



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

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



rijksuniversiteit
groningen

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

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

© 2010 WODC, Ministerie van Justitie

Dankwoord

Veel mensen hebben belangrijke bijdragen geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek. De onderzoekers bedanken bovenal de P.I. Vught voor de ruimhartige medewerking. In het bijzonder zijn we de vestigingsdirecteur, het afdelingshoofd en het personeel van de Afdeling voor Bijzondere opvang van terroristen (TA) erg dankbaar voor de gastvrijheid en de immer hartelijke ontvangst op de afdeling, waar de – meeste – deuren voor ons open gingen en waar onze ontelbare vragen met geduld en inzicht werden beantwoord. Veel erkenning gaat tevens uit naar de medewerkers van het Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding van Unit 1. Zij hebben ervoor gezorgd dat wij inzicht kregen in de procedures rond de selectie en begeleiding van de gedetineerden op de TA en hebben cruciale informatie aangeleverd, uitgezocht, en aangevuld. Zonder bovengenoemden zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

Daarnaast zijn we dankbaar aan de beleidsmakers en andere deskundigen die hun expertise met ons hebben gedeeld en de moeite hebben genomen herhaaldelijk met ons in gesprek en discussie te gaan. Dank gaat ook uit naar de gedetineerden op de TA voor hun vriendelijke ontvangst en openheid, en naar alle deelnemers aan de experimenten en vragenlijsten.

Ook willen we de leden van de door het WODC ingestelde begeleidingscommissie (Zie Bijlage 1) hartelijk bedanken voor hun professionele en doeltreffende begeleiding, hun geduld bij het lezen van grote hoeveelheden tekst en constructieve feedback op conceptversies. Dank gaat tevens uit naar Karlijn de Vries voor haar waardevolle ondersteuning en naar de andere studentassistenten die hebben geholpen bij het afnemen van de vragenlijsten. Tot slot zijn we René Torenvlied en Arie Glebbeek zeer dankbaar voor hun betrokkenheid, kritische blik en het laten oplichten van de rode draad. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en ingenomen standpunten berust uiteraard volledig bij de auteurs.

Namens de auteurs,

Tinka M. Veldhuis
Groningen, oktober 2010.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Afkortingen | 11 |
| Samenvatting | 13 |
| | |
| 1 Inleiding | 21 |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding | 21 |
| 1.2 Afbakening | 21 |
| 1.3 Terminologie | 22 |
| 1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen | 23 |
| 1.5 Methodologische verantwoording | 26 |
| 1.5.1 Deel I. De terroristenafdeling in theorie | 26 |
| 1.5.2 Deel II. De terroristenafdeling in praktijk | 28 |
| 1.6 Opzet van de rapportage | 28 |
| | |
| Deel I. De terroristenafdeling in theorie | 31 |
| | |
| 2 Beleidsproces | 33 |
| 2.1 Inleiding | 33 |
| 2.2 Ambtelijke context | 33 |
| 2.3 Agendavorming | 35 |
| 2.4 Beleidsvoorbereiding | 38 |
| 2.5 Beleidsbepaling en –implementatie | 42 |
| 2.6 Conclusie | 43 |
| | |
| 3 Beleidstheorie | 45 |
| 3.1 Inleiding | 45 |
| 3.2 Reconstructie van de programmaonderdelen | 45 |
| 3.2.1 Probleemdefinities en risicopercepties | 46 |
| 3.2.2 Veronderstelde oorzaken | 49 |
| 3.2.3 Veronderstelde beleidsalternatieven | 49 |
| 3.2.4 Doelstellingen en instrumenten | 51 |
| 3.2.5 Beoogde doelgroep | 57 |
| 3.2.6 Beoogde randvoorwaarden | 57 |
| 3.3 Conclusie | 60 |
| | |
| 4 Toetsing van de beleidstheorie | 63 |
| 4.1 Inleiding | 63 |
| 4.2 Toelichting op toegepaste methodologie | 63 |
| | |
| 4.3 Informatiebron 1: Documentatie over de detentie van terroristen | 67 |
| 4.3.1 Probleemdefinities en risicopercepties | 67 |
| 4.3.2 Veronderstelde oorzaken | 69 |
| 4.3.2.1 ‘Pull’ factoren | 70 |
| 4.3.2.2 ‘Push’ factoren | 71 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.3.3 | Veronderstelde beleidsalternatieven | 72 |
| 4.3.4 | Doelstellingen en instrumenten | 74 |
| 4.3.5 | Conclusie informatiebron 1 | 75 |
| 4.4 | Informatiebron 2: Gerelateerde wetenschappelijke inzichten | 80 |
| 4.4.1 | De betrokken gedetineerden | 81 |
| 4.4.2 | De verspreiding van radicaal gedachtegoed | 88 |
| 4.4.3 | Gevolgen op lange termijn | 91 |
| 4.4.4 | Conclusie informatiebron 2 | 95 |
| 4.5 | Informatiebron 3: Internationale praktijkervaring | 96 |
| 4.5.1 | Groot-Brittannië | 96 |
| 4.5.2 | Frankrijk | 98 |
| 4.5.3 | Duitsland | 99 |
| 4.5.4 | België | 100 |
| 4.5.5 | Denemarken | 102 |
| 4.5.6 | Noorwegen | 102 |
| 4.5.7 | Indonesië | 103 |
| 4.5.8 | Saudi-Arabië | 104 |
| 4.5.9 | Conclusie informatiebron 3 | 104 |
| 4.6 | Conclusie | 106 |
| | Recapitulatie | 110 |
| | Deel II. De terroristenafdeling in praktijk | 113 |
| 5 | Doelgroep | 115 |
| 5.1 | Inleiding | 115 |
| 5.2 | Bereikte doelgroep | 116 |
| 5.3 | Bereikte doelgroep versus beoogde doelgroep | 119 |
| 5.4 | Beoogde mechanismen | 122 |
| 5.4.1 | Plaatsingsprocedure | 122 |
| 5.4.2 | Doelgroep | 123 |
| 5.5 | Onvoorziene mechanismen | 127 |
| 5.5.1 | Plaatsingsprocedure | 127 |
| 5.5.2 | Doelgroep | 131 |
| 5.6 | Conclusie | 133 |
| 6 | Regime | 136 |
| 6.1 | Inleiding | 136 |
| 6.2 | Dagelijkse uitvoering | 137 |
| 6.2.1 | Beveiligingsniveau | 137 |
| 6.2.2 | Controle op externe contacten | 140 |
| 6.2.3 | Mate van gemeenschap | 142 |
| 6.2.4 | Dagbesteding | 143 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.3 | Gerealiseerde randvoorwaarden | 144 |
| 6.3.1 | Toezicht | 144 |
| 6.3.2 | Periodieke evaluatie | 145 |
| 6.3.3 | Personeel | 145 |
| 6.3.4 | Resocialisatie | 146 |
| 6.4 | Implicaties voor de gedetineerden | 148 |
| 6.5 | Conclusie | 150 |
| | Recapitulatie | 153 |
| | Deel III. Conclusie en discussie | 157 |
| 7 | Conclusie en discussie | 159 |
| 7.1 | Terroristenafdeling in theorie | 159 |
| 7.2 | Evaluatie van de beleidstheorie | 162 |
| 7.3 | Terroristenafdeling in praktijk | 165 |
| 7.4 | Slotbeschouwing | 169 |
| | Summary | 173 |
| | Literatuur | 181 |
| | Bijlagen | |
| | Bijlage 1 Begeleidingscommissie | 189 |
| | Bijlage 2 Geïnterviewde personen | 191 |
| | Bijlage 3 Resultaten van de vragenlijsten | 192 |

Afkortingen

| | |
|-----------|--|
| AIVD | Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst |
| BGG | Beperkt Gemeenschap Geschikten |
| BIV | Bureau Inlichtingen en Veiligheid |
| BOT | Bewindspersonenoverleg Terrorisme |
| BSD | Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding |
| CPT | Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment |
| CvT | Commissie van Toezicht |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| EBI | Extra Beveiligde Inrichting |
| EU | Europese Unie |
| GRIP | Gedetineerde Recherche Informatie Punt |
| Lijst GVM | Lijst Gedetineerden met Vlucht- en Maatschappelijk risico |
| GW | Gevangeniswezen |
| HvB | Huis van Bewaring |
| IRA | Irish Republican Army |
| KLPD | Korps Landelijke Politiediensten |
| LAA | Landelijke Afzonderingsafdeling |
| LABG | Landelijke Afzondering Beheersgevaarlijke Gedetineerden |
| Minjus | Ministerie van Justitie |
| MMD | Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening |
| NCTb | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding |
| OM | Openbaar Ministerie |
| Pbw | Penitentiaire Beginselenwet |
| PI | Penitentiaire Inrichting |
| PIW'er | Penitentiair Inrichtingswerker |
| PKK | Koerdische Arbeiderspartij |
| RAF | Rote Armee Fraktion |
| RSJ | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming |
| SAC | Selectieadviescommissie |
| TA | Terroristenafdeling |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| WvSr | Wetboek van Strafrecht |

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 nevensdoelstellingen van het beleid geformuleerd. Ten eerste moet worden verhinderd dat de gedetineerden gezamenlijk terroristische activiteiten voorbereiden (nevensdoelstelling 1). Hiertoe is de terroristenafdeling ondergebracht in een uitgebreid beveiligingsniveau. Ten tweede moet worden voorkomen dat radicalisering onder de gedetineerden toeneemt (nevensdoelstelling 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 gevangenis en andere detentieinstellingen 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.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Met de arrestatie van een toenemend aantal vermeende terroristen rees na 9/11 in veel landen de vraag hoe de detentie van deze personen het beste georganiseerd kon worden. Ook Nederland werd geconfronteerd met de arrestatie en detentie van radicale moslims die in verband werden gebracht met terroristische organisaties en delicten. De moord op Theo van Gogh en de gewelddadige arrestaties van de leden van de vermeende terroristische organisatie 'De Hofstadgroep' creëerde maatschappelijke onrust ten aanzien van de dreiging van jihadistische radicalisering en terrorisme in Nederland, en schiep de behoefte aan een daadkrachtige aanpak van overheidswege om deze dreiging te beteugelen. Signalen dat een aantal radicale moslims in gevangenissen had geprobeerd medegedetineerden te beïnvloeden gaf aanleiding tot nog meer discussie. Moeten gedetineerden met een radicale en/of terroristische achtergrond worden verspreid binnen reguliere detentieregimes, of is het verstandig hen op aparte afdelingen te plaatsen?

In de context van deze maatschappelijke en politieke discussie zijn in 2006 in Nederland de terroristenafdelingen (TA) in de Penitentiaire Inrichtingen Vught en De Schie in werking gesteld. Door personen met een radicale en/of terroristische achtergrond geconcentreerd op te vangen hoopt het ministerie van Justitie² rekrutering en radicalisering binnen inrichtingen te voorkomen. De terroristenafdeling is in zijn driejarig bestaan regelmatig onderwerp van juridisch, politiek en publiek debat geweest. Enerzijds leek geconcentreerde opvang onder verhoogde beveiligingsomstandigheden een voor de hand liggende maatregel om de verspreiding van radicaal gedachtegoed tijdens detentie tegen te gaan. Anderzijds stelden verschillende partijen de vraag of een dergelijke ingrijpende aanpak rechtmatig is en proportioneel in verhouding staat tot het risico van radicalisering van (mede)gedetineerden.

Drie jaar na de inwerkingstelling zijn veel vragen over de noodzaak en effectiviteit van de terroristenafdeling onbeantwoord gebleven. In toezegging aan de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie besloten de terroristenafdeling te laten evalueren.³ Het voorliggende onderzoeksrapport is het resultaat van het toegezegde evaluatieonderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.2 Afbakening

De discussie die is gevoerd over de terroristenafdeling beslaat verschillende aspecten van de regeling. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), een onafhankelijk adviesorgaan en belangenbehartiger van justitiabelen, boog zich in 2006

² Sinds oktober 2010 worden de meeste taken van het ministerie van Justitie uitgevoerd door het nieuwe ministerie van Veiligheid en Justitie.

³ Kamervragen met antwoord 2006-2007, nr. 373

desgevraagd over de rechtmatigheid en voelde zich tevens genoopt zich uit te laten over de doelmatigheid van het beleid. Door media en politici werden vragen gesteld over de humaniteit van het regime op de afdeling, en ook verschillende toezichthoudende organen zoals het Europees Comité ter Preventie van Marteling (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) stelden diverse kenmerken van het regime aan de kaak.

Zo werden door de RSJ vragen gesteld over de mate waarin de terroristenafdeling *rechtmatig* is en als zodanig past binnen de kaders van juridische regels en besluiten. In de voorliggende evaluatiestudie zullen vragen over de juridische onderbouwing van het beleid grotendeels buiten beschouwing worden gelaten. Bij de planevaluatie zal slechts ter kennisgeving aandacht worden besteed aan de wettelijke onderbouwing van het beleid. Hierbij zal de juridische discussie die aan de terroristenafdeling ten grondslag heeft gelegen globaal in kaart worden gebracht maar zal geen uitspraak worden gedaan over de juridische rechtmatigheid van de beleidstheorie.

Het huidige evaluatieonderzoek heeft tot doel te evalueren of het beleid in theorie kan werken, hoe het is ingevoerd en hoe het inmiddels in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook wordt een beredeneerde inschatting gemaakt van de eerste resultaten van het beleid. Een definitieve vaststelling van de effecten van het beleid valt echter buiten het bereik van deze studie. Dit komt doordat een effectmeting methodologische complicaties meebrengt die worden veroorzaakt door het feit dat (de verspreiding van) radicalisering zich moeilijk laat meten en er geen controlegroep beschikbaar is waarbij terroristen *niet* geconcentreerd worden ondergebracht. Dankzij deze methodologische beperkingen is het niet mogelijk om geldige conclusies te trekken over causale relaties, en zullen geen conclusies worden getrokken over de mate waarin resultaten worden *veroorzaakt* door het beleid.

1.3 Terminologie

Het is van belang verantwoording af te leggen over de gebruikte terminologie. In de Regeling selectie, plaatsing, en overplaatsing van gedetineerden (Rspog, hierna: Regeling) die in de geconcentreerde opvang van terroristen voorziet, wordt consistent gesproken over 'personen met een terroristische achtergrond' die worden geplaatst op een 'terroristenafdeling'. Er is een aantal bezwaren aan te voeren tegen deze terminologie. Ten eerste kent het wetboek van strafrecht geen terroristen maar definieert het slechts het terroristisch oogmerk. Ten tweede voorziet de Regeling tevens in de plaatsing op de terroristenafdeling van personen die niet onherroepelijk zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf. Ook verdenking van een terroristisch misdrijf of het verkondigen van een radicale boodschap kan aanleiding zijn tot plaatsing op deze afdeling. Deze gedetineerden, zo oordeelde ook de RSJ, kunnen niet zonder meer als terrorist worden aangeduid. Ook in de internationale literatuur wordt echter stevast gesproken over 'terroristen', in plaats van over gedetineerden die zijn verdacht van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Het vervangen van de term terroristen door 'radicalen' of 'extremisten' houdt ook niet zonder meer stand. Zoals later in het rapport zal blijken is

niet iedereen die in verband wordt gebracht met een terroristisch misdrijf onherroepelijk geradicaliseerd. Daarbij leidt de term ‘terroristenafdeling’ mogelijk tot stigmatisering van bepaalde groepen. In de discussie over de terroristenafdeling zal uitgebreid aandacht worden besteed aan het gebruik van terminologie. Omwille van de duidelijkheid wordt in het voorliggende rapport, met inachtneming van de bovengenoemde bezwaren, zoveel mogelijk vastgehouden aan de terminologie die in de relevante overheidsdocumentatie wordt gehanteerd. Wanneer in het rapport wordt gesproken over ‘terroristen’ of ‘terroristische gedetineerden’ wordt gerefereerd aan personen die zijn verdacht of veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf. Van hen wordt niet noodzakelijk verondersteld dat zij zijn geradicaliseerd of een radicale ideologie aanhangen. Als wordt gerefereerd aan ‘radicalen’ of ‘radicale gedetineerden’, wordt verwezen naar personen die verondersteld worden een proces van radicalisering te hebben doorgemaakt, zonder dat hieraan de conclusie wordt verbonden dat zij in verband zijn gebracht met een terroristisch misdrijf. Tot slot wordt onderscheid gemaakt tussen islamitische en islamistische gedetineerden. Onder islamieten verstaan we mensen die zichzelf als moslim indiceren. Religieuze affiliatie heeft in beginsel niets met terrorisme of extremisme te maken. De term islamisten (in dit rapport ook jihadisten genoemd) wordt gehanteerd om uiting te geven aan een subcategorie moslims die een gewelddadige fundamentalistische interpretatie van de islam aanhangen.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van de onderhavige evaluatiestudie is tweeledig. Het eerste doel is het uitvoeren van een planevaluatie, waarbij het beleidsproces en de beleidstheorie worden gereconstrueerd. Hierbij wordt de totstandkoming van de terroristenafdeling in politiek-maatschappelijke context geplaatst en wordt bekeken in hoeverre de inhoud van de beleidstheorie kan worden verklaard vanuit de context waarin deze is ontwikkeld. Vervolgens wordt de beleidstheorie getoetst aan wetenschappelijke evidentie en internationale ervaringen.

Het tweede doel is een evaluatie van het uitvoeringsproces. De uitvoeringspraktijk bij instelling van de terroristenafdeling 2006 en in 2010 wordt in kaart gebracht en afgezet tegen de beleidstheorie. Vervolgens wordt bekeken of en op welke wijze de uitvoeringspraktijk zich door de jaren heen heeft ontwikkeld, en worden eventuele ontwikkelingen verklaard. Hieronder wordt per onderdeel de te beantwoorden onderzoeksvragen geformuleerd:

Deel I. De terroristenafdeling in theorie

- 1) *Hoe zijn de verschillende fasen in het beleidsproces rond de ontwikkeling en implementatie van de terroristenafdeling verlopen?*
 - a. Welke actoren waren betrokken bij de beleidsvorming en in welke hoedanigheid?

- b. Hoe is de detentie van personen met een terroristische achtergrond geagendeerd?
- c. In hoeverre is geïnventariseerd of er draagvlak bestond voor de invoering van de terroristenafdeling?
- d. In hoeverre zijn (internationale en wetenschappelijke) inzichten geconsulteerd in het beleidvormingsproces?
- e. In hoeverre is aangetoond dat invoering van de terroristenafdeling gewenst of noodzakelijk was?
- f. Welke beleidsalternatieven zijn overwogen en hoe is de besluitvorming onderbouwd?
- g. Hoe kan het beleidvormingsproces van invloed zijn geweest op de inhoud van de beleidstheorie?

2) *Wat is de achterliggende beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de terroristenafdeling?*

- a. Welke probleemdefinitie(s) staan centraal?
- b. Welke doelstellingen en instrumenten worden geformuleerd?
- c. Welke causale en finale relaties worden verondersteld?
- d. Welke randvoorwaarden worden geformuleerd?

3) *In hoeverre vindt de beleidstheorie ondersteuning in internationale inzichten en ervaringen met detentie van terroristen?*

- a. Worden de probleemdefinities ondersteund in (inter)nationale literatuur?
- b. Worden de doelstellingen en instrumenten ondersteund in (inter)nationale literatuur?
- c. Worden de veronderstelde causale en finale relaties ondersteund in (inter)nationale literatuur?
- d. Wordt de beleidsstrategie ondersteund in internationale beleidsstrategieën ten aanzien van de detentie van terroristen?
- e. Zijn er op basis van internationale inzichten (ongewenste) neveneffecten te verwachten van de terroristenafdeling?

4) *In hoeverre vindt de beleidstheorie ondersteuning in bestaande empirische evidentie?*

- a. Kan op basis van wetenschappelijke inzichten worden onderbouwd dat het beleid geschikt is om de gestelde doelen te bereiken?
- b. Worden de mechanismen die door het beleid beoogd worden op te treden, ondersteund door wetenschappelijke inzichten?
- c. Zijn er op basis van wetenschappelijke evidentie (ongewenste) neveneffecten te verwachten van de terroristenafdeling?

Deel II. De terroristenafdeling in praktijk

- 5) *Hoe ziet de bereikte doelgroep van de terroristenafdeling er in de praktijk uit?*
- Hoeveel gedetineerden zijn op de TA geplaatst, op basis van welke selectiecriteria zijn zij geplaatst en hoe ziet hun demografische achtergrond eruit?
 - Komt de bereikte doelgroep overeen met de beoogde doelgroep en zo niet, hoe is een discrepantie tussen de beoogde en de bereikte doelgroep te verklaren?
 - Kan aan de hand van de toegepaste plaatsingsprocedure en de bereikte doelgroep worden onderbouwd dat het beleid de *gewenste* mechanismen in gang zet om de doelstellingen te bereiken?
 - Kan aan de hand van de toegepaste plaatsingsprocedure en de bereikte doelgroep worden verwacht dat het beleid *ongewenste* mechanismen in gang zet die mogelijk de doelstellingen kunnen ondermijnen?
- 6) *Hoe werd de implementatie van de terroristenafdeling in 2006 vormgegeven en hoe ziet de uitvoeringspraktijk er thans uit (in 2010)?*

De terroristenafdeling in 2006

- Welk beveiligingsniveau werd in 2006 op de terroristenafdeling toegepast?
- Welk regime werd in 2006 op de gedetineerden op de terroristenafdeling toegepast?
- Hoe zag de dagbesteding van de gedetineerden op de terroristenafdeling er in 2006 uit?
- In welke mate en op welke wijze werd in 2006 aandacht besteed aan resocialisatie van de gedetineerden op de terroristenafdeling?
- Werden in 2006 de opgestelde maatregelen in de praktijk nageleefd? Werd gewerkt conform beleid en zo niet, wat waren de redenen om van het gestelde beleid af te wijken?

De terroristenafdeling in 2010

- Welk beveiligingsniveau wordt in 2010 op de terroristenafdeling toegepast?
- Welk regime wordt in 2010 op de gedetineerden op de terroristenafdeling toegepast?
- Hoe ziet de dagbesteding van de gedetineerden op de terroristenafdeling er in 2010 uit?
- In welke mate en op welke wijze wordt in 2010 aandacht besteed aan resocialisatie van de gedetineerden op de terroristenafdeling?
- Worden in 2010 de opgestelde maatregelen in de praktijk nageleefd? Wordt gewerkt conform beleid en zo niet, wat zijn de redenen om van het gestelde beleid af te wijken?

- 7) *Welke verschillen nemen we waar tussen het beoogde beleid en de uitvoeringspraktijk?*
- a. Sluit het gevoerde beleid op de terroristenafdeling in 2006 en 2010 aan bij het beoogde beleid?
 - b. Zijn er verschillen waarneembaar in de uitvoeringspraktijk van de terroristenafdeling in 2006 en die in 2010?
 - c. Hoe is een mogelijke verschuiving in de uitvoeringspraktijk van de terroristenafdeling te verklaren?

1.5 Methodologische verantwoording

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de periode december 2009 – juni 2010. In deze periode zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Per onderdeel wordt weergegeven van welke informatiebronnen en onderzoeksmethoden gebruik wordt gemaakt.

1.5.1 Deel I. De terroristenafdeling in theorie

Voor de planevaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. De volgende methoden zijn toegepast om het beleidsproces en de beleidstheorie te reconstrueren.

Literatuurstudie van overheids- en beleidsdocumentatie

Om te beginnen is een systematische documentatieanalyse uitgevoerd om het beleidsproces en de beleidstheorie te reconstrueren. Gebruikte documentatie bestaat onder meer uit overheidsdocumentatie, beleidsdocumentatie, onderzoeksrapporten (onder meer van de AIVD en NCTb), het advies van de RSJ over de bijzondere opvang van terroristen en de reactie daarop van de Minister van Justitie, en Kamerstukken.

Interviews met betrokken beleidontwikkelaars

De documentatieanalyse aangevuld met diepte-interviews met sleutelfiguren die betrokken waren bij de totstandkoming van de TA. In de periode februari tot en met april 2010 zijn interviews afgenomen met onder meer beleidsmedewerkers van het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie en vertegenwoordigers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het Bureau Selectiefunctionarissen (BSF), en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De interviews waren semi-gestructureerd en volgden Pawson's and Tilley's *teacher-learner* patroon.⁴ Hierbij neemt het interview de vorm aan van een kritische dialoog waarbij de interviewer zijn inzichten over het te onderzoeken thema toetst aan de kennis van de geïnterviewde (de beleidsmaker, uitvoerder, of deskundige). De onderzoeker en respondent 'onderwijzen' hun inzichten aan elkaar om uiteindelijk te komen tot gemeenschappelijk begrip over het te onderzoeken onderwerp. Op basis van gecombineerde inzichten van de interviewer en de geïnterviewde wordt de theorie geformaliseerd. In de lijn van deze aanpak zijn de

⁴ Pawson & Tilley (1997).

geïnterviewden in de gelegenheid gesteld om te reageren op conceptversies van de hoofdstukken die op hun input zijn gebaseerd.

Om de beleidstheorie inhoudelijk te toetsen is gebruik gemaakt van de volgende methoden.

Literatuurstudie van internationale en wetenschappelijke documentatie

De beleidstheorie wordt getoetst aan bestaande inzichten. Zowel wetenschappelijke als ‘grijze’ literatuur⁵ is gebruikt om relevante internationale en wetenschappelijke kennis in kaart te brengen. Hierbij is beoogd de meest relevante auteurs en publicaties in het domein van radicalisering binnen gevangenissen en de detentie van terroristen te identificeren. Hiervoor is gezocht in een aantal vooraanstaande *peer-reviewed* tijdschriften uit verschillende disciplines, zoals criminologie, sociologie, bestuurskunde, politicologie, en (sociale) psychologie. Tevens is gezocht naar documentatie over internationale inzichten in de (aanpak van) detentie van terroristen en radicalisering in gevangenissen. Deze zoektocht leverde een aantal bruikbare overheidspublicaties en onderzoeksrapportages op. Het aantal kwalitatief goede publicaties is echter schaars en er bestaat weinig gedocumenteerde ervaring met detentie van terroristen die direct vertaalbaar is naar de Nederlandse situatie. Om meer inzichten te verkrijgen en de informatie uit de literatuur te verifiëren zijn zodoende aanvullende onderzoeksmethoden toegepast.

Interviews met deskundigen en experts

Onafhankelijke deskundigen zijn geraadpleegd om inzicht te verkrijgen in de internationale en wetenschappelijke ondersteuning van de beleidstheorie. Onder meer zijn interviews afgenomen met een hoogleraar Terrorisme en Contraterrorisme, een universitair docent sociale psychologie, en een deskundige op het gebied van internationale ervaring met gedetineerde terroristen.

Korte vragenlijsten onder leden van de Round Table Conference

Om inzicht te krijgen in de internationale beleidsstrategieën ten aanzien van de detentie van terroristen is beroep gedaan op de ‘Research Taskforce’ van de Round Table Conference. De Roundtable is een organisatie van directeuren uit het gevangeniswezen en directeuren-generaal van een aantal West-Europese en Engelstalige landen⁶. De Research Taskforce ondersteunt de Roundtable.⁷ Naar alle leden van de Roundtable is een korte vragenlijst gestuurd. Hierin werd onder meer gevraagd naar de ervaringen van het betreffende land ten aanzien van de detentie van terroristen, eventuele getroffen maatregelen om bestrijding van radicalisering in gevangenissen tegen te gaan, en het huidige detentiebeleid ten aanzien van personen met een radicale en/of terroristische achtergrond. Vrijwel alle landen van de Roundtable hebben op de vragen geantwoord.

⁵ Onder grijze literatuur worden publicaties verstaan die niet in reguliere boekcollecties zijn opgenomen. Voorbeelden van grijze literatuur zijn proefschriften en publicaties van bestuursorganen en (semi-)wetenschappelijke instellingen.

⁶ Landen die deelnemen aan de Roundtable zijn: België, Canada, Denemarken, Finland, Ierland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Schotland, Zweden en Nederland.

⁷ Schriftelijke inlichtingen van een vertegenwoordiger van de afdeling Informatieanalyse en Documentatie van DJI, 20 april 2010.

Vragenlijsten en experimenten onder verschillende doelgroepen

Tot slot is een combinatie van sociaalpsychologische en sociologische onderzoeksmethoden toegepast om een beredeneerde inschatting te maken van de mogelijke implicaties van geconcentreerde detentie voor de gepercipieerde opvattingen van derden over de gedetineerden op de TA. Experimenteel onderzoek is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de vraag of de terroristenafdeling beïnvloedt hoe over de daar geplaatste gedetineerden wordt geoordeeld. Vervolgens is aan de hand van vragenlijsten inzicht verkregen in de manier waarop verschillende categorieën respondenten buiten de TA naar deze afdeling en de daar geplaatste gedetineerden kijken. In totaal zijn hiervoor 269 vragenlijsten afgenomen onder studenten, scholieren en gedetineerden.

1.5.2 Deel II. De terroristenafdeling in praktijk

Voor de procesevaluatie is het uitvoeringsproces in kaart gebracht. Hiervoor is ten eerste gebruik gemaakt van een documentatiestudie van verschillende (beleids)documentatie en registraties. Hieronder vallen onder meer de huisreglementen van de TA, archiefmateriaal met betrekking tot de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, maandelijkse notulen van de klankbordgroep-TA, gedragsrapportages over de gedetineerden, en maandelijks door personeel opgemaakte 'sfeerplaatjes' van de TA. Ten tweede wordt het schriftelijke materiaal aangevuld met diepte-interviews met vertegenwoordigers van de uitvoerende instanties, te weten de Penitentiaire Inrichtingen Vught en De Schie. Specifiek is gesproken met de voormalige en de huidige directeur van P.I. Vught, de directeur van P.I. De Schie, de voormalige unit-directeur van de TA, het voormalige en huidige afdelingshoofd van de TA, en met diverse Penitentiair Inrichtingswerkers (PIW-ers) van de TA. Volgens het *teacher-learner* patroon dat bij de interviews werd toegepast zijn de inzichten van de onderzoekers meerdere malen getoetst aan de inzichten van de respondenten. Zo zijn geïnterviewden in de gelegenheid gesteld op conceptversies van de betreffende hoofdstukken te reageren en is een bijeenkomst met personeel en de onderzoekers georganiseerd waarin de bevindingen zijn bediscussieerd. Tot slot zijn de gedetineerden op de TA geïnterviewd over hun beleving van het verblijf in de terroristenafdeling.

1.6 Opzet van de rapportage

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen wordt het rapport opgedeeld in drie delen. Deel I behandelt de terroristenafdeling in theorie. Dit deel van het rapport behelst de planevaluatie waarin wordt getoetst of het beleidsontwerp van de terroristenafdeling in theorie geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Hiertoe wordt in hoofdstuk 2 het beleidsproces in kaart gebracht. In dit hoofdstuk wordt het ontstaan van de terroristenafdeling gereconstrueerd. Welke actoren waren bij de ontwikkeling van het beleid betrokken, welke problemen en oplossingen zagen zij, en hoe is het besluitvormingsproces verlopen? In hoofdstuk 3 wordt de beleidstheorie gereconstrueerd. Hier wordt in kaart gebracht welke doelstellingen zijn geformuleerd, welke maatregelen zijn getroffen en hoe deze maatregelen moeten bijdragen aan het bereiken van deze

doelstellingen. Vervolgens wordt de beleidstheorie in hoofdstuk 4 inhoudelijk getoetst om te bekijken of achterliggende veronderstellingen en ideeën van de beleidsmakers in theorie realistisch zijn. In dit hoofdstuk wordt ten eerste ingegaan op relevante internationale theoretische inzichten en praktijkervaring in het buitenland. Hier wordt bekeken of in het buitenland relevante ervaring is opgedaan waar de beleidsmakers lessen uit hadden kunnen trekken, en in hoeverre zij deze ervaringen hebben meegenomen bij de ontwikkeling van de beleidstheorie. Vervolgens wordt de beleidstheorie nog eens getoetst aan wetenschappelijke evidentie. Hier wordt onderzocht wat mogelijke (neven)gevolgen van het beleid kunnen zijn en of kan worden onderbouwd dat de terroristenafdeling geschikt is om de verspreiding van radicaal gedachtegoed tegen te gaan. Op basis van de planevaluatie kunnen voorspellingen worden gedaan met betrekking tot de dagelijkse uitvoering van de terroristenafdeling. Door te toetsen of het beleid in theorie in staat is om de gewenste mechanismen in gang te zetten en ongewenste neveneffecten te ondervangen, kan op voorhand worden ingeschat of de uitvoering in de praktijk kan verlopen zoals beoogd.

Deel II behandelt vervolgens de terroristenafdeling in de praktijk. Dit deel behelst de procesevaluatie en onderzoekt hoe de instrumenten in de praktijk functioneren, en of het beleid wordt uitgevoerd zoals beoogd. In hoofdstuk 5 staat het centrale instrument uit de beleidstheorie centraal. Hier wordt bekeken of het centrale instrument conform de beleidstheorie in de praktijk wordt uitgevoerd, of de beoogde mechanismen in de praktijk werking worden gezet en of zich eventuele ongewenste processen voordoen. Hiertoe wordt de doelgroep in kaart gebracht en afgezet tegen de beoogde doelgroep enerzijds, en de beoogde doelstellingen anderzijds. In hoofdstuk 6 staan de neveninstrumenten uit de beleidstheorie centraal, waarbij wordt bekeken of deze worden uitgevoerd zoals beoogd en welke gewenste of ongewenste mechanismen zich bij de uitvoering voordoen. Met dit doel wordt in dit hoofdstuk het gevoerde regime ontleed en de verschillende onderdelen bestudeerd. Hierbij wordt de dagelijkse uitvoering van de terroristenafdeling in 2010 (ten tijde van de evaluatie) in kaart gebracht en vergeleken met de uitvoering in 2006 (direct na de opening van de terroristenafdeling). Hiermee kan worden bekeken of de beleidsuitvoering zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. Ook wordt onderzocht of het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd als beoogd, en waar de uitvoerders in de praktijk tegenaan lopen. Aan de hand van de procesevaluatie kan worden bekeken hoe met onvoorziene situaties wordt omgegaan en welke lessen kunnen worden getrokken ten aanzien van de uitvoerlegging.

Deel III behelst de conclusie en discussie. In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste bevindingen samengevat en in breder perspectief op het functioneren van de afdeling geplaatst.

Deel I.

De terroristenafdeling in theorie

2 Beleidsproces

2.1 Inleiding

Het beleidsproces kan worden gezien als een gefaseerd proces waarin op verschillende momenten door verschillende actoren politieke standpunten worden ingenomen betreffende een bepaalde situatie, en die al dan niet worden omgezet in beleidsmaatregelen.¹ Het beleidsproces bestaat globaal genomen uit de volgende deelprocessen, die ieder een eigen functie in de ontwikkeling van beleid hebben:²

1. De fase van de *agendavorming* is het proces waardoor maatschappelijke problemen bij publiek en beleidsmakers onder de aandacht komen.
2. In de fase van de *beleidsvoorbereiding* wordt informatie verzameld en advies uitgebracht ten aanzien van het te voeren beleid.
3. In het proces van *beleidsbepaling* worden beslissingen genomen ten aanzien van de inhoud van het beleid. Hier worden de probleemdefinities, doelstellingen, en te treffen maatregelen geformuleerd en onderbouwd.
4. In de fase van *beleidsuitvoering* wordt het geformuleerde beleid geïmplementeerd en uitgevoerd.
5. De *beleidsevaluatie* heeft tot slot tot doel de inhoud, het uitvoeringsproces en de effecten van beleid te beoordelen.

In dit hoofdstuk worden de eerste drie fasen van het beleidsproces van de terroristenafdeling beschreven. In Deel II van dit rapport wordt op de beleidsuitvoering ingegaan. Eerst wordt echter de ambtelijke context beschreven waarin het beleid tot stand is gekomen.

2.2 Ambtelijke context

Om de totstandkoming en inhoud van de beleidstheorie te verklaren is het belangrijk in kaart te brengen welke actoren betrokken waren bij het beleidvormingsproces van de terroristenafdeling, en wat hun rol hierbij was.

Ministerie van Justitie

De minister van Justitie draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming ten aanzien van het strafrechtelijk beleid. In die hoedanigheid is hij eindverantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de terroristenafdeling. Tot eind september 2006, in de periode waarin de terroristenafdeling tot stand kwam, was Mr. Piet Hein Donner (CDA) minister van Justitie. Hij werd opgevolgd door Mr. Ernst Hirsch Ballin (CDA), die de

¹ Van de Graaf & Hoppe (1996); Huppe, (2007).

² Er bestaan verschillende opvattingen over hoe de fasen van een beleidsproces dienen te worden weergegeven. De fasering die voor dit onderzoeksrapport is gekozen is slechts een van verschillende alternatieven om het beleidsproces te analyseren. Voor alternatieve weergaven zie bijvoorbeeld Hamm en Hill (1993).

post vanaf 22 september 2006 bekleedde. Namens het ministerie van Justitie is de Directie Sanctie en Preventiebeleid betrokken bij de totstandkoming van de terroristenafdeling. Deze directie heeft tot doel de maatschappelijke veiligheid te bevorderen door samenhangend beleid tot stand te brengen dat gericht is op de tenuitvoerlegging van sancties. De directie brengt onder meer advies uit over de aansturing van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) werd in 2005 opgericht met als doel de samenwerking te verbeteren tussen de verschillende diensten die in Nederland belast zijn met terrorismebestrijding. In deze hoedanigheid is de NCTb verantwoordelijk voor het analyseren van de terreurdreiging en het coördineren van de beleidsvorming- en uitvoering op het gebied van terrorismebestrijding in Nederland. De NCTb heeft een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de terroristenafdeling. De NCTb heeft de geconcentreerde detentie van terroristen geïnitieerd en nam als coördinerend orgaan een invloedrijke positie in het besluitvormingsproces in.³

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)

De AIVD heeft tot doel dreigingen en risico's voor de nationale veiligheid in kaart te brengen. Met dit doel doet de AIVD in binnen- en buitenland onderzoek, op basis waarvan zij adviezen uitbrengt aan betrokken instanties. Ook ten aanzien van de terroristenafdeling heeft de AIVD een adviserende rol gespeeld. Op verzoek van de NCTb bracht de dienst eind 2005 een nota uit waarin de voor- en nadelen van geconcentreerde detentie van terroristen op een rij werden gezet. Mede op basis van deze nota adviseerde de NCTb de minister van Justitie om tot geconcentreerde detentie van terroristen over te gaan.

