niveau minder streng dan de Extra Beveiligde Inrichting (EBI), omdat men contact met het personeel kan hebben en het mogelijk is om bezoek zonder glas ertussen te ontvangen (CPT 2008, section 18/37; Veldhuis e.a. 2010, p. 141). Vanaf de oprichting van de TA's heerste er een streng regime met intensieve veiligheidsmaatregelen en beperkte rechten voor de gedetineerden.<sup>6</sup> De gedetineerden verbleven vanaf de oprichting en tot op heden in een individueel regime, wat ingevolge artikel 19 en 22 van de Penitentiaire

4 Art. 26a Rspog.

5 Interview voormalig directeur TA Vught, 10 juni 2021.

6 Factsheet Terroristenafdeling 2019, [www.dji.nl/justitiabelen/documenten/publicaties/2019/03/22/factsheet-terroristenafdeling](http://www.dji.nl/justitiabelen/documenten/publicaties/2019/03/22/factsheet-terroristenafdeling).

beginselenwet inhoudt dat gedetineerden de gelegenheid krijgen om deel te nemen aan activiteiten en verder het grootste gedeelte van de tijd op hun cel verblijven. Hierdoor werd deze groep gedetineerden volledig geïsoleerd van andere afdelingen binnen de PI en van elkaar om contact tussen gedetineerden op de TA tegen te gaan (Sackers 2007).<sup>7</sup> Volgens de wetgever was een dergelijk zwaar detentieregime in het belang van de openbare orde en veiligheid in het algemeen en in de PI's in het bijzonder.<sup>8</sup> Mannen en vrouwen, volwassenen en minderjarigen van 16 of 17 jaar die volgens het volwassenenstrafrecht zijn vervolgd en/of veroordeeld, komen voor een plaatsing op de TA in aanmerking (Kelk & Boone 2015, p. 341). Sinds 2020 is er een aparte TA voor vrouwen opgericht in de PI Zwolle (NCTV 2020, p. 10). Dit zorgt ervoor dat mannen en vrouwen niet meer samengeplaatst worden, wat de differentiatie onder de gedetineerden ten goede komt. Vanaf de oprichting van de TA hadden gedetineerden op de TA weinig bewegingsvrijheid en het personeel was altijd fysiek in de meerderheid wanneer zij in contact kwamen met de gedetineerde. Zodra een gedetineerde zich buiten zijn cel verplaatste, werd hij door minstens twee penitentiare inrichtingswerkers (hierna: PIW'ers) begeleid. De gedetineerden droegen hierbij handboeien. Deze werden slechts verwijderd bij familiebezoek, afspraken met de advocaat en sporten, maar niet bij andere afspraken zoals tandarts- of kappersbezoek. Na elk contactmoment werd de gedetineerde aan zijn kleding onderzocht (gefouilleerd) en bij binnenkomst en terugkomst op de TA, en na bezoek zonder glaswand en voor het verlaten van de TA werd de gedetineerde gevisiteerd (CPT 2008, section 18/37; Veldhuis e.a. 2010, p. 138; De Terroristen Afdelingen in Nederland 2019, p. 35). Eén uur per week mogen de gedetineerden bezoek ontvangen en dan is het verboden om elkaar aan te raken. Bezoekers worden van tevoren gescreend op antecedenten en deze screening kan zes weken tot twee maanden duren. In de tussentijd is geen bezoek of telefonisch contact met de betreffende persoon mogelijk. De gedetineerde kon maximaal tien verschillende personen aanwijzen als bezoekers en personen buiten deze groep mochten hem niet bezoeken (Veldhuis e.a. 2010, p. 141, 149; CPT 2008, section 19/37).<sup>9</sup> De bovengenoemde beveiligingsmaatregelen (met

7 *Kamerstukken II* 2006/07, 29754, nr. 94, p. 10-11.

8 Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, *Stcr.* 2006, 181, p. 13.

