



rijksuniversiteit
groningen

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

SAMENVATTING

Terroristen in Detentie **Evaluatie van de Terroristenafdeling**

Tinka M. Veldhuis, Msc.
Prof. Dr. Ernestine H. Gordijn
Prof. Dr. Siegwart M. Lindenberg
Dr. René Veenstra

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen

Contact:

Tinka M. Veldhuis, Msc.
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen / Sociologie
Grote Rozenstraat 31
9712 TG Groningen
[E] T.M.Veldhuis@rug.nl
[T] +31 (0) 50 363 3060

Samenvatting

In september 2006 werd in de P.I. Vught de eerste terroristenafdeling geopend, waar gedetineerden met een terroristische achtergrond¹ werden ondergebracht om zo te voorkomen dat zij andere gedetineerden tot radicalisering zouden aanzetten. Direct na de opening barstte een publieke discussie los over de wenselijkheid en effectiviteit van de interventie, waarop de minister van Justitie aan de Tweede Kamer toezegde de terroristenafdeling drie jaar na ingebruikname te laten evalueren.

Het voorliggende rapport is het resultaat van dit evaluatieonderzoek. De studie betreft zowel een planevaluatie (Deel I) als een procesevaluatie (Deel II). In de planevaluatie wordt de theorie achter het beleid gereconstrueerd en geëvalueerd. Hierbij staat de vraag centraal of de terroristenafdeling in theorie geschikt is om de gestelde doelen te bereiken. In de procesevaluatie wordt de uitvoering van het beleid gereconstrueerd en geëvalueerd. Een effectevaluatie valt onder andere wegens methodologische complicaties, waaronder het ontbreken van een controlegroep, buiten het bereik van deze studie.

Verschillende informatiebronnen zijn geraadpleegd voor dit onderzoek. Beleidsdocumentatie over de terroristenafdeling is schaars. Daarom steunt de reconstructie van het beoogde en uitgevoerde beleid grotendeels op diepte-interviews met beleidsmakers, deskundigen, beleidsuitvoerders en de gedetineerden op de terroristenafdeling. Daarnaast vormt een uitgebreide literatuur- en documentatiestudie de basis voor onze evaluatie van de beleidstheorie, en zijn aanvullende data verzameld uit experimenten en vragenlijsten om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen van de terroristenafdeling.

Aanleiding en achtergrond

Een belangrijke bevinding van het onderzoek is dat de beleidsontwikkeling onder hoge politieke pressie en tijdsdruk stond. Naar aanleiding van de arrestaties rond de Hofstadgroep en aanwijzingen dat een aantal van deze gedetineerden had geprobeerd medegedetineerden tot radicalisering aan te zetten, kreeg radicalisering binnen gevangenissen acuut politieke prioriteit. De beleidsmakers voelden druk om op korte termijn een politiek aanvaardbare interventie te ontwikkelen die alle mogelijke risico's dekte en de uitvoerende partijen maximale zekerheid zou bieden. Echter, door de gepercipieerde druk hadden zij geen tijd om alle beleidsalternatieven uitgebreid te onderzoeken en de potentiële strategieën tegen elkaar af te wegen.

In beginsel bestond geen unanimititeit onder de betrokken partijen over de beste strategie om de verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen gevangenissen te voorkomen. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de uitvoerende instantie, pleitte voor een

¹ In dit rapport gebruiken we de term 'terroristen' of 'terroristische achtergrond' om te verwijzen naar mensen die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Dit roept legitieme vragen en bezwaren op, temeer omdat verdachten nog niet zijn veroordeeld en als zodanig niet als 'terrorist' kunnen worden beschouwd. Echter, omwille van de duidelijkheid sluiten we in dit rapport aan bij de terminologie zoals gebruikt in de beleidsdocumentatie over de terroristenafdeling.

gedifferentieerde aanpak waarbij terroristische gedetineerden worden verspreid over verschillende gevangenissen. Ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), die op verzoek van de minister van Justitie advies uitbracht over de bijzondere opvang van terroristen, pleitte tegen de terroristenafdeling. Zowel de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) als de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) pleitte echter voor aparte afdelingen voor deze categorie gedetineerden. Op basis van het advies van de NCTb ging de minister van Justitie over tot geconcentreerde detentie van terroristen.