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is namens de minister van Justitie verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen. In die hoedanigheid is DJI verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoer van de terroristenafdeling. Vanuit het hoofdkantoor is DJI nauw betrokken geweest bij het vormgeven van de beleidstheorie van de terroristenafdeling. Op uitvoerend niveau is DJI belast met het insluiten van de gedetineerden op de terroristenafdeling en hun dagelijkse verzorging.

Gedetineerden Recherche en Inlichtingen Punt (GRIP)

Het GRIP is in 1994 opgericht als onderdeel van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), met het doel de samenwerking tussen de politie en ministerie van Justitie te verbeteren. Deze samenwerking moet door middel van onderlinge uitwisseling van informatie leiden tot een beter beveiligingsbeleid voor vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden. Mede op basis van informatie van het Openbaar Ministerie (OM) adviseert het GRIP de Dienst Justitiële Inrichtingen over de plaatsing en behandeling van

³ Interview met twee vertegenwoordigers van de NCTb. Dat de NCTb een belangrijke sturende rol in het beleidvormingsproces heeft gehad blijkt tevens uit interviews met vertegenwoordigers van DJI, de AIVD, en het ministerie van Justitie.

gedetineerden. Ten aanzien van de terroristenafdeling speelt het GRIP een belangrijke rol in de selectie van gedetineerden die op de afdeling geplaatst worden en is het betrokken bij aspecten die samenhangen met de orde en veiligheid in de inrichting.

Bureau Selectiefunctionarissen (BSF)

Het Bureau Selectiefunctionarissen is onderdeel van de afdeling Individuele Zaken van de sectordirectie Gevangeniswezen van DJI. BSF is onder meer belast met de selectie, plaatsing en overplaatsing van vreemdelingen en gedetineerden. Iedere vestiging van het gevangeniswezen beschikt over een afdeling Gedetineerdenzaken (Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding). Het BSD valt onder de verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur en is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van selectieadviezen voor overplaatsing van binnen de vestiging verblijvende gedetineerden. Deze adviezen worden uitgebracht aan de selectiefunctionaris die namens de minister beslissingsbevoegd is. De beslissingen van de selectiefunctionaris staan open voor bezwaar en beroep.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)

De RSJ is een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. De RSJ heeft twee hoofdtaken. Ten eerste heeft de RSJ een onafhankelijke adviesfunctie aan het ministerie van Justitie. De Raad brengt gevraagd en ongevraagd advies uit over de uitvoering van het beleid en het toepassen van regels op het gebied van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De Raad kent drie afdelingen: Jeugd, TBS, en Gevangeniswezen. De sectie Gevangeniswezen van de RSJ bracht, op verzoek van de minister van Justitie, een verzoek uit ten aanzien van de wijzigingen in de Regeling die de bijzondere opvang van terroristen mogelijk maakten. Ten tweede heeft de RSJ een rechtsprekende functie. De Raad toetst beslissingen die zijn genomen ten aanzien van vrijheidsbenemende maatregelen opgelegd aan gedetineerden, terbeschikkinggestelden, en jeugdigen in justitiële inrichtingen. Hierbij kan het onder meer gaan om beslissingen van de inrichtingsdirecteur, de selectiefunctionaris, of de minister van Justitie. Ten aanzien van de TA heeft de RSJ een aantal beroepen tegen plaatsing op de afdeling behandeld.

2.3 Agendavorming

De terroristenafdeling kwam tot stand in een onrustige politiek-maatschappelijke context. Dat deze context een essentiële rol heeft gespeeld in de agendering en het beleidvormingsproces rond de terroristenafdeling, kwam in alle interviews met betrokken ambtenaren duidelijk naar voren. Om te begrijpen hoe het beleidsproces is verlopen is het daarom van belang de beleidsontwikkeling in deze bredere context te plaatsen. In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen geschetst hoe het vraagstuk over detentie van terroristen op de politieke agenda kwam.

(“Homegrown”) islamistisch terrorisme: een nieuw fenomeen

Een paar jaar na de aanslagen op Amerika in 2001 maakte ook West-Europa kennis met een tot dan toe vrij onbekend verschijnsel: islamistisch terrorisme. De aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005) maakten duidelijk dat deze dreiging niet langer alleen uit de islamitische wereld kwam, maar in toenemende mate vanuit Westerse samenlevingen zelf. De kennismaking met deze vorm van ‘terrorisme van eigen bodem’ deed de spanningen tussen moslims en niet-moslims opblazen. Ook in Nederland spitste het integratiedebat zich na 9/11 en de moord op politicus Pim Fortuyn zich toe op de positie van moslims in de Nederlandse samenleving. Het idee dat de komst van (moslim)immigranten een gevaar zou kunnen opleveren voor integratie en sociale cohesie binnen de samenleving kreeg steeds steviger voet aan de grond. De groeiende spanningen tussen moslims en niet-moslims kwam onder meer tot uiting in toenemende radicalisering onder moslimjongeren en twijfel over de mate waarin de dreiging van radicalisering en terrorisme zich in de toekomst in Nederland zou gaan manifesteren.⁴ In 2002 stelde de AIVD dat de dreiging van islamistisch radicalisering en terrorisme steeds duidelijker zichtbaar werd. Ook wees de AIVD gevangenissen aan als potentiële locaties waar rekruteurs contacten leggen met potentiële rekruten.⁵

Moord op Theo van Gogh

Een halfjaar na de aanslagen in Madrid werd cineast Theo van Gogh in Amsterdam vermoord. Zijn moordenaar, Mohammed B., bleek een Nederlandse man van Marokkaanse afkomst. De moord was een bevestiging dat gewelddadige radicale ideologieën, zoals uitgedragen door Al-Qaeda, ook onder Nederlandse moslimjongeren voet aan de grond hadden gekregen. In antwoord op het idee dat de ervaren terreurdreiging niet langer kon worden genegeerd, besloot de overheid een aantal bedreigde politici permanent te beveiligen of zelfs op geheime locaties onder te brengen. In de weken na de moord op Van Gogh kwamen de toegenomen spanningen tussen moslims en niet-moslims tot uiting in diverse wederzijdse geweldplegingen en een toename van extreem-rechtse, anti-moslim uitingen.⁶

Terroristen in detentie

Mohammed B. maakte onderdeel uit van een groep jonge, radicaliserende moslims. Deze groep, die bekend werd als de ‘Hofstadgroep’, werd al geruime tijd door de AIVD gevolgd. In 2005 en 2006 werden verschillende leden van deze groep gearresteerd op verdenking van deelname aan een terroristische organisatie. Anderen werden verdacht van het voorbereiden van een terroristische aanslag, verboden wapenbezit en meervoudige poging tot moord. De straffen in de Hofstadzaak varieerden van vrijspraak wegens gebrek aan bewijs tot 15 jaar gevangenisstraf. De Hofstadzaak werd in 2006 gevolgd door het zogenaamde ‘Piranhaproces’, waarin onder meer Samir A. tot acht jaar gevangenisstraf werd veroordeeld wegens lidmaatschap van een terroristische organisatie en het voorbereiden van een aanslag. Beide zaken werden in de media breed uitgemeten, waardoor de discussie over de dreiging van islamistisch radicalisering en terrorisme in deze periode in alle hevigheid oplaaide.

⁴ Zie bijvoorbeeld *Tweede Kamer II 2005/2006*, 29754, nr 31.

⁵ AIVD, 2002. p. 18

⁶ Veldhuis & Bakker (2009).

De arrestaties introduceerden een nieuwe populatie gedetineerden in de Nederlandse gevangnissen. Bij deze doelgroep werd verondersteld een verhoogd risico te bestaan dat zij medegedetineerden proberen te rekruteren en radicaliserende boodschappen verkondigen. Op termijn zouden dergelijke praktijken mogelijk kunnen uitmonden in een nieuwe terreurdreiging. In 2004 tekende de AIVD gevangnissen aan als 'risicogebieden' voor radicalisering.⁷ Inderdaad gingen vanuit het gevangeniswezen signalen op dat een aantal gedetineerden had geprobeerd onder medegedetineerden radicaal gedachtegoed te verspreiden en ondersteuners te werven. Meerdere vertegenwoordigers van de AIVD, KLPD, DJI en de NCTb geven aan dat er vanuit verschillende P.I.'s meldingen waren gekomen die betrekking hadden op signalen van radicalisering of rekrutering. Deze meldingen varieerden van het mogelijk werven voor de jihad, steunbetuigingen aan Al-Qaeda en Bin Laden, en informatie dat gedetineerden in het buitenland trainingen tot de jihad hadden gevolgd. Ook kwamen meldingen binnen dat een aantal gedetineerden uit de Hofstadgroep een hoge sociale status onder jonge Marokkaanse medegedetineerden verkreeg. Deze gedetineerden zouden als self-made imams opereren en sterk corrigerend gedrag vertonen tegenover medegedetineerden. De geïnterviewden geven aan dat er sprake was van minstens drie incidenten waarbij indicaties waren van radicale uitingen of wervende praktijken door gedetineerden.

Behoefte aan daadkrachtige en herkenbare oplossingen

In de jaren na 9/11 groeide ook in Nederland de angst voor radicalisering en terrorisme, en bestond onzekerheid over hoe de overheid het land tegen deze dreiging diende te beschermen. Het overheidsoptreden in de strijd tegen terrorisme werd door politiek en media nauwgezet gevolgd en radicalisering en terrorisme stonden hoog op de politieke en publieke agenda. In deze onrustige context werd in 2004 de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) ingesteld. De NCTb kreeg de taak de nationale strijd tegen terrorisme te coördineren. De oprichting van de NCTb was nog in ontwikkeling toen in november 2004 de moord op Theo van Gogh plaats vond. Twee maanden na de moord, op 1 januari 2005, ging de NCTb officieel van start. Als vertegenwoordiger van het overheidsbeleid tegen terrorisme stond de NCTb direct in de aandacht, en alle handelingen en uitlatingen van de Coördinator werden op de voet gevolgd.⁸ Tijdens de processen in de Hofstad- en Piranha zaken was de Coördinator zichtbaar in beeld. De onzekerheid over hoe de terreurdreiging zich in Nederland zou ontwikkelen maakte dat veel politieke en maatschappelijke behoefte bestond aan een organisatie die zich zichtbaar bezig hield met de strijd tegen terrorisme. Vrijwel alle geïnterviewde vertegenwoordigers van betrokken instanties⁹ geven aan dat de overheid onder gepercipieerde druk stond om daadkrachtig op te treden tegen de nieuwe terreurdreiging. De behoefte aan daadkrachtig overheidsoptreden werd aldus de geïnterviewden duidelijk zichtbaar in de discussie over de vraag hoe terroristen gedetineerd dienden te worden. Op zowel politiek als maatschappelijk niveau was volgens de beleidsmakers de wens voelbaar om een duidelijk signaal af te geven dat terrorisme niet werd getolereerd en stevig zou worden aangepakt. Er moesten, zo werd verondersteld, maatregelen worden

⁷ AIVD (2004^b), P. 44.

⁸ Interview met de voormalig Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2004 t/m 2008).

⁹ O.a. AIVD, NCTb, KLPD, DJI, en ministerie van Justitie.

getroffen die voor politiek en publiek herkenbaar zouden passen binnen een bredere antiterrorismestrategie. De prangende context en de daarmee gepaard gaande politieke en maatschappelijke aandacht voor het overheidsoptreden, maakte dat het beleidvormingsproces onder verhoogde tijdsdruk kwam te staan. Door de verschillende partijen wordt gewezen op de voortrekkersrol van de NCTb als initiator van een serie nieuwe, krachtige maatregelen in de strijd tegen terrorisme. Eén van deze maatregelen is de geconcentreerde detentie van terroristen. Het TA-beleid kan als zodanig niet worden losgezien van de bredere strijd tegen terrorisme.

De noodzaak voor een duidelijke en krachtige aanpak tegen radicalisering en terrorisme is meerdere malen expliciet in overheidsdocumentatie neergelegd. “De recente ontwikkelingen maken opnieuw het belang duidelijk van een kabinetsbreed beleid gericht op het tegengaan van radicaliseringsprocessen”, aldus de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer.¹⁰ Ook de noodzaak van aangepast detentiebeleid voor terroristen wordt uitdrukkelijk geformuleerd. De informatiebrochure “Bijzondere opvang voor gedetineerden met een terroristische achtergrond” van DJI¹¹ stelt expliciet dat de ervaringen met terroristische dreiging vragen om nieuw en aangepast beleid. De minister van Justitie onderbouwde deze uiting door te benadrukken dat de overheid voor een nieuwe onbekende dreiging stond die vroeg om nieuw, speciaal op de Nederlandse situatie toegesneden beleid.¹² De overheid communiceerde zodoende nadrukkelijk dat ingrijpende beleidswijzigingen noodzakelijk werden geacht om het antiterrorismebeleid, en daarmee de detentie van terroristen, te organiseren.

2.4 Beleidsvoorbereiding

Zodra het vraagstuk rond de detentie van terroristen op de politieke agenda stond werd, onder coördinatie van de NCTb, door verschillende actoren informatie verzameld over de risico's en beleidsmatige mogelijkheden ten aanzien van de detentie van terroristen. Zowel DJI als de AIVD en NCTb bracht hierover een beleidsnotitie uit. In de voorliggende paragraaf wordt een sterk vereenvoudigde weergave uiteengezet van de resultaten van de inventarisaties die door deze partijen zijn uitgevoerd.

*Interne notitie Sector Gevangeniswezen (GW) van DJI: Terroristen in Detentie.*¹³ DJI werd, als uitvoerende instantie, verzocht de actuele procedures ten aanzien van gedetineerde terroristen te inventariseren en vast te stellen of deze procedures voldeden, dan wel dat aanvullende maatregelen noodzakelijk werden geacht. De minister verklaarde over de inventarisatie van DJI dat uitgebreid werd gekeken naar ervaringen in andere Europese landen. DJI zou zich met zusterorganisaties uit tientallen landen op het onderwerp oriënteren.¹⁴ Desgevraagd geven de vertegenwoordigers van DJI aan dat zij

¹⁰ *Tweede Kamer II 2005/2006*, 29 754, nr 31, p.3.

¹¹ DJI (2007).

¹² Brief van 7 december 2006, 5453651/06/DJI

¹³ De volgende passage is samengesteld op basis van een diepte-interview met afgevaardigden van DJI die bij deze notitie betrokken zijn geweest.

¹⁴ *Tweede Kamer II 2004-2005*, Aanhangsel Handelingen, 1839.

zich bij de inventarisatie inderdaad hebben georiënteerd op buitenlandse ervaringen, maar al snel concludeerden dat de Nederlandse situatie zich moeilijk laat vergelijken met het buitenland. Er bestaan, aldus de geïnterviewden, te veel verschillen tussen detentiesystemen en gevangenispopulaties. Daarnaast geven zij aan dat de inventarisatie onder tijdsdruk werd uitgevoerd vanwege de politieke noodzaak tot snelle beleidsontwikkeling. Daardoor kon geen uitgebreid onderzoek worden gedaan en was DJI voornamelijk aangewezen op bestaande kennis en ervaring. De inventarisatie resulteerde in de zomer van 2005 in een interne notitie van GW. In de notitie wordt het juridische en beleidsmatige kader beschreven waarbinnen penitentiaire inrichtingen mogelijkheden en bevoegdheden hebben om zowel preventief als reactief op te treden tegen terroristische activiteiten door gedetineerden. In de notitie beargumenteert DJI dat de detentie van gedetineerden met een terroristische achtergrond binnen de bestaande kaders op een veilige en beheersbare manier kan worden gehandhaafd, zónder dat sprake is van concentratie.

In de notitie geeft DJI aan een bewust verspreidingsbeleid te voeren ten aanzien van verdachten van of veroordeelden voor terroristische misdrijven. Deze doelgroep wordt – ten tijde van het uitkomen van de notitie – verspreid ondergebracht in goed beveiligde inrichtingen. Hiermee beoogt DJI te voorkomen dat de gedetineerden onderling contact kunnen onderhouden, wat het risico op verdere radicalisering binnen detentie zou vergroten en bovendien na beëindiging van de detentie mogelijk een dreiging voor de samenleving meebrengt. Ook beoogt DJI met het verspreiden van deze doelgroep het risico op ontvluchting of bevrijding te spreiden. Afhankelijk van de aard van de risicodreiging worden aanvullende beveiligingsmaatregelen getroffen.

DJI stelt in de notitie dat het mogelijk is grotere aantallen van deze categorie binnen één penitentiaire inrichting onder te brengen en de gedetineerden onder verhoogd toezicht te plaatsen. P.I.'s kunnen binnen de bestaande kaders maatregelen treffen voor het tegengaan van rekrutering. Zo kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot overplaatsing naar een andere afdeling of inrichting, het uitsluiten van deelname aan activiteiten en/of het plaatsen in afzondering, het onderzoeken van de verblijfsruimte op de aanwezigheid van contrabande, het uitoefenen van controle op externe communicatie van en naar gedetineerden, en het uitoefenen van toezicht tijdens bezoek. Hoewel DJI in de notitie aangeeft voldoende mogelijkheden te zien om rekrutering tegen te gaan, wordt ook gewezen op de nadelen van verspreide detentie. Als nadeel wordt onder meer genoemd dat voldoende gronden noodzakelijk zijn om beperkende maatregelen op gedetineerden toe te passen. Bovendien, zo stelt DJI, is het in de praktijk lastig om radicalisering en rekrutering onweerlegbaar te identificeren. Hierdoor is het mogelijk problematisch om bij voorbaat zeker te stellen dat rekrutering binnen justitiële inrichtingen niet kan plaatsvinden of plaats vindt.

In de notitie adviseert DJI om de plaatsing van gedetineerden met een terroristische achtergrond te baseren op een persoonlijk risicoprofiel. In het gevangeniswezen werd destijds reeds gewerkt met risicoprofielen van gedetineerden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gedetineerden met een normaal, verhoogd, hoog en extreem vluchtgevaar of maatschappelijk risico. Gedetineerden met een normaal risicoprofiel worden in

reguliere inrichtingen geplaatst. Of een gedetineerde in aanmerking komt voor plaatsing in een normaal, beperkt, of zeer beperkt beveiligde inrichting is onder meer afhankelijk van gedrag en de strafrestant. Gedetineerden met een verhoogd risicoprofiel worden geplaatst in normaal beveiligde inrichtingen waarbij een beperkt aantal toezichtmaatregelen van toepassing is. Gedetineerden met een hoog risicoprofiel worden uitsluitend geplaatst in inrichtingen die goed beveiligd zijn. Op deze doelgroep zijn verdergaande toezichtmaatregelen van toepassing. Ten slotte is er een kleine groep gedetineerden met een extreem risicoprofiel, die worden ondergebracht in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI). Ook bij de categorie gedetineerden met een terroristische achtergrond, zo stelde DJI, dient plaatsing te zijn gebaseerd op het risicoprofiel. Terroristische gedetineerden met een extreem risicoprofiel kunnen op die wijze worden ondergebracht op de EBI, zonder dat een aparte terroristenafdeling wordt ingesteld.

*AIVD-notitie 'Detentie van islamisten: risico's en tegenmaatregelen'*¹⁵

De NCTb verzocht tevens de AIVD om een inventarisatie van de risico's van de detentie van terroristen. De inhoud voor deze nota is, aldus vertegenwoordigers van de AIVD, grotendeels gebaseerd op inzichten uit het AIVD rapport 'Van Dawa tot jihad' dat in 2004 werd gepresenteerd.¹⁶ De AIVD geeft aan geen nieuw onderzoek te hebben uitgevoerd ten behoeve van de notitie ten aanzien van de detentie van islamisten,¹⁷ omdat relevante kennis beschikbaar was en er bovendien geen tijd was voor uitgebreid onderzoek. Wel zijn bij de totstandkoming van de nota buitenlandse ervaringen met detentie van terroristen meegenomen. Echter, evenals de vertegenwoordigers van DJI geven de geïnterviewden aan dat deze ervaringen amper toepasbaar bleken op de Nederlandse situatie, vanwege de grote verschillen tussen het Nederlandse en buitenlandse (bijvoorbeeld Franse of Engelse) gevangeniswezen.

In de notitie signaleert de AIVD een aantal risico's bij reguliere detentie van jihadisten. Zo waarschuwt de AIVD dat plaatsing van jihadisten op reguliere afdelingen risico's op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed kan meebrengen. Ook wijst de AIVD erop dat reguliere detentie kan leiden tot verstengeling van jihadistische en reguliere criminele netwerken, waardoor de dreiging van aanslagen kan toenemen. Er wordt in de nota geen expliciete afweging gemaakt van de voor- en nadelen van verspreide of geconcentreerde detentie. De AIVD concludeert dat de gesignaleerde risico's het beste kunnen worden tegengegaan door jihadisten te concentreren op aparte afdelingen.

*NCTb-notitie aan Bewindspersonen Overleg Terrorisme (BOT)*¹⁸

Mede gebaseerd op de inventarisaties van DJI en de AIVD, bracht de NCTb in juli 2005 schriftelijk advies uit aan het BOT. In de notitie signaleert de NCTb dat reguliere of

¹⁵ De volgende passage is gebaseerd op een diepte-interview met twee vertegenwoordigers van de AIVD. De geïnterviewden zijn direct betrokken geweest bij de totstandkoming van de notitie.

¹⁶ AIVD (2004^b).

¹⁷ In de nota wordt consequent gerefereerd aan islamisten of jihadisten, en wordt niet expliciet gerefereerd aan terroristische gedetineerden met een andere ideologische achtergrond, zoals extreemlinks of extreemrechts.

¹⁸ De volgende passage is samengesteld op basis van een diepte-interview met twee vertegenwoordigers van de NCTb.

verspreide detentie van terroristen het risico meebrengt op rekrutering van medege-detineerden. Om dit risico te kunnen tegengaan, zo stelt de NCTb, is het van belang om potentiële wervers en rekruten van elkaar te scheiden. De NCTb stelt in dit kader voor om terroristische gedetineerden onder te brengen op kleine afdelingen of een individueel regime.

De NCTb adviseerde de minister van Justitie om over te gaan tot geconcentreerde detentie. Hierbij wees de Coördinator tevens op een aantal mogelijke neveneffecten van terroristenafdelingen, waaronder het risico op het voorbereiden van terroristische aanslagen. Dit risico wordt volgens de NCTb groter naarmate meerdere veroordeelde terroristen bij elkaar op een afdeling worden geplaatst. Bovendien suggereerde de NCTb dat terroristische gedetineerden met een sterke charismatische uitstraling wellicht beter *niet* bij andere terroristen op de terroristenafdeling worden geplaatst. De NCTb vreesde dat charismatische terroristen een versterkende invloed op hun – terroristische – medege-detineerden zouden kunnen uitoefenen. Om verdere radicalisering op de terroristenafdeling te voorkomen, zouden gedetineerden met een sterke charismatische uitstraling volgens de NCTb kunnen worden gerouleerd of, indien gewenst, op de EBI worden ondergebracht.

September 2005: besluit tot instelling van aparte terroristenafdelingen.

In navolging van het advies van de NCTb werd het besluit om tot geconcentreerde detentie van terroristen over te gaan op 19 september 2005 genomen en op 29 september bij brief van de ministers van Justitie en BZK overgebracht aan de Tweede Kamer.¹⁹ In de brief stellen de ministers de Kamer op de hoogte van het voornemen personen met een terroristische achtergrond onder te brengen in een individueel regime op aparte terroristenafdelingen. Personeel zal worden opgeleid om met deze categorie gedetineerden om te gaan. In antwoord op het besluit informeerde de hoofddirecteur van DJI de minister in januari 2006 over de aanpak en wijze waarop DJI voornemens was om aan het kabinetsbesluit uitvoering te geven. Voorgesteld werd om de terroristenafdelingen te huisvesten in de P.I.'s Vught en De Schie. Omstreeks eind februari 2006 ging de minister van Justitie akkoord met het beleidsvoornemen van GW.

Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)²⁰

Om de geconcentreerde opvang van personen met een terroristische achtergrond mogelijk te maken moest een ministeriële regeling (Rspog) worden gewijzigd. Bij iedere wijziging van wet en regelgeving is de minister van Justitie verplicht advies in te winnen bij de RSJ. Bij brief van 2 augustus 2006 werd de RSJ gevraagd om advies uit te brengen. De beoogde startdatum van de TA, 18 september 2006, was toen reeds bekend. De RSJ slaagde er niet in het advies voor de openingsdatum af te ronden en bracht het advies uit op 25 september 2006, een week nadat de terroristenafdeling in de P.I. Vught van start was gegaan.

¹⁹ *Tweede Kamer II, 2005–2006, 29 754, nr. 31*

²⁰ Deze passage is samengesteld op basis van het advies van de RSJ, aangevuld met een diepte-interview met twee vertegenwoordigers van de RSJ.

De RSJ adviseerde *tegen* de instelling van de terroristenafdeling. De Raad achtte het onwenselijk dat gedetineerden op basis van delict op een bijzondere afdeling met verzwaarde detentieomstandigheden worden geplaatst. Daarnaast achtte de Raad het niet voldoende onderbouwd dat de terroristenafdeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken. De Raad waarschuwde dat de terroristenafdeling mogelijk zou leiden tot de introductie van een verzwaaard regime waarvan niet duidelijk is in hoeverre het regime bijdraagt aan de beoogde doelstelling van de terroristenafdeling. Daarnaast waarschuwde de Raad voor mogelijke perverse effecten van de TA: gedetineerden zouden onder gelijkgestemde medege-detineerden een hoge sociale status kunnen verkrijgen waardoor radicalisering in gevangenissen eerder toeneemt dan wordt voorkomen.

Het feit dat de terroristenafdeling reeds was ingesteld voordat het advies van de RSJ werd uitgebracht, gaf aanleiding tot Kamervragen van de VVD.²¹ De VVD vroeg zich af waarom het advies niet was afgewacht en “ongemotiveerd terzijde geschoven”. De minister van Justitie antwoordde dat hij op advies van de NCTb en informatie van de AIVD had besloten tot geconcentreerde detentie over te gaan. Dit besluit was eerder medegedeeld aan de Tweede Kamer.²² Het afwachten van het advies van de RSJ werd door de minister niet noodzakelijk geacht. In het antwoord kondigde de minister een uitgebreide reactie aan op het advies van de RSJ, en zegde tevens het voorliggende evaluatieonderzoek toe.

2.5 Beleidsbepaling en -implementatie

Nadat het besluit om een aparte terroristenafdeling was genomen werd een zogenaamde ‘Task Force Terroristen in Detentie’ in het leven geroepen. Aan deze werkgroep werd onder anderen deelgenomen door vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, de NCTb, het Meldpunt GRIP, afdeling Juridische Zaken van DJI, Beveiliging DJI, en locatiedirecteuren van de P.I.’s Vught en De Schie. Ook werden de bijeenkomsten bijgewoond door vertegenwoordigers van de AIVD die een adviserende taak vervulden in de werkgroep.²³ De werkgroep had tot doel het beleid rond de terroristenafdelingen verder vorm te geven. Meer specifiek moest de werkgroep onder meer beslissingen nemen over materiële voorzieningen (gebouwen en afdelingen), het te ontwikkelen regime, de selectieprocedure, de mate van controle op interne en externe contacten, de vereiste competenties van het personeel, en de noodzaak van eventuele toegevoegde beveiligingsmaatregelen.²⁴

Volgens de geïnterviewden werd uit het oogpunt van risicospreiding besloten twee locaties voor de detentie van terroristen aan te wijzen, waarvan één in de Randstad. Bovendien werd besloten de terroristen te detineren op kleine, beheersbare afdelingen met een regime eenduidig aan dat van de EBI. De P.I.’s Nieuw Vossenveld te Vught en De Schie te Rotterdam werden geselecteerd wegens hun ervaring met verhoogde

²¹ *Tweede Kamer II*, 2006 – 2007, Aanhangsel Handelingen 373.

²² *Tweede Kamer II*, 2006 - 2007, 29 754, nr. 31. p.3

²³ Interview vertegenwoordigers AIVD.

²⁴ Interview directeur P.I. Vught.

beveiligingsmaatregelen. Daarbij is De Schie gelegen in nabijheid van de extra beveiligde rechtbanken in Amsterdam en Rotterdam.

Uit de interviews met de geïnterviewde beleidsmakers komt duidelijk naar voren dat de uitvoerende partijen, vooral de P.I. Vught, sterke invloed hebben gehad op de operationalisering van het beleid. De beleidsmakers geven aan dat de belangrijke positie van de P.I. Vught deels werd ingegeven door het gebrek aan ervaring met de te detineren doelgroep en het te ontwikkelen detentiemodel. Voor het eerst in de historie van het Nederlands detentiesysteem werd overgegaan tot de concentratie van een specifieke categorie gedetineerden op aparte afdelingen. Ook was Nederland nog niet eerder geconfronteerd met een categorie ‘terroristische’ gedetineerden. Zodoende werd de beleidsbepaling ten aanzien van de dagelijkse uitvoering van de terroristenafdeling voor een belangrijk deel gebaseerd op de expertise en ervaring op het uitvoerende niveau. “De terroristenafdeling is in feite ontstaan in een dynamiek van onderhandelingen tussen P.I. Vught en de beleidsmakers”, aldus één van de vertegenwoordigers van de werkgroep. De uitvoerende partijen werd beleidsruimte gegund om zich aan de nieuwe situatie aan te passen en een zo veilig en beheersbaar mogelijke detentiesituatie te creëren. In volgende hoofdstukken wordt verder ingegaan op de implicaties van deze beleidsruimte voor de inhoud van de beleidstheorie enerzijds, (hoofdstuk 3) en de uitvoeringspraktijk anderzijds (hoofdstukken 5 en 6).

De TA in P.I. Vught opende in september 2006. In verband met werkzaamheden om de afdeling gereed te maken volgde P.I. De Schie met de opening van de TA in januari 2007. In totaal werden respectievelijk 18 en 14 plaatsen voor terroristen gereserveerd. De afdelingen werden ondergebracht in een uitgebreid beveiligingsniveau. De beleidsuitvoering werd beoogd op beide locaties identiek te zijn. In Vught werd het gebouw van de voormalige Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI) in gebruik genomen als terroristenafdeling. P.I. Vught heeft een capaciteit van ongeveer 700 plaatsen in ruim 15 regimes en is daarmee een van de grootste en meest diverse inrichtingen in Nederland. Het is de enige inrichting in Nederland met een Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en heeft als zodanig geruime ervaring met het detineren van maatschappelijk gevoelige of vluchtgevaarlijke gedetineerden.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is op basis van interviews met betrokken beleidsontwikkelaars het beleidsproces ten aanzien van de terroristenafdeling in kaart gebracht. Hierbij is aandacht besteed aan de agendering, voorbereiding, bepaling, en implementatie van het beleid.

De eerste conclusie die kan worden getrokken is dat het beleidsproces onder hoge politieke en maatschappelijke druk stond. In de nadagen van 9/11 en de moord op Theo van Gogh heerste angst voor islamistische terreur. Media en politiek volgden het overheidsoptreden in de strijd tegen terrorisme en radicalisering op de voet. Ook de ontwikkelingen rond de terroristenafdeling werden nauwgezet gevolgd. Alle beleidsmakers geven aan dat zij bij de beleidsontwikkeling het gevoel hadden onder druk

te staan om op korte termijn een maatschappelijke en politiek aanvaardbare strategie te ontwikkelen om de detentie van terroristen te organiseren.

Een tweede conclusie is dat de beleidsmakers geen mogelijkheid hebben gezien om uitgebreid vooronderzoek te doen naar de problematiek rond de detentie van terroristen. De beleidsmakers veronderstelden dat reguliere of verspreide detentie een onaanvaardbaar risico op rekrutering en radicalisering van medege-detineerden zou opleveren, en dat dit risico kon worden voorkomen door terroristische gedetineerden gescheiden te houden van reguliere gedetineerden. Volgens de geïnterviewden stond de beleidsvoorbereiding echter onder dermate hoge (tijds)druk dat er geen mogelijkheden waren om grondig te onderzoeken of deze veronderstellingen realistisch zijn. Zo was er geen tijd voor uitgebreide oriëntatie op buitenlandse ervaringen. De beleidsmakers geven aan dat zij zich beperkt hebben kunnen verdiepen in internationale inzichten en dat al snel werd geconcludeerd dat internationaal te weinig relevante ervaring bestond om een directe vertaalslag naar de Nederlandse situatie te kunnen maken. Wel werd geconstateerd dat geen enkel land een geconcentreerd detentiemodel op terroristen toepaste en dat landen die dit in het verleden wel hadden gedaan, er doorgaans slechte ervaringen mee hadden. De gepercipieerde tijdsdruk leidde er volgens de beleidsmakers enerzijds toe dat zij bij de beleidsontwikkeling grotendeels waren aangewezen op eigen kennis en ervaring, en anderzijds dat er geen mogelijkheid was om de gemaakte beleidskeuzen te onderbouwen aan de hand van (wetenschappelijk) onderzoek.

Een derde conclusie is dat niet alle betrokken actoren de voorkeur gaven aan geconcentreerde detentie. DJI, de uitvoerende instantie binnen het gevangeniswezen, pleitte voor verspreiding en een gedifferentieerde, persoonsgebonden aanpak waarbij per individu over plaatsing wordt besloten. DJI stelde dat de detentie van terroristen binnen de bestaande juridische en penitentiaire kaders kon worden georganiseerd, zonder dat sprake is van concentratie. Ook de RSJ oordeelde tegen de instelling van de TA. Het advies van de RSJ kon echter pas na de ingebruikname van de terroristenafdeling worden uitgebracht. Zowel de AIVD als de NCTb zag echter grote risico's in verspreide detentie en pleitte voor het instellen van aparte terroristenafdelingen.

Een vierde en laatste conclusie is dat de operationalisering van het beleid grotendeels in handen lag van de uitvoerende partijen. De uitvoerende instanties hebben veel invloed gehad op de nadere uitwerking van het beoogde concentratiemodel. Bij gebrek aan ervaring met deze detentiemodaliteit en de populatie gedetineerden, vormden de expertise en ervaring op uitvoerend niveau een belangrijke basis voor de praktische uitwerking van het beleid. De uitvoerende instanties werd beleidsruimte verleend om een zo beheersbaar en veilig mogelijke detentiesituatie te creëren. De vraag rijst of deze beleidsruimte is terug te vinden in de beleidstheorie en de uitvoeringspraktijk. Hier zal in latere hoofdstukken verder op worden ingegaan. In het volgende hoofdstuk wordt echter eerst in kaart gebracht hoe de beleidstheorie van de terroristenafdeling vorm heeft gekregen, en hoe de terroristenafdeling er in theorie uitziet.

3 **Beleidstheorie**

3.1 **Inleiding**

Het voorliggende hoofdstuk heeft tot doel de beleidstheorie te reconstrueren die aan de terroristenafdelingen ten grondslag ligt. Een beleidstheorie kan worden beschreven als het geheel van veronderstellingen en aannames die aan een beleidsprogramma ten grondslag liggen.¹ Deze aannames kunnen betrekking hebben op verschillende relaties en te verwachten effecten. Zo kan een beleidstheorie aannames bevatten over *causale relaties* (oorzaak-gevolg relaties) en over *finale relaties* (doel-middel relaties). Daarnaast kunnen ook *normatieve relaties* een rol spelen, die informatie geven over bestaande (politieke of maatschappelijke) normen enerzijds, en bestaande, verwachte, of beoogde relaties anderzijds.² Een beleidstheorie, en daarmee de aannames die aan een beleid ten grondslag liggen, worden echter zelden door de beleidsmakers expliciet geformuleerd. Bij de evaluatie van beleid zijn beleidsonderzoekers zodoende genoodzaakt de onderliggende theorie van het beleid te herformuleren en het geheel van aannames te reconstrueren. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een ‘beleidswetenschappelijke methode’³ getracht de beleidstheorie te reconstrueren die aan de terroristenafdeling ten grondslag ligt.

Bij het reconstrueren van de beleidstheorie zal de aandacht voornamelijk gericht zijn op het specificeren van de door beleidsmakers relevant geachte aannames over causale en finale relaties. Dit houdt in dat wordt gekeken naar aannames over (gedragmatige) oorzaken en gevolgen, en over beleidshandelingen en de daarmee beoogde uitkomsten. Normatieve relaties, waarbij aannames worden gedaan ten aanzien van normen en waarden, worden zo veel mogelijk buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat normatieve veronderstellingen vaak impliciet en moeilijk te meten zijn.

3.2 **Reconstructie van de programmaonderdelen**

De voorliggende paragraaf biedt een reconstructie van de ideeën en veronderstellingen die de beleidsmakers erop nahielden en op basis waarvan zij het beleid ten aanzien van de terroristenafdeling hebben opgezet. Om te begrijpen waarom de terroristenafdeling in het leven is geroepen en op welke manier de afdeling aan de beoogde doelstellingen dient bij te dragen, is het van belang te achterhalen welke redeneringen de beleidsmakers hebben doorlopen bij de ontwikkeling van het beleid. Zo moet in kaart worden gebracht welke problemen en risico’s zij hebben waargenomen, welke oorzaken zij meenden dat aan deze problemen ten grondslag liggen en welke beleidsstrategie volgens hen de meest geschikte oplossing zou bieden. Deze veronderstellingen en ideeën vormen samen de beleidstheorie.

¹ Klein-Haarhuis & Leeuw (2004)

² Leeuw (1995)

³ Klein-Haarhuis & Leeuw (2004)

3.2.1 *Probleemdefinities en risicopercepties*

Welke problemen en risico's voorzagen de beleidsmakers ten aanzien van de detentie van terroristen, en hoe belangrijk waren deze bij de ontwikkeling van het beleid rond de terroristenafdeling? Om hier inzicht in te krijgen is gebruik gemaakt van de relevante beleidsdocumentatie en aanvullende diepte-interviews met de betrokken actoren. Zo is gesproken met vertegenwoordigers van de partijen die betrokken waren bij de beleidsvoorbereiding, zoals het ministerie van Justitie, AIVD, NCTb, en de KLPD. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van DJI (Sector Gevangeniswezen, Juridische Zaken) en P.I.'s Vught en De Schie, die als uitvoerende partijen bij het beleidsontwikkelingsproces waren betrokken. In de interviews is de respondenten gevraagd naar de problemen die werden gesignaleerd bij zowel reguliere als geconcentreerde detentie van terroristen en hoeveel prioriteit deze problemen volgens hen hebben gehad bij de beleidsontwikkeling. Op deze manier kan niet alleen worden achterhaald wat de belangrijkste probleemdefinities in de beleidstheorie zijn, maar kan ook worden ingeschat of onder de betrokken actoren – impliciet of expliciet – overeenstemming bestond over welke probleemdefinities de hoogste prioriteit hadden.