9 Terroristen in detentie 2010, p. 141, 149; CPT Inf/2008, section 19/37.

betrekking tot de handboeien, de begeleiding van PIW<sup>7</sup>ers en bezoek) gelden thans nog steeds (De Terroristen Afdelingen in Nederland 2019, p. 34).

In 2006 was er geen mogelijkheid tot arbeid op de TA en de gedetineerden brachten veel tijd op hun cel door (Kelk & Boone 2015, p. 341-342). Volgens de huisregels van de TA zou de aard van de detentie op deze afdeling zich tegen de mogelijkheid tot arbeid verzetten. Per dag kwamen de gedetineerden twee tot tweeënhalf uur buiten voor recreatie, beweging en bezoek. De post en telecommunicatie werden gecontroleerd en hierdoor – en door het continue (camera)toezicht – was er weinig privacy. Er mocht twee keer tien minuten gebeld worden per week. Gedetineerden konden boeken lenen zonder zelf naar de bibliotheek te gaan door op een boekenlijst aan te geven welke zij wilden lezen (CPT 2008, section 18/37 en 19/37; Veldhuis e.a. 2010, p. 141, 148). Toen uit berichtgeving in de media bleek dat gedetineerden op de TA toegang tot radicale haatlectuur hadden (Van Schoonhoven 2019), heeft de Minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker ingegrepen en toegezegd om criteria op te stellen – naast het algemene criterium dat de orde en veiligheid van de inrichting niet in gevaar mag worden gebracht – die de bibliothecaris kan hanteren om de invoer van dergelijke literatuur tegen te gaan.<sup>10</sup> Een uitgebreid beveiligde afdeling is normaliter bestemd voor gedetineerden aan wie een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico wordt toegedicht.<sup>11</sup> Op de TA wordt men echter niet geplaatst vanwege het risico dat van de persoon uitgaat, maar vanwege de aard van het delict. Het delict waarvoor men is gedetineerd, geldt als plaatsingscriterium. Er wordt verder geen individuele beoordeling verricht om vast te stellen of de gedetineerde geschikt is voor de TA en of er een risico is voor rekrutering van andere gedetineerden (Pontier 2018). Op de regel van automatische plaatsing bij een terrorismeverdachte of -dader kan overigens wel een uitzondering worden gemaakt. Op basis van informatie van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) of het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (hierna: GRIP) kunnen het OM en het GRIP adviseren om een gedetineerde niet op de TA te plaatsen, waarna een gedetineerde vanuit de TA wordt overgeplaatst of hier vanaf het begin niet wordt geplaatst (Veldhuis e.a. 2010, p. 117). Een gedetineerde kan tegen de plaatsingsbeslissing van de selectiefunctionaris een bezwaar-

<sup>10</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2942.

<sup>11</sup> Art. 5 Rspog.

schrift indienen en vervolgens nog in beroep bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ).

### Kritiek op de TA's

De TA's, die vanaf de oprichting bekendstonden als strenge, solitaire afdelingen, zijn meermaals onderhevig aan kritiek geweest. De TA zou 'voer voor de haviken' zijn en in de KRO Reporter-documentaire werd de PI in Vught vanwege de TA zelfs omgedoopt tot 'Guantanamo Vught' (Sackers 2007).<sup>12</sup> Deze documentaire leverde de nodige Kamer-vragen op.<sup>13</sup> Voor de oprichting van de TA adviseerde de RSJ om de TA niet in te voeren. De RSJ betwijfelde namelijk of het strenge regime op de TA daadwerkelijk radicalisering in detentie tegen zou gaan. De RSJ vreesde dat het beeld van martelaarschap en het gevoel er niet bij te horen zouden kunnen worden versterkt door een bijzonder regime, hetgeen de maatschappelijke participatie van deze gedetineerden en gelijkgestemden verder zou bemoeilijken. Mede daarom zou er meer aandacht moeten worden besteed aan resocialisatie. Ook achtte de RSJ het onwenselijk dat verdachten en veroordeelden en minderjarigen en volwassenen samen op de TA terecht zouden komen. Daarnaast zou volgens de RSJ een dergelijk zwaar regime aanleiding moeten vinden in de persoon van de gedetineerde en niet in het delict (RSJ 2006, p. 3-11). De toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin reageerde op het advies van de RSJ en weerlegde de argumenten van de RSJ tegen de oprichting van de TA. Hij zegde alleen toe om het verblijf van gedetineerden die op de TA zijn geplaatst omdat zij tijdens of voor hun detentie een radicale boodschap verkondigden of verspreidden, tussentijds te evalueren, omdat dit plaatsingscriterium minder statisch is dan dat van terrorismeverdachten en -daders.<sup>14</sup>