De operationalisatie van de terroristenafdeling werd grotendeels in handen gelegd van de uitvoerende partijen. DJI, met name P.I. Vught, heeft veel invloed uitgeoefend op de concretisering van de doelstellingen en te treffen maatregelen. Volgens betrokkenen waren de beleidsmakers vanwege onervarenheid met de nieuwe detentiemodaliteit en doelgroep grotendeels afhankelijk van bestaande ervaring en expertise van de uitvoerders. Bovendien werd verwacht dat de afdeling publieke en politieke aandacht zou trekken, waardoor de gepercipieerde noodzaak van veilig en controleerbaar beleid toenam. Zodoende kregen de uitvoerende partijen beleidsruimte om het concentratiemodel verder uit te werken.

De terroristenafdeling in theorie

Hoe ziet de terroristenafdeling er ‘op papier’ uit? Geconcludeerd moet worden dat de beleidstheorie een korte termijnvisie reflecteert. Ook is de politiek-maatschappelijke druk terug te zien in de intensiteit van de getroffen maatregelen. De centrale doelstelling is het bestrijden van radicalisering en rekrutering binnen gevangenissen. Hiertoe worden terroristische gedetineerden geconcentreerd op aparte afdelingen. Echter, door terroristische gedetineerden bij elkaar te plaatsen ontstaan nieuwe risico's. Om deze te ondervangen zijn twee nevendoelestellingen van het beleid geformuleerd. Ten eerste moet worden verhinderd dat de gedetineerden gezamenlijk terroristische activiteiten voorbereiden (nevendoelestelling 1). Hiertoe is de terroristenafdeling ondergebracht in een uitgebreid beveiligingsniveau. Ten tweede moet worden voorkomen dat radicalisering onder de gedetineerden toeneemt (nevendoelestelling 2). Hiertoe verblijven zij in een individueel regime, wat de mogelijkheid biedt hen onderling van elkaar te scheiden.

Volgens de geïnterviewden is bij de beleidsontwikkeling ingezet op maximale zekerheid. Dit komt in een aantal beleidsonderdelen tot uiting. Ten eerste kenmerkt het beleid zich door gestandaardiseerde procedures. Zo zijn objectieve selectiecriteria geformuleerd die geen ruimte laten voor differentiatie en persoonsgebonden overwegingen. Gedetineerden komen voor de terroristenafdeling in aanmerking wanneer zij (a) verdacht worden van een terroristisch misdrijf, (b) veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf, of (c) voor of tijdens detentie een radicaliserende boodschap verkondigen. Voor gedetineerden die vallen onder (a) of (b) wordt het verblijf niet periodiek geëvalueerd, zodat gedetineerden die op de terroristenafdeling zijn geplaatst daar verblijven tot zij in aanmerking komen voor detentiefasering.

Ten tweede wordt het beleid gekenmerkt door een sterke nadruk op beheersbaarheid. Er zijn uitgebreide veiligheidsmaatregelen toegepast die tot doel hebben (het gedrag van) de gedetineerden onder controle te houden. Het individueel belang van de gedetineerden is hierbij expliciet ondergeschikt gemaakt aan het acuut kunnen waarborgen van een veilige en beheersbare detentiesituatie.

Evaluatie van de beleidstheorie

Hier staat de vraag centraal of de mechanismen zoals die verondersteld worden werkzaam te zijn, vanuit de literatuur worden onderbouwd, gegeven de specifieke context. Om te toetsen of de terroristenafdeling in theorie geschikt is om de gestelde doelen te bereiken hebben we de beleidstheorie getoetst aan diverse informatiebronnen, te weten 1) internationale documentatie over de detentie van terroristen; 2) relevante wetenschappelijke kennis, en 3) internationale praktijkervaring. We concluderen dat de terroristenafdeling geschikt is om *directe* beïnvloedingsprocessen tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden te verhinderen en dat hiermee verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen gevangenissen kan worden bestreden. Echter, de terroristenafdeling kan *indirecte* beïnvloedingsprocessen niet tegenhouden, waardoor verspreiding van radicalisering niet volledig kan worden tegengegaan.

