

Terrorisme-gedetineerden: over scheiding, spreiding en re-integratie

Jill van de Rijt & Daan Weggemans

Introductie

De terroristische dreiging zowel binnen als buiten onze landsgrenzen heeft door de nodige maatschappelijke onrust geresulteerd in diverse beleidsmaatregelen en strategieën. Die beogen politie en justitie meer mogelijkheden te bieden om gericht en in een vroeg stadium op te treden tegen terrorisme. Dit heeft onder meer geleid tot een groeiend aantal gedetineerden die worden verdacht, of zijn veroordeeld, voor een terroristisch misdrijf. Zodoende is ook het onderwerp terroristen in detentie weer hoog op de bestuurlijke en maatschappelijke agenda komen te staan.¹

Het aantal gedetineerden met een extremistische achtergrond vormt slechts een klein deel van de totale gevangenispopulatie. Desalniettemin kunnen zij voor aanzienlijke onrust binnen de muren van de gevangenis zorgen en kunnen hun acties serieuze gevolgen hebben. De Amerikaanse onderzoeker en oud-gevangenisbewaarder Mark Hamm (2013) spreekt dan ook treffend over ‘the Spectacular Few’. In de discussie omtrent deze bijzondere groep gedetineerden is lange tijd de vraag geweest of zij gespreid dan wel geclusterd moeten worden vastgezet (Bovenkerk 2011b; Veldhuis et al. 2010; Hamm 2011; Neumann 2010; Veldhuis & Kessels 2013; Veldhuis, Gordijn, Lindenberg & Veenstra 2010; Veldhuis 2015; Weggemans & de Graaf 2015). Naast het dilemma van spreiden of isoleren, staat ook hun resocialisatie-proces tegenwoordig in het centrum van de aandacht (Weggemans & De Graaf 2015). In dit artikel wordt de detentie van (vermeende) terroristen verder besproken. Om te beginnen wordt, aan de hand van een korte terugblik, de huidige discussie van enig historisch perspectief voorzien.

Detentie van terroristen in historisch perspectief

In de tweede helft van de vorige eeuw, met name in de jaren '70 en '80 groeide het aantal terroristische aanslagen in Europa. Organisaties als de Rote Armee Fraktion (RAF), de Brigade Rosse, de IRA en de ETA waren verantwoordelijk voor een reeks gewelddadige aanslagen. In Nederland was de tweede generatie Molukkers

¹ In dit artikel wordt de term ‘terroristen’ veelal gebruikt om de populatie verblijvend op de Terroristenafdeling in Nederland aan te duiden. Zoals ook in dit stuk zal blijken, brengt deze terminologie diverse ethische maar ook juridische dilemma's met zich mee. Onder meer omdat niet alle personen die verblijven op deze afdelingen (reeds) veroordeeld zijn voor dergelijke misdrijven. Desondanks zal voor de helderheid van dit artikel deze terminologie gehanteerd worden zoals deze ook wordt gebruikt in de relevante beleidsstukken.

zeer bepalend voor het terroristische klimaat. Veel landen traden hard op, wat onder andere leidde tot een aanzienlijk aantal personen verdacht van terrorisme in Europese gevangenissen.

In Duitsland werden na de arrestatie van belangrijke RAF-leden als Andreas Baader, Gudrun Ensslin en Ulrike Meinhof, strenge maatregelen genomen als het ging om hun detentie (Heinz 2007). Leden van de RAF werden bewust geïsoleerd en volledig afgezonderd van de reguliere gedetineerdenpopulatie. Deze maatregel kwam voort uit angst dat zij vanuit detentie hun terroristische praktijken zouden kunnen voortzetten (Idem). Als reactie op deze maatregelen gingen de gedetineerde RAF-leden in hongerstaking, waarbij verschillende gedetineerden stierven aan de gevolgen (Passmore 2009). De hongerstaking en andere vormen van protest over de vermeende schending van mensenrechten als gevolg van de zware detentieomstandigheden trokken zowel in Duitsland als internationaal veel aandacht. Dit zou onder meer hebben geleid tot een nieuwe generatie van RAF-sympathisanten. Voor veel van deze nieuwe rekruten was de detentie van de Baader-Meinhof-Groep een bewijs van de misdadigheid van het politieke systeem (De Graaf 2010). Een nieuwe geweldsgolf (ook wel 'de Duitse herfst' genoemd), met ook weer vele arrestaties, volgden.

Ook in Groot-Brittannië leidden de detentieomstandigheden van terroristen tot hongerstakingen. De leden van de Irish Republican Army (IRA) werden na hun veroordeling in een apart regime gezet, wat oproer en beklag vanuit deze gedetineerden tot gevolg had. In 1981 gingen de IRA-gedetineerden in hongerstaking naar aanleiding van het intrekken door de Britse overheid van de 'krijgsgevangenen' status voor gedetineerden in Noord-Ierland (Hamm 2011). De hongerstaking bracht ook buiten detentie protesten teweeg en er ontstond steeds meer maatschappelijke onrust. De aanstichter van de hongerstaking, Bobby Sands, werd op het hoogtepunt van de strijd zelfs, vanuit detentie, gekozen voor het Britse Parlement (Hamm 2011). Toen hij, samen met negen anderen, stierf aan de gevolgen van de hongerstaking, kreeg de IRA veel media-aandacht en een grote instroom aan nieuwe leden en fondsen (Idem). Daarnaast leidden de speciale status waaronder IRA leden gedetineerd werden en de bijbehorende privileges ertoe dat zij controle hadden over de gevangenisafdeling. IRA-leden waren in staat gevangenisautoriteiten onder druk te zetten en te intimideren (Veldhuis et al. 2010). Als gevolg van de intimidatie van gevangenispersoneel en de privileges die zij verwaarden, kwam bewakend personeel nauwelijks meer op de afdeling (Idem). De volledige scheiding van de IRA leden van de reguliere gevangenispopulatie vergemakkelijkte zelfs het plannen van ontsnappingen uit detentie (Murray 2014). Deze ervaring met de detentie van terroristen laat vandaag de dag in Engeland zijn sporen na: Al-Qaeda gedetineerden worden bewust verspreid over de reguliere bevolking om dergelijke samenspanning en gangvorming tegen te gaan (Hamm 2011).