Het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hierna: CPT) van de Raad van Europa bracht in 2008 en 2017 een bezoek aan Nederland en bezocht in dit kader ook de TA's om te controleren of deze voldoen aan men-

<sup>12</sup> 'Guantanamo Vught', *KRO Reporter* 12 augustus 2007.

<sup>13</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 2066.

<sup>14</sup> Art. 20a sub c Rspog; reactie Minister van Justitie op 'Advies Bijzondere opvang voor terroristen', 5453651/06/DJI/7 december 2006, rsj.nl, 25 september 2006, p. 7.

senrechtelijke standaarden die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het CPT voerde vergelijkbare kritiekpunten aan als de RSJ en benoemde nog de kwalijke gevolgen van het veelvuldige visiteren: dat gedetineerden daardoor terughoudend konden worden met advocaatbezoeken zonder glas ertussen om visiteren te voorkomen. Het contact met een advocaat en het recht op een adequate verdediging mogen niet worden belemmerd en daarom raadde het CPT aan om deze veiligheidsmaatregel te herzien bij advocaatbezoeken. Daarnaast werd aanbevolen de doktersbezoeken te laten plaatsvinden buiten het zicht en de gehoorafstand van de PIW'ers en om de gedetineerde de handboeien af te laten doen wanneer hij door de dokter onderzocht werd. Bovenal benadrukte het CPT dat een link met terrorisme onvoldoende is om segregatie in detentie te rechtvaardigen (CPT 2008, section 19/37, 20/37 en p. 25-26, 29; CPT 2017, p. 25-26).

In 2010 werden de TA's geëvalueerd door Groningse onderzoekers in opdracht van het Ministerie van Justitie en de bestaande kritiek werd wederom benoemd (Veldhuis e.a. 2010). Er werd geconcludeerd dat verblijf op de TA rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen gevangenissen kan tegengaan, maar dat de TA ook verdere radicalisering van de gedetineerden en een versterkt wantrouwen richting de overheid in gang zou kunnen zetten. Gevoelens van discriminatie en onrechtvaardigheid kunnen ontstaan of worden bevestigd door de beperkte selectie van gedetineerden voor de TA, die vaak homogene etnische, religieuze of culturele kenmerken bezaten. De afdeling wekte daarom de indruk te discrimineren door alleen islamitische terroristen in het zware regime van de TA te plaatsen (zie ook Boone 2009, p. 52). De strenge veiligheidsmaatregelen stonden resocialisatieactiviteiten in de weg. De onderzoekers constateerden ook dat er dikwijls niet aan detentiefasering werd gedaan, het fenomeen dat een gedetineerde geleidelijk aan meer vrijheden krijgt richting zijn vrijlating – omdat de detentie daarvoor te kort duurde. Dit maakte de overgang naar re-integratie er niet makkelijker op. Daarnaast werd de beoogde selectieprocedure niet altijd gevolgd, waardoor de beoogde doelgroep van de TA niet altijd op de TA terechtkwam. Selectiefunctie-narissen vonden het onwenselijk dat gedetineerden op basis van een algemeen criterium werden behandeld alsof zij een extreem vlucht- of maatschappelijk risico vormen. Ook waren gedetineerden niet altijd ideologisch geradicaliseerd en was er geen risico op verspreiding van