Probleemdefinitie 1:

Rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed tijdens detentie

Onafhankelijk van elkaar geven alle vertegenwoordigers van zowel beleidsvoorbereidende als uitvoerende actoren aan dat werd verondersteld dat reguliere detentie van terroristen een groot risico op rekrutering en verspreiding van radicalisering onder reguliere gedetineerden zou meebrengen. Dit risico werd unaniem als belangrijkste probleem ervaren. De beleidsvoorbereiding had plaats in de zomer van 2005, in de aanloop naar het proces tegen de leden van de Hofstadgroep, waarin deze personen in voorarrest zaten maar nog niet onherroepelijk waren veroordeeld. In deze periode klonken vanuit het gevangeniswezen verontrustende signalen dat een aantal gedetineerden pogingen had ondernomen tot het beïnvloeden van medegedetineerden, waardoor dit risico direct hoge prioriteit kreeg.

Van belang te vermelden is dat de agendering van de problematiek rond de detentie van terroristen specifiek werd gerelateerd aan radicalisering en terrorisme met een islamistische achtergrond. Incidenten met andere vormen, zoals extreem links of extreem rechts radicalisme, kwamen in deze periode minder vaak voor en werden volgens de beleidsmakers als minder bedreigend ervaren. Ondanks de prevalerende dreiging uit islamistische hoek stellen alle geïnterviewden dat de terroristenafdeling niet specifiek is gericht op islamistisch extremisme, maar tevens radicale gedetineerden met andere ideologische achtergrond beoogt te ondervangen. Er moet echter worden geconstateerd dat in de notities van de verschillende partijen consequent wordt gerefereerd aan de dreiging die uitgaat van radicalisering onder moslims. Zo wordt regelmatig gesproken over 'radicale islamisten' die rekruteren voor de 'jihad'. In een beleidsnota van één van de partijen wordt de terroristenafdeling zelfs expliciet aangeduid als een *jihadgang*. Ondanks dat de bijzondere opvang verschillende typen radicalisme beoogt tegen te gaan

wordt het bestaan van de TA in zowel de interviews als de relevante documentatie onderbouwd aan de hand van de gepercipieerde dreiging rond islamistisch radicalisme.

Probleemdefinitie 2:

Netwerkverstreming met criminele circuits

Een ander risico dat wordt waargenomen ontstaat wanneer terroristische gedetineerden – bij reguliere detentie – in contact komen met ‘reguliere’ criminelen. Alle geïnterviewde partijen wijzen op het gepercipieerde gevaar van verstreming tussen jihadistische en andere criminele netwerken. Islamistische gedetineerden zouden tijdens detentie de contacten met andere gedetineerden kunnen benutten voor het voorbereiden of coördineren van terroristische aanslagen buiten de gevangenis. Mede op basis van ervaringen in het buitenland, bijvoorbeeld met gedetineerde IRA-leden, werd verondersteld dat dit een reëel risico is. Zo zouden nieuw opgedane contacten van dienst kunnen zijn bij logistieke voorbereidingen als paspoortvervalsing en het verwerven van wapens of explosieven, waardoor eventuele aanslagen mogelijk effectiever en professioneler kunnen worden uitgevoerd.

Probleemdefinitie 3:

Netwerkversteving en verdere radicalisering

Ook vreesden de beleidsmakers voor risico’s die ontstaan wanneer terroristische gedetineerden in gevangenissen met *elkaar* in contact komen. Deze risico’s worden gezien als neveneffecten van geconcentreerde detentie. Als jihadisten bij elkaar op de afdeling worden geplaatst, zou dit volgens de geïnterviewden mogelijk kunnen leiden tot intensivering van radicalisering en onderlinge contacten. Tijdens detentie zouden zij elkaar beter kunnen leren kennen en elkaar kunnen bevestigen in gemeenschappelijk radicaal gedachtegoed. Als gevolg zouden losse relaties in de gevangenis zich kunnen ontwikkelen tot hechte, georganiseerde netwerken die niet alleen een radicale ideologie delen, maar bovendien gezamenlijk de orde en veiligheid binnen en buiten de inrichting kunnen bedreigen.

Probleemdefinitie 4:

Voorbereiding van aanslagen

Tevens wordt door de geïnterviewden gewezen op het potentiële risico op terroristische activiteiten vanuit gevangenissen. Islamistische gedetineerden zouden hun tijd in de gevangenis kunnen gebruiken voor het voorbereiden van aanslagen of ondersteunende werkzaamheden. De beleidsmakers zien dit risico als een neveneffect van geconcentreerde detentie dat groter wordt naarmate er meer contactmogelijkheden bestaan tussen gedetineerden met een terroristische achtergrond. Wanneer zij bij elkaar op een afdeling worden geplaatst zullen zij gemakkelijker in staat zijn om gezamenlijk plannen voor te bereiden of om vanuit de gevangenis activiteiten buiten aan te sturen.

Probleemdefinitie 5:

Verstoring van de orde en veiligheid binnen de inrichting

Tot slot wordt de mogelijkheid genoemd dat de aanwezigheid van terroristische gedetineerden tot verstoring van de openbare orde en veiligheid binnen de inrichting zou leiden. Er bestond volgens de geïnterviewden veel onzekerheid over het te verwachten gedrag van de betreffende gedetineerden. Omdat men niet wist hoe deze doelgroep zich tijdens detentie zou gedragen werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat zij ordeverstorend gedrag vertonen en een beheersrisico vormen voor het gevangenispersoneel.

In tegenstelling tot de andere probleemdefinities wordt dit risico niet door alle geïnterviewden genoemd. Vertegenwoordigers van de uitvoerende partijen (DJI, in het bijzonder de P.I. Vught) geven aan dat het beheersvraagstuk zwaar heeft gewogen bij de beleidsontwikkeling. Zij benadrukken dat de problematiek rond de detentie van terroristen voor een belangrijk deel werd beschouwd in het kader van de interne orde en veiligheid binnen de inrichting. Zodoende heeft de onzekerheid over de doelgroep volgens hen invloed gehad op de intensiteit van de getroffen beveiligingsmaatregelen op de afdeling, om een zo veilig en beheersbaar mogelijke detentiesituatie te ontwikkelen. Vertegenwoordigers van de beleidvoorbereidende partijen, zoals de NCTb en de AIVD, geven echter aan dat beheersoverwegingen weinig tot geen prioriteit hebben gehad bij de gepercipieerde problematiek rond de detentie van terroristen. Zij benaderen de problematiek meer vanuit een maatschappelijk perspectief, waarbij de nadruk ligt op het beschermen van de openbare orde en veiligheid in de samenleving. Het belangrijkste doel was volgens hen om de samenleving tegen (de mogelijke gevolgen van) radicalisering en terrorisme te beschermen, en met dit doel werd de terroristenafdeling ingesteld. Hoe de terroristenafdeling zou worden geoperationaliseerd en hoe het beleid (bijvoorbeeld in termen van het detentieklimaat op de afdeling) van invloed zou kunnen zijn op het gedrag of ideologische ontwikkeling van de betrokken gedetineerden, had voor hen geen prioriteit. Zo geven vertegenwoordigers van de AIVD en de NCTb desgevraagd aan dat het destijds voor hen bij de ontwikkeling van het beleid niet relevant was of en in hoeverre de maatregel op lange termijn zou kunnen leiden tot intensivering van radicaal gedachtegoed bij de betrokken gedetineerden. De nadruk lag volgens hen op het op korte termijn waarborgen van de maatschappelijke orde en veiligheid.

Samengevat geldt dat over probleemdefinities één tot en met vier overeenstemming onder de betrokken actoren bestond over welke probleemdefinities werden waargenomen en hoeveel prioriteit deze hadden bij de beleidsontwikkeling. Het risico op radicalisering en rekrutering werd unaniem als meest prangende dreiging ervaren. Een discrepantie wordt echter zichtbaar wanneer wordt gekeken naar de prioriteit van de laatste probleemdefinitie, het risico op verstoring van de interne orde en veiligheid in de inrichting. Voor de uitvoerders had dit risico hoge prioriteit, terwijl de beleidsmakers dit risico weinig belang toekenden. Gegeven de invloed die de uitvoerders op de beleidsontwikkeling hebben gehad rijst de vraag in hoeverre zij hun prioriteiten hebben kunnen vertalen naar concrete instrumenten in de beleidstheorie.

3.2.2 Veronderstelde oorzaken

Om de beleidstheorie verder te reconstrueren is de geïnterviewden gevraagd welke oorzaken aan de door hen genoemde problemen ten grondslag liggen. Gezien de prioriteit van de probleemdefinitie is hierbij met name van belang wat de veronderstelde oorzaken zijn van (de verspreiding van) radicalisering binnen gevangenissen. In de beleidsdocumentatie wordt hier niet expliciet op ingegaan.⁴ De beleidsmakers geven aan dat tijdens het beleidsontwikkelingsproces niet of nauwelijks is geïnvesteerd in gedragskundig onderzoek naar de oorzaken van radicalisering binnen gevangenissen. Zij wijten het ontbreken van onderzoek aan gebrek aan tijd.⁵ Uit de interviews blijkt echter dat de meeste beleidsmakers wel bekend zijn met inzichten uit internationale literatuur over de vermeende oorzaken van radicalisering en terrorisme. In het bijzonder de geïnterviewde vertegenwoordigers van de NCTb en AIVD geven blijk van aanzienlijke kennis van internationale en/of wetenschappelijke inzichten op het gebied van radicalisering en terrorisme. Op de vraag welke omstandigheden een rol kunnen spelen bij de verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen gevangenissen worden de volgende factoren genoemd:⁶

- Relatieve deprivatie
- Gevoelens van onrechtvaardigheid
- Charismatisch leiderschap
- Identiteitsproblematiek
- Zoeken naar zingeving tijdens detentie
- Sociale druk / ‘groupthink’

3.2.3 Veronderstelde beleidsalternatieven

Nadat de gepercipieerde problemen en hun oorzaken in kaart zijn gebracht, rijst de vraag welke beleidsstrategieën door de beleidsmakers werden overwogen om de problematiek aan te pakken. De geïnterviewden geven aan dat twee alternatieve beleidsstrategieën voor de hand liggen om de detentie van terroristen te organiseren. Enerzijds bestaat de mogelijkheid om terroristische gedetineerden te concentreren op aparte afdelingen, anderzijds is het mogelijk hen bewust over verschillende gevangenissen te verspreiden zodat zij geen contactmogelijkheden hebben met elkaar, maar wel met andere categorieën gedetineerden. De betrokken actoren hebben geen formele afweging tussen deze twee beleidsalternatieven gemaakt en er is geen documentatie beschikbaar waarin de voor- en nadelen van beide detentiemodaliteiten expliciet met elkaar worden vergeleken. Op basis

⁴ Sinds 9/11 zijn diverse overheidsnota's verschenen waarin wordt ingegaan op oorzaken en beleidslijnen rond radicalisering en terrorisme (zie bijvoorbeeld *Tweede Kamer II 2004-2005*, 29754, nr. 26; *Tweede Kamer II 2005-2006*, 29754, nr. 31; *Tweede Kamer II 2006-2007*, 29 754, nr. 108; Actieplan *Polarisering en Radicalisering 2007-2011*). Er is derhalve beleidsmateriaal beschikbaar waarin voor de geïnterviewde beleidsmakers relevante problematiek wordt beschreven. In de aanloop naar de TA is echter *geen* gericht onderzoek uitgevoerd naar de specifieke problematiek waar de beleidsmakers mee te maken kregen.

⁵ Het ontbreken van onderzoek in de voorbereidende fase van de beleidsontwikkeling werd onder meer duidelijk in interviews met vertegenwoordigers van DJI en de AIVD.

⁶ De genoemde oorzaken staan hier willekeurige orde genoemd.

van de interviews met betrokken beleidsmakers kan echter inzicht worden verkregen in de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor geconcentreerde – in plaats van verspreide – detentie. Hieruit blijkt dat de beleidsmakers veronderstelden dat beide alternatieven voor- en nadelen hebben.

Van *verspreide detentie* werd verondersteld dat het een groot risico op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed met zich meebrengt. Volgens de beleidsmakers worden jihadistische gedetineerden bij verspreide detentie in een potentiële kweekvijver van nieuwe strijders geplaatst. Ook het risico op netwerkverstremming tussen jihadistische en ‘reguliere’ criminele netwerken werd bij verspreide detentie verondersteld aanwezig te zijn. Daarentegen werd verondersteld dat verspreide detentie geschikt is om versteviging van jihadistische netwerken en intensivering van radicaal gedachtegoed tegen te gaan, aangezien er minder contactmogelijkheden tussen terroristische gedetineerden bestaan. Volgens de beleidsmakers gaat bewuste spreiding ook het risico op terroristische aanslagen tegen, omdat gedetineerden geen mogelijkheden hebben om gezamenlijk acties te coördineren.

Geconcentreerde detentie brengt volgens de beleidsmakers specifieke neveneffecten met zich mee. Door jihadisten bij elkaar te plaatsen zullen zij immers dagelijks met elkaar in contact komen, waardoor ten eerste het risico op terroristische aanslagen toeneemt, en ten tweede de kans groter is dat radicaal gedachtegoed intensificeert. Tegen deze nadelen staat echter dat geconcentreerde detentie volgens de beleidsmakers het risico op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed tegengaat.

Figuur 1 biedt een overzicht van de veronderstelde uitkomsten van beide beleidsalternatieven. Het schema geeft weer of de beleidsstrategie naar verwachting direct bijdraagt aan het voorkomen van de probleemdefinitie. Zo wordt duidelijk dat de beleidsmakers veronderstelden dat geconcentreerde detentie direct zou bijdragen aan het voorkomen van zowel rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed als netwerkverstremming, maar niet aan de overige probleemdefinities. In tegenstelling veronderstellen de beleidsmakers dat verspreide detentie geen oplossing biedt voor het risico op rekrutering en netwerkverstremming, maar dat het wel direct bijdraagt aan het voorkomen van intensivering van radicale netwerken, terroristische activiteiten en eventuele beheersproblematiek.

Samengevat kan worden gesteld dat volgens de beleidsmakers aan zowel geconcentreerde als verspreide detentie nadelen zijn verbonden. Uit de interviews blijkt dat de overweging voor de terroristenafdeling voor een belangrijk deel werd gebaseerd op de veronderstelling dat verspreide detentie een onaanvaardbaar risico op radicalisering met zich meebrengt, en dat dit risico kan worden voorkomen door concentratie. Deze overweging woog in de besluitvorming zwaarder dan de bijkomende nadelen van deze maatregel, en heeft uiteindelijk bij de minister van Justitie de doorslag gegeven om terroristen gescheiden van andere gedetineerden onder te brengen op aparte afdelingen.

| | Beleidsstrategie | |
|---|--------------------------|---------------------|
| | Geconcentreerde detentie | Verspreide detentie |
| 1. Rekrutering en verspreiding van radicalisering | ✓ | X |
| 2. Netwerkverstremgeling met 'reguliere' criminele netwerken | ✓ | X |
| 3. Intensivering van radicale netwerken en gedachtegoed | X | ✓ |
| 4. (Vorbereidingen van) terroristische activiteiten | X | ✓ |

Figuur 1: Beleidsstrategie als instrument om risico tegen te gaan⁷

3.2.4 Doelstellingen en instrumenten

In deze paragraaf wordt in kaart gebracht welke doelstellingen de terroristenafdeling beoogt te bereiken en op welke wijze dit verondersteld wordt te gebeuren. Er wordt één *centrale doelstelling* geformuleerd, die de kern van de beleidstheorie beslaat, en twee *nevendoelestellingen* van het beleid. Voor iedere doelstelling wordt het beoogde instrument gespecificeerd en de veronderstelde causale en finale relaties uitgewerkt. De *causale relaties* in een beleidstheorie beschrijven de veronderstelde mechanismen die de gepercipieerde problemen veroorzaken. De veronderstellingen die beleidsmakers hanteren over hoe een instrument tot het beoogde resultaat zal leiden, worden weergegeven in *finale relaties*. Het gaat hier om de veronderstelde relaties tussen de instrumenten en de doelstellingen.⁸

⁷ Het gepercipieerde beheersrisico is uit de figuur gelaten, omdat deze probleemdefinitie in de voorbereidende fase volgens de betrokken partijen geen overweging is geweest om tot een beleidsstrategie te komen. Deze probleemdefinitie werd met name op uitvoerend niveau waargenomen.

⁸ Hoogerwerf (2003).

Kern van de beleidstheorie

Centrale doelstelling 1:

Voorkomen van rekrutering en radicalisering van andere categorieën gedetineerden.

De terroristenafdeling dient bovenal het doel om verspreiding van radicaal gedachtegoed en rekrutering binnen gevangenen tegen te gaan. Deze doelstelling betreft de kern van de beleidstheorie. Dat dit het belangrijkste doel is wordt duidelijk uit vrijwel alle documentatie en interviews en blijkt tevens uit het feit dat dit de enige doelstelling is die in de documentatie uitgebreid is onderbouwd. In de toelichting op de wijzigingen in de Regeling wordt het belang van deze doelstelling een aantal keer met nadruk onderschreven. “Voorkomen dient steeds te worden dat personen met een terroristische achtergrond andere categorieën gedetineerden kunnen rekruteren of radicaliseren”, aldus de toelichting. Ook de minister van Justitie stelt in september 2005 aan de Kamer dat het voornaamste doel van de terroristenafdeling is gelegen in het tegengaan van radicalisering en rekrutering in gevangenen.⁹

Instrument 1: Concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond op aparte terroristenafdelingen.

Om radicalisering en rekrutering van medegedetineerden te voorkomen, is besloten om gedetineerden met een radicale of terroristische achtergrond te concentreren op aparte afdelingen. Feitelijk wordt hen door deze afzondering de mogelijkheid ontnomen in contact te treden met andere categorieën gedetineerden. Dit centrale instrument beschrijft de doelgroep van de afdeling, waarbij van belang is *wie* op de terroristenafdeling moet worden ondergebracht.

Verondersteld causaal mechanisme: Het uitgangspunt ten aanzien van het afzonderen van geradicaliseerde gedetineerden is dat hen op die manier de gelegenheid wordt ontnomen in contact te treden met andere gedetineerden en hen te beïnvloeden zodat zij ook radicaliseren. Deze causale relatie wordt in vrijwel alle documentatie over de terroristenafdeling geëxpliciteerd als het voornaamste mechanisme waarmee de terroristenafdeling zijn hoofddoel, namelijk het voorkomen van rekrutering en radicalisering van medegedetineerden, moet bereiken. Achter de veronderstelling dat het instrument bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling ligt een belangrijke gedragsaanname ten grondslag. Deze aanname luidt dat zonder direct contact geen – of tenminste een stuk minder – sociale beïnvloeding tussen personen plaats kan vinden. De mogelijkheid tot direct contact wordt als een belangrijke voorwaarde gezien voor de verspreiding van radicaal gedachtegoed. Deze aanname kan worden beschouwd als de fundamentele veronderstelling waar de beleidstheorie op rust.

⁹ Tweede Kamer II 2005-2006, 29754, nr.31. p.3

Nevendoelestellingen in de beleidstheorie

Zoals eerder beschreven brengt het instrument van geconcentreerde detentie niet-bedoelde neveneffecten met zich mee die om nieuwe oplossingen vragen. Ten aanzien van deze niet-bedoelde effecten kunnen voor de terroristenafdelingen zodoende de volgende nevendoelstellingen worden geformuleerd.

Nevendoelelstelling 1a:

Voorkomen van (voorbereiding van) aanslagen of ondersteunende werkzaamheden.

De angst dat gedetineerde terroristen tijdens detentie verder zouden gaan met het voorbereiden van terroristische aanslagen werd gevoed door buitenlandse berichtgeving. Zo stelde de Central Intelligence Agency (CIA)¹⁰ dat terroristische organisaties tijdens detentie vaak ongestoord hun terroristische activiteiten blijken te kunnen voortzetten. Ook de AIVD waarschuwde dat gedetineerde jihadisten in gevangenissen verder zouden kunnen gaan met het voorbereiden van aanslagen of ondersteunende werkzaamheden.¹¹ De terroristenafdeling heeft dan ook tot eerste nevendoel om (voorbereiding van) terroristische activiteiten tijdens detentie tegen te gaan. Deze nevendoelstelling is niet expliciet als zodanig gedefinieerd in relevante beleidsdocumentatie, maar komt impliciet in diverse documenten naar voren. Uit interviews met betrokken beleidsmakers komt ook duidelijk naar voren dat de terroristenafdeling moet worden gezien in het licht van de bestrijding van verdere terroristische aanslagen.

Instrument 1a: Toepassen van een uitgebreid beveiligingsniveau op de terroristenafdeling.

Om de voorbereidingen van aanslagen of ondersteunende werkzaamheden te voorkomen, is besloten de terroristenafdeling onder te brengen in *uitgebreid beveiligde afdelingen*. Artikel 13 van de Penitentiaire Beginselenwet definieert vijf beveiligingsniveaus. Inrichtingen of afdelingen zijn aan te duiden als 1) zeer beperkt beveiligd; 2) beperkt beveiligd; 3) normaal beveiligd; 4) uitgebreid beveiligd, en 5) extra beveiligd. Op de terroristenafdeling geldt een beveiligingsniveau dat zodoende minder hoog is dan in de EBI, waar een 'extra' beveiligingsniveau geldt. Een uitgebreid beveiligde afdeling is uitgerust met speciale beveiligingsmaatregelen om gewelddadige in- en uitbraken te voorkomen, en zijn ontworpen om optimale observatie van de gedetineerden te kunnen bewerkstelligen. De terroristenafdeling is volgens artikel 5 van de Regeling geschikt om gedetineerden te huisvesten met een *verhoogd* vlucht- of maatschappelijk risicoprofiel, terwijl in de EBI gedetineerden worden geplaatst met een *extreem* vlucht- of maatschappelijk risicoprofiel.

Verondersteld causaal mechanisme: Door het beveiligingsniveau op de terroristenafdeling uit te breiden heeft het gevangenispersoneel de mogelijkheid om verhoogd toezicht te houden op de externe contacten van de gedetineerden. In een

¹⁰ CIA (2002).

¹¹ AIVD (2004^b).

uitgebreid beveiligde inrichting kan ingaande en uitgaande communicatie worden gecontroleerd en kan toezicht worden gehouden op bezoek. Zo worden bezoekers, met uitzondering van geprivilegieerde personen zoals advocaten, vooraf gescreend en kunnen bezoekmomenten worden geobserveerd of meegeluisterd. Dit verhoogde toezicht op de externe contacten van de gedetineerden op de terroristenafdeling heeft tot doel te voorkomen dat gedetineerden met personen buiten de inrichting aanslagen voorbereiden. Tevens draagt het verhoogd toezicht op externe contacten bij aan het bereiken van de centrale doelstelling van de beleidstheorie: het voorkomen van rekrutering en radicalisering van andere categorieën gedetineerden. Door de externe contacten te controleren kan immers worden voorkomen dat gedetineerden vanuit de terroristenafdeling contact leggen met gedetineerden die elders verblijven.

Nevendoelstelling 2a:

Voorkomen van netwerkversteving en intensivering van radicaal gedachtegoed.

De tweede nevendoelstelling die voortkomt uit het geconcentreerd plaatsen van gedetineerden met een terroristische achtergrond, is voorkomen dat deze gedetineerden elkaar verder radicaliseren en een hecht netwerk gaan vormen. Deze nevendoelstelling is niet expliciet in de beleidsdocumentatie als nevendoelstelling gespecificeerd maar kan worden afgeleid uit verschillende documenten. Zo stelt de toelichting op de gewijzigde Regeling dat het ook mogelijk moet zijn de gedetineerden op de terroristenafdeling onderling van elkaar te scheiden om radicalisering tegen te gaan. Uit deze mogelijkheid spreekt het doel om te voorkomen dat geradicaliseerde gedetineerden elkaar blijven beïnvloeden.

Instrument 2a: Toepassen van een individueel regime op de terroristenafdelingen.

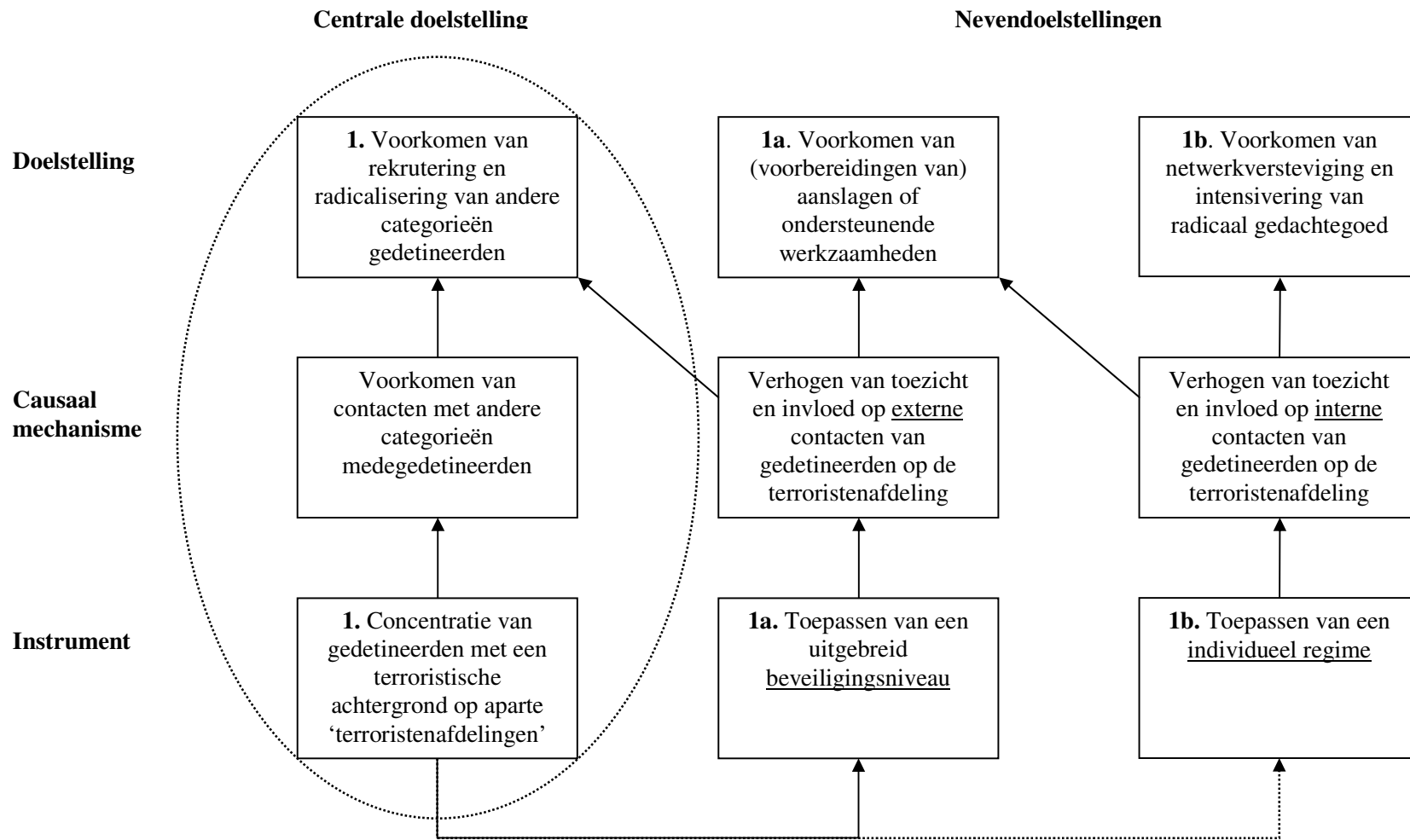
Om te voorkomen dat de onderlinge relaties tussen gedetineerden op de terroristenafdeling verstevigen wordt beoogd personen met een terroristische achtergrond onder te brengen in een individueel regime. Gedetineerden kunnen krachtens artikel 22 PBW in een individueel regime worden geplaatst. In een individueel regime bepaalt de directeur van de inrichting dagelijks voor iedere gedetineerde of hij in staat wordt gesteld deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten, en met welke andere gedetineerden hij activiteiten kan volgen.¹² Van belang is om op te merken dat een individueel regime niet noodzakelijk impliceert dat gedetineerden alle activiteiten op individuele basis ondernemen. Gemeenschappelijke activiteiten zijn echter een privilege en geen recht, zodat de directeur de ruimte heeft om de onderlinge contactmogelijkheden tussen gedetineerden te beïnvloeden.

Verondersteld causaal mechanisme: De veronderstelde causale relatie tussen het toepassen van een individueel regime en het voorkomen van netwerkversteving en verdere radicalisering is gelegen in het beïnvloeden van contactmogelijkheden. Doordat de directeur op dagelijkse basis de groepssamenstelling kan bepalen is het mogelijk om

¹² Kelk, (2003).

binnen deze doelgroep bepaalde personen van elkaar te scheiden. Door toezicht en invloed op de interne contacten van gedetineerden te verhogen maakt een individueel regime het mogelijk om verdere radicalisering binnen de doelgroep te voorkomen. Deze causale relatie komt impliciet maar duidelijk naar voren uit verschillende documenten, waaronder de toelichting op de gewijzigde Regeling, de reactie van de minister van Justitie op het advies van de RSJ, en uit DJI's informatiebrochure "Bijzondere opvang voor gedetineerden met een terroristische achtergrond". Tevens draagt het verhoogde toezicht op interne contacten bij aan de eerste nevendoelstelling in de beleidstheorie: het voorkomen van (voorbereidingen van) aanslagen of ondersteunende werkzaamheden.

Figuur 2 biedt een schematische weergave van de beleidstheorie. Regel 1 van het figuur geeft de doelstellingen van het geformuleerde beleid weer. Hier is onderscheid gemaakt tussen de *centrale doelstelling* en *nevendoelstellingen*. De kern van de beleidstheorie, waarin de oplossing van de centrale doelstelling centraal staat, wordt omringd door een stippellijn. De elementen op regel 2 geven weer welke causale mechanismen tot het bereiken van de doelstellingen moeten leiden. De instrumenten staan weergegeven op de onderste regel (regel 3) van het figuur. Hier staan de maatregelen die worden getroffen om de gedefinieerde problemen op te lossen.



3.2.5 Beoogde doelgroep

Het centrale instrument van de terroristenafdeling is de geconcentreerde opvang van alle personen met een ‘terroristische achtergrond’, zoals de toelichting op de Regeling het formuleert. Dit instrument definieert de doelgroep van de afdeling. De basis voor plaatsing op een terroristenafdeling is het type delict waarvan men wordt verdacht of voor is veroordeeld. De selectiecriteria voor de terroristenafdeling zijn neergelegd in het nieuw toegevoegde artikel 20a van de Regeling (Rspog), luidende:¹

Artikel 20a. Terroristen Afdeling (TA).

In de Terroristen Afdeling worden gedetineerden geplaatst die:

- (a) verdacht worden van een terroristisch misdrijf;*
- (b) al dan niet onherroepelijk veroordeeld zijn wegens een terroristisch misdrijf;*
- (c) voor of tijdens hun detentie een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden daaronder mede begrepen wervingsactiviteiten voor doeleinden die in strijd zijn met de openbare orde en veiligheid dan wel orde of veiligheid in de inrichting;*

Tenzij uit informatie van het GRIP of het Openbaar Ministerie voortvloeit dat plaatsing op een terroristenafdeling niet is geïndiceerd.

De gewijzigde Regeling maakt geen onderscheid tussen mannelijke of vrouwelijke gedetineerden. Zowel mannen als vrouwen die voldoen aan artikel 20a komen in aanmerking voor plaatsing op de TA. Ook dient de TA zowel als Huis van Bewaring en als gevangenis, waardoor veroordeelden en verdachten bij elkaar kunnen worden geplaatst. Tot slot biedt de Regeling de mogelijkheid om jongeren vanaf zestien jaar die via het strafrecht voor meerderjarigen worden berecht en vallen onder de criteria van artikel 20a, onder te brengen op de TA.²

3.2.6 Beoogde randvoorwaarden

Er zijn geen expliciete randvoorwaarden gespecificeerd voor de ontwikkeling van de terroristenafdeling. Echter, aan de hand van beleidsdocumentatie en interviews kan worden afgeleid dat de beleidsmakers impliciet wel degelijk een aantal randvoorwaarden voor ogen hadden. Op basis van verschillende bronnen zijn de volgende randvoorwaarden gereconstrueerd.³

Toezicht

In reactie op het advies van de RSJ spreekt de minister van Justitie de intentie uit om naar voorbeeld van de EBI een selectieadviescommissie (SAC) ten aanzien van de TA in te stellen.⁴ De selectieadviescommissie krijgt als taak de selectiefunctionaris van de

¹ Staatscourant 18/09/2006, nr. 181

² De selectiecriteria en de toepassing daarvan worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 5.

³ O.a. is gebruik gemaakt van interviews, (de toelichting op) de gewijzigde Regeling, Kamerstukken, en de reactie van de minister van Justitie op het advies van de RSJ (bij brief van 7 december 2006).

⁴ Brief van 7 december 2006.

betreffende inrichting te adviseren aangaande plaatsing en voortdoring van verblijf van gedetineerden op de TA. De adviescommissie moet onder anderen worden samengesteld uit afgevaardigden van het OM, het GRIP, de selectiefunctionaris, en een gedragsdeskundige. De minister stelde dat na afloop van het evaluatieonderzoek dat aan de Tweede Kamer werd toegezegd (de onderhavige studie) zou moeten worden bepaald of de Selectieadviescommissie-TA een wettelijke basis moet krijgen.

Periodieke evaluatie

De gewijzigde Regeling beschrijft de manier waarop plaatsing en verblijf op de TA geëvalueerd dient te worden. Ten aanzien van gedetineerden die op grond van criterium (c) zijn geplaatst neemt de selectiefunctionaris ambtshalve elke twaalf maanden een besluit betreffende de verlenging van het verblijf in een terroristenafdeling. De selectiefunctionaris wordt in zijn besluit geadviseerd door de selectieadviescommissie. Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open. Voor de criteria onder (a) en (b) is geen periodieke toetsing ingesteld vanwege de objectiviteit van de criteria, aldus de toelichting op de Regeling.

Personeel

De beleidsmakers achtten het van belang dat risico's inzake veiligheid en rekrutering, ook onder personeel, worden voorkomen of tot een minimum worden beperkt. Personeel dat op de terroristenafdeling komt te werken dient aan een aantal eisen te voldoen. Ook is voor de langere termijn een competentieprofiel opgesteld voor Penitentiair Inrichtingswerker (PIW'ers) specifiek voor deze categorie gedetineerden. Voor PIW'ers op de terroristenafdeling worden additionele competenties verwacht op het generieke profiel van PIW'er. Zo moet een TA-PIW'er volgens het competentieprofiel van de P.I. Vught *zelfreflectief* zijn en zijn eigen gedrag en standpunten kritisch kunnen evalueren om op grond daarvan het gedrag of standpunten te leren wijzigen. Tevens moet een TA-PIW'er zich moet kunnen onttrekken aan pogingen tot beïnvloeding en moet hij/zij omwille van de veiligheid oog hebben voor *details*.

In een aantal documenten wordt de intentie geuit om personeel dat werkzaam is op de terroristenafdeling speciaal voor deze functie te selecteren en op te leiden.⁵ Welke specifieke trainingen het personeel dient te volgen wordt niet gespecificeerd. Gesteld wordt dat personeel moet worden getraind op het detecteren van (jihadistische) radicalisering en een aanvullende opleiding moet krijgen voor een professionele en veilige omgang met de relevante doelgroep. Daarnaast moet het personeel een training 'verbale judo' volgen, waarbij communicatietechnieken worden aangeleerd om conflictsituaties te vermijden en op constructieve wijze feedback te geven. Zo wordt het personeel opgeleid om conflictsituaties anders te benaderen en beter om te gaan met fysieke of verbale agressie.

Resocialisatie

Het resocialisatiebeginsel is neergelegd in artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet, en stelt dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidbenemende straf zoveel mogelijk dienstbaar

⁵ O.a. DJI (2007).

wordt gemaakt aan de terugkeer in de samenleving.⁶ Ook de geïnterviewden geven aan dat resocialisatie in Nederland een belangrijk onderdeel van de detentie dient te beslaan. Echter, resocialisatie is expliciet *geen* doelstelling van de terroristenafdeling. In antwoord op een Kamervraag over de resocialisatie van gedetineerden op de terroristenafdeling antwoordde de minister van Justitie dat “de regimes op de landelijke afzonderingsafdeling en de terroristenafdelingen niet op resocialisatie zijn gericht”.⁷ De gewijzigde Regeling beoogt expliciet het verblijf op de terroristenafdeling zo vroeg mogelijk te laten aanvagen en zo lang mogelijk te laten voortduren. In de toelichting wordt gesteld dat in gevallen waar het risico op het verkondigen of verspreiden van radicale boodschappen te groot is, het individueel belang van de gedetineerde – in termen van uitplaatsing en resocialisatie – ondergeschikt is aan het doel waarvoor de terroristenafdeling is ingesteld. Ook de beleidsmakers wijzen resocialisatie expliciet af als doelstelling van de terroristenafdeling. Zo verklaart een betrokkene:

“De TA had geen doelstellingen in de sfeer van resocialisatie. Voor de start van die afdeling kwam de vraag of er nog sprake kon zijn van detentiefasering. Daarom zijn er in de Regeling bepaalde regels omtrent detentiefasering opgenomen. Maar het belangrijkste was om een afdeling te ontwikkelen die verspreiding van radicalisering zou tegengaan. Daarbij hebben we niet zozeer het belang van de gedetineerden in ogenschouw genomen.”

Een aantal geïnterviewden verklaart het ontbreken van resocialisatie-elementen door te stellen dat de centrale doelstelling van de terroristenafdeling, het tegengaan van radicalisering, moeilijk is te verenigen met resocialisatie. Waar de terroristenafdeling beperkingen oplegt aan de onderlinge contactmogelijkheden tussen gedetineerden, vereist resocialisatie een aantal specifieke faciliteiten en contactmogelijkheden om bijvoorbeeld scholing en gezamenlijke arbeid mogelijk te kunnen maken. Binnen een uitgebreid beveiligde afdeling waar gedetineerden in een individueel regime verblijven is het zodoende niet goed mogelijk om resocialisatie te bevorderen, aldus geïnterviewden.