In Spanje werd de overheid gedwongen om leden van de ETA (afkorting voor Euskadi Ta Askatasuna) in detentie steeds te spreiden, omdat zij keer op keer in staat bleken hun commandostructuur (weer) op te bouwen (Bovenkerk 2011b).

Vergeleken met de aanpak van terrorisme in andere landen werd in Nederland in de jaren '70 relatief mild gereageerd op de Molukse gijzelingsacties. Nadat Molukse jongeren tussen 1971 en 1976 met verschillende acties – waaronder de gijzeling van passagiers in de trein tussen Assen en Groningen – erkenning probeerden te krijgen voor de onafhankelijke republiek RMS (afkorting voor 'Republiek Maluku Selatan'), moest de overheid beslissen op welke wijze zij berecht zouden worden (Bovenkerk 2011b). Hoewel er vanuit de politiek voor het eerst werd gesproken over het opzetten van een antiterreurbeleid, werden de Molukkers in de beeldvorming van de politiek en de maatschappij niet gezien als terroristen of vijanden (Demant & de Graaf 2009) - de Molukkers werden enkel gelabeld als activisten of kapers (De Graaf 2010). De treinkapers werden veroordeeld tot lange gevangenisstraffen en vervolgens bewust gespreid over de gevangenispopulatie. De beslissing om de Molukse actievoerders niet bij elkaar te plaatsen maar te spreiden was gebaseerd op het argument dat spreiding het beste was om de gedetineerden voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij na hun detentie (Bovenkerk 2011b). Ook in het verdere re-integratiebeleid van deze groep gedetineerden werd benadrukt dat zij onderdeel waren van de Nederlandse maatschappij. Daarnaast werden verschillende organisaties opgericht die zich bekommerden om het welzijn van de Molukse gemeenschap, wat uiteindelijk bijdroeg aan de de-radicalisering van de leden van de RMS (Demant & de Graaf 2009).

Verspreiden of isoleren?

Verschiedende auteurs hebben gewaarschuwd voor de negatieve effecten van detentie. Zo zou detentie een leerschool zijn voor crimineel gedrag (Bonta & Gendreau 1990; Jones 2014) en zou het een bron zijn voor (verdere) radicalisering (Sinai 2014; Feddes, Nickolson & Doosje 2015). Mark Hamm illustreert dit met een aantal beroemde voorbeelden: Gandhi, Churchill, Mandela, Hitler en Stalin. Hun weerstand tegen het politieke systeem nam in alle gevallen sterk toe in detentie (Hamm 2011). Ook in Nederland kennen we voorbeelden waarbij detentie heeft geleid tot (verdere) radicalisering van gedetineerden (Weggemans & de Graaf 2015).

Een van de grootste vragen met betrekking tot de detentie van terroristen is of zij gescheiden van- of verspreid over de reguliere populatie moeten worden opgesloten in gevangenis. Zoals hierboven geïllustreerd, hebben diverse landen in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw gekozen voor verschillende detentiemodellen die soms voor ongewenste situaties zorgden. In enkele gevallen, zoals in Engeland, had dit tot gevolg dat landen hun aanpak veranderden. Ook vandaag de dag is de discussie rondom scheiding of spreiding van terrorisme-gedetineerden

actueel; in België en Frankrijk wordt, na jarenlang terrorisme-gedetineerden verspreid te hebben tussen de reguliere gevangenispopulatie, overwogen deze groep gedetineerden (deels) samen te plaatsen.²

Mark Hamm (2011) stelt dat er ruwweg drie vormen van insluiten van terroristen bestaan: het totale segregatie model, het gedeeltelijke segregatie model en het verspreidingsmodel. Zoals de naam doet vermoeden, worden in het eerste model terroristen in detentie volledig afgezonderd van andere gedetineerden. Redenen voor de totale afsluiting van deze categorie gedetineerden is de angst voor de radicalisering en het ronselen van medegedetineerden. Daarnaast biedt een geconcentreerde detentie van terroristen de mogelijkheid tot een goede informatiepositie van het personeel; personeel kan makkelijk(er) in de gaten houden wat er gebeurt en ingrijpen bij (dreigend) gevaar. Bovendien kan personeel op dergelijke afdelingen gericht worden opgeleid (Hannah, Clutterbuck & Rubin 2008).