radicaal gedachtegoed. De rapporteurs riepen op om meer maatwerk te creëren bij de plaatsing van een persoon op de TA en bij de beoordeling of personen daadwerkelijk een risico vormen op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed. De mogelijkheid om onderwijs te volgen en de verandering naar een regime met een beperkte mate van gemeenschap, waarin gedetineerden meer contact met elkaar mochten hebben en meer buiten hun cel kwamen, waren positieve ontwikkelingen in 2010 ten opzichte van 2006.

### Differentiatie en doorontwikkeling na 2010

In de praktijk ging men aan de slag met de aanbevelingen die werden gedaan door de RSJ, het CPT en het evaluatierapport uit 2010. Zo kreeg de reclassering in 2012 gespecialiseerde teams gericht op de resocialisatie van geradicaliseerde ex-gedetineerden. Daarnaast werd er een EXIT-traject opgezet voor jihadistische gedetineerden die willen reintegreren buiten hun jihadistische netwerk en personen die voornemens zijn om uit te reizen naar Syrië. Individuele coaching, praktische en psychologische hulp zijn onderdelen van het traject en de focus ligt op het veranderen van gedrag en niet op het veranderen van de ideologie (Van de Rijt & Weggemans 2017). Dit project betreft een samenwerking van gemeenten, TA's en reclassering en kan doorlopen worden vanuit detentie.<sup>15</sup> De inrichting van de TA werpt echter wel de nodige beperkingen op voor het faciliteren van een resocialisatietraject voor gedetineerden, zoals ook bleek uit het evaluatierapport in 2010 (Veldhuis e.a. 2010, p. 16). Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om op verlof te gaan vanuit de TA.<sup>16</sup> Na detentie krijgen de ex-gedetineerden te maken met andere belemmeringen. Zo is het voor ex-TA-gedetineerden vrijwel onmogelijk om een verklaring omtrent het gedrag (vog) te krijgen en de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd door de rechter kunnen bepalen dat ze contactverboden hebben, niet in bepaalde buurten mogen komen of niet op sociale media mogen.<sup>17</sup> Dit maakt het voor de ex-TA-gedetineerden, net als voor 'reguliere' ex-

15 *Kamerstukken II* 2015/16, 29754, nr. 326, bijlage 3, 'Vierde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme', p. 2.

16 Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, *Stcrt.* 2006, 181, p. 13; interview voormalig directeur TA Vught, 10 juni 2021.

17 Interview voormalig directeur TA Vught, 10 juni 2021.



gedetineerden, lastig om na afloop van hun detentie weer hun draai in de maatschappij te vinden (Rodermond e.a. 2021, p. 54-55).