Om gedetineerden desondanks niet geheel onvoorbereid naar de samenleving te laten terugkeren, voorziet de gewijzigde Regeling in de mogelijkheid tot detentiefasering voor gedetineerden op de TA. Via detentiefasering wordt beoogd gedetineerden vanuit de terroristenafdeling uit te plaatsen naar een reguliere detentiesetting waar verlopen tot de mogelijkheden behoren.⁸ De voorwaarden voor detentiefasering zijn neergelegd in het nieuwe artikel 26a van de Regeling:

Een in een Terroristen Afdeling verblijvende gedetineerde als bedoeld in artikel 20a onder b die eenderde deel van de aan hem onherroepelijk opgelegde vrijheidstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft ondergaan en wiens strafrestant tenminste vier maanden en ten hoogste één jaar bedraagt, wordt uit de Terroristen Afdeling geplaatst, tenzij:

⁶ Zie ook Buruma & Vegter (2005).

⁷ *Kamerstukken II 2007/2008, 3017, p. 6124.*

⁸ Toelichting op de Regeling.

- *er sprake is van een uitlevering of dreigende uitlevering*
- *er sprake is van een verhoogd maatschappelijk risico bij ontvluchting*
- *er gedurende het laatste jaar van het verblijf op de Terroristen Afdeling sprake is geweest van het verkondigen of verspreiden van een boodschap van radicalisering daaronder mede begrepen wervingsactiviteiten voor doeleinden die in strijd zijn met de openbare orde en veiligheid dan wel de orde of veiligheid in de inrichting.*

Samenvattend kan worden gesteld dat resocialisatie van de gedetineerden geen prioriteit had bij de ontwikkeling van de terroristenafdeling. Resocialisatie is, ondanks de belangrijke positie die het in de Nederlandse detentiewet inneemt, geen doelstelling in de beleidstheorie. Op voorhand leek de aard van het detentieklimaat op de terroristenafdeling zich moeilijk te verenigen met resocialisatie. Om desondanks toch tegemoet te komen aan het resocialisatiebeginsel wordt beoogd gedetineerden de laatste vier tot twaalf maanden van hun detentie te laten doorbrengen op een andere afdeling dan de TA.

3.3 Conclusie

Een eerste algemene conclusie is dat weinig documentatie is opgesteld waarin het beoogde beleid wordt gespecificeerd. Er is geen plan van aanpak voor de implementatie ontwikkeld en tevens ontbreekt een dienstinstructie voor het personeel.⁹ De toelichting op de Regeling is het enige document dat inzicht biedt in de achterliggende redenen. De meeste beleidskeuzes worden echter nauwelijks onderbouwd. Zo wordt de intentie om de terroristenafdeling onder te brengen in een uitgebreid beveiligingsniveau, nergens toegelicht. Doordat expliciete onderbouwing van het beleid ontbreekt, is niet altijd direct duidelijk op welke wijze de getroffen maatregelen in dienst staan van de te bereiken doelstellingen.

Ten tweede is volgens de beleidsmakers op voorhand gekozen voor een gestandaardiseerde aanpak. De beleidstheorie biedt weinig ruimte voor differentiatie en persoonsgebonden afwegingen. Twee van de drie selectiecriteria zijn geobjectiveerd om een transparante plaatsingsprocedure te waarborgen en voor deze criteria is geen ruimte ingebouwd voor toetsing en evaluatie van de plaatsing. De objectivering van de plaatsingscriteria betekende een kentering in de Nederlandse penitentiaire traditie en leidde tot bezwaar van de RSJ. De Raad achtte het onwenselijk dat een algemeen criterium (verdenking of veroordeling wegens terrorisme) automatisch leidt tot plaatsing in een verzaamd detentieregime.

Ten derde valt op dat een sterk accent is gelegd op beheersbaarheid. De maatregelen die zijn getroffen om de beoogde doelstellingen te bereiken zijn gericht op het kunnen controleren van de gedetineerden. Door de gedetineerden op één locatie te concentreren

⁹ In de periode waarin het evaluatieonderzoek werd uitgevoerd, is door personeel en afdelingshoofd gewerkt aan een specifieke dienstinstructie voor de TA. Ten tijde van schrijven is deze dienstinstructie nog niet in gebruik genomen.

kunnen ze makkelijker in de gaten worden gehouden. Daarnaast is zowel het uitgebreide beveiligingsniveau als het individuele regime ingesteld om de sociale en fysieke bewegingsvrijheid van de gedetineerden in te perken en onder verhoogd toezicht te plaatsen. Deze gestandaardiseerde en beheersmatige aanpak reflecteert een tamelijke korte termijnvisie, waarbij het acuut tegengaan van radicalisering en rekrutering binnen gevangenissen expliciet bovengeschied is gesteld aan het individueel belang van de gedetineerden. Inherent aan de gekozen methodiek is echter dat deze weinig mogelijkheden biedt om elementen op te nemen die tegemoet komen aan het resocialisatiebeginsel. Resocialisatie van de betrokken gedetineerden is expliciet geen doelstelling van de terroristenafdeling. Dit komt volgens de beleidsmakers doordat het acuut voorkomen van radicalisering en rekrutering de hoogste prioriteit had en de maatregelen die hiertoe zijn getroffen zich moeilijk laten verenigen met maatregelen die in dienst staan van resocialisatie. Zodoende is de mogelijkheid om resocialisatie en eventueel de-radicalisering te bevorderen, om daarmee op de lange termijn recidive en verdere radicalisering te bestrijden, expliciet ondergeschikt gemaakt aan het op korte termijn kunnen waarborgen van de veiligheid binnen en buiten de inrichting.

Ten vierde moet worden geconstateerd dat de discussie over de detentie van terroristen eenzijdig is georiënteerd op radicaal islamisme, en dat weinig discussie plaatsvindt over andere vormen van radicalisme in gevangenissen. De beleidsmakers stellen unaniem dat het beleid tevens terroristen beoogt te ondervangen die andere politiek-utopische ideologieën aanhangen zoals extreem links, extreem rechts, of nationalistisch gedachtegoed. In de documentatie en interviews wordt echter structureel gerefereerd aan radicalisering onder gedetineerden met een moslimachtergrond.

Tot slot lijkt het erop dat het ontbreken van schriftelijke onderbouwing van het beleid ruimte heeft geboden voor verschillende interpretaties van de beoogde mechanismen en doelstellingen van het beleid. Het wordt duidelijk dat de beleidsmakers en -uitvoerders op sommige punten van elkaar verschilden in de prioriteit die zij aan specifieke overwegingen hebben toegekend. Zo geven de beleidsmakers aan dat de voornaamste prioriteit was om de samenleving te beschermen tegen (de gevolgen van) radicalisering en rekrutering. De interne openbare orde en veiligheid binnen de inrichting, bijvoorbeeld ten aanzien van de manier waarop de gedetineerden zich tijdens detentie zouden gedragen, is voor hen geen overweging geweest bij de voorbereiding. Ook hebben zij niet overwogen hoe de gekozen beleidskoers – op de lange termijn – van invloed kan zijn op het radicaliseringspotentieel onder zowel de betrokken gedetineerden als hun achterban. De uitvoerende instanties, aan de andere kant, bevestigen dat het voorkomen van rekrutering, radicalisering en terroristische activiteit de belangrijkste doelstellingen zijn van het beleid maar stellen tegelijkertijd dat de interne veiligheid hoge prioriteit had bij de beleidsbepaling. Volgens hen was de onzekerheid over het gedrag van deze gedetineerden tijdens detentie een belangrijke overweging bij de verdere operationalisering van het beleid en zijn maatregelen getroffen om eventuele risico's te ondervangen. Mogelijk voortvloeiend uit deze discrepantie kennen verschillende partijen ook afwijkende functies toe aan verschillende instrumenten, waaronder het individueel regime. Zo stellen vertegenwoordigers van de P.I. Vught, die een belangrijke rol vervulden bij de beleidsontwikkeling, dat het individueel regime tot doel heeft de interne

veiligheid binnen de afdeling te waarborgen. Vertegenwoordigers van de NCTb en AIVD beschouwen het individueel regime echter niet als een interne veiligheidsmaatregel, maar gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten. Volgens deze beredenering is het individuele regime ingevoerd met het oog op de openbare orde en veiligheid in de samenleving, in plaats van met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting. Voor beide overwegingen geldt dat het regime tot doel heeft om gedetineerden ook onderling van elkaar te kunnen scheiden, maar de noodzaak hiervan wordt door de betrokken partijen op verschillende manieren uitgelegd. De discrepanties tussen de toegekende prioriteit aan het beheersrisico en de gepercipieerde functies van het individueel regime suggereren dat de problematiek rond de detentie van terroristen in de fase van de beleidvoorbereiding werd gezien als een maatschappelijk risico, en bij de operationalisering van het beleid (tevens) is vertaald naar een intern risico voor het gevangeniswezen.

Uit de beschrijving van het beleidsproces (hoofdstuk 2) werd duidelijk dat de ontwikkeling van het beleid onder hoge politiek-maatschappelijke druk tot stand is gekomen. De vraag rijst of en in hoeverre deze invloed reflecteert in de inhoud van de beleidstheorie. Uit de interviews met de beleidsmakers kan worden opgemaakt dat de politieke context is terug te zien in de intensiteit van de getroffen maatregelen. Onder de onzekere omstandigheden is ervoor gekozen het beleid zo controleerbaar mogelijk te houden. De uitvoerende partijen hebben zoals gezegd een belangrijke rol gespeeld bij de operationalisering van het beleid en hebben veel invloed uitgeoefend op het concretiseren van de doelstellingen en de te treffen maatregelen. Denkbaar is dat de verleende beleidsruimte ervoor heeft gezorgd dat de beleidstheorie een sterk gestandaardiseerd en beheersmatig karakter heeft gekregen. Hierbij is weinig ruimte gelaten voor resocialisatie en de-radicalisering van de gedetineerden, wat op geen enkel niveau (beleidvoorbereidend, beleidsmakend, en –uitvoerend) prioriteit had. Het resultaat van de beleidbepaling is een beleidstheorie die door alle betrokken partijen wordt ondersteund, maar deels door afzonderlijke partijen met verschillende redeneringen wordt onderbouwd.

Bij de procesevaluatie (Deel II) wordt bekeken het verloop van de beleidvoorbereiding ook gevolgen heeft gehad voor de implementatie van de terroristenafdeling. In het volgende hoofdstuk wordt echter eerst getoetst of de beleidstheorie inhoudelijk logisch en consistent is. Hierbij wordt bekeken hoe beleidstheorie zich verhoudt tot internationale en wetenschappelijke inzichten.

4 Toetsing van de beleidstheorie

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de beleidstheorie van de terroristenafdeling gereconstrueerd. Hierbij is beschreven welke doelstellingen zijn geformuleerd en met welke instrumenten deze doelstellingen dienen te worden bereikt. In het volgende hoofdstuk wordt de beleidstheorie geëvalueerd. Hiervoor worden de onderdelen uit de beleidstheorie getoetst aan bestaande kennis en wordt bekeken of de achterliggende aannames uit de beleidstheorie intern logisch en consistent zijn. Aan de hand van de planevaluatie kan worden bekeken of de terroristenafdeling in theorie in staat is om de beoogde doelen te bereiken.

Specifiek wordt de beleidstheorie in dit hoofdstuk afgezet tegen drie verschillende informatiebronnen. Ten eerste wordt bekeken in hoeverre de onderdelen van de beleidstheorie worden herkend in internationale theoretische inzichten omtrent de detentie van terroristen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van zowel ‘grijze’ documentatie als wetenschappelijke literatuur die specifiek zijn gericht op de betreffende problematiek. Ten tweede wordt onderzocht of de veronderstelde mechanismen die beoogd worden in werking te treden, ondersteuning vinden in relevante wetenschappelijke inzichten uit de sociale psychologie. Specifiek wordt bekeken of de veronderstelling dat geconcentreerde detentie geschikt is om verspreiding van radicaal gedachtegoed tegen te gaan, ondersteund wordt door wetenschappelijke kennis over de sociale processen die ten grondslag liggen aan de verspreiding van radicaal gedachtegoed. Ten derde wordt bekeken hoe de gekozen beleidsstrategie zich verhoudt tot ervaringen die in het buitenland met de detentie van terroristen is opgedaan. Hiermee wordt onderzocht welke onderdelen uit de beleidstheorie overeenkomen met of afwijken van de strategieën die in het buitenland worden gehanteerd.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 wordt de toegepaste methodologie toegelicht. Vervolgens wordt de beleidstheorie getoetst aan inzichten uit literatuur over de detentie van terroristen (paragraaf 4.3) en wetenschappelijke kennis over de verspreiding van radicaal gedachtegoed (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 wordt de gekozen beleidsstrategie vergeleken met de aanpak in andere Europese landen, en in paragraaf 4.6 worden de bevindingen besproken en staan implicaties voor de ondersteuning van de beleidstheorie centraal.

4.2 Toelichting op de toegepaste methodologie

Om de beleidstheorie te toetsen is een aantal methodologische stappen genomen, die hieronder verder worden toegelicht.

Stap 1. Bestudering van documentatie over terroristen in detentie.

Om te beginnen is bekeken wat internationaal bekend is over de problematiek rond de detentie van terroristen. Hiervoor is gezocht naar zowel grijze als wetenschappelijke internationale documentatie waarin dit thema wordt behandeld. Deze zoektocht leidde tot de conclusie dat er een enorme hoeveelheid publicaties op dit terrein is uitgebracht, wat de indruk kan wekken dat er veel gefundeerde kennis bestaat. Dit is echter niet noodzakelijk het geval. Veel auteurs wijzen erop dat de bestaande kennis over de onderliggende mechanismen die radicalisering tijdens detentie veroorzaken, uiterst schaars is.¹ Nieuwsberichtgeving en andere open bronnen publiceren vaak bevindingen zonder hier verantwoording over af te leggen. De achterliggende redenties zijn vaak niet te achterhalen of gebaseerd op waarnemingen door gevangenisautoriteiten of op secundaire bronnen, waardoor de geldigheid van de bevindingen onduidelijk blijft. Een groot deel van de beschikbare documentatie over radicalisering tijdens detentie bestaat zodoende uit nieuws- of open bronnen, die niet altijd even gevalideerde conclusies bieden.

Wetenschappelijke rapportages bieden vaak steviger fundering voor gevonden resultaten. De bevindingen in dergelijke rapporten zijn vaker gebaseerd op onderzoek en er is een aantal informatieve rapportages verschenen. Zo brachten de Quillam Foundation,² RAND,³ de 'Prisoner Radicalization Task Force',⁴ de International Crisis Group,⁵ de International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence⁶ en andere instituten een aantal omvangrijke rapporten uit die inzicht bieden in de aard van de dreiging en in de processen die aan de verspreiding van radicaal gedachtegoed bijdragen.

Ook de betere onderzoeksrapporten wijzen echter op het gebrek aan goede informatiebronnen en daarmee aan gefundeerde kennis over de onderliggende mechanismen tijdens detentie. Het risico op radicalisering en rekrutering tijdens detentie is lastig in te schatten, omdat moeilijk is te definiëren in welke gevallen daadwerkelijk sprake is van radicaliserende of terroristische activiteiten, en omdat gevangenis en gedetineerden voor onderzoekers doorgaans beperkt toegankelijk zijn. "Without greater access to security and prison authorities, and perhaps to the prisons themselves, it will remain impossible to quantify the extent of the problem", aldus RAND.⁷ Onderzoekers laten zich zodoende vaak terughoudend uit over hun bevindingen. Zo stellen veel auteurs dat er aanleidingen zichtbaar kunnen zijn die op radicalisering duiden, maar dat eenduidige bewijzen vaak ontbreken.⁸

Stap 2. Bestudering van gerelateerde kennis uit de sociale wetenschappen

Toen bleek dat specifieke kennis over de detentie van terroristen relatief schaars is, is verder gekeken of in gerelateerde vakgebieden relevante kennis bestaat. Specifiek zijn, op basis van wetenschappelijke publicaties in peer-reviewed journals, theorieën uit de

¹ Cilluffo & Saathoff (2006); Hannah et al. (2008)

² Brandon (2009)

³ Hannah et al. (2008)

⁴ Cilluffo & Saathoff (2006)

⁵ International Crisis Group (2007)

⁶ International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence [ICRS] (2010)

⁷ Hannah et al. (2008, p 49).

⁸ Zie o.a. Carlile (2006); International Crisis Group (2007).

sociale wetenschappen bestudeerd om inzicht te krijgen in de processen die zich bij geconcentreerde detentie kunnen voordoen.

Stap 3. Verzameling van aanvullende data

In toevoeging op de theoretische kennis is besloten om zelf aanvullende data te verzamelen. Specifiek zijn de volgende gegevens verzameld.

3a. Interviews met gedetineerden op de terroristenafdeling

Om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen voor de gedetineerden zijn interviews afgenomen met gedetineerden zelf, en met betrokken personeel op de afdeling. De gedetineerden is gevraagd naar hun perceptie van de afdeling, hun beleving van het regime, en naar de gepercipieerde invloed van het verblijf op de terroristenafdeling op hun sociale en psychologische welzijn. Het personeel is gevraagd naar hun beleving van het gedrag en eventuele mate van radicaliteit van de gedetineerden.

3b. Experimenten

Experimenten zijn uitgevoerd om te onderzoeken of de terroristenafdeling beïnvloedt hoe mensen aankijken tegen de afdeling en de betreffende gedetineerden. Specifiek zijn de experimenten ontwikkeld om te bekijken of mensen een gedetineerde anders gaan bekijken wanneer deze op een terroristenafdeling wordt geplaatst in plaats van in een reguliere gevangenis.

In totaal deden 88 psychologiestudenten van de Rijksuniversiteit Groningen mee aan dit experiment. De studenten werden voorafgaand aan een psychologiecursus in de collegezaal benaderd en verzocht een vragenlijst in te vullen. Na een korte introductie van het onderzoek kregen studenten een kort scenario te lezen. Het scenario beschreef een gedetineerde die tot 15 jaar gevangenisstraf werd veroordeeld wegens deelname aan een terroristische organisatie en vijfvoudige poging tot moord na het gooien van een handgranaat.⁹ Er bestonden vier versies van dit scenario, die van elkaar verschilden met betrekking tot de naam van de gedetineerde (Mohammed C. of Peter C.) en de afdeling waar hij werd geplaatst (terroristenafdeling of normale afdeling). Iedere student kreeg willekeurig één versie van het scenario te lezen. In de eerste versie moest Mohammed C. zijn straf uitzitten op een terroristenafdeling, in de tweede versie moest Mohammed C. naar een reguliere gevangenis. In de derde versie van het scenario werd Peter C. geplaatst op een terroristenafdeling, in de vierde versie zat Peter C. in een reguliere gevangenis. Na het lezen van het scenario werden studenten gevraagd naar hun opvattingen over a) de gedetineerde, en b) de afdeling waar hij werd geplaatst.

3c. Vragenlijsten¹⁰

In navolging van de experimenten zijn vragenlijsten afgenomen onder verschillende maatschappelijke groepen, om inzicht te krijgen in hoe derden tegen de (gedetineerden op de) terroristenafdeling aankijken. In totaal zijn 269 vragenlijsten afgenomen:

⁹ Het scenario in het experiment is gebaseerd op een bestaande zaak van een van de gedetineerden op de terroristenafdeling.

¹⁰ In Bijlage 3 zijn demografische kenmerken van de respondenten opgenomen en wordt een aantal relevante resultaten uit de vragenlijsten grafisch weergegeven.

- 46 vragenlijsten onder VMBO-scholieren.
- 106 vragenlijsten onder studenten van de RuG.
- 117 vragenlijsten onder gedetineerden.¹¹

De vragenlijsten begonnen met een korte introductie. Hierin werden drie gedetineerden beschreven, die ieder een moord hadden gepleegd en tot tien jaar gevangenisstraf waren veroordeeld. Het enige verschil tussen de gedetineerden was dat zij hun straf moesten uitzitten op verschillende afdelingen, die tevens kort werden beschreven. De eerste gedetineerde moest naar de EBI, de tweede gedetineerde naar de terroristenafdeling, en de derde gedetineerde werd geplaatst in een reguliere gevangenis. Na het lezen van deze beschrijvingen moesten respondenten aangeven in hoeverre zij het oneens (antwoordmogelijkheid 1) of eens (antwoordmogelijkheid 7) waren met stellingen over a) de drie gedetineerden, en b) de regimes waarin de gedetineerden moesten verblijven. Voorbeelden van stellingen over de gedetineerden zijn: *“Ik denk dat deze man een gevaar is voor de samenleving; Ik zou bang zijn als ik deze man op straat zou tegenkomen; Ik heb respect voor deze man.”* Voorbeelden van stellingen over de verschillende regimes zijn: *“Ik denk dat dit regime rechtvaardig is; Ik denk dat dit regime inhumaan is; Ik denk dat de gedetineerde thuishoort op deze afdeling.”* Door de respondenten per stelling een oordeel te laten geven over alle drie de beschreven gedetineerden, kan worden bekeken of de opvattingen van de respondenten over de gedetineerden worden beïnvloed door de afdeling waar de gedetineerden zijn geplaatst. Zo kan worden bekeken of de terroristenafdeling in vergelijking tot de twee andere afdelingen een stigmatiserende of stereotyperende werking heeft.

Stap 4. Verzameling van informatie over detentiestrategieën in het buitenland.

Tot slot is bekeken hoe de Nederlandse beleidsstrategie zich verhoudt tot praktijkervaringen die in het buitenland zijn opgedaan. Zo is informatie verzameld over de manier waarop omliggende landen omgaan met de detentie van terroristen. Hiervoor is beleidsdocumentatie van deze landen verzameld die is aangevuld met verschillende interviews met deskundigen (zie Bijlage 2) Daarnaast is een beroep gedaan op de kennis van de International Roundtable Conference. De Roundtable is een organisatie van directeuren uit het gevangeniswezen in West-Europese en Engelstalige landen. In aanvulling op de documentatie en om de bevindingen te kunnen verifiëren, is de leden van de Round Table gevraagd naar:

- a) de ervaring van het betreffende land met de detentie van terroristen;
- b) specifieke maatregelen die rond de arrestatie, vervolging en detentie van deze doelgroep zijn genomen;
- c) de gevoerde beleidsstrategie.

¹¹De scholieren waren afkomstig uit twee derdejaars VMBO-theorie klassen van een middelbare school in Deventer. De gedetineerden waren geplaatst in het Huis van Bewaring van drie verschillende P.I.'s in Nederland, te weten P.I. De Schie in Rotterdam, P.I. Over-Amstel (Bijlmerbajes), en P.I. Vught.

4.3 Informatiebron 1: Documentatie over terroristen in detentie

In deze paragraaf worden de onderdelen van de beleidstheorie getoetst aan inzichten uit documentatie over de problematiek rond de detentie van terroristen.

4.3.1 *Probleemdefinities en risicopercepties*

Uit de internationale documentatie komt duidelijk naar voren dat de detentie van terroristen in verschillende landen als een (potentieel) probleem wordt ervaren. De waargenomen risico's lijken voort te komen uit de perceptie dat de categorie 'terroristische' of politiek gemotiveerde gedetineerden substantieel afwijkt van 'reguliere' gedetineerden, waardoor nieuwe en specifieke probleemdefinities en doelstellingen voor deze doelgroep moeten worden gedefinieerd.¹² De aanwezigheid van terroristen in gevangenissen wordt vaak gezien als potentiële bedreiging van de openbare orde en veiligheid in de inrichting. Juist het feit dat gedetineerden met een politieke motivatie zichzelf niet als gewone criminelen beschouwen, biedt een voedingsbodem voor probleemgedrag. In een studie naar radicalisering binnen gevangenissen in vijftien verschillende landen beschrijft het International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR) de specifieke risico's die de detentie van terroristen met zich mee kan brengen. Vaak zijn deze gedetineerden van mening dat ze zijn bestraft wegens hun overtuigingen in plaats van hun daden, en dat derhalve de hen opgelegde straf onterecht is. In deze waargenomen onrechtvaardigheid zien ze een extra aanwijzing voor de legitimiteit van hun politieke strijd. Hun verblijf in detentie gebruiken zij vaak om bredere aanhang te verwerven en de strijd vanuit de gevangenis voort te zetten.¹³ Dit gaat aldus ICSR gepaard met een aantal typerende gedragingen. Zo komt het voor dat overtuigingsdaders weigeren mee te werken met de gevangenisautoriteiten, tijdens detentie de strategie en ideologie van hun beweging verder ontwikkelen, ondersteuners verwerven onder medegedetineerden, en proberen een bijdrage te leveren aan de gewelddadige strijd van hun organisatie. Bovendien, zo stelt de ICSR, genieten politiek gemotiveerde gedetineerden vaak de steun van een achterban die zich buiten de gevangensmuren bevindt en die, evenals de gedetineerden zelf, hun detentie niet als legitiem ervaren. Uit de internationale literatuur kan een aantal gepercipieerde risico's worden afgeleid dat specifiek wordt gerelateerd aan de aanwezigheid van ideologisch geradicaliseerde gedetineerden binnen gevangenissen.

Probleemdefinitie 1:

Radicalisering en rekrutering tijdens detentie

De voornaamste dreiging die internationaal wordt opgemerkt is het risico op radicalisering en rekrutering binnen gevangenissen. Vrijwel alle verhandelingen over de detentie van terroristen wijzen op de mogelijkheid dat radicaal gedachtegoed zich onder de gevangenispopulatie verspreidt en dat geradicaliseerde gedetineerden proberen hun medegedetineerden voor de heilige strijd te ronselen. De dreiging die in deze praktijken wordt waargenomen wordt in diverse publicaties expliciet geformuleerd. Zo opent het

¹² Zie bijvoorbeeld ICSR (2010); Hannah et al. (2008).

¹³ ICSR (2010).

onderzoeksrapport 'Out of the Shadows'¹⁴ door te stellen dat “the potential for radicalization of prison inmates in the United States poses a threat of *unknown magnitude* [italics added] to the national security of the U.S” (p i). Ook de AIVD stelt in 2002 in een rapport over rekrutering dat Nederlandse gevangenen populaire locaties zijn voor *mujahedeem* om potentiële rekruten te werven voor de jihad. “Rekruteurs tonen zich opmerkelijk actief in de richting van de huidige gevangenispopulatie”, aldus de AIVD.¹⁵

Om het argument dat radicalisering tijdens detentie plaats vindt te staven worden vaak twee maatgevende voorbeelden aangehaald. Het eerste en waarschijnlijk meest vooraanstaande voorbeeld van extremisme tijdens detentie is Sayid Qutb, een van de filosofische grondleggers van het huidige radicale islamisme en ideologische voorvader van terroristische organisaties als Al-Qaeda en Hamas. Qutb publiceerde een belangrijk radicaal manifest tijdens zijn gevangenschap in het door President Nasser geregeerde Egypte van de jaren 1960. *Milestones* wordt nog steeds gezien als een belangrijke inspiratiebron voor jonge, ontevreden moslims die hun toevlucht zoeken in conservatieve en radicale interpretaties van de Islam. Door zijn lange gevangenisstraf en executie in 1966 ging Qutb als martelaar de geschiedenis in.¹⁶ Het tweede en meer recente voorbeeld waar vaak naar verwezen wordt is Richard Reid alias 'the Shoe Bomber'. Reid, die in 2001 een mislukte poging deed een bom tot ontploffing te brengen op een American Airlines vlucht van Parijs naar Miami, lijkt te zijn geradicaliseerd terwijl hij in Groot Brittannië een gevangenisstraf uitzat.¹⁷ Reid lijkt zich tijdens zijn detentie in de islam te hebben verdiept, waarna hij na zijn vrijlating in aanraking kwam met radicale personen die hem tot het plegen van terrorisme zouden hebben aangezet.

Probleemdefinitie2:

Vorbereidingen van aanslagen

Het verblijf van terroristen binnen gevangenen brengt nieuwe risico's met zich mee, die gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van radicaal gedachtegoed onder gedetineerden. Zo wordt in de literatuur gewezen op de mogelijkheid dat gedetineerden terroristische activiteiten proberen te ondernemen. De Central Intelligence Agency (CIA) bracht in 2002 een rapport uit waarin werd gewezen op de dreiging die terroristen in gevangenen vormen. De CIA concludeerde, op basis van ervaringen met gedetineerden in Guantanamo Bay en andere gevangenen, dat terroristische organisaties als Al-Qaeda en Hamas hun terroristische activiteiten zonder moeite vanuit de gevangenis konden voortzetten. Niet alleen zouden de organisaties actief in gevangenen rekruteren, ook zouden zij in staat zijn zich binnen gevangenen te organiseren en netwerken op te bouwen om terroristische activiteiten te coördineren. De vrees dat terroristische organisaties in gevangenen hun organisatorische structuur weten te behouden en via

¹⁴ Cillufo & Saathoff (2007). Het rapport 'Out of the Shadows' is samengesteld door de 'Prisoner Radicalization Taskforce', waarin onderzoekers van de George Washington University Homeland Security Policy Institute (HSP.I.) en de Critical Incident Analysis Group (CIAG) zijn opgenomen.

¹⁵ AIVD (2002: 19).

¹⁶ Kepel, (2002; 2006); Hannah et al. (2008); Brandon (2009).

¹⁷ CIA, (2002); Hannah et al., (2008); Rice-Oxley, (2008)

externe contacten de coördinatie van terroristisch geweld kunnen blijven voortzetten, wordt in verschillende publicaties geuit.¹⁸

Probleemdefinitie 3:

Netwerkverstrengeling met criminele circuits

Tot slot wordt vaak gewezen op de mogelijkheid dat overlap ontstaat tussen terroristische netwerken en 'reguliere' criminele netwerken. Er wordt een groot risico gezien in de contacten tussen ideologisch geïnspireerde en gemotiveerde gedetineerden enerzijds, en reguliere criminelen anderzijds. Terroristen zouden deze contacten kunnen gebruiken om professionelere en in potentie omvangrijkere aanslagen voor te bereiden. De ICSR stelt dat het risico op netwerkverstrengeling een belangrijke probleemdefinitie is die ten grondslag ligt aan de vraag of terroristen geconcentreerd of verspreid dienen worden gedetineerd.¹⁹

4.3.2 Veronderstelde oorzaken

Het feit dat de aanwezigheid van geradicaliseerde gedetineerden als een potentiële dreiging wordt gezien, roept vragen op over de sociale processen die verondersteld worden ten grondslag te liggen aan de aanwezigheid en verspreiding van radicaal gedachtegoed in gevangenissen. Ook hier lijkt op veel punten overeenstemming onder auteurs te bestaan. De overbevolking van moslims in detentiecentra wordt vaak genoemd als belangrijke sociologische grondslag. Zeker in Europa, zoals in Frankrijk en Groot-Brittannië, nemen moslims een omvangrijk aandeel van de gevangenispopulatie in.²⁰ Ook in Nederland, waar moslims slechts zes procent van de totale bevolking beslaan, indiceert 20 procent van de gevangenispopulatie zichzelf als moslim.²¹ Deze oververtegenwoordiging van moslims maken van gevangenissen een vruchtbare voedingsbodem voor radicalisering. Brandon onderzocht voor de Quillam Foundation de factoren die aan de verspreiding van radicaal gedachtegoed in gevangenissen ten grondslag liggen. Op basis van documenten en verklaringen afkomstig van gedetineerde (extremistische) moslims definieert hij zogenaamde 'pull' en 'push' factoren, die enerzijds maken dat radicaal gedachtegoed aantrekkelijk wordt voor gedetineerden, en anderzijds dat gedetineerden naar radicale ideologieën worden gedreven.²² Deze verdeling wordt impliciet in veel documentatie ten aanzien van de detentie van terroristen aangehouden, en vormt daarom de basis van de komende twee subsecties waarin de veronderstelde oorzaken van radicalisering tijdens detentie worden beschreven.

¹⁸ Gerwehr & Daly (2006); Hannah et al (2008); Lefkowitz (2008)

¹⁹ ICSR (2010). P 26.

²⁰ Smith (2004); Cillufo & Saathoff (2006); Lefkowitz (2008); Moore (2008)

²¹ Demant, Maussen & Rath (2007)

²² Brandon (2009).

4.3.2.1 'Pull' factoren

Brandon definieert 'pull' factoren die beschrijven hoe gedetineerden naar radicale ideologieën 'getrokken' kunnen worden. Extremistische medegedetineerden spelen vaak een belangrijke rol in deze aantrekkingskracht van radicale ideologieën.

Rekrutering

Voor veel moslims is het verrichten van *dawa*, het uitdragen van islamistisch gedachtegoed, een heilige dan wel persoonlijke plicht. In tegenstelling tot nationalistische of extreem-rechtse extremisten, vinden extremistische moslims het vaak belangrijk om hun (radicale) gedachtegoed aan anderen over te dragen.²³ Deze plicht tot het verrichten van *dawa* impliceert ten eerste dat extremisten die contacten leggen met medegedetineerden, dat niet noodzakelijk doen met het doel hen te rekruteren. Gezochte toenadering kan ook voortkomen uit sociale betrokkenheid of *dawa* en hoeft zodoende niet altijd alarmerend te zijn. Tegelijkertijd geldt dat ook radicale moslims *dawa*-plicht hebben, waardoor het risico op verspreiding van radicaal gedachtegoed toeneemt. Bovendien wordt verondersteld dat gedetineerden kwetsbaar zijn voor beïnvloeding. Ze zijn vaak sociaal en maatschappelijk geïsoleerd, gedesillusioneerd door de samenleving en komen frequent in aanraking met agressie, waardoor ze ontvankelijk raken voor de beïnvloeding van derden.²⁴ Brandon concludeert dat extremistische moslims op verschillende wijze actief toenadering zoeken tot kwetsbare, potentiële rekruten. Vaak leggen ze contact met nieuwe moslimgedetineerden en bieden hen sociale en emotionele steun aan of proberen hen bij een groep te betrekken. Ook de CIA benadrukt dat terroristische organisaties dankbaar gebruik maken van deze kwetsbaarheid en de gevangenispopulatie beschouwen als een kweekvijver waarbinnen radicaal gedachtegoed zich kan verspreiden en waaruit potentiële kandidaten voor het plegen van terroristische aanslagen gerekruteerd kunnen worden.²⁵

Charismatisch leiderschap

Vaak wordt geconstateerd dat charismatische, radicale gevangenisimams een belangrijke rol spelen in de verspreiding van radicaal gedachtegoed.²⁶ Gebrek aan religieuze kennis en taal- en cultuurbarrières maken het voor gevangenisautoriteiten vaak lastig te controleren in hoeverre imams radicale of gematigde interpretaties van de Islam verkondigen. Ook gedetineerden die tijdens detentie toevlucht zoeken tot een religie zijn niet altijd in staat de radicaliteit van verkondigde interpretaties in te schatten, waardoor ze ontvankelijk zijn voor de interpretatie van de imam. In veel landen bestaat een tekort aan geïnstitutionaliseerde gevangenisimams om moslims te begeleiden. De afwezigheid van een imam biedt radicale gedetineerden de mogelijkheid een religieuze autoriteit binnen de gevangenis te worden en als zodanig ongehinderd hun radicale gedachtegoed te verspreiden.²⁷ Veel auteurs pleiten dan ook voor institutionalisering van getrainde en

²³ Hannah et al.(2008)

²⁴ Cuthbertson (2004); Cilluffo, Cardash & Whitehead (2007)

²⁵ CIA (2002).

²⁶ Hamm (2007); Hannah et al.(2008); Lefkowitz (2008); Brandon, (2009)

²⁷ Cuthberston (2004); Carlile (2006)

gescreende gevangenisimams, die een belangrijke rol kunnen vervullen in het beperken van (verdere) radicalisering tijdens detentie.²⁸

Bendevorming

De ontstane cultuur rond bendevorming in gevangnissen wordt als een belangrijke ‘pull’ factor in de verspreiding van extremisme beschouwd. In veel landen, waaronder Amerika, vormen etnische of religieus gesegregeerde, gewelddadige bendes een belangrijke bedreiging voor de veiligheid van individuele gedetineerden. Om zich te beschermen tegen deze bendes zijn gedetineerden vaak gedwongen zich bij een groep van hun eigen etniciteit of religie aan te sluiten. Groepslidmaatschap biedt als zodanig bescherming tegen rivaliserende bendes, maar vergroot tegelijkertijd de macht van extremistische gedetineerden.²⁹ Terroristische organisaties zouden deze afhankelijkheid van groepen uitbuiten door kwetsbare gedetineerden te rekruteren voor radicale groepen en hen te prepareren voor terroristische praktijken na detentie.

4.3.2.2 ‘Push’ factoren

Brandon onderscheidt tevens ‘push’ factoren die zorgen dat gedetineerden naar radicaal gedachtegoed of extremistische ideologieën worden gedreven. Door omstandigheden kunnen gedetineerden ontvankelijk raken voor radicalisering. Brandon beschouwt onder andere zingeving, onveiligheid, en onrechtvaardigheid als ‘push’ factoren voor radicalisering tijdens detentie.

Zingeving en persoonlijke behoeften

Een belangrijke ‘push’ factor is de emotionele druk die inherent is aan het gevangenisbestaan. Gevangenschap brengt veelal sociale isolatie, verveling, verlies van controle en verlies van contact met familie en vrienden met zich mee, wat belangrijke consequenties voor het sociale en psychologische welzijn van de gedetineerden met zich mee kan brengen. Het komt voor dat gedetineerden toevlucht zoeken bij een religieuze leidraad die zingeving en richting aan hun leven biedt.³⁰ Vaak sluiten zij zich in dat geval aan bij groepen met dezelfde religieuze overtuiging. Door het contact met gelijkgestemden kunnen zij worden gesterkt in hun religieuze overtuiging, waardoor zij ontvankelijk kunnen raken voor religieuze radicalisering.

Gevoelens van onveiligheid

Gevoelens van onveiligheid kunnen volgens Brandon een belangrijke rol spelen in de verspreiding van radicalisering. Veel gedetineerden, zo stelt hij, staan onder zware psychische druk. Ze voelen zich onveilig en kunnen om sociale of emotionele redenen bescherming zoeken bij groepen of bendes. Psychische druk en de angst voor vijandigheid of geweld kunnen gedetineerden dus in de armen van extremistische medegedetineerden drijven en hen kwetsbaar maken voor radicaliserende beïnvloeding.