In het contrasterende spreidingsmodel worden terroristen bewust verspreid en gemengd in de reguliere gevangenispopulatie. In tegenstelling tot het segregatiemodel kunnen gedetineerden als gevolg van hun spreiding zich niet (her)organiseren en wordt het risico afgewend dat door de groepsdynamiek sterker wordt. Bovendien voorkomt het beperken van de contactmogelijkheden tussen vermeende terroristen dat zij elkaar kunnen bevestigen in hun (extremistische) ideologieën en kan radicaal gedachtegoed zich binnen deze categorie gedetineerden niet intensiveren. Hoewel van het spreidingsmodel wordt aangenomen dat het zou kunnen leiden tot radicalisering en rekrutering van andere gedetineerden, wordt verondersteld dat het risico op terroristische aanslagen wordt vermindert doordat zij geen nieuwe gezamenlijke acties kunnen beramen (Veldhuis et al. 2010). Daarentegen kan een eventueel nadelig gevolg van dit model de verstrengeling zijn met reguliere criminele netwerken (Idem). Het spreidingsmodel werd gebruikt in Spanje om te voorkomen dat ETA leden bij elkaar zaten en zich zo konden hergroeperen.

Ten slotte is er het gedeeltelijke segregatiemodel, dat een combinatie is van de twee eerder genoemde modellen. In het gedeeltelijke segregatiemodel worden gedetineerden veroordeeld voor een terroristisch misdrijf gespreid over een beperkt aantal afdelingen, vaak met een verzaamd beveiligd regime (Hamm 2011). Zo kan er voldoende toezicht worden gehouden op de 'terroristen' in detentie maar zitten zij niet met elkaar op één afdeling waardoor zij zich niet kunnen organiseren en (nieuwe) terroristische plannen kunnen maken.

Er bestaat geen overeenstemming over wat de beste methode voor het insluiten van terroristen is. Bovenkerk (2011a, 2011b) stelt bijvoorbeeld dat de argumenten tegen het gesegregeerd opsluiten van terroristen meer solide zijn dan

² Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. *Aanpak van radicalisering binnen de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, Actieplan Versie 11 mei 2016, p.4, https://www.kennisplein.be/Documents/radicalisering_actieplan_versie11052016.pdf; De standaard, 'Terroristen apart gezet wegens besmettingsgevaar', 11 April 2016, http://www.standaard.be/cnt/dmf20160410_02229571

argumenten voor een afgezonderde detentie. Zo kunnen vermeende terroristen door samenplaatsing snel hun commandostructuur en hiërarchie opbouwen. Daarnaast stelt hij dat het samen detineren van terroristen de aandacht van de media kan trekken, hetgeen hen een spreekbuis geeft en hen de kans biedt zich als martelaars te portretteren. Daarentegen is voor het voornaamste argument vóór segregeren – het risico van rekrutering en radicalisering van andere gedetineerden – niet voldoende empirisch bewijs (Bovenkerk 2011b). Andere (internationale) auteurs beweren ook dat dit argument voor totale segregatie niet per se een dringend probleem is in detentie; zo noemt Jones het een overschat probleem (Jones 2014) en benoemt ook Hamm (2013) dat er slechts een kleine minderheid van de reguliere gevangenen door toedoen van medegedetineerden radicaliseerde. In het geval van Nederlandse gevangenen noemen onderzoekers radicalisering ‘not a captivating problem’ (de Graaff en Kessels 2010). Dit komt volgens hen onder andere doordat Nederlandse gevangenen niet overbevolkt zijn, er een positieve personeel-gedetineerden-ratio is, er relatief weinig terroristische gedetineerden zijn en de controlemechanismen vanuit het pastorale systeem in detentie – ook wel de geestelijke verzorging - sterk zijn (Idem). Met betrekking tot het risico van rekrutering uit Sackers (2007) zijn twijfels over de mate waarin reguliere gevangenen ontvankelijk zouden zijn voor rekrutering door jihadisten in detentie. Bovendien stelt hij de vraag of het risico dat TA-geplaatsten verhard in de samenleving terugkeren, opweegt tegen het voorkomen van eventuele radicalisering en rekrutering van reguliere gedetineerden (p. 89).

Desalniettemin blijft de detentie van terroristen een buitengewoon gevoelig onderwerp, onder meer doordat (ex-)gedetineerden met een extremistische achtergrond geregeld het nieuws halen door hun betrokkenheid bij reguliere geweldsincidenten of terroristische aanslagen. In haar onderzoek naar 61 incidenten in detentie tussen 2009 en 2010 kwam Liebling (2011) tot de conclusie dat in Engeland de meeste incidenten, waaronder steekpartijen, (pogingen tot) de keel doorsnijden en vuistgevechten, gelinkt waren aan gedetineerden met een extremistische achtergrond. Zij verenigden zich in gangs en dwongen anderen gedetineerden zich aan te sluiten en zich te bekeren tot de Islam. Daarnaast waren zowel bij de aanslagen in Kopenhagen en als in Parijs in 2015 ex-gedetineerden betrokken bij de uitvoering ervan (Weggemans & de Graaf 2015). Ook is van enkele van de daders van de aanslagen in Brussel begin 2016 bekend dat zij in de jaren voor de aanslag in detentie verbleven.³

In Nederland werden gevangenen ten tijde van de Hofstadgroep geconfronteerd met het probleem dat vermeende leden ‘gewone’ gevangenen probeerden te rekruteren (Veldhuis et al. 2010). Door deze ervaringen in detentie, in combinatie met een aanhoudende terroristische dreiging buiten de muren van de gevangenis, is er bij de aanpak van terroristen – en dus ook bij de detentie van deze