In 2013 trok de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) aan de bel, omdat Nederlandse jongeren naar Syrië waren vertrokken om daar deel te nemen aan de strijd (Weggemans & De Graaf 2017, p. 62). Er werd meer regelgeving ontwikkeld, zodat degenen die plannen maken om uit te reizen, nog vroeger in detentie geplaatst konden worden. De TA's maakten zich klaar voor een grotere detentiepopulatie en de TA in Vught, die tijdelijk was gesloten vanwege de grote hoeveelheid lege cellen, werd weer geopend. Staatssecretaris Dijkhoff kondigde in 2015 aan om meer te gaan differentiëren onder TA-gedetineerden.<sup>18</sup> Deze differentiatie resulteerde in 2016 in verschillende afdelingen binnen de TA. Een verdachte verblijft na een plaatsing op de TA zes weken op de inkomstenafdeling, waarna hij op een passende afdeling binnen de TA wordt geplaatst. Op de inkomstenafdeling wordt onderzocht welk risico van een persoon uitgaat (De Terroristen Afdeling in Nederland 2019, p. 34). Factoren voor de risico-inschatting zijn iemands achtergrond en (justitiële) verleden, hoe iemand zich tegenover het personeel gedraagt, de ernst van het strafbare feit waarvan hij verdacht wordt of waarvoor hij veroordeeld is, en de beïnvloedbaarheid of invloedrijkheid van een verdachte. Er zijn afdelingen met een zeer gesloten karakter, waar hetzelfde strikte regime en dezelfde beveiligingsmaatregelen als ten tijde van de oprichting van de TA in 2006 gelden. Andere afdelingen hebben een meer open karakter, waarbij gedetineerden meer met elkaar in contact komen. Daarnaast worden de beveiligingsmaatregelen afgestemd op de gedetineerde en wordt er bijvoorbeeld niet meer standaard gevisiteerd na elk bezoek, of geboeid getransporteerd, en kan men bezoek ontvangen zonder glazen wand.<sup>19</sup> Deze differentiatie naar het risico van de gedetineerde en aanpassingen in het regime zijn nog steeds van kracht op de huidige TA's.

Na de invoering van de differentiatie in 2016, kwam het CPT met de aanbeveling om een risico-inschatting van een gedetineerde te maken alvorens die op de TA te plaatsen en dit tussentijds te evalueren, in plaats van tijdens het verblijf op de TA (CPT 2017, section 20/41). Deze aanbeveling kwam ook terug in het rapport over de terrorismeafdelingen van Amnesty International (hierna: Amnesty) in samenwerking

18 Kamerbrief 3 juli 2015, nr. 661841, p. 3.

19 Interview voormalig directeur TA Vught, 10 juni 2021.

met het Open Society Justice Initiative (Amnesty International Netherlands & Open Society Foundations 2017). De organisaties publiceerden in 2017 hun rapport en herhaalden de kritiek van de RSJ en het CPT: er werd in 2017 nog steeds geen individuele toets toegepast alvorens iemand op de TA werd geplaatst. De voorlopig gehechten op de TA zouden elders moeten worden geplaatst, omdat ze nu dezelfde strenge maatregelen ondergaan en het niet in overeenstemming is met de onschuldpresumptie om ze al te bestempelen als terrorist. De duur van de opsluiting op de cel was verminderd sinds 2006, maar de 19 tot 22 uur per dag op cel was nog steeds te veel en er waren onvoldoende mogelijkheden om tijd buiten de cel door te brengen volgens Amnesty. Dit tezamen maakte dat Amnesty het regime op de TA, ondanks de verbeteringen, nog steeds als 'inhumaan' bestempelde.

### **Het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid uit 2019**

In 2018 bezocht de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) de TA in Nederland en in 2019 publiceerde zij een rapport over haar bevindingen (De Terroristen Afdelingen in Nederland 2019). De Inspectie was positief over de vele aanpassingen die sinds 2006 zijn doorgevoerd op de afdelingen, zoals de mogelijkheid om aan arbeid deel te nemen, wat in 2006 niet realiseerbaar was. Andere aanpassingen waren het aantrekken van opgeleid personeel met (meer) kennis over deradicalisering en de mogelijkheid voor het volgen van onderwijs. Deze aanpassingen droegen volgens de Inspectie bij aan een betere mogelijkheid tot terugkeer in de maatschappij. De praktische uitvoering om re-integratie te bevorderen diende nog wel verbeterd te worden, omdat er in de samenwerking tussen de ketenpartners, zoals de gemeente, het OM en de politie, onvoldoende informatie werd uitgewisseld om mee aan de slag te gaan.