Een eerste bevinding uit de evaluatie van de beleidstheorie is dat de problematiek die in Nederland werd waargenomen ook in het buitenland wordt herkend. Het risico op verspreiding van radicaal gedachtegoed, terroristische activiteit en intensivering van radicalisering wordt ook in andere landen waargenomen. Daar staat echter tegenover dat het concentreren van terroristische gedetineerden in de internationale literatuur niet zonder meer wordt gesteund en op forse bezwaren stuit. Verondersteld wordt dat de terroristenafdeling twee typen ongewenste neveneffecten sorteert, die belangrijke consequenties kunnen hebben voor de maatschappelijke veiligheid.

Het eerste type neveneffecten is het risico dat de betrokken gedetineerden tijdens hun opsluiting verder radicaliseren. Gedetineerden zouden de terroristenafdeling kunnen interpreteren als discriminerend en repressief overheidsbeleid. Hierdoor kunnen zij de verantwoordelijkheid voor hun situatie afschuiven op anderen en hun opsluiting in dienst stellen van een politiek of ideologisch conflict, waardoor radicalisering mogelijk toeneemt. Door gedetineerden die zich in een vergelijkbaar ideologisch proces bevinden bij elkaar te plaatsen neemt dit risico waarschijnlijk alleen maar toe.

Het tweede type neveneffecten dat in de literatuur naar voren komt is het risico dat de terroristenafdeling onder sympathisanten tot verdere radicalisering leidt. Buitenstaanders die zich met (de ideologische strijd van) de gedetineerden identificeren kunnen hen zien als helden of martelaren en tegen hun opsluiting in opstand komen. In het verleden hebben dergelijke processen zich in het buitenland voorgedaan. Zowel Ierland als Duitsland heeft slechte ervaringen met geconcentreerde detentie van respectievelijk nationalistische en extreemlinkse overtuigingsdaders. Hoewel beide situaties sterk verschillen van de Nederlandse context wordt in beide landen verondersteld dat

geconcentreerde detentie onder zowel de gedetineerden als hun achterban tot verdere radicalisering heeft geleid.

Het eerste type neveneffecten, verdere radicalisering onder terroristische gedetineerden, wordt in de beleidstheorie tegengegaan door het uitgebreide beveiligingsniveau en het individuele regime. Het tweede type neveneffecten, radicalisering onder buitenstaanders, wordt echter niet bestreden. Volgens de beleidsmakers is het risico dat de Nederlandse terroristenafdeling gewelddadige reacties in de samenleving oproept minder groot dan in Ierland of Duitsland, vanwege grote institutionele en sociale verschillen tussen de detentiecontexten en doelgroepen. Bovendien, zo stellen de beleidsmakers, hadden maatschappelijke consequenties geen prioriteit bij de beleidsontwikkeling vanwege de nadruk op de acute dreiging van radicalisering binnen gevangenissen.

Een tweede bevinding is dat de beleidsmakers meenden dat de beoogde veiligheidsmaatregelen geen ruimte bieden voor resocialisatie van de gedetineerden. Ondanks dat bestaande inzichten nadrukkelijk pleiten voor resocialisatie en de-radicalisering van terroristische gedetineerden, voorziet de beleidstheorie hier niet in. Echter, uit ons onderzoek blijkt dat de gedetineerden als gevolg van hun verblijf op de terroristenafdeling waarschijnlijk worden geconfronteerd met stigmatisering en aanpassingsproblemen. Hierdoor wordt succesvolle en vreedzame re-integratie in de maatschappij belemmerd en ontstaan potentiële risico's op verdere radicalisering en recidive. Zodoende kan de terroristenafdeling, wanneer niet wordt voorzien in resocialisatie, mogelijk nieuwe veiligheidsrisico's genereren en zijn eigen doelstellingen ondermijnen.

De evaluatie van de beleidstheorie wijst uit dat op voorhand kan worden verwacht dat de uitvoerders in de praktijk tegen een aantal dilemma's aanlopen. Zo zal naar verwachting een spanningsveld ontstaan tussen de gestandaardiseerde beleidsprocedures en de noodzaak tot differentiatie. Tevens kan een dilemma worden verwacht tussen het uitgebreide beveiligingsniveau en het resocialisatiebeginsel.

De terroristenafdeling in praktijk

Hoe ziet de terroristenafdeling er in de praktijk uit? Wordt het beleid uitgevoerd volgens plan, en kan na ruim drie jaar opgedane praktijkervaring worden verondersteld dat het beleid de gewenste mechanismen in gang zet? De belangrijkste conclusie van de procesevaluatie is dat het beleid niet volledig wordt uitgevoerd zoals beoogd, doordat een aantal dilemma's dat op voorhand kon worden voorzien, zich in de praktijk daadwerkelijk voordoet.