³ Zie: <http://www.ad.nl/home/dit-weten-we-tot-nu-toe-over-de-aanslagen-in-brussel~a480a557/>

groep – lange tijd primair vanuit een veiligheidsoptiek gehandeld. Doordat hierdoor echter andere belangrijke doelen van een detentie - zoals rehabilitatie - minder centraal hebben gestaan, is het de vraag in hoeverre dit ook daadwerkelijk meer veiligheid op de lange termijn heeft geleverd. We gaan hier later verder op in. Tot op heden zijn dergelijke geweldsincidenten onder gedetineerde terroristen in Nederland veelal uitgebleven. Tinka Veldhuis en collega's noemen in hun evaluatie van de Nederlandse terroristenafdeling (2010) deze groep zelfs 'modelgedetineerden'. Hoewel het personeel op de afdeling in eerste instantie terughoudend en repressief was ten aanzien van de gedetineerden, bleken dezen zich goed te gedragen en makkelijk hun medewerking te verlenen.

De terroristenafdeling in Nederland

In Nederland zitten alle verdachten en veroordeelden van een delict met terroristisch oogmerk op een zogenaamde terroristenafdeling (TA) in de PI Vught of PI de Schie. Onder artikel 83a in het Wetboek van Strafrecht wordt 'terroristisch oogmerk' gedefinieerd als:

het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Sinds de invoering van de Wet terroristische misdrijven in 2004 zijn steeds meer daden rondom terrorisme strafbaar geworden. De huidige wetgeving stelt dat niet alleen het plegen van terroristische daad strafbaar is, maar ook het voorbereiden hiervan en het financieren van terroristische organisaties.⁴ Deze wetswijzigingen hebben mede bijgedragen aan een toestroom van gedetineerden verdacht of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf.

Toenemende politieke en maatschappelijke druk om daadkrachtig op te treden tegen terrorisme en de terroristen aan te pakken, leidde tot de oprichting van een speciale afdeling voor deze groep gedetineerden in 2006 (Veldhuis et al. 2010). Met de concentratie van 'personen met een terroristische achtergrond' wordt beoogd '(verdere) radicalisering en rekrutering van andere categorieën gedetineerden [te] voorkomen', waarbij 'zowel het belang van de openbare orde en veiligheid [wordt] gediend als het belang van orde en veiligheid in de in-

⁴ Artikel 140 Sr

richting(en)', aldus de toelichting in de Staatscourant naar aanleiding van de oprichting van de TA.⁵ Sinds de oprichting van de terroristenafdeling zijn er meer dan 80 gedetineerden geplaatst.⁶ In 2011 werd de TA in Vught kort gesloten, mede vanwege het afnemen van het aantal jihadistische gedetineerden. Inmiddels is de TA in Vught weer een aantal jaar geopend en wordt deze zelfs in capaciteit uitgebreid.⁷

Een aantal regelingen is relevant voor werking van de terroristenafdeling. Allereerst is een wijziging doorgevoerd van de Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG), waar onder andere artikel 20a aan werd toegevoegd. Artikel 20a bepaalt dat op de terroristenafdeling personen worden geplaatst die zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf of die worden verdacht van een terroristisch misdrijf en personen die voor of tijdens hun detentie radicaal gedachtegoed hebben verspreid of andere personen hebben geronseld. Om gedetineerden met een terroristische achtergrond optimaal te scheiden van andere gedetineerden wordt daarnaast een individueel regime gehanteerd in navolging van artikel 22 lid 2 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).⁸ Verder zijn gedetineerden uitgesloten van de mogelijkheid te promoveren naar een plusprogramma en is detentiefasering enkel in beperkte mate en onder bepaalde voorwaarden mogelijk.⁹ Als laatste zijn een aantal rechten ingeperkt rondom de mogelijkheden voor gedetineerden tot contact met de buitenwereld. Zo maakt de toevoeging aan artikel 36 Pbw het mogelijk voor de directeur bepaalde poststukken te weigeren op grond van het waarborgen van de openbare orde en nationale veiligheid. De toevoegingen bij artikel 38 Pbw en 39 Pbw beperken de rechten van gedetineerden met betrekking tot het ontvangen van bezoek en ten aanzien van het telefoon verkeer.

De oprichting van de TA leidde tot kritiek vanuit verschillende hoeken. Direct na de opening van de TA in 2006 kwam de Raad van Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) met een advies tegen de oprichting van een dergelijke afdeling.¹⁰ De RSJ sprak zich hierin uit tegen de gebruikte terminologie van 'terroristen' en 'terroristenafdeling'. De wet kent immers alleen terroristische misdrijven en bovendien is het onjuist om verdachten – personen die dus nog niet ver-

⁵ Toelichting op de Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, Gepubliceerd op 18 September 2006 in the *Staatscourant* nr. 181

⁶ Brief van 21 januari 2015 'Antwoorden kamervragen over het opsluiten van terroristen'

⁷ Brief 12 augustus 2016

⁸ Dit artikel bepaalt dat in een individueel regime alleen de basisrechten van gedetineerden verzekerd zijn, zoals één uur luchten per dag en één uur per week bezoek. Deelname aan overige activiteiten wordt op individueel niveau bepaald door de directeur van de inrichting.

⁹ Zie Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden Artikel 1^e, onder d en Artikel 26a.