Het programma bestond in 2019 uit maximaal 36 uur per week aan activiteiten en alle gedetineerden die er langer dan zes weken zitten, namen hieraan deel. Het telefonisch contact was uitgebreid naar vier keer per week tien minuten, nog steeds met een gescreend persoon. Er lijken volgens de Inspectie geen andere gedetineerden te worden aangezet tot extremisme, maar ook de Inspectie onderkende (net zoals de RSJ, de rapporteurs uit 2010 en Amnesty) het risico dat TA-gedetineerden onderling radicale gedachten uitwisselen en elkaar beïnvloeden.

In mei 2022 heeft het CPT wederom een aantal Nederlandse PI's bezocht, waaronder de TA in Vught en de TA in Zwolle.<sup>20</sup> De resultaten hiervan zijn voorlopig nog niet bekend, maar het staat in ieder geval vast dat de ontwikkelingen op de TA ook door het CPT nauwlettend worden gevolgd.

### **Concluderend over de TA**

De TA's hebben zich vanaf 2006 gevestigd in het Nederlandse penitentiare bestel. In de loop van de jaren zijn er de nodige veranderingen aangebracht om het regime te hervormen en aan de geuite kritiek tegemoet te komen. Het strenge regime dat ten tijde van de oprichting gold op de TA, is grotendeels afgezwakt en er wordt meer maatwerk geleverd door de beveiligingsmaatregelen aan te laten sluiten bij het risico dat van een gedetineerde uitgaat. De vele visitaties zijn bijvoorbeeld teruggedrongen en er wordt meer gedifferentieerd onder de gedetineerden op de TA. De afgelopen jaren zijn de TA's flink uitgebreid, van 48 naar 70 plaatsen,<sup>21</sup> en is er een TA in Zwolle voor vrouwen opgericht. Het regime zoals geschetst door de Inspectie in 2019 geldt tegenwoordig nog steeds.

Ondanks de verbeteringen op de TA's is de kritiek nog niet verstomd, voornamelijk omdat een verdachte of veroordeelde nog steeds wordt geplaatst in een strikt, individueel regime met langdurige eenzame opsluiting op basis van een gepleegd of vermoedelijk gepleegd delict, waarbij een persoonlijke toetsing voorafgaand ontbreekt (Pontier 2018). Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens stelt dat een dergelijke toetsing wel plaats zou moeten vinden bij plaatsing in een individueel regime volgens artikel 3 EVRM.<sup>22</sup> Inmiddels komt het regelmatig voor dat gedetineerden die aan de voorwaarden voldoen, en nadat ze een derde van hun straf hebben uitgezeten en nog minimaal vier maanden en maximaal een jaar strafrestant hebben, doormoeten naar een reguliere afdeling in de PI.<sup>23</sup> In de periode 2016-2018 betrof het 29 van de 115 gedetineerden op de TA die naar een ander regime werden overgeplaatst (De Terroristen Afdeling in Nederland

20 'News 2022. Council of Europe anti-torture Committee visits the Netherlands', [www.coe.int](http://www.coe.int), geraadpleegd op 11 juli 2022.

21 *Kamerstukken II* 2020/21, 35830 VI, nr. 1, p. 20.

22 EHRM 17 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0417JUD121362108 (Horych/Polen), r.o. 93 en 95.

23 Interview voormalig directeur TA Vught, 10 juni 2021.

2019, p. 16). Toch voldoet niet elke gedetineerde aan de veiligheidsvoorwaarden en de strafresistantvoorwaarden. Het blijft daarom lastig voor TA-gedetineerden om zich vanuit detentie voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving. Voor de voorlopig gehechten op de TA is er nog minder geregeld op het gebied van resocialisatie en begeleiding voor terugkeer in de maatschappij (Weggemans & De Graaf 2017, p. 63).