²⁸ Hannah (2008); Lefkowitz (2008); Rice-Oxley (2008)

²⁹ Cilluffo & Saathoff (2007); Hamm (2007); Lefkowitz (2008); Brandon (2009)

³⁰ Brandon (2009)

In verschillende landen, waaronder Amerika, dragen benedevorming en gerelateerd geweld bij aan psychische druk en gevoelens van onveiligheid onder gedetineerden.³¹

(Waargenomen) onrechtvaardigheid

In het radicaliseringsproces is de *perceptie* van mensen een cruciale factor.³² Gedetineerden die de staat wantrouwen en van mening zijn dat ze onrechtvaardig worden behandeld, of die onrechtvaardige behandeling nu realistisch is of niet, zullen enkel gesterkt worden in hun overtuiging dat de staat een onbetrouwbare en discriminerende institutie is.³³ Ook Van den Bos, Loseman en Doosje concluderen dat gevoelens van onrechtvaardigheid een belangrijke rol spelen in radicalisering. Jongeren die het gevoel hebben dat zij of hun groep onrechtmatig worden achtergesteld ten opzichte van andere groepen, kunnen positiever ten aanzien van radicaal gedachtegoed komen te staan.³⁴ Gedetineerden kunnen waargenomen onrechtvaardigheid interpreteren als het resultaat van discriminerend overheidsbeleid. Als reactie kunnen ze sterkere afkeer tegen de autoriteiten of de overheid ontwikkelen, waardoor het risico op radicalisering toeneemt.³⁵

4.3.3 Veronderstelde beleidsalternatieven

De discussie over hoe de detentie van terroristen dient te worden georganiseerd centreert zich in de (inter)nationale documentatie rond de vraag of een strategie van geconcentreerde of verspreide detentie moet worden gevoerd. Hoewel in de documentatie veel overeenstemming bestaat over zowel de gepercipieerde risico's als de veronderstelde oorzaken van deze risico's, moet worden geconstateerd dat er ten aanzien van de potentiële beleidsstrategieën weinig consensus lijkt te bestaan.

De meeste auteurs vellen geen expliciet oordeel over de vraag of terroristen bij elkaar moeten worden geplaatst of juist van elkaar moeten worden afgezonderd, maar beperken zich tot het formuleren van de voor- en nadelen van beide mogelijkheden.³⁶ In een aantal gevallen passen auteurs echter minder nuance toe in hun overwegingen en nemen stellig positie in voor of tegen één van beide mogelijkheden. Zo pleit de CIA³⁷ nadrukkelijk voor geconcentreerde detentie. Om verdere radicalisering en rekrutering onder medegedetineerden te voorkomen, zo stelt de CIA, is het van belang gedetineerden met gespecialiseerde terroristische kennis of autoriteit vroegtijdig te identificeren en te isoleren. Door invloedrijke personen het contact met medegedetineerden te ontzeggen zou hun autoriteit worden ondermijnd en leidinggevend vermogen worden ingeperkt, waardoor rellen, opstanden, en verdere coördinatie van terroristische praktijken kunnen worden beperkt. Door terroristen op aparte afdelingen onder te brengen kan worden voorkomen dat zij in een brede populatie potentiële rekruten worden geplaatst, en de expertise van 'reguliere' criminelen gebruiken om terroristische activiteiten voor te

³¹ Ibid.

³² Veldhuis & Staun (2009).

³³ Brandon (2009).

³⁴ Van den Bos, Loseman en Doosje (2009)

³⁵ Brandon, (2009)

³⁶ Zie bijvoorbeeld Hannah et al. (2008).

³⁷ CIA (2002). Terrorists: Recruiting and operating behind bars. Available at <http://www.fas.org/irp/cia/product/ctc082002.pdf>

bereiden.³⁸ Een ander argument vóór geconcentreerde detentie is gelegen in het pragmatische voordeel dat extra beveiligingsmaatregelen en personeelstrainingen slechts op een beperkt aantal locaties moeten worden toegepast, en dat een controleerbare detentiesituatie ontstaat.³⁹

Andere auteurs pleiten stellig *tegen* de geconcentreerde detentie van terroristen. Hier worden vaak twee argumenten voor aangevoerd. Ten eerste wordt gewezen op risico's voor de orde en veiligheid binnen de inrichting. Het bij elkaar plaatsen van gelijkgestemde terroristen vergroot het risico op terroristische activiteiten en versteviging van radicaal gedachtegoed. Terroristische organisaties zijn op aparte afdelingen mogelijk in staat zich te hergroeperen en hun organisatiestructuren te behouden, waardoor ze hun terroristische praktijken kunnen voortzetten.⁴⁰ Ook kunnen onsamenvangende groepjes radicale gedetineerden op aparte terroristenafdelingen veranderen in solide, georganiseerde netwerken.⁴¹ Daarnaast wijst Brandon op mogelijke ongewenste gevolgen wanneer terroristen min of meer geïsoleerd worden gedetineerd. Isolatie kan negatieve gevolgen voor de gezondheid van gedetineerden hebben. Door contactmogelijkheden met medegedetineerden te beperken, zo stelt Brandon, komen geradicaliseerden bovendien niet met nieuwe ideeën en opvattingen in aanraking waardoor er weinig kans bestaat dat zij van gedachten veranderen.⁴²

Ten tweede wordt gewezen op ongewenste neveneffecten voor de openbare orde en veiligheid in de samenleving. Het toepassen van bijzonder detentiebeleid op een specifieke categorie gedetineerden zou mogelijk onder gelijkgezinden buiten de terroristenafdeling (onder reguliere gedetineerden of in de samenleving) tot verdere radicalisering en onrust kunnen leiden. Mede om deze reden adviseerde de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), die was verzocht een advies uit te brengen ten aanzien van de bijzondere opvang van terroristen, de terroristenafdeling niet in te voeren. De Raad stelde dat een apart regime voor terroristen zijn doel voorbij schiet gezien het risico dat de betrokken gedetineerden aanzien en extra status verwerven en verharderen in hun opvattingen.⁴³ De RSJ waarschuwde dat het aparte detentieregime kan worden opgevat als discriminatie en mogelijk leidt tot verdere radicalisering onder de betrokken gedetineerden en hun achterban. Het feit dat plaatsing in de verzwaarde detentieomstandigheden op de terroristenafdeling bovendien geschiedt op basis van een algemeen criterium – verdenking of veroordeling wegens terrorisme – in plaats van op basis van individuele overweging, zou eventuele gepercipieerde discriminatie slechts verder voeden, aldus de Raad. Ook andere auteurs waarschuwen voor het maatschappelijk signaal dat uitgaat van speciaal detentiebeleid dat wordt toegepast op gedetineerden met een terroristische achtergrond. Het ontstaan van aparte terroristenafdelingen zou kunnen leiden tot beschuldigingen van racisme en

³⁸ Zie bijvoorbeeld Brandon (2009); Ciluffo & Saathoff (2006); Hannah et al. (2008).

³⁹ Hannah et al. (2008).

⁴⁰ ICSR (2010).

⁴¹ Hannah et al. (2008), p.52.

⁴² Brandon (2009).

⁴³ RSJ (2006).

mishandeling.⁴⁴ “Muslims will say it is a European Guantanamo”, aldus terrorismedeskundige Peter Neumann.⁴⁵

4.3.3 Doelstellingen en instrumenten

Ten aanzien van de doelstellingen die bij de detentie van terroristen dienen te worden bereikt wordt in de internationale literatuur veel nadruk gelegd op het belang van de-radicalisering en *disengagement*.⁴⁶ Naast het voorkomen van de eerder besproken gepercipieerde risico's zoals het voorkomen van radicalisering en terrorisme, dient de detentie van terroristen volgens veel auteurs gericht zijn op het veranderen van het gedrag en/of gedachtegoed van de gedetineerde, en op zijn terugkeer in de samenleving. In diverse documenten wordt gewezen op de sleutelrol die gevangenen kunnen spelen in de strijd tegen terrorisme, omdat ze de mogelijkheid bieden in contact te treden met terroristen en pogingen te doen hun denkbeelden te beïnvloeden.⁴⁷ Om dit te bereiken wordt het noodzakelijk geacht initiatieven en programma's te implementeren die de-radicalisering en uittreding aanmoedigen. Hierbij wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen de-radicalisering en uittreding op collectief niveau en individueel niveau.⁴⁸

Collectieve de-radicalisering

Wanneer zowel terroristische leiders als een groot deel van hun volgelingen zijn gedetineerd ontstaan mogelijkheden om collectieve de-radicalisering aan te moedigen.⁴⁹ Collectieve de-radicalisering vindt plaats wanneer volledige groepen de gewelddadige strijd achter zich laten, waardoor terroristische organisaties ophouden te bestaan.⁵⁰ Een aantal auteurs pleit ervoor dat de-radicaliseringsprogramma's worden ontwikkeld en geïnstitutionaliseerd om deze doelstelling te bereiken. Uit het ICSR-rapport, waarin onder meer wordt gekeken naar de omstandigheden waaronder dergelijke programma's effectief kunnen zijn, blijkt dat terroristische leiders een cruciale rol spelen in collectieve de-radicaliseringsprocessen. Programma's die zijn gericht op collectieve de-radicalisering zijn voornamelijk schaars en hun succes hangt voor een belangrijk deel af van de mate waarin een duidelijke organisatiestructuur en sterk leiderschap aanwezig is.⁵¹ Het ICSR stelt dat de opvattingen van de leiders een belangrijk onderdeel moeten zijn van pogingen om collectieve de-radicalisering te bewerkstelligen, vanwege de invloed die leiders uitoefenen op het de-radicaliseringsproces van de afzonderlijke leden. Overheden kunnen bijdragen aan collectieve de-radicalisering door in gevallen waarin potentieel succes wordt verondersteld een proces van hervorming en dialoog te faciliteren en ondersteunen, aldus ICSR. Middelen die kunnen worden ingezet om gedetineerden aan te moedigen aan de-radicaliseringsprogramma's deel te nemen en hun prestaties te belonen, zijn onder meer gelegen in versoepeling van dagelijkse regimes en aanbieden van comfortabeler

⁴⁴ O.a. Brandon (2009).

⁴⁵ In Rice-Oxley (2008).

⁴⁶ Het begrip *disengagement* kan worden vertaald als uittreding, waarbij iemand een radicale beweging achter zich laat. Demant, Slootman, Tillie & Buijs (2008).

⁴⁷ O.a. Hannah et al. (2008); (ICG, 2007).

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld ICSR, (2010); Bjørgo & Horgan, (2008).

⁴⁹ ICSR (2010).

⁵⁰ Bjørgo & Horgan (2009).

⁵¹ ICSR (2010).

detentieomstandigheden. Tevens is nazorg voor gedetineerden die na het doorlopen van een programma in vrijheid worden gesteld van belang om het succes van deze programma's te waarborgen, aldus het ICSR.⁵²

Individuele de-radicalisering

Tevens dient tijdens het verblijf van terroristen in detentie te worden geïnvesteerd in pogingen om individuele gedetineerden ervan te overtuigen geweld af te zweren en hun organisatie te verlaten, en om hen te helpen in de samenleving te re-integreren.⁵³ Het onderscheid tussen 'push' en 'pull' factoren dat wordt gemaakt ten aanzien van de oorzaken van radicalisering, wordt in de literatuur ook regelmatig toegepast op de oorzaken van *de-radicalisering*. Zo beschouwen Bjørgo en Horgan 'push' factoren als negatieve sociale omstandigheden die het voor individuele leden onaantrekkelijk maken om aangesloten te blijven bij een terroristische beweging, en 'pull' factoren als positieve omstandigheden die een aantrekkelijk alternatief bieden voor een terroristische organisatie.⁵⁴ Programma's voor individuele de-radicalisering tijdens detentie moeten volgens het ICSR inspelen op deze 'push' en 'pull' factoren. Zo moeten beroepsopleidingen worden aangeboden in combinatie met ideologische en/of religieuze 'omscholing', en dient aandacht te worden besteed aan de sociale en psychologische behoeften van individuele gedetineerden. Het is van belang om gedetineerden zorgvuldig voor te bereiden op de transitie van de gevangenis naar de maatschappij en te zorgen dat zij na detentie een nieuw bestaan en sociaal netwerk kunnen opbouwen, om recidive en terugkeer naar extremisme te voorkomen.⁵⁵

4.3.4 Conclusie informatiebron 1

In de voorliggende paragraaf wordt per programmaonderdeel bekeken in hoeverre overeenstemming bestaat tussen de onderliggende veronderstellingen van de beleidsmakers enerzijds, en relevante inzichten uit internationale documentatie anderzijds. Hiermee wordt bekeken of de onderdelen van de beleidstheorie worden gerechtvaardigd door bestaande inzichten.

Probleemdefinities en risicopercepties

Ten aanzien van de probleemdefinities en risicopercepties wordt geconstateerd dat alle risico's die door de Nederlandse beleidsmakers worden geformuleerd, in meer of mindere mate door internationale literatuur worden ondersteund. De belangrijkste probleemdefinitie uit de beleidstheorie is het risico op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed tijdens detentie. Dit gepercipieerde risico komt ook in de internationale documentatie duidelijk naar voren. Uit de interviews en documentatie blijkt dat zowel in binnen- als buitenland rekening werd gehouden met de mogelijkheid dat geradicaliseerde gedetineerden invloed proberen uit te oefenen op medegedetineerden en ervoor zorgen dat ook zij gaan radicaliseren of deelnemen aan terroristische activiteiten. De beleidsmakers constateerden na oriëntatie op inzichten uit het buitenland dat

⁵² Ibid., p46.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Bjørgo & Horgan (2009).

⁵⁵ ICSR (2010). P. 57.

rekrutering en radicalisering in nabijgelegen landen als Groot-Brittannië, Spanje en Frankrijk als een probleem werd ervaren, maar dat er tegelijkertijd grote verschillen tussen deze landen bestaan. In verhouding tot het buitenland is de populatie (potentieel) geradicaliseerde gedetineerden in Nederland erg klein.⁵⁶ Er is de afgelopen jaren slechts een handjevol personen wegens terrorisme vervolgd. Echter werd verondersteld dat de doelgroep mogelijk zou groeien en dat daarmee het risico op rekrutering tijdens detentie zou toenemen. De beleidsmakers geven aan dat naar aanleiding van indicaties dat gedetineerde terroristen zich in het buitenland met rekruteringspraktijken bezig hielden werd verondersteld dat deze categorie gedetineerden in Nederland mogelijk hetzelfde gedrag zou vertonen. Toen inderdaad geluiden opgingen dat ook in Nederlandse detentiecentra pogingen tot werving waren gedaan werd deze veronderstelling bevestigd. Dat het risico op verspreiding van radicaal gedachtegoed en rekrutering is vertaald naar de centrale doelstelling van de terroristenafdeling vindt zodoende ondersteuning in inzichten uit het buitenland.

De tweede probleemdefinitie uit de beleidstheorie is het risico op (voorbereiding van) terroristische activiteiten tijdens detentie. Het risico op terroristische activiteit staat niet centraal in de beleidstheorie, maar wordt gezien als neveneffect van het geconcentreerde detentiemodel. In de buitenlandse literatuur neemt dit risico echter *wel* een centrale positie in de discussie over de detentie van terroristen in. Een verklaring voor deze discrepantie is mogelijk gelegen in verschillen in aard en omvang van de terreurdreiging in Nederland en het buitenland. Het gepercipieerde risico op terroristische dreiging vanuit gevangenen wordt in internationale literatuur vaak gevoed door de waarneming dat concrete, gestructureerde terreurorganisaties zich in gevangenen bevinden. Zo onderzochten de CIA, de International Crisis Group en Hamm de aanwezigheid van terreurorganisaties die in meer of mindere mate organisatorisch gestructureerd zijn, zoals Hamas en Jemaah islamiyah, en concludeerden dat deze organisaties actief ronselen onder gedetineerden en vanuit de gevangenis terroristische activiteiten coördineren. De geïnterviewde beleidsmakers schatten de kans echter zeer gering dat het rekruteringspraktijken zich in Nederland op dergelijke schaal zouden voordoen. Verondersteld wordt dat zich in Nederlandse gevangenen geen terreurbewegingen bevinden van vergelijkbare structuur en omvang als Hamas of Jemaah islamiyah. In 2008 oordeelde het Gerechtshof dat de Hofstadgroep, een vermeende terroristische organisatie, niet als zodanig kon worden beschouwd.⁵⁷ Het Hof oordeelde dat, als er überhaupt een gestructureerd en duurzaam samenwerkingsverband bestond, niet kon worden aangetoond dat de groep een terroristisch oogmerk had. In februari 2010 vernietigde de Hoge Raad de uitspraak van het Gerechtshof. De Hoge Raad oordeelde dat het hof te strakke regels heeft gehanteerd om deelname aan een terroristische organisatie te bewijzen. Het gerechtshof Amsterdam zal de zaken ten aanzien van de gegeven vrijspraken opnieuw moeten onderzoeken.⁵⁸ Gestructureerde organisaties die een coherente ideologie uitdragen en concrete doelstellingen en methoden hebben geformuleerd, zijn waarschijnlijk effectiever in hun werving- en terroristische activiteiten dan de onafhankelijke individuen in Nederland. Bij de ontwikkeling van de beleidstheorie namen

⁵⁶ ICSR (2010), P. 17.

⁵⁷ Gerechtshof 's-Gravenhage 12 januari 2008, *LJN* BC4171.

⁵⁸ Hoge Raad der Nederlanden 2 februari 2010, *LJN*: BK5193.

de beleidsmakers zodoende in overweging dat het in het buitenland gepercipieerde risico op terroristische activiteiten niet zonder meer is door te trekken naar de Nederlandse context. Tegelijkertijd overwogen zij echter dat het risico op terroristische activiteiten toeneemt naarmate meer terroristen bij elkaar op de afdeling worden geplaatst, en zodoende niet volledig kan worden genegeerd.⁵⁹ Als gevolg is de relevante probleemdefinitie niet opgenomen als centrale doelstelling, maar vertaald naar de eerste neven doelstelling in de beleidstheorie. Het gepercipieerde risico wordt zodoende erkend in de documentatie.

De derde probleemdefinitie uit de beleidstheorie is het risico op intensivering van radicaal gedachtegoed tijdens detentie. Dit risico hangt nauw samen met de twee eerder vermelde probleemdefinities, het risico op rekrutering en terroristisch gedrag, en wordt door beleidsmakers gezien als tweede neven effect van het gekozen beleidsinstrument. Door gedetineerden bij elkaar te plaatsen zou radicaal gedachtegoed niet worden tegengesproken en krijgt het de kans verder te ontwikkelen en te intensiveren. Deze probleemdefinitie wordt in de internationale literatuur niet expliciet als apart risico beschreven, maar wordt vaak in verband gebracht met de verspreiding van radicalisering en de aanwezigheid van terroristische organisaties in gevangenissen. Hannah en collega's ondersteunen expliciet de veronderstelling dat het risico op intensivering van radicale netwerken en gedachtegoed een neven effect is van geconcentreerde detentie.⁶⁰ Hoewel minder expliciet dan de twee voorgaande probleemdefinities, wordt derhalve ook de tweede neven doelstelling uit de beleidstheorie herkend in internationale documentatie.

Veronderstelde oorzaken

De beleidsmakers maakten duidelijk dat in de aanloop naar de terroristenafdeling geen uitgebreid gedragskundig onderzoek is gedaan om hun veronderstellingen over de oorzaken van radicalisering tijdens detentie te toetsen. Tevens waren geen studies beschikbaar waarin deze processen empirisch worden onderzocht. Op basis van theoretisch expertise op het gebied van radicalisering hebben de beleidsmakers echter wel degelijk bepaalde aannames ontwikkeld over hoe deze processen verlopen. Deze aannames worden in de beleidsdocumentatie niet geëxpliciteerd noch theoretisch of empirisch onderbouwd, maar zijn op basis van interviews gereconstrueerd. Een aantal oorzaken dat door de beleidsmakers relevant wordt geacht is terug te vinden in internationale literatuur. Zo wijzen zowel de beleidsmakers als internationale publicaties op gevoelens van onrechtvaardigheid, ontvankelijkheid voor beïnvloeding, en charismatisch leiderschap.

Daarnaast komt uit de internationale documentatie echter nog een aantal andere oorzaken naar voren, dat door de beleidsmakers niet wordt genoemd. Voorbeelden zijn gevoelens van onveiligheid, psychische druk, bendevoering, en gepercipieerde discriminatie. Dergelijke factoren kunnen ook onder Nederlandse gedetineerden voorkomen. Ook hier staan gedetineerden onder emotionele en psychische druk en ervaren zij bijbehorende klachten tijdens insluiting.⁶¹ Een gevangenisregime waarbinnen gedetineerden weinig

⁵⁹ Interview met vertegenwoordigers van de NCTb, 19 maart 2010.

⁶⁰ Hannah et al., (2008).

⁶¹ Van Koppen, Hessing, Merckelbach & Crombag (2002)

invloed op hun verblijf kunnen uitoefenen, dat weinig veiligheid biedt en de fysieke en sociale bewegingsvrijheid beperkt (bijvoorbeeld ten aanzien van sociale interacties met personeel of medege-detineerden), heeft vaak negatieve uitwerking op de psychische toestand van de gedetineerden.⁶² Zo gaven Beperkt Gemeenschapsgeschiedte Gedetineerden (BGG) en gedetineerden binnen de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in de P.I. Vught aan in hoge mate aanhoudende psychische belasting te ervaren, ondanks dat deze psychische belasting niet was terug te vinden in het stresshormoon cortisol.⁶³ Echter moet worden gesteld dat psychische of emotionele problemen van gedetineerden niet altijd worden veroorzaakt door de aard van de detentie. Gedetineerden brengen vaak problemen van buiten, zoals verslavingen of psychische stoornissen, mee de gevangenis in.⁶⁴

Desgevraagd stellen de vertegenwoordigers van zowel DJI, de P.I. Vught als de NCTb en AIVD dat het ontbreken van deze factoren in de beleidstheorie grotendeels kan worden verklaard door institutionele en sociale verschillen tussen detentieomstandigheden in Nederland en het buitenland. In verhouding tot het buitenland is het Nederlandse detentieklimaat aldus de geïnterviewden relatief mild. Zo ligt in Nederland sterke nadruk op resocialisatie van gedetineerden en is het uitgangspunt dat gedetineerden zo volledig mogelijk op hun terugkeer in de samenleving worden voorbereid. Gevangenispersoneel dient bij te dragen aan een humane en doeltreffende tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Psychologische en religieuze begeleiding is geïnstitutionaliseerd en er worden relatief veel contactmogelijkheden tussen personeel en gedetineerden gecreëerd.⁶⁵ In het buitenland is de detentiesituatie vaak anders. De situatie in Guantanamo Bay wijkt het sterkst af. Hier worden personen zonder aanklacht of proces vastgehouden en zijn de leefomstandigheden voor gedetineerden volgens de geïnterviewden vele malen slechter dan in Nederlandse detentiecentra. Gevoelens van onrechtvaardigheid en discriminatie spelen hier waarschijnlijk een prominenter rol dan in Nederlandse detentiecentra. Ook in verhouding tot andere landen in West-Europa zijn echter grote verschillen zichtbaar. Resocialisatie heeft in landen als Frankrijk en Groot-Brittannië minder prioriteit, er is in verhouding minder personeel per gedetineerde beschikbaar en er is vaak minder contact met de gedetineerden. De beleidsmakers verwachten dat factoren als discriminatie, onveiligheid en bendevoering een minder grote rol spelen dan in de meeste andere landen dankzij de relatief gunstige detentieomstandigheden in Nederland. Inderdaad lijkt het erop dat gedetineerden in Nederland, in tegenstelling tot het beeld dat in internationale literatuur wordt geschetst, zich weinig zorgen maken over hun veiligheid ten aanzien van medege-detineerden (of personeel). De gedetineerden in het onderzoek van Kerkhof en collega's plaatsten *veiligheid* als zesde op een lijst van acht behoeften ten aanzien van detentie, achter o.a. *steun bij eigen ontwikkeling*, *emotionele steun*, en *activiteiten*. Ook in het onderzoek van Dijkman en Blaauw, waarin psychische problemen bij gedetineerden werden onderzocht, viel op dat *veiligheid* een geringe prioriteit van gedetineerden had.⁶⁶ De veronderstelling van de beleidsmakers dat bepaalde

⁶² Kerkhof, Ferenschild & Scherder, (2003)

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Van Koppen et al., (2002); Kerkhof et al. (2003)

⁶⁵ Interview met vertegenwoordigers van DJI.

⁶⁶ Dijkman en Blaauw (1997).

oorzaken van radicalisering en rekrutering zich in mindere mate manifesteren in de Nederlandse detentiecontext, lijkt zodoende te worden ondersteund door inzichten uit de literatuur. Derhalve is verklaarbaar waarom bepaalde factoren wel naar voren komen in internationale documentatie maar niet zijn opgenomen in de beleidstheorie.

Potentiële beleidsstrategieën

Er wordt in de internationale documentatie geen eenduidige methodiek aangedragen om de detentie van terroristen te organiseren. Het gebrek aan overeenstemming lijkt voort te komen uit het gebrek aan ervaring, de grote institutionele en sociale verschillen tussen populaties gedetineerden en detentiesystemen, en het gebrek aan onderzoek. Er heeft voor zover bekend bij de onderzoekers geen empirische afweging plaatsgevonden van de voor- en nadelen van geconcentreerde en verspreide detentie. Op basis van de documentatiestudie moet worden geconstateerd dat het concentratiemodel niet eenduidig als passende strategie wordt aangedragen, en dat diverse auteurs forse bezwaren tegen deze oplossing hebben geuit. Ten eerste wordt verondersteld dat terroristenafdelingen versteviging van terroristische netwerken faciliteren en leiden tot intenser radicaal gedachtegoed onder de betrokken gedetineerden. Ten tweede wordt verondersteld dat bijzonder detentiebeleid voor terroristen ook maatschappelijke consequenties kan hebben, doordat terroristenafdelingen mogelijk worden geïnterpreteerd als uitingen van discriminerend overheidsbeleid. Op die manier zou geconcentreerde detentie kunnen leiden tot verdere radicalisering onder gelijkgestemden buiten de gevangenis. De geïnterviewde beleidsmakers geven aan het eerste type neveneffect in overweging te hebben genomen bij de keuze voor de beleidsstrategie, en dat maatregelen zijn getroffen (het verhoogd beveiligingsniveau en individuele regime) om deze neveneffecten te ondervangen.

Het tweede type neveneffecten, de maatschappelijke consequenties van het beleid, had echter weinig prioriteit bij de ontwikkeling van het beleid. De geïnterviewden stellen dat bij de beleidsvoorbereiding en –bepaling is gespeculeerd over mogelijke maatschappelijke consequenties, maar dat deze overwegingen geen invloed hebben gehad op de invulling van het beleid. Zo verklaart een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie:

“Onze taak was mensen die in detentie zaten en een bepaald risico vormden, zodanig op te vangen dat het risico wordt beperkt. Wat verder de maatschappelijke gevolgen daarvan zijn is interessant, maar had geen prioriteit.”

Wel stellen de beleidsmakers niet erg gelukkig te zijn met de term ‘terroristenafdeling’. Verschillende geïnterviewden wijzen uit zichzelf op het potentieel stigmatiserende effect dat van deze terminologie uitgaat. Tevens wordt aangegeven dat tijdens de eerste bijeenkomsten van de werkgroep is gesproken over de mogelijke “aanziigende” werking van de terroristenafdeling. Zo stellen vertegenwoordigers van de werkgroep:

“We hebben erover gediscussieerd. We hadden wel het idee dat de sluimerende terroristen in de maatschappij actiever zouden kunnen worden

door deze stap. Maar de opdracht die we van de minister hadden was: maak een terroristenafdeling.”

“Het zou inderdaad kunnen dat ze als martelaars worden gezien. Op het moment dat ze binnen zitten is het voor ons echter van primair belang te zorgen dat ze geen gevaar zijn voor zichzelf en de samenleving. Over het martelaareffect konden we van tevoren geen uitspraken doen. Door te kiezen voor een TA sloten we in ieder geval het risico van directe radicalisering uit. Of er indirecte radicalisering plaatsvindt door middel van bijvoorbeeld een martelaarstatus, is iets wat je proefondervindelijk zou moeten kunnen uitwijzen.”

Doelstellingen en instrumenten

Resocialisatie is volgens de beleidsmakers geen overweging geweest bij de ontwikkeling van de terroristenafdeling, en is dan ook niet opgenomen als doelstelling in de beleidstheorie. Een sterke discrepantie is op dit aspect zichtbaar in vergelijking tot de internationale literatuur, waar resocialisatie en meer in het bijzonder de-radicalisering wordt gezien als een van de belangrijkste doelstellingen van detentiebeleid voor terroristen. De periode waarin terroristen in de gevangenis verblijven, biedt aldus verschillende auteurs een uitgesproken mogelijkheid om te trachten hun opvattingen en/of gewelddadige intenties te beïnvloeden en herhaling van terroristische activiteiten te voorkomen. Deze doelstelling, waar in de internationale literatuur erg veel nadruk op wordt gelegd, is in de beleidstheorie opvallend afwezig. De verklaring hiervoor van de geïnterviewde beleidsmakers is dat de doelstellingen van de terroristenafdeling zich moeilijk laten verenigen met resocialisatie. Het verhoogde beveiligingsniveau en het individuele regime dat op de terroristenafdeling zijn toegepast lenen zich niet voor activiteiten die resocialisatie bevorderen.

Samengevat kan worden gesteld dat de gepercipieerde risico's ten aanzien van de detentie van terroristen in de literatuur veelal worden herkend, maar dat geen eenduidige steun wordt gevonden voor de gekozen beleidsstrategie. De documentatie biedt geen uitsluitend over of en hoe de terroristenafdeling in staat is om rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen gevangenisstraf tegen te gaan. Er wordt gewaarschuwd voor twee soorten neveneffecten van geconcentreerde detentie: 1) intensivering van radicaal gedachtegoed onder de betrokken gedetineerden en 2) opleving van (gewelddadig) protest in de samenleving. Ten aanzien van het eerste type neveneffecten zijn maatregelen getroffen om de risico's te beperken. Ten aanzien van het tweede – maatschappelijke – type neveneffecten stellen de beleidsmakers dat deze moeilijk konden worden voorzien, en (derhalve) niet in het beleid zijn ondervangen. Daarnaast wordt in de documentatie uitvoerig gepleit voor het belang van resocialisatie, maar is deze doelstelling niet terug te vinden in de beleidstheorie.

4.4 Informatiebron 2: Gerelateerde wetenschappelijke inzichten

In de vorige paragraaf is bekeken in hoeverre de afzonderlijke onderdelen van de beleidstheorie zijn terug te vinden in internationale literatuur die specifiek op de

betreffende problematiek is gericht. Hieruit blijkt dat in de literatuur onduidelijkheid bestaat over de sociale mechanismen die geconcentreerde detentie in gang zet. Er wordt gespeculeerd dat aparte terroristenafdeling bepaalde ongewenste effecten sorteren, maar welke mechanismen hieraan ten grondslag liggen is onduidelijk. Daarom wordt in de voorliggende paragraaf onderzocht of gerelateerde wetenschappelijke kennis inzicht kan bieden in de sociale mechanismen die geconcentreerde detentie voortbrengt. Zo kan enerzijds worden bekeken of het beleid waarschijnlijk de beoogde mechanismen op gang brengt, en of eventuele onvoorziene mechanismen op gang worden gebracht die mogelijk het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren.

Om te kunnen toetsen of er wetenschappelijke evidentie bestaat dat de veronderstelde mechanismen kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van de terroristenafdeling, moeten drie vragen worden beantwoord. Ten eerste, welke gevolgen kunnen voor de betrokken gedetineerden worden verwacht van het verblijf op de terroristenafdeling? Het beantwoorden van deze vraag is belangrijk om te bekijken hoe het beleid van invloed kan zijn op de mate van radicalisering onder de gedetineerden zelf. Ten tweede, welke gevolgen kunnen worden verwacht ten aanzien van de beïnvloeding van derden buiten de terroristenafdeling (zowel 'reguliere' gedetineerden als derden buiten de gevangenis)? Hierbij is van belang of mag worden verondersteld dat het detentiemodel daadwerkelijk voorkomt dat radicaal gedachtegoed zich kan verspreiden. Ten derde, kunnen ongewenste mechanismen worden verwacht die mogelijk voorkomen dat de gestelde doelen worden bereikt? In de komende paragrafen wordt getracht aan de hand van wetenschappelijke evidentie antwoord op deze vragen te geven.

4.4.1 Betrokken gedetineerden

Mensen proberen van nature een aantal behoeften te bevredigen. Zo streven ze *fysiek welzijn* na door bijvoorbeeld te eten, te drinken en te slapen. Daarnaast streven mensen echter ook naar *sociaal welzijn*⁶⁷. Ze hebben behoefte aan sociale status, gedragsbevestiging, en affectie. Deze doelen worden echter niet automatisch bereikt; mensen moeten daar bepaald gedrag voor vertonen. Daarom doen mensen hun best om uit te blinken in een bepaalde vaardigheid, houden ze zich aan normen en regels om zich te gedragen zoals zij denken dat anderen van hen verwachten, helpen zij anderen en zoeken ze emotionele steun bij elkaar.⁶⁸ De veronderstelling dat mensen dagelijks hun best doen om deze doelen te bereiken, is het centrale uitgangspunt om te onderzoeken welke sociale processen bij geconcentreerde detentie van belang kunnen zijn. Vooral belangrijk is het verband tussen sociaal welzijn en zelfregulatie.⁶⁹ En acuut tekort aan sociaal welzijn (bijvoorbeeld door het gevoel uitgestoten te zijn), leidt tot een verlaging van zelfregulerend vermogen wat op zijn beurt weer sociaal welzijn verlaagd. Er bestaat dus de mogelijkheid dat een vicieuze cirkel ontstaat die leidt tot depressie of externaliserend (dus agressief) gedrag.⁷⁰ Mensen willen dat voorkomen. Zoals in de

⁶⁷ Lindenberg, S. (1996); Steverink & Lindenberg (2006).

⁶⁸ Nieboer & Lindenberg (2002).

⁶⁹ Lindenberg (2008).

⁷⁰ Veenstra, Lindenberg, Verhulst & Ormel (2009).

volgende paragrafen zal blijken, is radicalisering onder bepaalde omstandigheden een manier om deze vicieuze cirkel te doorbreken.

Wat betekent het voor gedetineerden om op de terroristenafdeling te worden geplaatst? Ten eerste wordt een aparte categorie gedetineerden gecreëerd die wordt uitgesloten van het reguliere beleid. Gedetineerden worden – ongevraagd – bestempeld als ‘terrorist’ en op basis daarvan worden zij afgezonderd van andere gedetineerden en krijgen ze een andere behandeling dan ‘reguliere’ gedetineerden. Als de doelgroep op een aantal punten erg homogeen is, bijvoorbeeld wanneer alleen moslims op de afdeling verblijven, kunnen gedetineerden hieraan de conclusie verbinden dat zij op basis van hun etnische, religieuze of ideologische achtergrond een afwijkende behandeling krijgen. Alle geïnterviewde gedetineerden geven aan er stellig van te zijn overtuigd dat de terroristenafdeling speciaal is opgericht voor moslims.

“Sinds de opening hebben hier alleen moslims gezeten. Er zijn toch ook andere soorten terroristen? Waar is de moordenaar op Pim Fortuyn? Dat was toch ook een terrorist? Met een ander soort gedachtegoed, maar wel een terrorist. Dat soort mensen zouden hier dan toch ook moeten zitten?”

“De laatste weken hebben hier een paar niet-moslims gezeten. Dat is voor het eerst. Ik ben ervan overtuigd dat zij hier alleen zijn neergezet om de indruk te wekken dat hier niet alleen maar moslims worden geplaatst. Die mensen werden ook binnen een paar weken weer ergens anders heen gebracht.”

Ten tweede leidt plaatsing op de terroristenafdeling automatisch en onherroepelijk tot verzwaring van de detentieomstandigheden. Het regime op de terroristenafdeling heeft ingrijpende gevolgen voor de privacy en zelfbeschikking van de gedetineerden. Meer nog dan andere gedetineerden, met uitzondering van de gedetineerden in de EBI, zijn zij onderhevig aan de controle en autoriteit van anderen. Het regime kent aspecten die de gedetineerden als statusverlagend of vernederend kunnen ervaren. Ze hebben weinig privacy. Zodra ze buiten hun cel verblijven, staan ze permanent onder verhoogd toezicht. Onderdeel van dit regime is dat alle communicatie met persoonlijke contacten nauwkeurig wordt gevolgd en gecontroleerd. In 1997 bracht de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) een bezoek aan de P.I. Nieuw Vosseveld en bezocht ook de EBI, waar een regime wordt gevoerd dat vergelijkbaar is aan dat op de terroristenafdeling. De ECPT concludeerde dat het regime zeer beperkend was en dat het schadelijke psychologische consequenties heeft.⁷¹ Ook omschreef de ECPT bepaalde aspecten van het regime, waaronder het visiteren aan het lichaam, als vernederend voor de gedetineerden.⁷² Ook de gedetineerden op de terroristenafdeling geven aan dat het regime zwaar is.

⁷¹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT). (2008).

⁷² Kerkhof et al., (2003).

“Ik schrok toen ik de huisregels onder ogen kreeg. Dat dat kan in een land als Nederland. Iedere stap die je zet wordt gecontroleerd. Wie je bezoekt, met wie je telefoneert, iedere brief die je schrijft wordt bestudeerd. Vooral het gebrek aan privacy valt mij zwaar. Overal word je gevolgd door camera’s, en je wordt meerdere keren per dag gefouilleerd, soms gevisiteerd. Je hebt totaal geen zelfbeschikking over je lichaam, het is een vernedering waar je je aan moet overgeven.”