¹⁰ RSJ, 25 september 2006, 'Advies over de bijzondere opvang voor terroristen. Advies uitgebracht aan de minister van Justitie'

oordeeld zijn – met dergelijke stigmatiserende terminologie in verband te brengen. Ook was de Raad in zijn advies kritisch tegenover de beperkte mogelijkheden voor resocialisatie en detentiefasering van gedetineerden op de TA. Daarnaast uitte de Raad zijn ongenoegen tegen het samenplaatsen van jeugdigen en volwassenen.

In reactie op de kritieken heeft de minister van Justitie de TA drie jaar na oprichting laten evalueren.¹¹ De evaluatie van de TA in 2010 concludeerde dat hoewel de afdeling erin slaagt *directe* vormen van radicalisering en rekrutering tegen te gaan, de TA er niet in slaagt om *indirecte* vormen van “beïnvloedingprocessen [die] bijdragen aan de verspreiding van radicaal gedachtegoed” te voorkomen (Veldhuis et al., 2010: 169). Daarnaast zou de concentratie van deze categorie gedetineerden volgens het rapport leiden tot ongewenste gevolgen, zoals de stigmatiserende werking die uitgaat van plaatsing op een speciale afdeling voor (vermeende) terroristen.

Over de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie is sinds de oprichting van de TA veel te doen geweest. Naast het bezwaar van de Raad ten aanzien van het samenplaatsen van jeugdigen en volwassenen, is vooral kritiek geuit op de ogenschijnlijk eenzijdige politieke oriëntatie van de doelgroep die op de TA worden geplaatst. Hoewel er kort enkele leden van de Tamiltijgers en aanhangers van de PKK zaten, hebben op de afdeling voornamelijk gedetineerden gezeten met een Islamitische achtergrond. Reeds in 2009 schreef Miranda Boone een kritisch artikel over de TA met de treffende titel ‘Er zitten hier alleen maar Moslims’ (Boone 2009).

Des te interessanter zijn de recente ontwikkelingen in het licht van voren genoemde kritiek. Een van die ontwikkelingen is het feit dat er onlangs ook vermeende extreem-rechtse gedetineerden op de terroristenafdeling zijn geplaatst.¹² De plaatsing geschiedt naar aanleiding van het feit dat het Openbaar Ministerie (OM) de mannen die een brandbom gooiden tegen een Moskee in Enschede, schuldig acht aan een delict ‘met terroristisch oogmerk’. De officier van het OM stelt in zijn requisitoir naar aanleiding van de eis tegen de verdachten dat de terrorismewet niet uitsluitend voor daders met een islamitische achtergrond geldt; zo stelt hij: “terrorisme blijft niet beperkt tot alleen de Syriëganger”.¹³ Ook in het recente verslag van de Tweede Kamer aangaande de terrorismebestrijding wordt expliciet de dreiging van extreemrechts en extreemlinks geweld genoemd, dat zou leiden tot plaatsing op de TA.¹⁴

¹¹ Kamervragen met antwoord 2006-2007, nr. 373

¹² Zie onder andere: NRC, ‘Brandbom tegen moskee in Enschede was terreurdaad’ 27 oktober 2016; NOS, ‘Verdachte brandbomgooier moskee Enschede blijft langer vastzitten’. 10 June 2016

¹³ Requisitoir Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Oost- Nederland, 29 en 30 September 2016

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 754, nr. 409. Als voorbeeld wordt niet alleen het incident van de molotovcocktail in Enschede genoemd maar ook de aanslagen in Munchen op 22

Re-integratie en resocialisatie op de Terroristenafdeling

Vanaf de oprichting van de TA werd expliciet verkondigd dat het regime van de TA niet gericht is op de resocialisatie en de voorbereidingen voor re-integratie van gedetineerden.¹⁵ De reden hiervoor is dat de benodigde veiligheidsmaatregelen volgens de beleidsmakers niet te verenigen zijn met principes van resocialisatie (Veldhuis et al., 2010). Dit staat in contrast met het groeiende idee dat veiligheidsmaatregelen en resocialisatie elkaar niet uitsluiten maar dat resocialisatie juist van groot belang is in het waarborgen van de veiligheid, zowel in de inrichting als in de maatschappij. Reeds in haar advies naar aanleiding van de oprichting van de TA stelde de RSJ dat in het waarborgen van de veiligheid van de samenleving, resocialisatie een belangrijk aspect vormt;

“de bijzondere opvang van terroristen wordt beargumenteerd op grond van het gevaar voor de (openbare) orde en veiligheid. De Raad is aldus van mening dat het regime alleen gelegitimeerd kan worden indien er ook een inspanning wordt geleverd om dat maatschappelijke risico na de invrijheidsstelling te beperken. Het regime zou zich daarom niet alleen moeten richten op afzondering, maar ook op re-socialisatie”.¹⁶

Ook in de wetenschap heerst er consensus dat een succesvolle re-integratie, zeker op lange termijn, bijdraagt aan het waarborgen van de veiligheid van de samenleving (De Graaf & Malkki 2010; Demant & de Graaf 2009; Weggemans & de Graaf 2015; van de Rijt 2016).