Hoewel het omstrede is of een aparte TA radicalisering onder gedetineerden tegengaat, zullen de TA's voorlopig blijven bestaan. Het geeft justitie immers meer grip op een ongrijpbare en risicovolle categorie gedetineerden, die bovendien binnen de TA's ook veel specialistische kennis en expertise vergt van het personeel in de PI. Als gevolg van de vele terrorismebestrijdingsparagrafen die er de laatste jaren zijn bij gekomen, zal de toestroom van specifiek voor terrorisme veroordeelde gedetineerden of terrorismeverdachten naar de TA waarschijnlijk nog niet opdrogen. Het is daarom ook zaak dat er voldoende controle en toezicht op de verdere ontwikkeling van de TA's blijft.

## Literatuur

### **Amnesty International Netherlands & Open Society Foundations 2017**

Amnesty International Netherlands & Open Society Foundations, *Inhuman and unnecessary. Human rights violations in Dutch high-security prisons in the context of counterterrorism*, 2017.

### **Bleichrodt & Vegter 2021**

F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

### **Boone 2009**

M.M. Boone, 'Er zitten hier alleen moslims', in: C. Brants & S. van der Poel (red.), *Diverse kwesties. Liber amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 45-59.

### **Borgers 2005**

M.J. Borgers, 'Strafbaarstellingen in de strijd tegen terrorisme', in: A.H.E.C. Jordaans e.a. (red.), *Praktisch strafrecht* (Reijntjesbundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 25-44.

### **CPT 2008**

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *CPT Netherlands: Visit 2007*, Inf/2008, section 18/37, 19/37 en 20/37, 2008, hudoc.cpt.coe.int.

### **CPT 2017**

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *CPT Netherlands: Visit 2016*, Inf/2017, section 20/41, 2017, hudoc.cpt.coe.int.

### **De Graaf & Schmid 2016**

B. de Graaf & A.P. Schmid, *Terrorists on trial*, Leiden: Leiden University Press 2016.

### **Kelk & Boone 2015**

C. Kelk & M. Boone, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

### **NCTV 2020**

Nationaal Coördinator Terroris-  
mebestrijding en Veiligheid  
(NCTV), *Dreigingsbeeld terro-  
risme Nederland 53*, 2020,  
www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/  
documenten/publicaties/  
2020/10/15/dreigingsbeeld-  
terrorisme-nederland-53.

### **Pontier 2018**

M. Pontier, 'Langdurige eenzame  
opsluiting onder de loep', *Neder-  
lands Juristenblad* 2018/693.

### **Van de Rijt & Weggemans 2017**

J. van de Rijt & D. Weggemans,  
'Terrorisme-gedeteneerden: over  
scheiding, spreiding en re-inte-  
gratie', *Sancties* 2017, afl. 4,  
p. 204-214.

### **Rodermond e.a. 2021**

E. Rodermond, R. Zalmé & E. Zui-  
derveld, *Re-integratie en recidive  
na een verblijf op de TA*, Amster-  
dam: NSCR 2021.

### **RSJ 2006**

Raad voor Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming, 'Advies  
over de bijzondere opvang voor  
terroristen', *Stcr.* 2006, 2005,  
25 september 2006.

### **Sackers 2007**

H.J.B. Sackers, 'De Terroristenaf-  
deling, voer voor haviken', *Sanc-  
ties* 2007, afl. 2, p. 80-90.

### **Van Schoonhoven 2019**

S. van Schoonhoven, 'Haatlec-  
tuur voor het grijpen in de bajes',  
*Telegraaf.nl* 4 januari 2019.

### **De Terroristen Afdelingen in Nederland 2019**

*De Terroristen Afdelingen in  
Nederland*, Den Haag: Inspectie  
Justitie en Veiligheid 2019.

### **Veldhuis e.a. 2010**

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

**Van Walree 2020**

L. van Walree, 'Dangerous minds. De gevaarlijk denkende terrorist', *Nederlands Juristenblad* 2020/1447.

**Weggemans & De Graaf 2017**

D. Weggemans & B. de Graaf, *Reintegrating jihadist extremist detainees. Helping extremist offenders back into society*, New York: Routledge 2017.