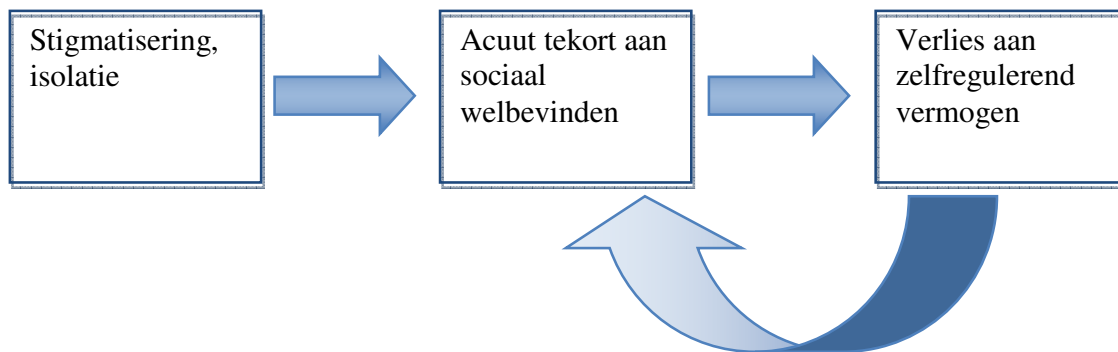
Sociaal welbevinden en zelfregulering

Wat zijn de gevolgen van het afwijkende en strenge beleid voor de gedetineerden zelf? Uit wetenschappelijk inzicht kan worden afgeleid dat het gevoel vernederd, buitengesloten of gediscrimineerd te worden leidt tot een acuut verlies aan sociaal welbevinden.⁷³ Het betekent een directe aantasting van sociale behoeftes, zoals erkenning en status. Het gevolg hiervan is dat mensen hun vermogen tot zelfregulering verliezen. Zelfregulering betreft het vermogen van mensen om hun gedrag te beheersen. Hierdoor kunnen zij zich weerhouden van impulsieve reacties en hun gedrag aanpassen aan de omstandigheden waarin zij zich bevinden.⁷⁴ Dankzij zelfregulatie kunnen mensen fysiek en sociaal welzijn nastreven, omdat het hen in staat stelt regels en normen na te leven en zich te gedragen in overeenstemming met bepaalde doelstellingen of idealen. Dit regulerend vermogen neemt echter af wanneer mensen zich in statusverlagende omstandigheden bevinden, bijvoorbeeld wanneer zij worden uitgesloten, genegeerd, gediscrimineerd, of vernederd. In dergelijke situaties worden mensen agressief en zelfdestructief, kunnen ze zich minder goed concentreren, stellen ze zich minder sociaal op, en zijn ze minder goed in staat verleidingen (bijvoorbeeld eten, alcohol, drugs) te weerstaan.⁷⁵ Als het zelfregulerend vermogen afneemt zijn mensen zodoende niet meer in staat om de schade aan hun sociaal welbevinden te beperken die wordt veroorzaakt doordat zij zich gediscrimineerd of vernederd voelen. Onder deze omstandigheden neemt het risico toe dat een vicieuze cirkel ontstaat. Het gevoel gediscrimineerd, geïsoleerd en vernederd te worden leidt tot acuut verlies van sociaal welbevinden, wat op zijn beurt het zelfregulerend vermogen aantast waardoor sociaal welbevinden nog meer achteruit gaat. Deze vicieuze cirkel is grafisch weergegeven in Figuur 3.

⁷³ Veenstra et al., (2009).

⁷⁴ Baumeister & Vohs (2007).

⁷⁵ DeWall, Baumeister, Stillman, & Gailliot (2007); Twenge, Baumeister, Tice & Stucke (2001); Twenge, Catanese & Baumeister (2002); Baumeister, Twenge & Nuss (2002); Twenge, Baumeister, DeWall, Ciarocco & Bartels (2007); Baumeister, Dewall, Ciarocco & Twenge (2005); Williams (2007).



Figuur 3. Vicious circle tussen acuut tekort aan sociaal welbevinden en verlies van zelfregulerend vermogen.

De gedetineerden kunnen zich niet onttrekken aan hun status als ‘terrorist’ of aan hun verblijf op de terroristenafdeling. Eén van de enige mogelijkheden die zij nog hebben om de vicious circle tussen het verlies aan sociaal welbevinden en zelfregulerend vermogen te doorbreken, is door *cognitieve herstructurering*.⁷⁶ Cognitieve herstructurering houdt in dat mensen hun gedachten en ideeën over hun huidige omstandigheden of groep aanpassen, waardoor zij de situatie positiever ervaren zonder dat de omstandigheden daadwerkelijk zijn veranderd. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen door positieve kenmerken van de situatie te overdrijven of negatieve kenmerken te bagatelliseren dan wel toe te schrijven aan externe oorzaken. Op deze manier zijn zij in staat om een positief gevoel over de omstandigheden te houden, ondanks dat zij zich in een ongewenste situatie bevinden. Voor gedetineerden op de terroristenafdeling geldt dat zij een positieve draai aan hun situatie kunnen geven door hun verblijf in detentie in dienst te stellen van een hoger doel. Door ideologisch te radicaliseren, kunnen zij ontsnappen aan de vicious circle die hun sociaal welbevinden ondermijnt.

Radicalisering als redmiddel

Het aanhangen van een ideologie biedt onder deze omstandigheden uitkomst. Een religieuze of politieke ideologie geeft een beschrijving van en verklaring voor het huidige wereldbeeld, en beschrijft tevens een ideaalbeeld van hoe de wereld er uit zou moeten zien. Het is een afgebakend normatief kader dat uitsluitel geeft over wat goed en kwaad is en waarin duidelijke regels zijn opgenomen over hoe men zich dient te gedragen. Hierdoor beschrijft een ideologie niet alleen het doel maar tevens de weg naar dat doel. Het is niet voor niets dat gedetineerden zich in de gevangenis vaak bekeren tot een religie.⁷⁷ Een religie of ideologie biedt hen een leidraad om met hun detentie om te kunnen gaan. Het geeft invulling aan het leven en kan bijdragen aan zelfvertrouwen en innerlijke kracht.⁷⁸

⁷⁶ Ellemers, Van Knippenberg, De Vries & Wilke (1988).

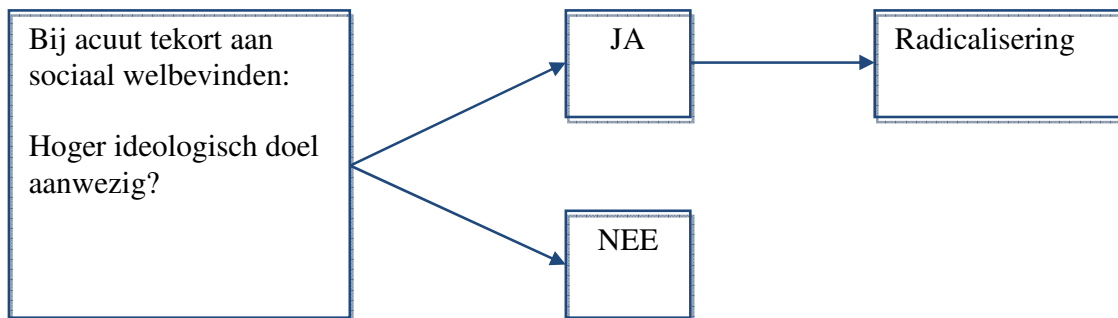
⁷⁷ Maruna, Wilson & Curran (2006).

⁷⁸ Clear, Hardyman, Stout, Lucken & Dammer (2000).

De terroristenafdeling maakt het extra waarschijnlijk dat ideologie deze beschermende functie kan vervullen. Ten eerste biedt het de gedetineerden de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor hun omstandigheden af te schuiven op anderen. Juist doordat slechts één specifieke categorie gedetineerden op de terroristenafdeling wordt geplaatst, ontstaat ruimte voor beschuldigingen van discriminatie. Wanneer de meerderheid van de gedetineerden op de terroristenafdeling een moslimachtergrond heeft kunnen gedetineerden zich beroepen op institutionele discriminatie en de overheid (of westerse samenlevingen in het algemeen) ervan beschuldigen een strijd tegen de islam te voeren. Ten tweede biedt het hen de mogelijkheid om van hun verblijf op de terroristenafdeling een collectieve aangelegenheid te maken. Door de terroristenafdeling te interpreteren als onderdeel van een overkoepelend ideologisch conflict worden zij de vertegenwoordigers van een grotere groep onderdrukt (moslims of islam), tegenover een machtige onderdrukker in de vorm van de overheid of samenleving. Het beleid representeert dan een aanval op de gehele groep, niet zozeer op henzelf. Ten derde kunnen zij van hun gevangenschap een doel op zich maken. Wanneer de terroristenafdeling wordt geïnterpreteerd als een uiting van discriminerend of repressief overheidsbeleid, is het legitiem om op ideologische gronden tegen deze overmacht in verzet te komen. Als gevolg kan het een gerechtvaardigd en zelfs nobel streven worden om offers te brengen ten behoeve van collectief belang. Kruglanski beschreef hoe ideologische motieven tot zelfmoordterrorisme kunnen leiden, doordat het plegen van een ideologische daad kan bijdragen aan het behouden of verbeteren van eigenwaarde.⁷⁹ Zoals gezegd streven mensen naar sociale status en zelfbevestiging. Een effectieve manier om de waardering van anderen te verkrijgen, is door het eigenbelang ondergeschikt te maken aan het belang van de groep. Zo beargumenteert Martha Crenshaw dat het offeren van het eigen leven in een zelfmoordaanslag voornamelijk tot doel heeft om in de ogen van anderen een heldenstatus te verkrijgen en te sterven als martelaar voor een hoger doel.⁸⁰ Het het vooruitzicht van het brengen van een offer ten behoeve van de groep kan zo tot status en waardering leiden, wat het sociaal welbevinden bevordert. Intensieve ideologische ontwikkeling krijgt hierdoor intrinsieke waarde doordat het de gedetineerden de mogelijkheid geeft hun verblijf op de terroristenafdeling volledig in dienst te stellen van een ideologische strijd. Hierdoor kunnen zij door ideologische verdieping de schade aan hun sociaal welbevinden beperken: hun ontbering dient immers een hoger doel. Concluderend kunnen gedetineerden door ideologische te radicaliseren hun sociaal welzijn beschermen en de vicieuze cirkel met verlaagd zelfregulerend vermogen doorbreken. Deze functie van ideologie wordt in Figuur 4 samengevat.

⁷⁹ Kruglanski, Chen, Dechesne, Fishman & Orehek (2009).

⁸⁰ Crenshaw (2007).



Figuur 4. Radicalisering als redmiddel

Van belang is te beseffen dat dit mechanisme niet alleen opgaat voor religieus geïnspireerde gedetineerden, maar geldt voor alle gedetineerden met een ideologische motivatie, zoals (linkse of rechtse) politiek-utopische of nationalistische ideologieën. Het is cruciaal of deze gedetineerden de manier waarop zij worden behandeld kunnen plaatsen in een breder kader van een gerechtvaardigde strijd voor een politiek ideaal. Naarmate hun status als terrorist meer wordt benadrukt kunnen zij zelf hun status als vrijheidsstrijders onderschrijven en hun detentie interpreteren als een beproeving die een ideologisch doel dient.

Het belang van significante anderen

Uit de bovengaande argumentatie kan worden opgemaakt dat de terroristenafdeling de betrokken gedetineerden een aanleiding biedt om te radicaliseren en zich verder in te graven in hun ideologische opvattingen en overtuigingen. Bovendien hebben zij tijdens hun detentie voldoende tijd en mogelijkheden om te investeren in ideologische ontwikkeling en worden zij niet afgeleid van het te bereiken doel.

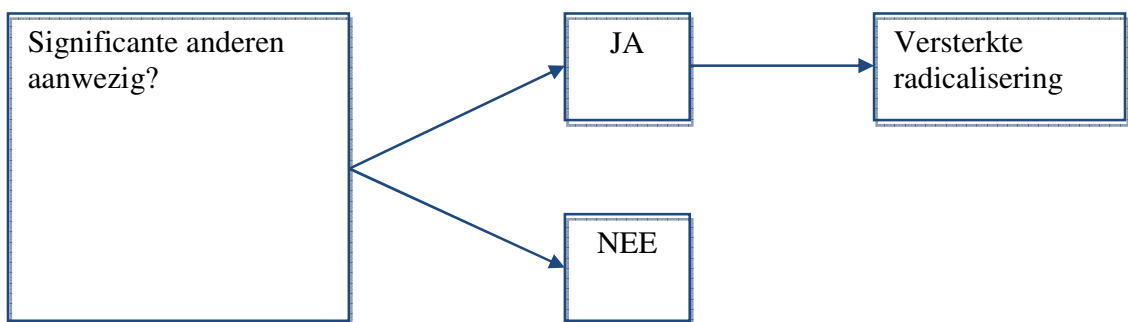
Andere gedetineerden op de afdeling kunnen een belangrijke rol spelen bij het behoud van zelfregulatie. In het algemeen kan worden verwacht dat het bij elkaar plaatsen van gelijkgestemden op één afdeling zal bijdragen aan radicalisering. Ten eerste kan ideologie een sociaal bindmiddel binnen de groep worden. Wanneer mensen behoefte hebben aan duidelijke en consistente informatie, kunnen zij steun en bevestiging zoeken bij groepsleden. Als zodanig krijgt de groep intrinsieke waarde doordat individuele groepsleden zelfvertrouwen ontlene aan groepslidmaatschap, doordat de groep hen voorziet van eenduidige en consistente informatie over de wereld om hen heen.⁸¹ Naarmate de behoefte aan duidelijke informatie groeit, kunnen mensen minder goed omgaan met ambiguïteit en onzekerheid, en neemt het verlangen naar onderlinge overeenstemming en consensus toe.⁸² Dit kan leiden tot tunnelvisie en afwijzing van iedereen die afwijkende opvattingen heeft.⁸³ Het bij elkaar plaatsen van meerdere

⁸¹ Shah, Kruglanski & Thompson (1998).

⁸² Kossowska & Van Hiel (2003).

⁸³ Kruglanski & Webster (1991); Kruglanski, Webster & Klem (1993); Dechesne & Kruglanski (2004).

personen die vergelijkbare ideologische ontwikkelingen doorgaan, kan deze processen in de hand werken waardoor onderlinge consensus onder de gedetineerden toeneemt en radicalisering kan intensiveren. Ten tweede kan ideologische radicalisering een instrument worden om sociale bevestiging van anderen te krijgen. De gedetineerden kunnen steun en bevestiging bij elkaar zoeken en mogelijk status verwerven door blijk te geven van zelfcontrole, discipline, en inzet voor het belang van de groep.⁸⁴ ‘Significante anderen’ spelen hierbij een belangrijke rol. Significante anderen zijn mensen die een belangrijke rol in iemands leven spelen en aan wiens opvattingen en ideeën zij belang hechten, zoals ouders, partners, goede vrienden en religieuze leiders.⁸⁵ In de aanwezigheid van significante anderen groeit de bereidheid om aan normen en regels te voldoen. Tijdens het verblijf op de terroristenafdeling zijn belangrijke significante anderen, zoals ouders en partners, niet aanwezig. Dit kan afbreuk doen aan het zelfregulerend vermogen. De invloedrol van andere terroristische gedetineerden wordt echter steeds groter, zeker wanneer gedetineerden lang bij elkaar de afdeling verblijven. Gedetineerden die ver zijn geradicaliseerd en, bijvoorbeeld door het plegen van aanslagen, hebben laten zien dat zij bereid zijn consequenties te verbinden aan hun overtuiging, kunnen mogelijk aanzien onder hun medegedetineerden genieten. Als dergelijke gedetineerden vanwege hun persoonlijkheid in staat zijn een sterke invloedssfeer te creëren, kunnen zij het ideologisch belang benadrukken waardoor het zelfregulerend vermogen van andere gedetineerden hand in hand met radicalisering kan toenemen. Ten derde kunnen de gedetineerden elkaar aanmoedigen en corrigeren in hun ideologische beleving. Hierdoor kunnen ze permanent toezicht uitoefenen op hun eigen gedrag, om ervoor te zorgen dat het gedrag in lijn blijft met het ideaalbeeld of beoogde doelstelling.⁸⁶ Ze kunnen hun eigen gedrag vergelijken met dat van anderen, en kunnen (significante) anderen als voorbeeldfunctie beschouwen waar zij zich aan kunnen optrekken. Juist door gedetineerden met een vergelijkbare ideologische overtuiging bij elkaar te plaatsen, neemt het risico op radicalisering zodoende waarschijnlijk toe. Dit mechanisme is weergegeven in Figuur 5.



Figuur 5. Het belang van significante anderen

⁸⁴ Lindenberg (2008).

⁸⁵ Lindenberg (2008).

⁸⁶ Baumeister & Vohs (2007).

Effecten van groeps grootte

Welke groepsprocessen zich op de terroristenafdeling kunnen openbaren en welke consequenties dit heeft voor de ideologische ontwikkeling van de gedetineerden, is mede afhankelijk van de omvang van de populatie. Naarmate de populatie op de afdeling groeit, ontstaat er meer ruimte voor groepsprocessen. In een grotere groep hebben leiders de mogelijkheid om op te staan en ontstaan er mogelijkheden om een bepaalde rol in de groep in te nemen. Bovendien kunnen groepsleden bij meerdere anderen bevestiging zoeken voor hun opvattingen, en kunnen zij elkaar opzweepen in het groepsdenken. Wanneer de groep klein is kunnen de eerder beschreven radicaliseringstendenties echter slijtageverschijnselen gaan vertonen. Zeker wanneer een kleine groep gedetineerden lange tijd bij elkaar op de afdeling verblijft is er op een zeker moment weinig groepsdynamiek meer mogelijk. In een kleine groep is het bijvoorbeeld moeilijker om een significante ander voor elkaar te zijn en te blijven, omdat men zonder contact met een grote groep na verloop van tijd niets nieuws meer te zeggen heeft. Bovendien is er in een kleine groep geen 'publiek' aanwezig. Hierdoor is het moeilijk om, bijvoorbeeld met ideologische toewijding, indruk op anderen te (blijven) maken en daaraan zelfvertrouwen of status te ontleen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de groepsprocessen minder zichtbaar en dynamisch worden. Echter, het radicaliseringspotentieel van de detentieomstandigheden wordt hierdoor zeer waarschijnlijk niet weggenomen, maar slechts in een soort "stand-by" modus gebracht. De ideologische overtuiging kan tijdens de opsluiting worden gevoed door de omstandigheden, maar kan als het ware latent aanwezig zijn zonder zich zichtbaar te openbaren in religieuze of ideologische uitingen. Voor gedetineerden die langdurig met hetzelfde kleine groepje op een afdeling verblijven, heeft het op den duur steeds minder zin om te proberen indruk op elkaar te maken (om sociale status of zelfbevestiging te krijgen), omdat dergelijk gedrag op een bepaald moment minder indrukwekkend wordt. Hierdoor levert het voor gedetineerden bij een kleine bezetting op den duur relatief niet veel meer op om consequent te blijven investeren in radicaal of sterk ideologisch georiënteerd gedrag. Dit betekent niet noodzakelijk dat zij ideologisch de-radicaliseren, maar dat hun ideologische ontwikkeling tijdelijk op een laag pitje staat tot het moment dat de omstandigheden veranderen en het belang van een hoger ideologisch doel zich weer aandient. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer hun ideologische identiteit weer door derden wordt benadrukt. Op zo'n moment kan het radicaliseringsproces opnieuw worden ingeschakeld. Zo is het mogelijk dat gedetineerden zich tijdens detentie niet zichtbaar radicaal of ideologisch uiten, maar dat de radicalisering opnieuw opleeft wanneer zij na afloop van de detentie met stigmatisering worden geconfronteerd.

4.4.2 *Verspreiding van radicaal gedachtegoed*

Een essentiële vraag is of het concentreren van terrorismeverdachten voorkomt dat anderen onder hun invloed radicaliseren. Verondersteld mag worden dat er, vanwege het ontbreken van contactmogelijkheden, inderdaad geen *directe* beïnvloeding tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden plaatsvindt. Echter kunnen ook *indirecte* beïnvloedingsprocessen plaatsvinden aan de hand waarvan radicalisering zich kan verspreiden. Zoals in paragraaf 4.3 uiteen is gezet wordt in internationale literatuur

over de detentie van terroristen verwacht dat een aparte terroristenafdeling ook bij derden tot radicalisering kan leiden. In deze paragraaf wordt bekeken welke mechanismen hierbij volgens wetenschappelijke evidentie een rol kunnen spelen.

Ideologie

De gedetineerden op de afdeling kunnen hun opsluiting inbedden in een bredere ideologische strijd, waardoor het een collectieve aangelegenheid wordt. Hierdoor is de manier waarop zij worden behandeld niet meer slechts relevant voor hen, maar voor de hele groep buiten de terroristenafdeling. Zo worden ook derden aangesproken door het gevoerde beleid en ligt het voor de hand dat ook sympathisanten van de betrokken gedetineerden, of personen die zich met hun ideologische strijd identificeren, zich op ideologische gronden kunnen verzetten tegen de beleidskoers. Ook zij kunnen het beleid rond de terroristenafdeling interpreteren als een teken dat de overheid discriminerend en onrechtvaardig beleid voert, en kunnen de gedetineerden op de terroristenafdeling zien als vertegenwoordigers van een specifieke onderdrukte groep. Zo kan de detentie van een kleine groep mensen tot een opleving van ideologische ontwikkeling leiden onder zowel 'reguliere' medegedetineerden als groepen in de samenleving. Volgens geïnterviewde deskundigen hebben aparte terroristenafdelingen in Ierland en Duitsland bijgedragen aan een opleving van terroristisch geweld in de samenleving. In beide landen protesteerde de achterban van de gedetineerden tegen (de omstandigheden tijdens) hun detentie, en beschuldigden de overheid van onderdrukking en discriminatie. De achterban interpreteerde, evenals de gedetineerden zelf, het detentiebeleid als een politieke daad die opstand en verzet rechtvaardigen. Het is niet uitgesloten dat de terroristenafdeling in Nederland vergelijkbare effecten kan sorteren. Of en in welke mate dergelijke effecten worden verwacht hangt onder meer af van de mate waarin anderen zich identificeren met de ideologische strijd die de gedetineerden op de terroristenafdeling voeren, en de positie die de gedetineerden innemen in de groep.

Sociale identificatie

De beleidsmakers veronderstelden dat de ideologische boodschap van de gedetineerden op de terroristenafdeling minder maatschappelijke draagkracht heeft dan de ideologie die de gedetineerden in Duitsland en Ierland uitdroegen. Zij nemen aan dat slechts een klein deel van de Nederlandse samenleving sympathiseert met de opvattingen van deze gedetineerden, terwijl de achterban van de gedetineerde RAF- en IRA-leden vele malen groter was. Dit lijkt aannemelijk en het is denkbaar dat de populatie die potentieel ontvankelijk is voor een indirect beïnvloedingseffect van de terroristenafdeling, minder groot is dan in deze landen. Echter, zelfs wanneer dit slechts voor een handjevol mensen geldt, kunnen deze mensen een aanzienlijk gevaar voor de veiligheid in de samenleving betekenen wanneer zij radicaliseren of overgaan tot (terroristisch) geweld. Zodoende is de vraag van belang wie deze personen zouden kunnen zijn, en onder welke omstandigheden buitenstaanders het meest ontvankelijk zullen zijn voor deze indirecte invloed van het beleid.

De sociale identiteitsbenadering⁸⁷ veronderstelt dat mensen zichzelf en anderen indelen in sociale groepen, en dat de groepen waar mensen toe behoren een belangrijk deel van hun

⁸⁷ Turner, Hogg, Oakes, Reicher, & Wetherell (1987); Tajfel & Turner (1979); Tajfel & Turner (1986).

zelfbeeld bepalen. Dit kan zo ver gaan dat mensen de groep niet meer los kunnen zien van zichzelf. De groep wordt zo ook een bron van sociaal welbevinden. Daarom is het voor mensen van belang dat hun groep positief afsteekt ten opzichte van andere groepen, zodat zij een positieve *sociale identiteit* uit hun groepslidmaatschap kunnen ontleen. Aan de hand van deze veronderstellingen kan worden verwacht dat hoe sterker mensen zich identificeren met de gedetineerden op de terroristenafdeling – of met hun opvattingen – hoe vatbaarder zij zullen zijn voor sociale invloed vanuit die groep. Naarmate mensen meer overeenkomstige kenmerken hebben met de gedetineerden op de terroristenafdeling (leeftijd, etnische of religieuze achtergrond, politieke opvattingen), zullen zij zich makkelijker met hen en hun ideologische opvattingen identificeren. Als de gedetineerden op de terroristenafdeling een boodschap uitdragen die aansluit bij de opvattingen en ideeën van andere groepsleden, zullen zij invloedrijker worden en zal hun ideologische boodschap meer gehoor vinden. Dit proces wordt versterkt als de gedetineerden op de terroristenafdeling worden gezien als gevestigde of prototypische groepsleden. Als anderen hen beschouwen als het toonbeeld of standaardvoorbeeld voor de rest van de groep, zullen zij invloedrijker zijn.⁸⁸ Deze voortrekkersfunctie wordt aangewakkerd door ruchtbaarheid te geven aan het feit dat voor deze categorie speciaal beleid wordt ontwikkeld.

Heldenstatus en martelaarschap

In haar advies ten aanzien van de bijzondere opvang voor terroristen waarschuwde de RSJ dat de algemene bekendheid die verblijf op de terroristenafdeling genereert er mogelijk toe leidt dat de gedetineerden onder gelijkgestemden een hogere status verwerven. Bovendien, zo stelde de RSJ, bevestigt het verzwaarde regime hun bijzondere positie waardoor het aanzien als terrorist wordt benadrukt en zij kunnen worden gezien als martelaren voor hun overtuiging.⁸⁹ Deze veronderstelling wordt onderbouwd door bovengaande argumentatie dat het afwijkende en strenge beleid voor de gedetineerden aanleiding biedt voor het voeren van een ideologische strijd, wat het brengen van een offer voor het belang van de groep rechtvaardigt. In de terrorismeliteratuur wordt duidelijk dat terroristen die zichzelf opofferen voor het hoger belang, bijvoorbeeld in een zelfmoordaanslag, onder hun achterban een heldenstatus verkrijgen en als martelaars worden geëerd.⁹⁰ Als derden de gedetineerden op de terroristenafdeling zien als belangrijke vertegenwoordigers van de hele groep, kan een heldenstatus inspirerend werken. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat de terroristische gedetineerden fysiek aanwezig zijn. Onderzoek heeft aangetoond dat alleen de gedachte aan een significante andere er al toe kan leiden dat mensen hun gedrag aanpassen. Zo wordt ons gedrag beïnvloed door beroemdheden⁹¹ en passen mensen zich aan de normen van significante anderen aan, zonder dat deze anderen in de buurt hoeven te zijn.⁹² Op theoretische basis valt te onderbouwen dat de gedetineerden op de terroristenafdeling voor mensen die zich sterk met hen of hun gedachtegoed identificeren een heldenstatus of martelaarstatus kunnen krijgen, en als zodanig aan verdere radicalisering bij kunnen dragen.

⁸⁸ Reicher e.a. (2005)

⁸⁹ RSJ (2006).

⁹⁰ Pape (2003); Moghadam (2003); Pedahzur (2006).

⁹¹ Lindenberg, Joly & Stapel (in press).

⁹² Stapel, Joly & Lindenberg (2010).

Aanvullende data zijn verzameld om meer inzicht te krijgen in de mate waarin dit mechanisme in de praktijk tot uiting komt. Hiervoor zijn vragenlijsten afgenomen bij scholieren, studenten en gedetineerden, die tot doel hadden te achterhalen in hoeverre (de titel van) de terroristenafdeling beïnvloedt hoe over de betrokken gedetineerden wordt gedacht. Zo werden respondenten gevraagd drie gedetineerden te beoordelen op een aantal kenmerken. Het enige verschil tussen deze drie gedetineerden was de afdeling waar zij hun straf uitzaten, verder waren zij op alle kenmerken gelijk. De eerste gedetineerde werd op de EBI geplaatst, de tweede gedetineerde op de TA, en de derde gedetineerde op een reguliere afdeling. In Bijlage 3 wordt uitgebreider stilgestaan bij de relevante analyses en resultaten, maar hier wordt vast een aantal relevante bevindingen gepresenteerd. Om te bekijken of plaatsing op de terroristenafdeling ertoe leidt dat personen positiever over de gedetineerden gaan oordelen, werd de respondenten onder meer gevraagd hoeveel respect zij voor de drie gedetineerden hadden, en of zij wel of geen contact met deze gedetineerden zouden willen hebben.

De resultaten bieden geen ondersteuning voor de veronderstelling dat de gedetineerden op de terroristenafdeling een heldenstatus genieten. Zo hadden de respondenten significant⁹³ *minder* respect voor een gedetineerde wanneer hij op de terroristenafdeling werd geplaatst, dan wanneer hij in de EBI of een reguliere afdeling zou zijn geplaatst. Ook waren respondenten van mening dat een TA-gedetineerde significant *meer* schade aanricht in de samenleving dan een gedetineerde die in de EBI of een reguliere afdeling is geplaatst. Tot slot gaven zij aan dat zij niets met een gedetineerde te maken willen hebben wanneer hij op de terroristenafdeling is geplaatst. De respondenten wilden significant minder met een TA-gedetineerde van doen hebben dan met een gedetineerde die in de EBI of op een reguliere afdeling verblijft. Hoewel deze resultaten niet wijzen op een heldenstatus voor de gedetineerden op de terroristenafdeling, moeten de resultaten met terughoudendheid worden geïnterpreteerd. Ten eerste is niet gemeten hoe sterk de respondenten zich met de drie gedetineerden identificeerden. De kans bestaat dat de TA-gedetineerden slechts onder een zeer kleine groep als helden of martelaars worden gezien en dat deze groep te klein is om in een grote steekproef tot statistisch significante resultaten te leiden. Hiervoor is aanvullend onderzoek noodzakelijk waarin ondermeer wordt gekeken naar de verschillen tussen moslims en niet-moslims. Ten tweede zouden mogelijk andere, implicietere metingen tot andere bevindingen kunnen leiden. Respondenten zouden zich terughoudend kunnen opstellen bij het uiten van respect voor terroristen of zware criminelen.

4.4.3 *Gevolgen op lange termijn*

Door contactmogelijkheden tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden te voorkomen, bestrijdt de terroristenafdeling zoals beoogd *directe* beïnvloedingsprocessen die mogelijk tot radicalisering kunnen bijdragen. Echter, uit de vorige paragraaf is gebleken dat de terroristenafdeling mogelijk ook via *indirecte* beïnvloedingsprocessen tot verspreiding van radicaal gedachtegoed kan leiden. Daarnaast is gebleken dat het beleid

⁹³ De resultaten die hier worden gepresenteerd zijn allen statistisch significant bij $p < 0.05$. Bijlage 3 biedt meer inzicht in de toegepaste analyses en de bijbehorende statistische resultaten.

mogelijk ongewenste neveneffecten sorteert voor de betrokken gedetineerden zelf. De vraag rijst of zich nog andere ongewenste mechanismen kunnen manifesteren die mogelijk de doelstellingen van de terroristenafdeling ondermijnen. In dit kader moet worden gewezen op het feit dat de gekozen strategie een belangrijke implicatie met zich meebrengt, namelijk dat gedetineerden niet worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Inherent aan het beleidsontwerp is dat een uitgebreid pakket aan maatregelen is opgenomen dat erop is gericht optimale controle en toezicht op de gedetineerden te houden, en dat het hierdoor moeilijk is om op de afdeling aan resocialisatie te werken. Op de lange termijn kan dit echter ongewenste effecten sorteren die mogelijk nieuwe bedreigingen voor de samenleving oproepen en de nevendoelestellingen van de beleidstheorie kunnen ondermijnen.

Stigmatisering

Een gevangenisstraf kan gevolgen hebben voor hoe men door anderen wordt bekeken. Ex-gedetineerden krijgen vaak te maken met negatieve stereotypen en stigmatisering.⁹⁴ Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de gepercipieerde dreiging die zij voor mensen vertegenwoordigen,⁹⁵ en kan leiden tot beschadigende psychologische effecten.⁹⁶ Daarnaast heeft stigmatisering consequenties voor de kansen van gedetineerden op re-integratie in de samenleving. Zo lieten Chirico en collega's zien dat gedetineerden die officieel geregistreerd stonden als ex-gedetineerde een grotere kans hadden om te recidiveren,⁹⁷ en komen ex-gedetineerden doorgaans moeilijk aan het werk.⁹⁸ Ook de gedetineerden op de terroristenafdeling lopen het risico te worden gestigmatiseerd zodra zij uit de gevangenis komen. Niet alleen dragen zij het etiket 'ex-gedetineerde' met zich mee, ze zijn aanvullend als 'terrorist' gecategoriseerd vanwege hun verblijf in de terroristenafdeling. De RSJ keurde de toegepaste terminologie af en wees erop dat ook gedetineerden die geen terroristisch misdrijf hebben gepleegd maar radicale boodschappen hebben verkondigd, op deze manier als 'terrorist' worden bestempeld. Uit de interviews blijkt dat de gedetineerden zich er terdege van bewust zijn dat zij dit label hebben opgeplakt gekregen en dat dit bepalend is voor de manier waarop naar hen wordt gekeken.

“Ik zat maandenlang in een gewoon Huis van Bewaring. Ik mocht wat iedereen mocht, daar luchtten we met z'n allen en liepen er maar twee bewaarders tussen al die gedetineerden. Dat ging prima. En toen hebben ze mij op de terroristenafdeling neergezet. Van de ene op de andere dag veranderde alles. Opeens moeten er altijd twee bewaarders naast me staan en heb ik veel minder vrijheid. Blijkbaar ben ik veel gevaarlijker nu ik een 'terrorist' ben dan toen ik gewoon in het HvB zat.”

“Ik vind het erg dat ik hier een hele andere behandeling krijg dan ik in een gewone gevangenis zou krijgen, puur en alleen omdat ik word verdacht van een terroristisch oogmerk. Denk je dat ik ooit nog een fatsoenlijke baan krijg? Als 'ex-

⁹⁴ Demsky & McGlynn (1999); Kjelsberg, Skoglund & Rustad (2007).

⁹⁵ Hirschfield & P.I. quero (2010).

⁹⁶ Schnittker, J., & John, A. (2007).

⁹⁷ Chiricos, Barrick, Bales & Bontrager (2007).

⁹⁸ Holzer, Raphael & Stoll (2002); Visher, Debus & Yahner (2008).

gedetineerde' is dat al moeilijk, laat staan wanneer je ook nog eens op een terroristenafdeling hebt gezeten. Behandel mij als ieder ander die de wet heeft overtreden, als een gewone crimineel!"

Uit de data die voor dit onderzoek zijn verzameld blijkt inderdaad een stigmatiserende werking uit te gaan van de terroristenafdeling. De titel van de afdeling beïnvloedt sterk hoe over de daar geplaatste gedetineerden wordt gedacht. De proefpersonen in de experimentele studie gaven aan dat zij banger zouden zijn wanneer zij een gedetineerde op straat tegen zouden komen als hij op de terroristenafdeling heeft gezeten dan op een reguliere afdeling. Dit gold in het bijzonder wanneer de gedetineerde een islamitische naam (Mohammed) in plaats van een Nederlandse (Peter) naam had. Ook vonden ze dat de gedetineerde die op de terroristenafdeling zat het significant *meer* had verdiend om streng te worden gestraft dan de gedetineerde die in een reguliere afdeling verbleef. Met name voor gedetineerden met een Marokkaanse naam lijkt het risico op stigmatisering groot. Wanneer de gedetineerde Mohammed heette, achten proefpersonen de kans groter dat hij een terrorist is, dat hij gevaarlijk is, en dat hij na zijn misdaad opnieuw een misdrijf pleegt. Als de gedetineerde echter Peter heette in plaats van Mohammed, dachten de proefpersonen dat hij zijn daad in een opwelling had gepleegd, dat de opgelegde straf te streng voor hem is, en dat de straf stigmatiserend voor hem is.

Ook de vragenlijsten (zie Bijlage 3), die onder VMBO-scholieren, studenten en gedetineerden zijn afgenomen, geven blijk van een stigmatiserende werking van de terroristenafdeling. De respondenten moesten een oordeel geven over drie gedetineerden die op verschillende afdelingen waren geplaatst (respectievelijk de EBI, de TA, en een reguliere afdeling), maar verder op alle kenmerken aan elkaar gelijk waren. Uit de data kwamen onder meer de volgende resultaten naar voren.⁹⁹

- Een TA-gedetineerde roept significant meer *angst* op dan een gedetineerde die op de EBI of een reguliere afdeling verblijft.
- Respondenten achten de kans dat een TA-gedetineerde na zijn vrijlating opnieuw een misdrijf pleegt, significant groter dan de kans dat een EBI-gedetineerde of een reguliere gedetineerde opnieuw in de fout gaat.
- Wanneer een gedetineerde op de TA wordt geplaatst, achten respondenten de kans significant groter dat hij een moslim is, dan wanneer hij op de EBI of een reguliere afdeling wordt geplaatst.
- De kans dat een gedetineerde *niet* door de Nederlandse samenleving wordt geaccepteerd, is volgens respondenten significant groter wanneer hij op de TA verblijft dan wanneer hij in de EBI of op een reguliere afdeling is geplaatst.
- Volgens de respondenten is de kans dat de overheid bewust probeert om gedetineerden te kleineren, groter voor gedetineerden die op de TA of de EBI zijn geplaatst dan voor gedetineerden die op een reguliere afdeling verblijven.¹⁰⁰

⁹⁹ De gepresenteerde resultaten waren in *alle drie* de steekproeven statistisch significant bij $p < 0.05$.

¹⁰⁰ Op de laatste twee items werd geen significant verschil gevonden tussen de TA en de EBI, maar verschilden beide categorieën statistisch significant ($p < 0.05$) van de categorie reguliere gedetineerden.

- De respondenten verwachten dat zowel TA-gedetineerden als EBI-gedetineerden een slechtere naam overhouden aan het verblijf op de respectievelijke afdeling, dan gedetineerden op reguliere afdelingen.

Samengenomen maken deze bevindingen duidelijk dat het plaatsen van gedetineerden op een aparte terroristenafdeling aanzienlijke gevolgen heeft voor de beeldvorming die over hen ontstaat. Door gedetineerden op een aparte terroristenafdeling te plaatsen, worden sterke negatieve stereotypen over hen opgeroepen die minder sterk zouden zijn geweest wanneer zij op een reguliere afdeling waren geplaatst. Deze negatieve beeldvorming kan ernstige consequenties hebben voor het toekomstperspectief van de gedetineerden op de terroristenafdeling. Zo kan afbreuk worden gedaan aan hun mogelijkheden tot re-integratie in de samenleving, waardoor de kans op recidive toeneemt.