Dat neemt niet weg dat er diverse uitdagingen liggen in het vormgeven van resocialisatieprogramma's. Een van deze uitdagingen is de meetbaarheid van iemands resocialisatie of de-radicalisering (Bjorgo 2009; Bjorgo & Horgan 2009). Daarnaast moet gewaakt worden voor de motivatie voor deelname aan resocialisatieprogramma's, zoals het verkrijgen van strafvermindering (Silke 2011; Bjorgo 2013). Ook vormen het stigma dat heerst rondom deze groep (ex-)gedetineerden en de maatschappelijke onrust die gepaard kan gaan met hun re-integratie belangrijke aandachtspunten in het vormgeven van dergelijke programma's (Fletcher & Stover 2008; Hamm 2013; Bender, Cobbina & McGarrell 2015; Weggemans & de Graaf 2015). Er moet daarom zorgvuldig aandacht worden besteed aan de terminologie rond dergelijke programma's, alsmede aan de verschillende aspecten van

juli 2016 waarbij de dader 'handelde naar het voorbeeld van de Noorse extreemrechtse terrorist Anders Breivik.'

¹⁵ In een antwoord op een Kamervraag wordt gesteld dat “de regimes op de landelijke afzondingsafdeling en de terroristenafdelingen niet op resocialisatie zijn gericht”, *Kamerstukken II* 2007/2008, 3017, p. 6124

¹⁶ RSJ, 25 september 2006, 'Advies over de bijzondere opvang voor terroristen. Advies uitgebracht aan de minister van Justitie', p. 8

de-radicalisering en disengagement binnen resocialisatie-interventies voor deze specifieke categorie gedetineerden (Horgan 2009; Børgo and Horgan 2009; Børgo 2013; van de Rijt 2016).

Binnen re-integratie en resocialisatieprogramma's voor terrorisme-gedetineerden wordt vaak het belang onderstreept van het maken van onderscheid tussen disengagement en de-radicalisering (Børgo 2009; 2013). Waar disengagement doelt op de gedragsverandering in gedetineerden – zoals het verlaten van de terroristische organisatie of het stoppen met extremistisch geweld – duidt de-radicalisering op de cognitieve verandering bij individuen waarbij de ideologie en ideeën worden aangepast (Børgo 2009; 2011; Horgan 2009). Hoewel onderzoekers vooral benadrukken dat een balans tussen de twee elementen cruciaal is, stellen sommige onderzoekers vanuit praktische overwegingen dat de prioriteit moet liggen bij disengagement in plaats van de-radicalisering (Bovenkerk 2011c; Veldhuis & Staun 2009).

Na kritiek die onder andere voortkwam uit de evaluatie van de TA in 2010, heeft de staatssecretaris diverse plannen ter bevordering van de resocialisatiemogelijkheden van gedetineerden op de TA aangekondigd. Zo is gekeken wat de mogelijkheden zijn voor resocialisatie en re-integratie programma's binnen de TA. Reeds in 2011 schreef de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie dat uit de evaluatie “blijkt dat in de beleidstheorie onvoldoende instrumenten zijn opgenomen gericht op resocialisatie, terwijl in de literatuur veel belang wordt gehecht aan het de-radicaliseren en resocialiseren van gedetineerden met een terroristisch oogmerk”.¹⁷ In een brief van 3 juli 2015 komt zijn opvolger met concretere plannen. Hij stelt een plaatsingsbeleid voor “waarbij gedifferentieerd kan worden naar twee verschillende regimes, beiden (sic) in de context van de TA als speciale afdeling afgezonderd van de reguliere afdelingen”.¹⁸ Dit plaatsingsbeleid zal uitgevoerd worden op basis van uitkomsten uit een gestandaardiseerd beoordelingsinstrument, genaamd de VERA2R.¹⁹ Door middel van dit instrument beoogt de regering dat “enerzijds passende veiligheidsmaatregelen [kunnen] worden genomen met het oog op de bescherming van de samenleving en anderzijds gedurende de detentie [kan] worden gewerkt aan een meer persoonsgerichte aanpak voor een veilige en succesvolle terugkeer naar de samenleving.”²⁰

De inzet van het VERA2R-instrument is een belangrijke ontwikkeling met het oog op de re-integratie en resocialisatie en een belangrijke stap in het realiseren van meer maatwerk voor deze categorie gedetineerden (Pressman & Flockton

¹⁷ Brief 1 april 2011

¹⁸ Brief 3 juli 2015, p.3

¹⁹ VERA2R is de afkorting voor 'Violent Extremist Risk Assessment versie 2 Revisie. Deze is vormgegeven door D.E. Pressman en J. Flockton in 'Violent extremist risk assessment. Issues and applications of the VERA-2 in a high-security correctional setting', in: A. Silke (ed.), *Prisons, terrorism and extremism. Critical issues in management, radicalisation and reform*, Londen: Routledge 2014.; Kamerbrief 12 august 2016, no.29754-392.

²⁰ Kamerbrief 3 juli 2015, no. 661841.

2014). Voor haar (potentiele) waarde is het interessant om te kijken hoe dit instrument zich in de praktijk zal ontwikkelen. Hoewel de VERA2R veel mogelijkheden biedt op het gebied van differentiatie binnen de TA, is de waarde van het instrument voor de TA wel afhankelijk van hoe het instrument ingezet gaat worden - bijvoorbeeld als periodieke toetsing of slechts bij binnenkomst. Ook de validiteitstoets van het instrument en een evaluatie van de inzet in de praktijk zijn van belang in de beoordeling van de waarde van het instrument voor het huidige TA beleid.