Een eerste discrepantie wordt zichtbaar tussen de beoogde en gerealiseerde uitvoering van de selectieprocedure. In de praktijk wordt deze niet altijd gevolgd, waardoor de beoogde doelgroep niet volledig wordt gerealiseerd. Niet alle gedetineerden die aan de selectiecriteria voldoen zijn op de terroristenafdeling geplaatst. In sommige gevallen is van plaatsing afgezien of zijn bereikte plaatsingen teruggedraaid. Zo verblijft Theo van Gogh's moordenaar, Mohammed B., niet in de terroristenafdeling omdat hij vanwege een

‘extreem’ risicoprofiel is ondergebracht in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI). Echter, in dergelijke gevallen wordt contact tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden niet tegengegaan en functioneert het beleid zodoende niet als beoogd.

Dat soms van de beoogde selectieprocedure wordt afgeweken komt volgens de uitvoerders doordat de gestandaardiseerde procedures ongewenste processen op gang brengen. Zo wordt van alle gedetineerden die in verband worden gebracht met een terroristisch misdrijf, automatisch een verhoogd risico op rekrutering verondersteld. Dit is volgens de uitvoerders echter niet altijd terecht, waardoor plaatsing op de terroristenafdeling niet altijd bijdraagt aan het voorkomen van verspreiding van radicalisering. Ook worden alle gedetineerden op de terroristenafdeling onderworpen aan zware veiligheidsmaatregelen en een streng regime. Dit is volgens de uitvoerders niet altijd noodzakelijk, maar leidt wel tot aanzienlijke beperkingen voor de gedetineerden.

Doordat de plaatsingsprocedure geen differentiatiemogelijkheden biedt en het verblijf op de terroristenafdeling niet periodiek wordt geëvalueerd kunnen dergelijke ongewenste processen volgens de geïnterviewden niet worden voorkomen. Bovendien kunnen gedetineerden met de bestaande procedures niet van de afdeling worden geplaatst wanneer dat gewenst is (bijvoorbeeld wanneer zij aantoonbaar de-radicaliseren). De uitvoerders bevinden zich in een lastig pakket: als zij de gestandaardiseerde procedure volgen kunnen ongewenste effecten optreden die niet procedureel kunnen worden teruggedraaid. Als zij van de procedure afwijken, functioneert het beleid niet zoals beoogd.

Een tweede discrepantie wordt zichtbaar tussen het beoogde en gerealiseerde beveiligingsniveau. In 2009 is de terroristenafdeling in de P.I. Vught verhuisd naar het gebouw van de EBI. Hierdoor is de terroristenafdeling *de facto* onderdeel van de EBI geworden en is het beveiligingsniveau gestegen van het beoogde ‘uitgebreid’ naar ‘extra’. In de praktijk zijn beide afdelingen identiek. Echter, voor de EBI zijn aanvullende waarborgen ingesteld, zoals uitgebreide overweging van iedere voorgenomen plaatsing en periodieke toetsing van het verblijf. Voor de terroristenafdeling ontbreken dergelijke waarborgen. Dit kan voor betrokkenen de impressie voeden dat de overheid dubbele maatstaven hanteert, wat mogelijk kan bijdragen aan gevoelens van onrechtvaardigheid en radicalisering.

De leefomstandigheden op de terroristenafdeling zijn door de verhuizing sterk verbeterd. De voormalige locatie was erg oud en kampte met gebreken ten aanzien van ventilatie en klimaatbeheersing. Het EBI-complex daarentegen is nieuw en uitgerust met moderne beveiligingstechnieken. Hierdoor hebben de gedetineerden meer bewegingsvrijheid, kunnen zij meer tijd buiten hun cel doorbrengen en worden zij minder vaak gefouilleerd.