Resocialisatie

Doordat in de beleidstheorie geen maatregelen ten behoeve van resocialisatie zijn opgenomen, worden zij in beginsel niet voorbereid op hun terugkeer naar de samenleving. Dit heeft mogelijk consequenties voor zowel hun kansen om succesvol en vreedzaam te re-integreren, als het risico dat zij - na afloop van hun detentie - verder radicaliseren en mogelijk opnieuw een misdrijf plegen. Zo heeft het ontbreken van resocialisatiemogelijkheden waarschijnlijk belangrijke implicaties op zowel de korte als lange termijn. Ten eerste biedt het gedetineerden een extra argument om de overheid discriminerend beleid te verwijten, omdat het bijdraagt aan de impressie dat de overheid tegen deze gedetineerden harder optreedt dan tegen anderen. Zo stelt een van de gedetineerden:

“Op een reguliere afdeling proberen ze je een dagritme te geven dat enigszins lijkt op een normaal leven in de buitenwereld. Je moet iedere dag met anderen werken, en na verloop van tijd ga je in zo’n resocialisatieprogramma. Hier hebben ze dat niet. Het interesseert ze niet hoe wij hier straks uitkomen, het enige dat ze willen is ons gewoon ver weg opsluiten.”

Door hen uit te sluiten van resocialisatieprogramma’s wordt voor zowel de gedetineerden als hun achterban bevestigd dat de overheid onrechtvaardig beleid voert tegenover deze specifieke groep gedetineerden, waardoor het voeren van een ideologische strijd wordt gelegitimeerd en de kans op radicalisering toeneemt. Ten tweede leidt het onthouden van resocialiserende elementen ertoe dat gedetineerden de mogelijkheid wordt ontnomen om op een andere, constructieve manier hun vermogen tot zelfregulatie te behouden. Resocialisatieprogramma’s, waarin bijvoorbeeld arbeid en onderwijs een belangrijke rol kunnen spelen, bieden de gedetineerden een kans om alternatieve doelstellingen te formuleren waar zij zich voor in kunnen zetten. Dit kan er om te beginnen toe bijdragen dat zij met alternatieve denkwijzen in contact komen en biedt hen tevens de gelegenheid om voldoening en waardering te behalen uit alternatieve investeringen. Ideologische verdieping is daardoor niet langer de meest voor de hand liggende mogelijkheid om sociaal welbevinden en het zelfregulerend vermogen te behouden. Deze veronderstelling wordt gesteund door een praktijkgeval. Ten tijde van het evaluatieonderzoek wordt

duidelijk dat één van de gedetineerden op de afdeling aangeeft afstand te nemen van het moslimextremisme.¹⁰¹ De betreffende gedetineerde geeft aan tot inkeer te zijn gekomen door te studeren en onderwijs te volgen.¹⁰² Door zich te verdiepen in wetenschap ontwikkelde de man naar eigen zeggen een kritische visie die hem in staat stelde zijn eigen opvattingen kritisch te bestuderen, waardoor hij afstand kon nemen van zijn radicale overtuiging. Ten derde, als resocialisatie tijdens detentie ontbreekt worden gedetineerden niet voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Na hun detentie zullen zij hoogstwaarschijnlijk – aanzienlijk sterker dan andere categorieën gedetineerden – worden geconfronteerd met negatieve beeldvorming en stigmatisering. Verwacht kan worden dat zij er moeite mee zullen hebben om na langdurig verblijf in een prikkelarme omgeving terug te keren in de samenleving en daar weer op een normale manier te functioneren. Door hen een perspectief op resocialisatie te bieden, bijvoorbeeld door een opleiding of (gezamenlijke) arbeid aan te bieden, kan worden bijgedragen aan hun persoonlijke ontwikkeling en worden hun mogelijkheden vergroot om na afloop van de detentie vreedzaam en succesvol te re-integreren in de samenleving. Doordat deze mogelijkheden niet zijn opgenomen in het beleid is de kans groot dat gedetineerden na hun vrijlating slechts één mogelijkheid hebben om hun welzijn te beschermen, en dat is verdere radicalisering.

4.4.4 Conclusie informatiebron 2

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het centrale instrument (concentratie van terroristische gedetineerden) inderdaad geschikt is om *directe* beïnvloedingsprocessen tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden te voorkomen, en dat hiermee rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen gevangenis en detentie bestreden (centrale doelstelling). Echter, dit ‘succes’ komt tegen een hoge prijs. Op basis van wetenschappelijke evidentie kan worden onderbouwd dat de terroristenafdeling ongewenste mechanismen in gang kan zetten die – op den duur – mogelijk de *nevendoele*stellingen van de terroristenafdeling kunnen ondermijnen.

Ten eerste kan worden verwacht dat de terroristenafdeling aanleiding biedt tot verdere radicalisering onder de gedetineerden zelf, omdat het afwijkende en strenge regime dat op deze gedetineerden wordt gevoerd als discriminerend en onrechtvaardig kan worden beschouwd. Radicalisering hoeft zich echter niet noodzakelijk te uiten in radicaal gedrag. Bij een kleine doelgroep kan radicalisering tijdelijk minder zichtbaar worden. Het radicaliseringspotentieel is dan niet noodzakelijk verdwenen, maar zou bijvoorbeeld na detentie weer tot uiting kunnen komen.

Ten tweede kan worden verwacht dat ook derden ideologisch geïnspireerd raken door het afwijkende en strenge beleid dat op de gedetineerden wordt gevoerd. Doordat slechts een selecte doelgroep voor de terroristenafdeling wordt geselecteerd, die mogelijk bepaalde etnische, religieuze of culturele kenmerken gemeen heeft, kan de indruk ontstaan dat het

¹⁰¹ Groen (2010^a).

¹⁰² Groen (2010^b). N.B. De mogelijkheid tot het volgen van hoger onderwijs op de terroristenafdeling is niet in de beleidstheorie opgenomen, maar is op initiatief van uitvoerende instanties aangeboden. Op deze praktijkontwikkeling wordt in hoofdstuk 6 dieper ingegaan.

beleid op een bepaalde maatschappelijke groep is gericht. Hierdoor wordt het beleid relevant voor de hele groep, en zijn de betrokken gedetineerden ‘slechts’ vertegenwoordigers van een groter geheel. Mensen die zich identificeren met de gedetineerden of hun ideologische strijd kunnen zich sterk aangesproken voelen door het beleid, ondanks dat zij zelf niet direct worden beïnvloed. Voor deze mensen kunnen de gedetineerden op de terroristenafdeling een heldenstatus genieten en een inspiratie zijn tot verdere ideologische verdieping.

Ten derde kan de opsluiting op de terroristenafdeling op de lange termijn sterke ongewenste gevolgen hebben voor de betrokken gedetineerden. Hierdoor bestaat het risico dat zij na vrijlating verder zijn geradicaliseerd dan voorheen, moeilijkheden ondervinden bij hun re-integratie in de samenleving en potentieel een bedreiging voor de samenleving vormen. Deze ongewenste effecten worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door het ontbreken van resocialisatie-elementen in de beleidstheorie. Wanneer de gedetineerden tijdens hun verblijf op de afdeling verder radicaliseren, zonder dat wordt geïnvesteerd in het bieden van een tegengeluid, is de kans aanwezig dat zij minstens zo radicaal naar de samenleving terugkeren dan zij waren toen zij uit de samenleving werden geplaatst. Als zij tijdens hun verblijf op de terroristenafdeling niet worden voorbereid op de overschakeling van detentie naar samenleving wordt de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op een succesvolle re-integratie veronachtzaamd. Dit kan ertoe leiden dat gedetineerden na hun vrijlating sterk geradicaliseerd zijn en mogelijk een risico op rekrutering of terroristische activiteiten meebrengen. Door niet te investeren in resocialisatie, bestaat derhalve een reële kans dat de terroristenafdeling op de lange termijn een ondermijning betekent van zijn eigen *nevendoelstellingen*. Het voorkomen van rekrutering en radicalisering binnen gevangenen komt dan tegen de prijs van een potentieel verhoogd risico op terroristische activiteit (*nevendoelstelling 1*) en intensivering van radicaal gedachtegoed (*nevendoelstelling 2*) na afloop van de detentie.

4.5 Informatiebron 3: Internationale praktijkervaring met terroristen in detentie

In de voorgaande paragrafen is de beleidstheorie getoetst aan bestaande kennis. In de voorliggende paragraaf staat de internationale praktijkervaring centraal. Hier wordt bekeken hoe de Nederlandse beleidskoers zich verhoudt tot strategieën die in het buitenland worden gevoerd. De in het buitenland opgedane ervaring met de detentie van terroristen wordt in kaart gebracht, aan de hand waarvan kan worden bekeken in hoeverre het Nederlandse beleid overeenkomt met of afwijkt van buitenlands beleid. Eventuele discrepanties worden toegelicht en indien mogelijk verklaard. Gezien de vergelijkbaarheid ligt de nadruk op (omringende) West-Europese landen. Daarnaast wordt echter kort aandacht besteed aan twee islamitische landen waar bijzondere of relevante maatregelen zijn getroffen.

4.5.1 Groot-Brittannië

Groot-Brittannië is een van de meest ervaren landen met de detentie van terroristen. In de tijden van de ‘Troubles’ werd het land op korte termijn geconfronteerd met een grote

hoeveelheid vermeende terroristen – voornamelijk leden van de Irish Republican Army (IRA) – in gevangenissen. Gedurende de jaren zeventig en tachtig heeft de Britse overheid op experimentele wijze verschillende soorten detentiebeleid op deze categorie gedetineerden toegepast, met wisselende effecten. De enorme groei van het aantal gedetineerde vermeende terroristen werd grotendeels veroorzaakt door het zogenaamde ‘*reactive containment*’ beleid, dat tussen 1969 en 1975 werd gevoerd. Dit beleid maakte het mogelijk dat personen zonder aanklacht konden worden vastgehouden.¹⁰³ Grote aantallen vermeende terroristen werden gearresteerd en geconcentreerd op aparte afdelingen opgesloten, waardoor grote ‘terroristenafdelingen’ ontstonden. In sommige gevangenissen, zoals de beroemde ‘The Maze’ gevangenis, zaten honderden vermeende terroristen bij elkaar. Er ontstond al gauw discussie over de positie van deze categorie gedetineerden in het gevangenisstelsel. In 1972 wisten de gedetineerden een zogenaamde ‘*Special Category Status*’ af te dwingen, waarmee hun politieke status werd erkend en wat gepaard ging met verschillende privileges en vrijheden voor de gedetineerden.

Het gevoerde detentiebeleid had verschillende onvoorziene gevolgen, zowel binnen het detentiewezen als in de samenleving. Hierdoor werd het land exemplarisch voor de problemen die geconcentreerde detentie van terroristen met zich mee kan brengen.¹⁰⁴ Binnen de gevangenissen leidde het samen plaatsen van terroristen tot beheersproblemen en (voorbereidingen of coördinatie van) terroristische of criminele activiteiten. De gedetineerden zelf hadden veel baat bij het feit dat zij bij elkaar op de afdeling werden geplaatst. Hierdoor konden zij zich (her)organiseren en de gevestigde organisatiestructuur van de beweging in stand houden.¹⁰⁵ Dankzij hun bijzondere politieke status en bijbehorende privileges wisten zij bovendien de controle over de gevangenisafdelingen over te nemen, tot het punt dat bewakend personeel nauwelijks meer op de afdelingen kon komen. ‘Normale’ gedetineerden bekeken de terroristen vaak met ontzag en beschouwden hen als een bijzondere categorie die hoog in aanzien stond.¹⁰⁶ Zolang de gedetineerden bij elkaar waren geplaatst en hun bijzondere status behielden, waren zij in staat om de gevangenisautoriteiten te intimideren en met succes terroristische activiteiten voor te bereiden of te coördineren.¹⁰⁷ Daarnaast wisten de gedetineerden een gecoördineerde strijd tegen de gevangenisautoriteiten te voeren. In de periode 1976 – 1981 organiseerden de gedetineerden op grote schaal protesten, zoals de beruchte hongerstakingen, en ‘dirty protests’.¹⁰⁸

Ook in de samenleving leidde de geconcentreerde detentie tot grote onrust en (gewelddadige) protesten van gelijkgestemden en familie van de gedetineerden. Terroristisch geweld laaide op en gevangenisautoriteiten werden slachtoffer van aanslagen en intimidatie.¹⁰⁹ Halverwege de jaren zeventig kwam de Britse overheid tot de conclusie dat de speciale status en behandeling van terroristen bijdroeg aan radicalisering

¹⁰³ Gormally, McEvoy & Wall (1993)

¹⁰⁴ McEvoy (2001)

¹⁰⁵ Cuthbertson (2004)

¹⁰⁶ Borland, King & McDermott (1995)

¹⁰⁷ Walker (1984); Irwin (1993)

¹⁰⁸ Gormally, McEvoy & Wall (1993).

¹⁰⁹ Interview terrorismedeskundige, 12 april 2010.

en het in stand houden van terroristische organisatiestructuren, en besloot tot een koerswijziging. In plaats van terroristen als een bijzondere categorie gedetineerden te beschouwen, werd vanaf 1975 een beleid van ‘criminalisering’ toegepast. Hierbij werd geen aandacht geschonken aan politieke of ideologische beweegredenen van de gedetineerden, maar werd de nadruk gelegd op de criminele en gewelddadige aard van de delicten die zij pleegden. Met deze strategie van criminalisering werd beoogd te zorgen dat de terroristen hun bijzondere status zouden verliezen, en zowel nationaal als internationaal zouden worden beschouwd als gewelddadige criminelen, in plaats van politieke strijders. Als gevolg zou hun detentie worden gezien als een legitieme straf voor criminele daden.¹¹⁰

In de jaren zeventig en tachtig had Groot-Brittannië te maken met gedetineerden met een nationalistische achtergrond. De laatste jaren komt, evenals in de rest van Europa, de dreiging voornamelijk uit islamistische hoek. Momenteel lijkt Groot-Brittannië geen gestandaardiseerd beleid te voeren ten aanzien van de detentie van terroristen.^{111,112} Desondanks wordt al jaren gedebatteerd over het al dan niet invoeren van verschillende maatregelen. Zo is hevig gediscussieerd over de termijn van voorarrest in terrorismezaken. Deze termijn is in stappen opgerekt van 48 uur naar 14 dagen en tenslotte naar 28 dagen, waarna in de Terrorism Act van 2006 zelfs een voorstel voor 90 dagen werd gedaan. Onder parlementaire druk werd de termijn uiteindelijk vastgesteld op 28 dagen.¹¹³ Naast de discussie over voorarrest worden in Groot-Brittannië ook actief maatregelen getroffen om radicalisering tijdens detentie tegen te gaan. Zo werden in 2008 plannen ontwikkeld om, in nauwe samenwerking met gevangenisimams, potentieel radicaliserende gedetineerden vroegtijdig te identificeren en hen na afloop van detentie te begeleiden bij resocialisatie in de samenleving.¹¹⁴ Ook ten aanzien van geconcentreerde of verspreide detentie van terrorisme is discussie ontstaan. Hoewel er geen eenduidig beleid wordt gevoerd, wordt in sommige gevangenissen geëxperimenteerd met de geconcentreerde detentie van terroristen, en is een aantal gedetineerden onder verhoogd toezicht geplaatst in *high-security* instellingen.¹¹⁵

4.5.2 Frankrijk

Frankrijk kent een lange geschiedenis met terroristische dreiging. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw heeft het land frequent te maken gehad met al dan niet geslaagde aanslagen met diverse ideologische achtergrond, waaronder islamistische en separatistische. Volgens Europol's ‘Trends in Terrorism’ rapporten worden in Frankrijk

¹¹⁰ Gormally, McEvoy & Wall (1993).

¹¹¹ Rice-Oxley (2008)

¹¹² In Ierland worden gedetineerden met een paramilitaire achtergrond geplaatst in de extra beveiligde Portlaoise gevangenis, waar naast de gangbare beveiligingsmaatregelen tevens gewapende militaire aanwezigheid heerst. Deze maatregel is, aldus de Ierse vertegenwoordiger van de Round Table, echter ingesteld met het oog op de veiligheid van de betreffende gedetineerden, niet vanwege risico's op terroristische activiteiten of verspreiding van radicaal gedachtegoed.

¹¹³ Shapiro (2008)

¹¹⁴ HM Government, 2006: 13

¹¹⁵ Rice-Oxley (2008).

structureel meer verdachten gearresteerd dan in andere EU lidstaten. In 2007 werden in Frankrijk 409 verdachten gearresteerd op verdenking van een terroristisch misdrijf. Van hen hadden 91 een moslimachtergrond, 315 verdachten hadden separatistische motieven en drie waren afkomstig uit extreem linkse hoek.¹¹⁶ In 2009 werden er 315 personen gearresteerd, waaronder 37 islamisten, 255 separatisten, en elf extreem-linksen.¹¹⁷ Ter vergelijking, in 2007 werden in Spanje 261 arrestaties gepleegd, waarvan 48 een islamistische achtergrond hadden. Nederland arresteerde dat jaar vier islamisten, Duitsland drie, en België negen.¹¹⁸

De – gepercipieerde of reële – terreurdreiging in Frankrijk gaat gepaard met een krachtige antiterrorismestrategie, waarbij een aantal aangepaste en flexibele procedures in de wet mogelijk is gemaakt voor de behandeling van terrorismezaken. Terroristische gedetineerden worden in Frankrijk niet geconcentreerd maar volgens reguliere procedures in het detentiesysteem opgenomen. Niettemin is detentiebeleid een van de belangrijkste domeinen waar Frankrijk flexibele procedures op terrorismezaken kan toepassen.¹¹⁹ Zo behoudt Frankrijk zichzelf het recht om aan terrorisme gerelateerde verdachten vier tot zes dagen (in plaats van de standaard 24 uur) zonder aanklacht in hechtenis te houden, en terrorismeverdachten maximaal vier jaar zonder proces vast te houden. Hoewel Franse antiterrorismedeskundigen deze maatregelen essentieel achten voor het succes van hun antiterrorismestrategie, wordt het systeem van verschillende kanten bekritiseerd. Human Rights Watch bracht een kritisch rapport uit over Frankrijk's antiterrorisme wetgeving, waarin het onder meer waarschuwde dat het toepassen van een sterk repressief detentiebeleid op (vermeende) terroristen tot discriminatie en isolatie van complete maatschappelijke groepen kan leiden. Bijzondere maatregelen ten aanzien van personen die van een terroristisch misdrijf worden verdacht, zo stelt Human Rights Watch, kunnen inwerken op gevoelens van onrechtvaardigheid onder de moslimgemeenschap en kunnen zodoende eerder tot radicalisering onder moslims aanzetten dan dat zij radicalisering tegengaan.¹²⁰

4.5.3 *Duitsland*

In Duitsland is de afgelopen jaren een aantal verdachten gearresteerd dat in verband werd gebracht met een terroristisch misdrijf. In 2007 werden vijftien mensen gearresteerd wegens verdenking van terrorisme. Onder hen bevonden zich drie islamisten, acht separatisten, en vier extreem linksen.¹²¹ Het jaar erna werden twaalf verdachten gearresteerd, waaronder acht islamisten, één separatist en drie extreem linksen.¹²² In 2009 werden nog slechts vijf arrestaties verricht, waaronder vier uit islamistische en een uit extreem linkse hoek.¹²³

¹¹⁶ Europol (2008).

¹¹⁷ Europol (2010).

¹¹⁸ Ibid. P. 51.

¹¹⁹ Shapiro, (2008)

¹²⁰ Human Rights Watch (2007). Zie o.a. p.75.

¹²¹ Europol (2008).

¹²² Europol (2009).

¹²³ Europol (2010).

Evenals Groot-Brittannië heeft ook Duitsland ervaring met geconcentreerde detentie van terroristen. In de jaren zeventig werden de leden van de Rote Arme Faction (RAF) geconcentreerd gedetineerd in de ‘Stammheim’ gevangenis in Stuttgart.¹²⁴ Prominente RAF-leiders zoals Ulrike Meinhof, Andreas Baader en Gudrun Ensslin werden bij elkaar op deze afdeling geplaatst. Evenals in Noord-Ierland zorgde de geconcentreerde detentie in Duitsland voor problemen. De RAF-leden wisten zich op de terroristenafdelingen te herorganiseren en activiteiten te coördineren. Ook hadden hun detentieomstandigheden inspirerende werking op de achterban, die zich ging organiseren om de terroristen vrij te krijgen. Volgens een geïnterviewde terrorismedeskundige leidde de detentie van de ‘eerste generatie’ RAF-leiders tot een opleving van terroristisch geweld in de samenleving. Een ‘tweede generatie’ volgelingen stond op die het voornaamste doel had de gedetineerde leiders vrij te krijgen. Dit leidde tot een opleving van terroristisch geweld die resulteerde in de ‘Duitse Herfst’ van 1977, toen werkgeversvoorzitter Hanns Martin Schleyer door RAF-leden werd ontvoerd. In ruil voor Schleyer eisten de ontvoerders vrijlating van de Raf-leiders in Stammheim. Op 13 oktober werd een Lufthansa passagiersvliegtuig gekaapt door leden van het Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP) in samenwerking met een aantal RAF-leden. Opnieuw werd de vrijlating van de RAF-leiders geëist. De kaping werd uiteindelijk op 17 oktober beëindigd door een Duitse antiterreureenheid. De dag erna werd openbaar gemaakt dat de gedetineerden in het Stammheim complex (collectief) zelfmoord hadden gepleegd.¹²⁵ Volgens de geïnterviewde deskundige heeft de detentie van de RAF niet alleen in Duitsland tot veel oproer geleid. Ook in andere Europese landen, waaronder Nederland, werd in politiek en media heftig over de situatie gediscussieerd. Uit verschillende hoeken stonden protestcommissies en lobby-groepen op die in opstand kwamen tegen de afwijkende en strenge behandeling van de gedetineerden.

4.5.4 België¹²⁶

In België heeft de laatste jaren een aantal rechtszaken plaatsgevonden tegen van terrorisme verdachte personen. Er zijn vervolgingen geweest in verband met extreem rechts (Bloed, Bodem, Eer en Trouw - BBET), extreem links (Cellules Communistes Combattantes – CCC), dierenrechtenorganisaties (Animal Liberation Front, ALF), en islamistisch extremisme. Zo zijn in december 2007 veertien mensen gearresteerd die ervan werden verdacht banden te onderhouden met Al-Qaeda en terroristische aanslagen voor te bereiden.¹²⁷ Ook zouden de veertien van plan zijn geweest Nizar Trabelsi uit de gevangenis te bevrijden, de oud-profvoetballer die in 2003 tot tien jaar gevangenisstraf werd veroordeeld wegens het voorbereiden van terroristische aanslagen.¹²⁸

Het Belgische detentierecht voorziet in de mogelijkheid controlemaatregelen en veiligheidsmaatregelen op gedetineerden toe te passen. Deze maatregelen kunnen worden

¹²⁴ Parker (2007)

¹²⁵ Varon (2004).

¹²⁶ Deze sectie is mede gebaseerd op de reactie van de Belgische vertegenwoordiger van de Round Table Conference.

¹²⁷ Een dag later werden de veertien verdachten in vrijheid gesteld. *Elsevier* (7 januari 2008).

Terreurdreiging Brussel zeer ernstig.

¹²⁸ *De Volkskrant* (21 december 2007). Terrorisme-dreiging in België.

toegepast op terroristen maar zijn niet uitsluitend voor hen bedoeld. België kent geen specifieke maatregelen ten aanzien van terroristen. Wanneer een gedetineerde langdurig een bedreiging voor de veiligheid betekent, kan de directeur-generaal van de inrichting besluiten tot plaatsing in een “individueel bijzonder veiligheidsregime”. De plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime geldt maximaal twee maanden, met mogelijkheid tot verlenging, en behelst uitsluiting van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten, controle van briefwisseling, bezoekbeperking, telefoonbeperking, systematische controle aan kleding, en ander maatregelen die vallen onder bijzondere veiligheidsmaatregelen. Iedere beslissing tot het opleggen of handhaven van deze maatregelen dient te worden gemotiveerd en de noodzaak ervan dient op individuele basis te worden aangetoond. Deze maatregelen worden niet systematisch toegepast op terroristen of andere specifieke groepen gedetineerden. De toepassing vindt plaats op basis van persoonlijke omstandigheden of gedrag van de gedetineerden. In gevallen van extreme dreiging kan worden besloten tot plaatsing op een Afdeling Individuele Bijzondere Veiligheid (AIBV) in de gevangenis in Brugge of Lantin. Deze afdelingen hebben een beperkte capaciteit aan cellen met een hoge veiligheidsgraad, veel personeel en een zogenaamde zorgequipe. Het verblijf op deze afdelingen is zoveel mogelijk georiënteerd op stabilisatie en heroriëntatie naar een reguliere afdeling.

België kent geen specifieke beleidsstrategie ten aanzien van de detentie van terroristen. Er zijn geen instructies om terroristische gedetineerden te concentreren op bijzondere afdelingen, noch is er sprake van een formeel spreidingsbeleid. Plaatsing en overplaatsing van gedetineerden vindt plaats op basis van individuele omstandigheden, waarbij onder meer in overweging wordt genomen het veiligheidsrisico dat de gedetineerde met zich meebrengt, de aanwezigheid van medegedetineerden waarvan de betrokkenen dient te worden gescheiden, de capaciteit van de inrichting, en de resocialisatie en reclasseringsmogelijkheden van de gedetineerde. Verdachten, ook personen die verdacht worden van een terroristisch misdrijf, worden ondergebracht in een Huis van Bewaring.

In 2006 pleitte de directeur van de Brusselse gerechtelijke politie voor de instelling van aparte terroristenafdelingen in Belgische gevangenissen.¹²⁹ Door moslimfundamentalisten te isoleren, zo beredeneerde hij, kan worden voorkomen dat bepaalde geledingen binnen de moslimgemeenschappen in de gevangenis verder radicaliseren. Het voorstel stuitte op hevige kritiek. De Liga voor Mensenrechten vreesde dat isolatie van moslimfundamentalisten tot een apart regime en sterke inperking van de rechten van de gedetineerden zal leiden.¹³⁰ Volgens de Liga is het belangrijk dat gedetineerden worden voorbereid op resocialisatie in de samenleving. Geïsoleerde detentie op een aparte terroristenafdeling zal de re-integratie van extremistische gedetineerden geen goed doen en kan er juist toe leiden dat de betrokken gedetineerden verder radicaliseren, zo stelt de Liga. Ook wees de Liga op de mogelijkheid dat extremisten een bijzondere status onder medegedetineerden verkrijgen, waardoor de terroristenafdeling niet tot beperking, maar juist tot versterking van radicalisering zou kunnen leiden (Liga voor Mensenrechten, 2006). De terroristenafdeling in België is er niet gekomen. Mede vanwege overbevolking

¹²⁹ Liga voor de Mensenrechten (2006).

¹³⁰ Ibid.

van de Belgische gevangenen, is ervoor gekozen hen te beschouwen als één van de vele categorieën gedetineerden, en hen als zodanig te detineren.

4.5.5 Denemarken¹³¹

In Denemarken is een aantal terrorisme-gerelateerde strafzaken gevoerd die tot veroordeling hebben geleid. In 2005 werden jonge vier personen gearresteerd wegens verdenking van terrorisme. De vier werden in december 2006 schuldig bevonden aan het voorbereiden van terroristische aanslagen, maar in 2007 werd de veroordeling van drie verdachten in Hoger Beroep teruggedraaid wegens gebrek aan bewijs. De vierde verdachte werd zeven jaar gevangenisstraf opgelegd.¹³² In 2006 werden negen verdachten gearresteerd in wat bekend zou worden als de zogenaamde ‘Vollsmose’ of ‘Odense’ zaak.¹³³ In de weken die volgden werden vijf verdachten vrijgelaten. De vier overgeblevenen werden vervolgd wegens voorbereiding van terroristische aanslagen. De vier, waarvan twee een Palestijnse, een een Iraakse, en de vierde een Deense achtergrond hadden, zouden van plan zijn geweest bomaanslagen te plegen uit protest tegen de Deense geplande aanwezigheid in Irak en de publicatie van de ‘Mohammed-cartoons’ in 2006. De strafzaak resulteerde in drie veroordelingen. Eén verdachte kreeg vier jaar gevangenisstraf opgelegd, de twee overigen ieder elf jaar gevangenisstraf,¹³⁴ waar in hoger beroep nog eens een jaar bij werd opgeteld. In 2010 begon de zaak tegen een Somaliër die verdacht wordt van poging tot moord op de Deense cartoonist Kurt Westergaard, die in 2006 de controversiële Mohammed-cartoons tekende.¹³⁵

Denemarken kent geen bijzonder detentiebeleid voor terroristen. Twee gedetineerden zijn ondergebracht in een extra beveiligde afdeling vanwege verhoogd ontsappingsrisico. De overige gedetineerden die verdacht of veroordeeld zijn wegens terrorisme zijn verspreid over reguliere afdelingen in gesloten gevangenen. De gedetineerden worden, aldus de Deense vertegenwoordiger van de Round Table, bewust door het gevangeniswezen verspreid om verdere radicalisering te voorkomen.¹³⁶

4.5.6 Noorwegen¹³⁷

Noorwegen heeft weinig ervaring met de detentie van islamistische, geradicaliseerde gedetineerden. De Noorse ervaring met gedetineerden met een geradicaliseerde of terroristische achtergrond heeft voornamelijk betrekking op extreem-rechtse vormen van radicalisme. Sinds de jaren zeventig zijn diverse personen vervolgd wegens extreem-

¹³¹ Deze sectie is mede gebaseerd op de reactie van de Deense vertegenwoordiger van de Round Table Conference, tevens vertegenwoordiger van het Deense Department of Prisons and Probation.

¹³² Jensen (2006).

¹³³ Vidino (2006).

¹³⁴ BBC News (23 november 2007).

¹³⁵ BBC News (2 januari 2010).

¹³⁶ Voor zover bekend is in Denemarken geen (evaluatie) onderzoek gedaan naar de gevolgen van verspreiding voor radicalisering.

¹³⁷ Deze sectie is mede gebaseerd op de reactie van de Noorse vertegenwoordiger van de Round Table Conference, tevens vertegenwoordiger van het Noorse Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS), dat vergelijkbaar is aan het Nederlandse DJI.

rechtse uitingen, met straffen variërend tussen voorwaardelijke of korte gevangenisstraffen voor vandalisme of racisme, tot langere gevangenisstraffen wegens moord. In 1981 werden twee leden van de Norwegian German Army (NGA), een nazistische beweging onder leiding van medeverdachte Espen Lund, veroordeeld wegens dubbele moord op twee leden, die was gepleegd om te voorkomen dat zij informatie over de organisatie aan de politie zouden doorspelen. De verdachten werden veroordeeld tot achttien en twaalf jaar gevangenisstraf.¹³⁸ Een racistische moord op de vijftienjarige Benjarmin Labaran, zoon van een Ghanese vader en een Noorse moeder, resulteerde in 2001 in drie veroordelingen, variërend van drie tot achttien jaar gevangenisstraf. Lidmaatschap van een extremistische organisatie is in het Noorse strafrecht een verzwarende omstandigheid, maar er is nog nooit iemand veroordeeld wegens lidmaatschap van een terroristische of extremistische organisatie.

In maart 2008 is aan de Noorse detentiewet van 2005 een nieuw hoofdstuk toegevoegd waarin terrorisme en aan terrorisme gerelateerde misdrijven worden behandeld. Volgens het toegevoegde hoofdstuk kunnen terroristische aanslagen worden bestraft met gevangenisstraffen tot dertig jaar, voorbereidingen van terroristische aanslagen en het financieren daarvan met straffen tot tien jaar, en rekrutering of ronselingpraktijken tot tien jaar. Ten tijde van schrijven heeft, volgens de vertegenwoordiger van de Round Table, nog nooit een veroordeling plaatsgevonden op basis van deze criteria. Er wordt in Noorwegen geen bijzonder detentiebeleid voor terroristen gevoerd. Gedetineerden die 'bijzondere aandacht' nodig hebben, bijvoorbeeld omdat ze een gevaar betekenen voor zichzelf en hun omgeving, extreem gewelddadig zijn, of geprobeerd hebben te ontsnappen, kunnen worden geplaatst in extra beveiligde gevangenissen. Tevens kunnen gedetineerden indien nodig worden afgezonderd van medegedetineerden, onder meer om negatieve invloed op de detentieomgeving te beperken, fysieke of materiële schade te voorkomen, criminele daden tegen te gaan, of om anderzijds de openbare orde en veiligheid in de inrichting te beschermen. Deze maatregelen zijn niet specifiek gericht op gedetineerden met een geradicaliseerde of terroristische achtergrond, maar bieden – tot op heden – voldoende mogelijkheden om deze categorie gedetineerden onder te brengen.

In toevoeging op de hierboven beschreven West-Europese landen wordt in de komende twee secties aandacht besteed aan twee islamitische landen waar opmerkelijke initiatieven zijn genomen om de detentie en resocialisatie van terroristen te organiseren.

4.5.7 Indonesië

Indonesië hanteert geen uniforme strategie ten aanzien van de geconcentreerde of verspreide detentie van terroristen. Wel wordt in dit land veel aandacht besteed aan de-radicaliseringsprogramma's voor gedetineerde terroristen. Zo zijn er programma's ontwikkeld die tot doel hebben radicale gedetineerden te identificeren die mogelijk ontvankelijk zouden zijn voor *de*-radicalisering, en hen nauwgezet te stimuleren hun radicale gedachtegoed achter zich te laten. In sommige gevallen worden voormalige terroristen ingezet als gesprekspartner, waarbij het doel niet zozeer is gelegen in het veranderen van religieus-ideologische opvattingen maar in het de-legitimeren van geweld

¹³⁸ Schmid & Jongman (1988).

als strategisch instrument.¹³⁹ Vaak wordt de familie van de (ex-)gedetineerde bij het proces betrokken en ontvangen familieleden financiële steun van de overheid om de de-radicaliserende gedetineerde te motiveren. Dergelijke sociaal-economische benaderingen van de-radicalisering zouden, behalve in gevallen wanneer economische steun misbruikt wordt, vrij succesvol zijn.¹⁴⁰ Nazorg is vaak een belangrijk onderdeel van de de-radicaliseringsprogramma's. Zo zijn uitgebreide 'levensonderhoud' programma's ingesteld, waarbij de gedetineerden en hun partners aan werk en huisvesting worden geholpen om de kansen op 're-radicalisering' zo klein mogelijk te houden.¹⁴¹

4.5.8 Saudi-Arabië

Saudi-Arabië hanteert een bijzondere aanpak ten aanzien van de detentie van terroristen. Het land heeft speciaal voor de opvang van terroristen vijf gevangenissen laten bouwen. Deze gevangenissen, die speciaal zijn ontworpen om aan de eisen aan de detentie van terroristen te voldoen, maken onderdeel uit van Saudi Arabië's grootschalige de-radicalisering programma. Gedetineerde terroristen die gemotiveerd blijken te zijn hun radicale gedachtegoed en terroristische verleden achter zich te laten worden in deze gevangenissen aan een intens de-radicaliseringsprogramma onderworpen. De programma's zijn gebaseerd op kernconcepten als resocialisatie, religieus onderwijs, individuele vrijheid en open discussie. De gedetineerden hebben relatief veel vrijheid. Niet alleen zijn de individuele cellen uitgerust met toilet, wastafel en douche, er is veel ruimte voor het volgen van onderwijs en gezamenlijke activiteiten. Er wordt veel aandacht besteed aan religieus onderwijs. Door gedetineerden te laten zien dat hun radicale religieuze ideologieën zijn gebaseerd op foute en aangetaste interpretaties van de Islam, probeert de overheid de poten onder de religieuze legitimering van radicale ideologieën vandaan te zagen.¹⁴²

4.5.9 Conclusie informatiebron 3

Als we kijken naar de beleidsstrategieën die internationaal worden gevoerd ten aanzien van de detentie van terroristen, valt bovenal op dat Nederland het enige land is waar formeel voor geconcentreerde detentie van deze doelgroep is gekozen. In de rest van Europa bestaat geen uniforme aanpak op dit terrein: geen van de onderzochte landen hanteert een formeel concentratie- of spreidingsbeleid. Tevens is het gevoerde detentiebeleid met betrekking tot terroristen nog nergens geëvalueerd en op effectiviteit onderzocht.¹⁴³ Meestal is er geen categorie 'terroristische' of 'extremistische' gedetineerden gespecificeerd en worden gedetineerden die verdacht of veroordeeld zijn wegens een terroristisch misdrijf via reguliere procedures gedetineerd. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie moeten beperkende omstandigheden, zoals in België plaatsing in een 'individueel bijzonder veiligheidsregime' in andere landen op individuele basis

¹³⁹ ICSR (2010). P. 51.

¹⁴⁰ International Crisis Group, (2007).

¹⁴¹ ICSR (2010). P. 55.

¹⁴² Boucek (2008)

¹⁴³ Deze bevinding wordt ondersteund door Nelen, Leeuw en Bogaerts (2010), die op basis van een inventarisatie concludeerden dat evaluatie van antiterrorismebeleid wereldwijd nog in de kinderschoenen staat.

worden onderbouwd. Beperkende maatregelen worden niet standaard aan terroristen opgelegd maar slechts in die gevallen waarbij een gedetineerde – langdurig – een gevaar voor de veiligheid betekent. Op dit punt wijkt de beleidstheorie, waarin ligt besloten dat gedetineerden op de terroristenafdeling automatisch in een uitgebreid beveiligingsniveau en individueel regime worden ondergebracht, af van de buitenlandse aanpak.

Een aantal landen heeft in het verleden ervaring opgedaan met concentratie van terroristische of politiek gemotiveerde gedetineerden. Deze speciale ‘terroristenafdelingen’ hebben in Groot-Brittannië en Duitsland geleid tot oproer, zowel binnen de gevangenis als daarbuiten. Doordat zij bij elkaar op de afdeling verbleven, waren gedetineerden in staat gecoördineerde opstanden tegen de gevangenisautoriteiten te organiseren en hun criminele activiteiten voort te zetten. In Ierse gevangnissen wisten gedetineerde IRA-leden de terroristenafdelingen onder controle te krijgen, waardoor bewakers er nauwelijks nog konden komen en de gedetineerden hun militante structuur en praktijken in stand konden houden. Ook bleken zowel de Ierse als Duitse gedetineerden vanuit de gevangenis in staat hun achterban te mobiliseren, en gingen gelijkgestemden buiten de gevangnissen over tot geweld uit protest tegen de (omstandigheden op de) terroristenafdelingen. Op basis van deze ervaringen kan worden gesteld dat concentratie van terroristen niet noodzakelijk bijdraagt aan het voorkomen van rekrutering en terrorisme, noch dat het zonder meer bijdraagt aan een veilige en beheersbare detentiesituatie.