In haar recent verschenen bijdrage in *Strafblad* concludeert Trotman (2016) dat hoewel de hierboven genoemde ontwikkelingen een stap in de goede richting zijn, ze lang niet voldoende zijn om te voorkomen dat iemand radicaler uit detentie komt dan hij of zij erin ging. Zij stelt dat resocialisatie hierin een grote rol speelt: “dan gaat het dus niet alleen om een analyse van de risico’s maar ook van de behoeftes van de gedetineerde. Door te focussen op beveiliging en repressie op de korte termijn kan het langetermijndoel van resocialisatie uit het zicht raken” (p. 337).

Desondanks is er, vooral in de laatste paar jaar, een grote ontwikkeling gaande ten behoeve van de resocialisatie en re-integratie van gedetineerden op de TA. Noemenswaard hierin zijn twee trajecten die vooral gericht zijn op de periode na de vrijlating: het EXIT-traject en het programma van de reclassering speciaal ontworpen voor deze groep gedetineerden. Het EXIT traject is bedoeld voor “spijtoptanten”: jihadistische personen die openstaan voor een alternatief om te re-integreren in de samenleving buiten het jihadistische netwerk.²¹ Het EXIT traject richt zich onder andere op gedetineerden op de TA maar helpt ook personen die overwegen uit te reizen naar Syrië maar die dit nog niet hebben gedaan. Tijdens het EXIT-traject wordt een programma opgesteld op basis van individuele behoefte- en risicofactoren. Dit programma kan onder andere bestaan uit individuele coaching (zoals identiteitsontwikkeling en het opbouwen van coping-mechanismen voor het omgaan met boosheid), ideologische dialoog, praktische hulp (zoals het vinden van een huis of werk) en psychologische hulp. In de beleidsplannen rondom de EXIT-faciliteit wordt aangegeven dat de faciliteit prioriteit geeft aan het veranderen van gedrag boven het veranderen van de houding en ideologie van deelnemers.²²

Daarnaast heeft ook de reclassering een speciaal traject ontwikkeld voor personen die zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Voordat dit programma er was, kwamen gedetineerden van de TA in reguliere trajecten van de reclassering terecht, maar door de groeiende groep gedetineerden afkomstig van de TA ontstond de behoefte aan meer gespecialiseerde kennis en trajecten. Binnen

²¹ Kamerstukken ‘EXITS’ 9 November 2015 in “Bijlage 3: Vierde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme”

²² Idem

het speciale traject voor gedetineerden met een extremistische achtergrond krijgen reclasseringsmedewerkers een opleiding gericht op terrorisme en radicalisering. Daarnaast krijgen gedetineerden één vaste reclasseringsmedewerker die de ruimte heeft om een vertrouwensband op te bouwen. Uit de evaluatie van het reclasseringsprogramma blijkt dat hoewel de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), opdrachtgever van het reclasseringstraject, met het traject beoogt zowel ideologische verandering als gedragsverandering teweeg te brengen, is de reclassering in de praktijk vooral gericht op het veranderen van het gedrag (Schuurman & Bakker 2016).

Tot slot

De detentie van personen met een terroristische of extremistische achtergrond heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Onze verwachting is dat deze maatschappelijke en politieke interesse de komende jaren weinig zal afnemen. De aanhoudende terroristische dreiging, in combinatie met de ontwikkeling van nieuwe wetten, beleidsmaatregelen en jurisprudentie, zal ertoe leiden dat het aantal gedetineerden op de Nederlandse Terroristen Afdelingen blijft groeien. De aanzienlijke capaciteitsuitbreiding van de TA in Vught bevestigt deze verwachting. De gedetineerden zullen bovendien mogelijk een diverser profiel hebben dan in het verleden, met name in ideologische oriëntatie.

Deze ontwikkelingen vragen om kritisch stil te blijven staan bij de vormgeving van het detentieregime voor personen verdacht van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Een meer gedifferentieerd plaatsingsbeleid op basis van een gestandaardiseerde risico analyse is een belangrijke ontwikkeling maar zeker nog niet het eindstation. Ook het EXIT-traject en het speciale programma van de reclassering voor de doelgroep op de TA zijn eerste stappen in de goede richting. Tegelijkertijd moeten interventies gericht op de resocialisatie en een succesvolle terugkeer in de samenleving al eerder in detentie beginnen, of zelfs reeds bij aankomst in de gevangenis of tijdens hun voorlopige hechtenis. Inspanningen op het gebied van resocialisatie en re-integratie zijn per slot van rekening onlosmakelijk verbonden met het behoud van de orde en veiligheid op de lange termijn.

Literatuur

- Bakker, E. (2012). *Naar meer weerbaarheid en veerkracht in contraterrorismebeleid*. Oratie, Universiteit Leiden.
- Bjørge, T. (2009). 'Processes of disengagement from violent groups of extreme right'. In: Bjørge, T. & Horgan, J. (red.) (2009). *Leaving Terrorism Behind*. New York: Routledge, pp.30-48.