Een derde discrepantie is zichtbaar in de uitvoering van detentiefasering. Hierbij wordt beoogd gedetineerden de laatste vier tot twaalf maanden van hun straf te laten doorbrengen in een ruimer detentieregime, zodat zij niet volledig onvoorbereid terugkeren naar de samenleving. In de praktijk is echter geen enkele gedetineerde volgens plan ‘gefaseerd’ in vrijheid gesteld. Slechts één gedetineerde is via detentiefasering

overgeplaatst naar een ruimer regime, maar dit gebeurde veel later dan beoogd. In de meeste gevallen zijn gedetineerden op last van de rechter onmiddellijk in vrijheid gesteld, waardoor zij direct vanuit de terroristenafdeling terugkeerden naar de samenleving.

Zoals verwacht blijkt resocialisatie binnen het huidige beveiligingsniveau moeilijk te realiseren. Achteraf zijn zowel beleidsmakers als –uitvoerders ontevreden over het ontbreken van resocialisatie als doelstelling van het beleid. Op uitvoerend niveau wordt getracht elementen in het regime te integreren, waaronder mogelijkheden tot het volgen van onderwijs, die erop zijn gericht de gedetineerden voor te bereiden op een vreedzaam en zelfstandig bestaan in de maatschappij. Echter, het regime leent zich nauwelijks voor dergelijke initiatieven en veranderingen worden met moeite doorgevoerd.

Dilemma's

De discrepanties tussen het beoogde en gevoerde beleid laten zien dat de dilemma's die op voorhand konden worden voorzien, in de praktijk daadwerkelijk tot moeilijkheden leiden.

Ten eerste wordt het verwachte dilemma tussen standaardisering en maatwerk zichtbaar. In de praktijk blijken de gestandaardiseerde procedures niet zonder meer bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen en bovendien ongewenste processen op gang te brengen. Om verspreiding van radicalisering binnen gevangenen te voorkomen zijn volgens de uitvoerders persoonsgebonden afwegingen nodig om gedetineerden te selecteren die daadwerkelijk een risico vormen op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed. Om de doelstellingen te bereiken, zo stellen de geïnterviewden, is maatwerk en differentiatie noodzakelijk.

Ten tweede doet het verwachte spanningsveld tussen het beveiligingsniveau en het resocialisatiebeginsel zich voor. In de praktijk lijkt het van belang gedetineerden te begeleiden bij de terugkeer naar de samenleving. Het huidige beveiligingsniveau biedt echter weinig ruimte voor resocialisatie. Hierdoor wordt voorbij gegaan aan de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het gedachtegoed of radicaliseringspotentieel van de gedetineerden. Bovendien ontstaan op den duur mogelijk nieuwe veiligheidsrisico's voor de samenleving en bestaat het risico dat de terroristenafdeling zijn eigen nevendoelestellingen, het voorkomen van terroristische activiteit en intensivering van radicaal gedachtegoed onder de betrokken gedetineerden, in het geding brengt.

Tot slot

Al met al laten onze bevindingen zien dat de beleidsmakers bij de ontwikkeling van de terroristenafdeling onder hoge gepercipieerde politieke pressie en tijdsdruk stonden, wat een verklaring biedt voor de intensiteit van de getroffen maatregelen. De politiek-maatschappelijke druk waaronder het beleid tot stand kwam heeft ertoe geleid dat de terroristenafdeling wordt gekenmerkt door een uitgebreid pakket aan beperkende maatregelen.

De terroristenafdeling levert waarschijnlijk een positieve bijdrage aan het bestrijden van radicalisering binnen gevangenissen. Tegelijkertijd roept de interventie zowel in theorie als praktijk nieuwe dilemma's op en bestaat het risico dat de afdeling op lange termijn nieuwe risico's voor de maatschappelijke veiligheid genereert. Daar moet echter aan worden toegevoegd dat op uitvoerend niveau wordt getracht eventuele ongewenste implicaties van het beleid zoveel mogelijk te voorkomen.

Na ruim drie jaar opgedane ervaring leeft onder zowel beleidsmakers als uitvoerders een dringende behoefte aan een betere balans tussen transparantie en maatwerk enerzijds, en tussen het waarborgen van de veiligheid op korte en lange termijn anderzijds. Deze behoefte uit zich in de wens om ten eerste bij de selectie van gedetineerden ruimte te bieden voor persoonsgebonden overwegingen, en ten tweede ruimte te creëren voor resocialisatie van de betrokken gedetineerden. Hiermee zal naar verwachting zowel binnen als buiten de gevangenis worden bijgedragen aan het tegengaan van de verspreiding van radicaal gedachtegoed.