- Bjørger, T. (2011). Dreams and disillusionment: Engagement in and disengagement from militant extremist groups. *Crime, law and social change*, 55(4), 277-285.
- Bjørger, T. & Horgan, J. (red.) (2009). *Leaving Terrorism Behind*. Routledge: New York: Routledge.
- Bjørger, T. (2013). *Strategies for preventing terrorism*. Palgrave Macmillan.
- Bender, K. A., Cobbina, J. E., & McGarrell, E. F. (2015). Reentry Programming for High-Risk Offenders Insights From Participants. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, Vol. I-30, p.1-30
- Bonta, James A. and Paul Gendreau. 1990. Reexamining the cruel and unusual punishment of prison life. *Law and Human Behavior*, vol. 14, p.347-366.
- Boone, M. M. (2009). Er Zitten Hier Alleen Moslims. Een Bijzondere Afdeling voor 'Terroristen': Mag het? Kan het? In: Brants C., and S. van der Poel (red.) 2009. *Diverse Kwesties. Liber Amicorum Prof. dr. Frank Bovenkerk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bovenkerk, F. (2011a). De Terroristenafdeling in Vught. Voor en Tegen. In: J.P. van der Leun et al. (red.) 2011. *De Vogel Vrij. Liber Amicorum Prof. dr. mr. Moerings*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, p. 229-240.
- Bovenkerk, F. (2011b). *Een Gevoel van Dreiging: Criminologische Opstellen*. Amsterdam: Augustus Uitgeverijen
- Bovenkerk, F. (2011c). On Leaving Criminal Organizations. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 55(4), p.261-276
- Demant, F. en de Graaf, B. (2009). Hoe ondermijn je het radicale verhaal?. *Tijdschrift voor Criminologie* (51) 4, 388-404.
- Feddes, A. R., Nickolson, L., and Doosje, B., (2015). Triggerfactoren in het radicaliseringsproces. *Expertise-unit Sociale Stabiliteit & Universiteit van Amsterdam*
- Graaf, B., de (2010). *Theater van de angst: de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Uitgeverij Boom
- Graaf, B., de & Eijkman, Q. (2011). Terrorismebestrijding en securitisering. *Justitiele Verkenningen*, 37(8), 33.
- Graaf, B. de & Malkki (2010). 'Killing it Softly? Explaining The Early Demise of Left-Wing Terrorism in the Netherlands', *Terrorism and Political Violence*, vol.22, no.4, pp.623-640.
- Graaff, B. de, and Kessels, E. (2010). Prison Radicalisation in The Netherlands: Not A Captivating Problem. In: P. R. Neumann, 2010, *Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-Radicalisation in 15 Countries*. Londen: King's College. Rapport van het International Centre for the study of radicalisation and political violence.
- Hamm, M.S. (2013). *The spectacular few: Prisoner radicalization and terrorism in the post- 9/11 era*. New York: New York University Press.
- Hannah, G., L. Clutterbuck and J. Rubin. (2008) *Radicalization or Rehabilitation: Understanding the challenge of extremist and radicalized*

- prisoners. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR571.html.
- Heinz, W. S. (2007). State Responses to Terrorist Challenges and Human Rights. *National Insecurity and Human Rights: Democracies Debate Counterterrorism*, 5, 157.
- Horgan, J. (2009). Deradicalization or disengagement? A process in need of clarity and a counterterrorism initiative in need of evaluation. *Perspectives on terrorism*, Vol. 2.4, p. 3-8
- Jones, C.R. (2014). Are prisons really schools for terrorism? Challenging rhetoric on prisoner radicalization. *Punishment & Society*, 16, 74-103.
- Liebling A. (2011) *An Exploration of Staff-Prisoner Relationships at HMP Whitemoor: Twelve Years On*. London: Home Office.
- Murray, C. (2014). *Incarceration and radicalization in UK prisons*. Silke, A. (Eds). Prisons, Terrorism and Extremism. London: Routledge
- Neumann, P. (Ed.) (2010). *Prisons and terrorism. Radicalisation and de radicalisation in 15 countries*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
- Passmore, L. (2009). The art of hunger: Self-starvation in the Red Army Faction. *German History*, 27(1), 32-59.
- Pressman, D. E. & Flockton, J. (2014). Violent Extremist Risk Assessment (VERA-2). Silke, A. (Eds). Prisons, Terrorism and Extremism. London: Routledge
- Sackers, H.J.B. 'De terroristenafdeling. Voer voor haviken', *Sancties 2007*, p. 80
- Schuurman, B., & Bakker, E. (2016). Reintegrating jihadist extremists: evaluating a Dutch initiative, 2013–2014. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 8(1), 66-85.
- Silke, A. (ed.), (2014). *Prisons, terrorism and extremism. Critical issues in management, radicalisation and reform*. London: Routledge.
- Sinai, J. (2014). Developing a model of prison radicalization. Silke, A. (Eds). Prisons, Terrorism and Extremism. London: Routledge
- Trotman, T. B. (2016). De TA: Terroristen getralied. *Strafblad Tijdschrift voor wetenschap en praktijk*, Vol 4: 325- 337.
- Van de Rijt, J. (2016). *Re-socialization in the Dutch terrorism wings: A study of the processes, activities and efforts of re-socialization for detainees housed in the terrorism wings* (Master-thesis). Universiteit Utrecht.
- Veldhuis, T. M. Gordijn, E. H. Lindenberg, S. M. & Veenstra R., (2010). Terroristen in Detentie Evaluatie van de Terroristenafdeling. WODC, Ministerie van Justitie.
- Veldhuis, T. M., & Kessels, E. J. (2013). Thinking before Leaping: The Need for More and Structural Data Analysis in Detention and Rehabilitation of Extremist Offenders. *The Hague: International Centre for Counter Terrorism*.
- Veldhuis, T. (2015). *Captivated by fear. An evaluation of terrorism detention Policy* (Diss.). Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Weggemans, D., & De Graaf, B. A. (2015). *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Universiteit Leiden; Universiteit Utrecht