Echter, bij deze gevolgtrekking dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. De ervaringen in Groot-Brittannië en Duitsland zijn niet blindelings door te trekken naar de Nederlandse situatie, daarvoor bestaan teveel verschillen tussen de betreffende politiek-maatschappelijke contexten. Ook de beleidsmakers stellen desgevraagd dat de (negatieve) buitenlandse ervaringen met geconcentreerde detentie niet zomaar als voorbeeld voor Nederland kunnen dienen. Ten eerste zijn er ideologische verschillen, met gevolgen voor de bredere maatschappelijke draagvlak voor de opvattingen van de gedetineerden. De Ierse gedetineerden streden een nationalistische strijd voor een onafhankelijk Noord-Ierland die onder de lokale bevolking breder werd gedragen, en de Duitse RAF-leden waren opgestaan uit een maatschappelijke nieuw-linkse stroming die ontstond uit protest tegen het Amerikaanse falen in Vietnam en de opkomst van het Westerse kapitalisme, en die voornamelijk onder studenten populair was.¹⁴⁴ De maatschappelijke draagkracht voor de jihadistisch geïnspireerde gedetineerden in de Nederlandse terroristenafdeling is naar verwachting minder groot dan in het Duitse en Ierse geval. Als gevolg is denkbaar dat het risico dat de terroristenafdeling buiten de gevangensmuren leidt tot een vergelijkbare golf van protest en (terroristisch) geweld, minder groot is dan in de context destijds rond de detentie van de IRA en RAF. Ten tweede waren de populaties gedetineerden in Ierland en Duitsland veel groter dan in Nederland, en waren de betreffende organisaties in enige mate georganiseerd en (hiërarchisch) gestructureerd, met herkenbare leiders. De IRA-leden wisten tijdens detentie deze organisatiestructuren min of meer te behouden en de onderlinge samenwerking te coördineren. Ook de RAF-leden wisten in samenwerking met partijen buiten de gevangenis activiteiten te plannen en voor te bereiden. Zoals eerder

¹⁴⁴ Rapoport (2003; 2004).

vermeld is de huidige populatie op de terroristenafdeling niet structureel georganiseerd, waardoor gecoördineerde activiteiten, zowel binnen als buiten de gevangenis muren, wellicht minder waarschijnlijk zijn. Tot slot laten ook de omstandigheden waarin de terroristen tijdens detentie verbleven zich moeilijk vergelijken. Waar de Ierse extremisten zich vrijwel ongehinderd over de afdelingen konden bewegen en onderling veel contactmogelijkheden hadden, worden de onderlinge contacten op de Nederlandse terroristenafdeling streng gecontroleerd. Samenvattend geldt dat ondanks dat geconcentreerde detentie in het buitenland zowel binnen de inrichting als in de samenleving tot protest en oproer leidde, niet zonder meer kan worden voorspeld dat de Nederlandse afdeling soortgelijke effecten zal sorteren.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het detentiebeleid ten aanzien van terroristen in de onderzochte landen een sterk beheersmatige invalshoek heeft, en dat weinig aandacht wordt besteed aan resocialisatie en de-radicalisering van gedetineerden.¹⁴⁵ Slechts in een aantal islamitische landen, waaronder Indonesië en Saudi-Arabië, zijn omvangrijke de-radicaliserings programma's geïnstitutionaliseerd. In West-Europese landen lijken deze doelstellingen ondergeschikt te zijn aan het creëren van een zo veilig en beheersbaar mogelijke detentiesituatie. Deze bevinding is opmerkelijk gezien het belang dat in de internationale literatuur wordt gehecht aan resocialisatie en de-radicalisering. Het rapport van de ICSR besteedt tevens aandacht aan deze discrepantie, en concludeert dat in de meeste landen het uitgebreid beveiligingsregime weinig ruimte laat voor het 'herbekeren' van gedetineerden. Niet zelden staan penitentiare, financiële of politieke belangen een gedegen aanpak ten aanzien van het gedachtegoed van de gedetineerden in de weg, aldus ICSR.¹⁴⁶ Op dit punt wijkt de Nederlandse beleidstheorie af van wat wordt aanbevolen in de internationale literatuur, maar komt het overeen met de internationale praktijksituatie.

4.6 Conclusie

In hoeverre is de terroristenafdeling in theorie geschikt om verspreiding van radicaal gedachtegoed te voorkomen? In dit hoofdstuk is de beleidstheorie getoetst aan drie verschillende informatiebronnen. Uit deze evaluatie kan een aantal conclusies worden getrokken.

Informatiebron # 1: Internationale documentatie over terroristen in detentie

Het moet worden gezegd dat de meeste documentatie over de detentie van terroristen is verschenen *na* de ingebruikname van de terroristenafdeling. Toen de beleidsmakers met de problematiek aan de slag gingen bestond er nog weinig kennis en waren zij grotendeels aangewezen op eigen ervaring. Geconcludeerd kan worden dat de risicopercepties en doelstellingen van de terroristenafdeling ondersteuning vinden in de internationale documentatie. Ook in het buitenland wordt rekrutering en radicalisering van andere categorieën gedetineerden als een reëel risico gezien van reguliere detentie van terroristen. Ook de nevendoelestellingen in de beleidstheorie, het voorkomen van

¹⁴⁵ ICSR (2010). p. 13.

¹⁴⁶ Ibid. p 19-20.

terroristische activiteit en intensivering van radicaal gedachtegoed onder de betrokken gedetineerden, worden als zodanig herkend in internationale documentatie. Echter, ten aanzien van de gekozen beleidsstrategie bestaat in de documentatie geen expliciete overeenstemming, en voortschrijdend inzicht in de literatuur wijst uit dat het concentreren van terroristen op aparte afdelingen op forse bezwaren stuit.

Ten eerste worden neveneffecten van het beleid verwacht die niet in de beleidstheorie worden ondervangen. Specifiek wordt verondersteld dat terroristenafdelingen kunnen bijdragen aan intensivering van radicaal gedachtegoed onder de gedetineerden enerzijds, en aan onrust en terroristisch geweld in de samenleving anderzijds. Het eerste type neveneffecten wordt verondersteld te worden tegengegaan dankzij het verhoogde beveiligingsniveau en individuele regime op de afdeling. Het tweede type neveneffecten wordt met het huidige beleid echter niet aangepakt. De beleidsmakers verklaren dat maatschappelijke gevolgen geen prioriteit hadden bij de beleidsontwikkeling en zich bovendien moeilijk lieten overzien. Echter, denkbaar is dat de beleidsstrategie beïnvloedt hoe over de overheid of de betrokken gedetineerden wordt gedacht, en dat dit op zijn beurt gevolgen kan hebben voor de intensiteit van radicaal gedachtegoed en intentie tot terroristisch geweld in de samenleving. Het is derhalve opmerkelijk dat de beleidsmakers, en wellicht met name de instanties die zich bezig houden met het waarborgen van de maatschappelijke veiligheid, zoals de AIVD en de NCTb, weinig prioriteit toekenden aan maatschappelijke gevolgen van het beleid.

Ten tweede wordt de beleidstheorie gekenmerkt door een gestandaardiseerde aanpak, terwijl in de literatuur veelal wordt gepleit voor differentiatie. Zo is voor de terroristenafdeling een gestandaardiseerde plaatsingsprocedure ontwikkeld, waarbij gedetineerden op basis van geobjectiveerde criteria automatisch op de terroristenafdeling – en zodoende in verzwaarde detentieomstandigheden – worden geplaatst. In het buitenland worden terroristen doorgaans beschouwd als reguliere gedetineerden en worden aanvullende of afwijkende maatregelen slechts op individuele overwegingen toegepast. Zodoende worden in Nederland *altijd* beperkende en detentieverzwarende maatregelen op terroristische gedetineerden toegepast, terwijl die mogelijk niet altijd noodzakelijk zijn.

Ten derde is resocialisatie afwezig als doelstelling in de beleidstheorie, terwijl in internationale literatuur veel nadruk wordt gelegd op het belang van resocialisatie en de-radicalisering. De detentie van terroristen, zo pleiten diverse auteurs, moet grotendeels in dienst staan van de-radicalisering en het afzweren van geweld als strategisch instrument. Hiermee kan op lange termijn de veiligheid worden gewaarborgd doordat kan worden voorkomen dat gedetineerden zodra zij vrij komen verder radicaliseren of aanslagen plegen. Volgens de beleidsmakers leent de gekozen beleidsstrategie, waarbij veel nadruk op veiligheidsmaatregelen is gelegd, zich moeilijk voor re-socialisatie. Echter, beargumenteerd kan worden dat door af te zien van resocialisatie gedetineerden na afloop van hun detentie grote problemen kunnen ondervinden van hun verblijf in de terroristenafdeling. Deze problemen kunnen een (nieuwe) aanleiding bieden tot radicalisering, wat zich mogelijk kan uiten in (terroristisch) geweld. Als zodanig kunnen zij opnieuw een dreiging voor de samenleving vormen en bestaat het risico dat zij

radicaliseren en anderen rekruteren. Deze risico's kunnen waarschijnlijk grotendeels worden tegengegaan door te investeren in succesvolle en vreedzame re-integratie van de gedetineerden.

Informatiebron # 2: Gerelateerde wetenschappelijke inzichten

Ook de gerelateerde wetenschappelijke inzichten bieden geen eenduidige ondersteuning voor de terroristenafdeling. Ten eerste, ondanks dat directe beïnvloeding van andere categorieën gedetineerden onmogelijk wordt gemaakt, kunnen indirecte beïnvloedingsmechanismen optreden. Deze mechanismen kunnen leiden tot de ongewenste neveneffecten die ook uit de internationale documentatie naar voren kwamen. Zo kan de terroristenafdeling aanleiding bieden tot verdere ideologische ontwikkeling onder de betrokken gedetineerden, omdat het afwijkende en strenge beleid hen de gelegenheid biedt hun opsluiting te vertalen naar een hoger ideologisch conflict. Juist door gedetineerden die vergelijkbaar gedachtegoed aanhangen (langdurig) bij elkaar te plaatsen, groeit het risico dat zij tijdens hun detentie verder radicaliseren. Op dezelfde manier kan het beleid in theorie bijdragen aan maatschappelijke onrust en verdere radicalisering in de samenleving.

Ten tweede bestaat het risico dat de terroristenafdeling op de lange termijn nieuwe risico's voor de openbare orde en veiligheid in de samenleving genereert, doordat niet wordt geïnvesteerd in het beïnvloeden van de opvattingen van de gedetineerden en zij betrekkelijk onvoorbereid terugkeren naar de samenleving. Uit de wetenschappelijke evidentie blijkt dat de terroristenafdeling een sterk stigmatiserend effect heeft, en verwacht kan worden dat de gedetineerden na hun vrijlating worden geconfronteerd met negatieve effecten van hun verblijf op de afdeling. Doordat het beleid geen ruimte toestaat voor resocialisatie en de-radicalisering kunnen radicaliseringstendenties op de afdeling zich ongestoord ontwikkelen, waardoor kan worden verwacht dat gedetineerden na hun vrijlating een reëel risico voor de maatschappelijke veiligheid kunnen opleveren.

Informatiebron # 3: Internationale praktijkervaring met de detentie van terroristen

Tot slot moet worden geconstateerd dat discrepanties zichtbaar zijn tussen de Nederlandse beleidsstrategie en inzichten uit in het buitenland opgedane ervaringen met de detentie van terroristen.

Om te beginnen geldt dat Nederland van de onderzochte landen het enige land is dat formeel een geconcentreerd detentiemodel toepast. In het buitenland krijgen terroristische gedetineerden in beginsel een reguliere behandeling en wordt maatwerk toegepast om een veilige detentiesituatie te handhaven. In de praktijk leidt dit er soms toe dat terroristische gedetineerden worden verspreid over een beperkt aantal (uitgebreid beveiligde) gevangenissen, waardoor een soort combinatie van concentratie en verspreiding ontstaat.¹⁴⁷

In het verleden is door een aantal landen slechte ervaring opgedaan met geconcentreerde detentie. De ongewenste neveneffecten die uit de literatuur naar voren komen blijken zich in de praktijk daadwerkelijk te hebben voorgedaan. In zowel Duitsland als Groot-

¹⁴⁷ ICSR (2010).

Britannië leidde het creëren van aparte afdelingen voor terroristen zowel binnen als buiten de gevangensmuren tot verstoring van de openbare orde. Van beide landen wordt gesteld dat het gekozen detentiebeleid eerder radicalisering en terrorisme in de hand heeft gewerkt dan voorkomen. Echter, er zijn grote institutionele en sociale verschillen zichtbaar tussen deze ervaringen en de Nederlandse context. Hierdoor kunnen de bevindingen in het buitenland niet zonder meer worden gegeneraliseerd.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de terroristenafdeling waarschijnlijk bijdraagt aan zijn centrale doelstelling en dat het beleid rekrutering en radicalisering van andere categorieën gedetineerden tegengaat. Met andere woorden, het centrale mechanisme, waarbij wordt verondersteld dat geconcentreerde detentie directe contactmogelijkheden tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden voorkomt en dat hiermee wordt bijgedragen aan het behalen van de centrale doelstellingen, kan in theorie werken. Ook kan worden verwacht dat het toepassen van uitgebreide beveiliging en een individueel regime tot verhoogde controle op externe en interne communicatie van de gedetineerden leidt en dat dit terroristische activiteit en intensivering van radicalisering tegengaat. Wel kan worden verwacht dat een aantal ongewenste neveneffecten optreedt die deels wel en deels niet door de twee neveninstrumenten (uitgebreid beveiligingsniveau en individueel regime) worden ondervangen. Als gevolg hiervan kan het bereiken van de centrale doelstelling worden behaald tegen de prijs dat – op den duur – mogelijk nieuwe risico's voor de maatschappelijke veiligheid ontstaan en de nevendoelestellingen van het beleid wellicht in het geding komen.

Recapitulatie

In het eerste deel van dit rapport is de totstandkoming van het beleid rond de terroristenafdeling gereconstrueerd en is de beleidstheorie getoetst aan internationale en wetenschappelijke kennis.

De terroristenafdeling is tot stand gekomen in een bewogen periode, waarin Nederland werd geconfronteerd met een nieuwe en ingrijpende terreurdreiging. Het stof van de Twin Towers was nog maar nauwelijks neergedaald en Nederland verkeerde in een emotionele toestand na de moord op van Gogh en de gewelddadige arrestaties in het Laakkwartier. De overheid stond onder politieke en publieke druk om krachtig op te treden tegen terroristen en de ontwikkelingen in het antiterrorismebeleid werden op de voet gevolgd. Deze context definieerde het bestuurskundig kader waarbinnen de beleidsmakers opdracht kregen om binnen het gevangeniswezen een aparte afdeling voor terroristen te creëren, waarmee de verspreiding van radicaal gedachtegoed moest worden tegengegaan.

Dankzij deze politieke context kwam het beleidsproces onder verhoogde (tijds)druk te staan. Enerzijds bestond de noodzaak tot rationeel afgewogen besluitvorming, anderzijds ontbrak de tijd om te investeren in vooronderzoek waarin de verschillende beleidsalternatieven uitgebreid onderzocht konden worden. Hierbij moest een aantal ingrijpende keuzes worden gemaakt. Ten eerste werd een afweging gemaakt tussen het zo veel mogelijk standaardiseren van het beleidsproces enerzijds, en het behouden van beleidsruimte tot flexibiliteit en maatwerk anderzijds. Ten tweede werd een afweging gemaakt tussen het acuut kunnen waarborgen van de veiligheid enerzijds, en het voorkomen van potentiële ongewenste lange termijneffecten voor de veiligheid anderzijds.

Het beleid rond de terroristenafdeling reflecteert de uitkomsten van dit besluitvormingsproces. In het licht van de politiek-maatschappelijke context en de acute dreiging die uitging van het, zo werd verondersteld, opkomend islamistisch terrorisme is besloten tot een gestandaardiseerde aanpak die volledig in dienst staat van het behalen van korte termijn doelstellingen. Het beleid werd zo veel mogelijk van objectieve procedures voorzien die moeten bijdragen aan een transparante beleidsuitvoering, waarbij de kans op willekeur tot een minimum wordt beperkt. Met het oog op de gepercipieerde veiligheidssituatie werd bij de operationalisering van het beleid zorg gedragen alle mogelijke veiligheidsrisico's, zowel binnen de inrichting als daarbuiten, zoveel mogelijk te ondervangen. Hiertoe werd een uitgebreid pakket aan veiligheidsmaatregelen ingesteld. Zowel het individuele belang van de gedetineerden als het resocialisatiebeginsel werd hieraan ondergeschikt gesteld. Hierdoor werd bij de ontwikkeling van het detentiemodel geen ruimte gelaten voor elementen die erop zijn gericht een vreedzame en succesvolle terugkeer naar de samenleving te bewerkstelligen.

Ondanks de legitieme positie en overwegingen van de beleidsmakers roept een grondige bestudering van internationale en wetenschappelijke inzichten vragen op over de potentiële effectiviteit van het ontworpen beleid. Is de terroristenafdeling in theorie wel

geschikt om de verspreiding van radicalisering tegen te gaan? De planevaluatie maakt duidelijk dat de interventie in theorie een positieve bijdrage kan leveren aan het bereiken van de centrale doelstelling: het voorkomen van radicalisering en rekrutering binnen gevangenis. Echter, bestaande kennis wijst er ook op dat de detentie van terroristen is gebaat bij maatwerk en een gebalanceerde prioriteit voor zowel korte als lange termijn doelstellingen. Ook kan worden verondersteld dat het creëren van aparte afdelingen voor terroristische gedetineerden een aantal negatieve en ingrijpende neveneffecten kan sorteren. Om verspreiding van radicaal gedachtegoed te voorkomen is het essentieel om overtuigingsdadgers zo min mogelijk gelegenheid te geven zich te kunnen beroepen op een slachtofferpositie. Door hen afwijkend en strenger te behandelen dan andere gedetineerden wordt hen echter de wapens in handen gegeven tot het voeren van een ideologisch conflict. Als gevolg kan verdere radicalisering in de hand worden gewerkt, dat wordt versterkt door gedetineerden die zich in (verschillende stadia van) dit proces bevinden bij elkaar te plaatsen. Vanwege het feit dat er geen mogelijkheden voor resocialisatie en de-radicalisering in de beleidstheorie zijn opgenomen kunnen dergelijke processen niet worden tegengehouden. De nadruk die is gelegd op het op korte termijn voorkomen van radicalisering en terrorisme leidt ertoe dat de beleidstheorie op lange termijn het risico loopt ongewenste en contraproductieve uitkomsten te genereren.

Aan de hand van deze overwegingen kan ten aanzien van de uitvoeringspraktijk van de terroristenafdeling op voorhand een aantal dilemma's worden voorzien. Ten eerste kan worden verwacht dat een spanningsveld ontstaat tussen standaardisering en persoonsgebonden overwegingen. Het belang van een objectieve en transparante uitvoering kan in conflict raken met het belang van zorgvuldige individuele overwegingen. Standaardisering kan ertoe leiden dat ongewenste neveneffecten van het beleid in gang worden gezet. Daarentegen draagt bestuurlijke vrijheid het gevaar van willekeur en oncontroleerbare besluitvorming in zich. Ten tweede kan een dilemma worden verwacht bij de intentie om acute veiligheidsdoelstellingen te realiseren en tegelijkertijd tegemoet te komen aan het resocialisatiebeginsel. De maatregelen die voor beide doelstellingen nodig zijn lijken op voorhand moeilijk verenigbaar. Hoe meer maatregelen worden getroffen om gedetineerden onder controle te kunnen houden, hoe moeilijker het immers wordt om hen voor te bereiden op een vreedzaam en zelfstandig leven in de samenleving. Tot slot kan worden verwacht dat het bij elkaar plaatsen van bepaalde gedetineerden ongewenste neveneffecten sorteert. Zo kan het ongewenst zijn om gedetineerden die ver zijn geradicaliseerd samen te plaatsen met gedetineerden die potentieel ontvankelijk voor hun invloed zijn. Ook kan het nadelig blijken om gedetineerden die (nog) niet zijn geradicaliseerd op de terroristenafdeling te plaatsen, omdat hiermee het risico toeneemt dat zij zelf gaan radicaliseren. Onder dergelijke omstandigheden bestaat het risico dat de terroristenafdeling in de praktijk bijdraagt aan radicalisering onder de betrokken gedetineerden en hun achterban. In Deel II van deze studie wordt de procesevaluatie uiteengezet. Hier wordt in detail aandacht besteed aan de opgedane praktijkervaring met de terroristenafdeling en zal worden bekeken of en in hoeverre de geschetste dilemma's in de praktijk tot uiting komen.

Deel II.

De terroristenafdeling in praktijk

5 Doelgroep

5.1 Inleiding

In Deel I van dit rapport is het beleidsontwerp van de terroristenafdeling gereconstrueerd en geëvalueerd. In Deel II staat de praktijkuitvoering centraal. In de volgende twee hoofdstukken voeren we de procesevaluatie uit, waarbij wordt gekeken hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit doen we aan de hand van de beleidstheorie zoals grafisch weergegeven in Figuur 2 (zie hoofdstuk 3). In het hierop volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) richten we ons op de instrumenten die zijn ingezet om de nevendoelestellingen te bereiken: het uitgebreid beveiligingsniveau en het individuele regime. Om te beginnen analyseren we echter in het voorliggende hoofdstuk (hoofdstuk 5) eerst de uitvoering van het centrale instrument: het concentreren (bij elkaar brengen) van gedetineerden met een terroristische achtergrond.

Het doel van de procesevaluatie is tweeledig. Ten eerste wordt bekeken of het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd zoals dat op voorhand werd beoogd. Eventuele discrepanties tussen het beoogde en daadwerkelijk gevoerde beleid worden toegelicht en indien mogelijk verklaard. Ten tweede wordt aan de hand van de praktijk bekeken of kan worden verondersteld dat de geïmplementeerde beleidsinstrumenten de beoogde en gewenste mechanismen in werking zetten, en of eventuele onvoorziene mechanismen optreden die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren. Hierbij wordt tevens gekeken wat de eerste resultaten van het beleid zijn.

Om de uitvoering het centrale instrument te evalueren dient onder meer de doelgroep in beeld te worden gebracht en afgezet tegen de doelstellingen. Hierbij zijn drie vragen van belang. Ten eerste, komt de bereikte doelgroep overeen met de doelgroep zoals beoogd? Hierbij is van belang of de plaatsingsprocedure alle en alleen deze gedetineerden ondervangt die voldoen aan de geformuleerde selectiecriteria. Ten tweede, sluit de bereikte doelgroep logisch aan op de beoogde doelstellingen van het beleid? Hier wordt bekeken of de beoogde mechanismen daadwerkelijk optreden en of het instrument zoals dat in de praktijk wordt uitgevoerd, kan bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Ten derde, brengt de plaatsingsprocedure nog onvoorziene processen op gang en hoe verhouden deze zich tot de doelstellingen van het beleid?

In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op deze vragen. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 wordt de bereikte doelgroep in kaart gebracht, en in paragraaf 5.3 afgezet tegen de beoogde doelgroep. In paragraaf 5.4 wordt bekeken of aan de hand van de toegepaste plaatsingsprocedure en de bereikte doelgroep kan worden onderbouwd dat de *gewenste* mechanismen in gang worden gezet om de beoogde doelstellingen te bereiken. In paragraaf 5.5 wordt aan de hand van de toegepaste plaatsingsprocedure en de bereikte doelgroep bekeken of er wellicht *ongewenste* mechanismen optreden die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren. Paragraaf 5.6 bespreekt de bevindingen en implicaties voor de beleidsuitvoering.

Om de bereikte en beoogde doelgroep in kaart te brengen is gebruik gemaakt van diverse bronnen. Ten eerste is gebruik gemaakt van het TULP-verblijfsregistratiesysteem waarmee persoonsregistraties in het gevangeniswezen worden bijgehouden. Daarnaast is vrijwel alle relevante documentatie van het Bureau Selectie en Detentiebegeleiding (BSD) van de betreffende afdeling ingezien. Hieronder valt onder meer te verstaan alle verslagen en notulen van de maandelijkse bijeenkomsten van de klankbordgroep-TA, gedragsrapportages van de gedetineerden, en door het personeel opgestelde sfeerplaatjes ten aanzien van de TA. Ten tweede is de relevante beleidsdocumentatie uitvoerig bestudeerd. Onder meer valt hieronder de wijziging in de Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing van gedetineerden, het advies van de RSJ en daaropvolgende reactie van de Minister van Justitie. Ten derde zijn verschillende diepte-interviews gehouden met personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de selectiecriteria en de juridische onderbouwing van de wijziging van de Regeling. Tevens is gesproken met vertegenwoordigers van het Bureau Selectiefunctionarissen, de klankbordgroep-TA, het Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV), en de RSJ. Tot slot zijn interviews afgenomen met personeelsleden die betrokken zijn bij de (gedetineerden op de) terroristenafdeling, en met de gedetineerden zelf.

5.2 Bereikte doelgroep

Om de doelgroep in kaart te brengen zijn – onbedoeld – verschillende bronnen gebruikt. Om te beginnen hebben de onderzoekers geprobeerd om via het betreffende BSD van de P.I. Vught, waar de administratie omtrent de gedetineerden in de inrichting wordt gevoerd, gegevens over de bereikte doelgroep te achterhalen. Op het BSD worden echter geen bezettingslijsten van de terroristenafdeling bijgehouden, waardoor niet direct is te achterhalen welke gedetineerden sinds de opening zijn geplaatst of in aanmerking kwamen voor plaatsing. Om vanuit de inrichting zelf de bereikte doelgroep te reconstrueren, moesten de onderzoekers secundaire bronnen raadplegen zoals gedragsrapportages, rechtspraak en penitentiaire dossiers van gedetineerden. Echter, later bleek dat de betreffende gegevens wel degelijk centraal beschikbaar zijn, maar slechts op het hoofdkantoor van DJI. Met behulp van het hoofdkantoor zijn de gegevens die de onderzoekers via secundaire bronnen hadden vergaard geverifieerd aan de centrale bezettingslijsten. Hieruit bleek dat de informatie van de onderzoekers volledig overeenkwam met de informatie die naderhand door DJI is verstrekt. Zodoende kan worden afgeleid dat de doelgroep zowel vanuit DJI hoofdkantoor als het lokale BSD van de inrichting – zij het met aanzienlijke tijdsinvestering – kan worden achterhaald.

Plaatsingen

In totaal zijn vanaf het moment van opening tot eind juni 2010 dertig gedetineerden op één van de twee terroristenafdelingen geplaatst. De gemiddelde leeftijd van de gedetineerden ten tijde van plaatsing is dertig jaar en vier maanden. De oudste gedetineerde was ten tijde van plaatsing 56 jaar, de jongste gedetineerde achttien jaar. Persoonlijke gegevens van de gedetineerden, zoals voorgeschiedenis, opleidingsniveau,

en herkomst van de ouders, zijn niet beschikbaar.¹ Uit de registraties kan worden afgeleid dat negen gedetineerden in Nederland zijn geboren. De overige 21 zijn afkomstig uit het buitenland, waaronder landen als Marokko, Turkije, en Irak. Zes gedetineerden zijn afkomstig uit Sri Lanka.

Gemiddeld verbleven de gedetineerden 284 dagen (ruim negen maanden) op de terroristenafdeling.² Om tot dit gemiddelde te komen is met betrekking tot de huidige populatie in TA Vught een peildatum gesteld op 31 juli 2010. Voor deze gedetineerden is berekend hoeveel dagen zij tot deze datum op de afdeling verbleven, waarna dit getal is meegenomen in de berekening van het gemiddelde. De kortstzittende gedetineerde verbleef één dag op de terroristenafdeling, de langstzittende verblijft er reeds 1410 dagen (drie jaar en tien maanden) en komt naar verwachting in 2014 vrij.

De TA in Vught heeft een maximale bezetting gekend van dertien gedetineerden in november 2006. Eind 2008 waren dit er vier. In 2009 en 2010 verbleven tussen vier en tien gedetineerden in Vught. De TA in De Schie heeft een beperkte bezetting gekend. Slechts twee gedetineerden hebben hier verbleven. Zij verbleven tussen januari 2007 en juni 2008 in totaal gemiddeld 130 dagen in De Schie.

Er zijn twee vrouwelijke gedetineerden op de afdeling geplaatst. Dit zijn tevens de enige gedetineerden die op de TA in De Schie zijn ondergebracht.³ De vrouwen werden in respectievelijk september en november 2006 in de TA in Vught ondergebracht, en zijn in januari 2007 overgeplaatst naar de TA in De Schie.

Uitplaatsingen en overplaatsingen

Sinds de opening van de TA zijn 26 gedetineerden van de terroristenafdeling geplaatst. Zij zijn ofwel overgeplaatst naar andere inrichtingen of afdelingen, ofwel vanuit de terroristenafdeling in vrijheid gesteld. Deze 26 gedetineerden hebben de volgende trajecten afgelegd.

Drie van de 26 gedetineerden zijn uitgeleverd aan het buitenland. Eén van hen bracht na uitlevering drie jaar in detentie in het buitenland door, waarna hij in maart 2010 terugkeerde naar de TA om zijn straf verder uit te zitten.

Van negen van de 26 gedetineerden is de bereikte plaatsing wegens ‘contra-indicaties’ teruggedraaid. Artikel 20a van de Regeling stelt dat het GRIP of het OM contra-indicaties kan vertrekken, waaruit voortvloeit dat plaatsing op de terroristenafdeling niet is geïndiceerd, ondanks dat gedetineerden wel aan de selectiecriteria voldoen. Zes van de negen gedetineerden voor wie dit geldt, zijn na ruim een maand op de terroristenafdeling te hebben verbleven op advies van het OM en het GRIP verspreid over diverse reguliere Huizen van Bewaring (HvB) in Nederland. Twee gedetineerden werden na respectievelijk

¹ Volgens vertegenwoordigers van de P.I. Vught is dit niet verbazingwekkend, omdat de inrichting voor het uitvoeren van de vrijheidsbenemende straf geen noodzakelijk belang heeft bij dergelijke gedetailleerde persoonlijke informatie over individuele gedetineerden.

² Dit gemiddelde behelst zowel de gedetineerden in P.I. Vught als P.I. De Schie.

³ Interview directeur P.I. De Schie.

één en twee dagen op de terroristenafdeling overgebracht naar reguliere HvB's. Eén vrouwelijke gedetineerde werd (in eerste instantie samen met een andere vrouw) overgeplaatst van Vught naar de TA in P.I. De Schie, waar zij nadat haar medegedetineerde werd uitgeplaatst alleen overbleef. Een aantal maanden verbleef zij alleen binnen de TA van P.I. De Schie, waarna zij is overgeplaatst naar een reguliere vrouwengevangenis in Zwolle. Hier heeft zij het restant van haar straf uitgezeten.

Dertien van de 26 uitgeplaatste gedetineerden zijn na rechterlijke uitspraak onmiddellijk in vrijheid gesteld. Samenvattend betekent dit dat 22 van de dertig (73.3 %) gedetineerden die in totaal op de terroristenafdeling zijn geplaatst, ofwel wegens contra-indicaties zijn uitgeplaatst, ofwel direct uit de terroristenafdeling in vrijheid zijn gesteld.

Eén gedetineerde is volgens detentiefasering uitgeplaatst naar een andere afdeling. Detentiefasering (artikel 26 Regeling) heeft tot doel gedetineerden de laatste vier tot twaalf maanden van hun straf te laten uitzitten in reguliere afdelingen, om hen gradueel voor te bereiden op terugkeer naar de samenleving. De betrokken gedetineerden heeft de laatste zes weken van zijn straf doorgebracht op een afdeling voor Beperkt Gemeenschap Geschikten (BGG) in de P.I. Vught en is vervolgens uitgezet naar Marokko.

Huidige situatie

Van de gedetineerden die in 2006 op de terroristenafdeling in Vught zijn geplaatst, verbleven er in de periode van het evaluatieonderzoek (januari 2010 – juli 2010) nog drie op de afdeling. Naar verwachting komt de laatste van hen vrij in 2014.

In de periode van het onderzoek zijn negen gedetineerden op de terroristenafdeling geplaatst, waarvan acht slechts tijdelijk op de afdeling verbleven. Eén gedetineerde is in afwachting van zijn proces. In de periode van het onderzoek verbleven minimaal vier en maximaal tien gedetineerden op de afdeling. Ten tijde van de peildatum, 31 juli 2010, verbleven er vijf gedetineerden.

Figuur 6. Overzicht van geplaatste en uit- of overgeplaatste gedetineerden.

| | | Aantal gedetineerden |
|---------------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Uitgeplaatste gedetineerden | | |
| | Uitlevering | 3 |
| | Contra-indicaties: overplaatsing | 9 |
| | Onmiddellijke invrijheidstelling | 13 |
| | Detentiefasering | 1 |
| Huidige populatie ^a | | 5 ^b |
| Totaal geplaatst | | 30 |

^a Op 31 juli 2010.

^b Een gedetineerde in de huidige populatie is eerder uitgeleverd geweest aan het buitenland en teruggekeerd, waardoor hij twee keer is meegenomen in de berekening.

5.3 Bereikte doelgroep versus beoogde doelgroep

Als men wil achterhalen of de concentratie van terroristen verloopt zoals beoogd, dringt zich direct een cruciale vraag op. Wie zijn personen met een terroristische achtergrond en hoe worden zij voor de terroristenafdeling geselecteerd? In artikel 20a van de gewijzigde Regeling wordt gespecificeerd dat voor plaatsing op de terroristenafdeling gedetineerden in aanmerking komen die a) verdacht zijn van een terroristisch misdrijf; b) veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf, en c) rekruteringspraktijken of radicaliserend gedrag vertonen. De Regeling maakt geen onderscheid op basis van geslacht of leeftijd. Mannen en vrouwen, minderjarigen en volwassenen, en verdachten en veroordeelden kunnen gezamenlijk op de afdeling worden geplaatst. Om te bepalen in hoeverre de beoogde doelgroep wordt bereikt, is enerzijds van belang of van iedere gedetineerde op de terroristenafdeling het verblijf kan worden toegeschreven aan één van de drie selectiecriteria. Anderzijds is van belang of er gedetineerden zijn die wel aan de selectiecriteria voldoen, maar niet op de afdeling zijn geplaatst.

Er zijn geen registraties beschikbaar waarin over de periode 2006-2010 per gedetineerde wordt bijgehouden op basis van welk selectie criterium het verblijf is geïndiceerd. De plaatsingsgronden moesten via indirecte bronnen worden achterhaald. Zo is hiervoor in de penitentiaire dossiers en relevante rechtspraak gezocht naar de huidige status van het strafproces, en de status ten tijde van plaatsing. Op die manier werd van de meeste gedetineerden duidelijk dat zij ten tijde van plaatsing vielen onder criterium a⁴, verdenking van een terroristisch misdrijf. Voor zover ons bekend viel geen enkele gedetineerde ten tijde van plaatsing binnengebracht onder criterium b, veroordeling wegens terrorisme. Van een aantal gedetineerden is de verdenking tijdens het verblijf omgezet in veroordeling, waardoor hun verblijf wordt onderbouwd door criterium b. Van één gedetineerde is het terroristisch oogmerk in hoger beroep komen te vervallen. Doordat deze zaak nog in cassatie loopt blijft de verdenking echter bestaan, waardoor de voortzetting van het verblijf is geïndiceerd namens criterium a. Geen enkele gedetineerde is geplaatst op basis van criterium c.

Ten aanzien van de vraag of de plaatsingsprocedure alle gedetineerden ondervangt die aan de selectiecriteria voldoen, moet worden geconstateerd dat een aantal gedetineerden in aanmerking komt (of lijkt te komen) voor plaatsing op de terroristenafdeling maar daar niet is geplaatst. Eén van hen is Mohammed B., de moordenaar van Theo van Gogh. Mohammed B. is veroordeeld wegens moord met terroristisch oogmerk⁵ en valt onder criterium b van artikel 20a, wat automatisch plaatsing op de TA veronderstelt. Mohammed B. is echter nooit op de TA geplaatst en verblijft sinds 2006 in de EBI. Het plaatsvervangend hoofd van de afdeling Juridische Zaken van DJI, die destijds betrokken was bij de ontwikkeling van de selectiecriteria van de terroristenafdeling, maakt duidelijk

⁴ De selectiecriteria zijn gespecificeerd in artikel 20a van de Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing van Gedetineerden en worden uitvoerig behandeld in paragraaf 3.2.6

⁵ Rechtbank Amsterdam, 26 juli 2005, *LJN: AU0025*.

dat Mohammed B. een 'extreem' risicoprofiel heeft en daarom op de EBI is geplaatst.⁶ Vanwege het feit dat de terroristenafdeling formeel is ondergebracht in een 'uitgebreid' beveiligingsniveau (zie paragraaf 3.2.) is de afdeling niet geschikt om gedetineerden met een 'extreem' risicoprofiel te handhaven. Aan plaatsing in de EBI gaat een uitgebreide procedure vooraf. De selectiefunctionaris wordt bijgestaan door de SAC-EBI, waarin iedere voorgenomen plaatsing breed wordt besproken. Het verblijf van Mohamed B. in de EBI wordt periodiek getoetst. Pas als hij zakt van een 'extreem' naar een 'verhoogd' risicoprofiel komt hij in aanmerking voor plaatsing op de terroristenafdeling.

In toevoeging op Mohammed B. zijn nog andere gedetineerden niet op de terroristenafdeling geplaatst, ondanks dat zij wel voor plaatsing in aanmerking kwamen. Zo zijn er twee minderjarigen voorgedragen voor plaatsing op de TA. In beide gevallen is echter van plaatsing afgezien omdat het OM het detentieklimaat op de afdeling ongeschikt vond voor deze gedetineerden.

In een aantal interviews wordt verwezen naar personen die ogenschijnlijk in aanmerking komen voor de terroristenafdeling, maar daar niet zijn geplaatst. Een opmerkelijk geval betreft de Vlaardinger Eric Jan Q., die in april 2010 door de Rechtbank in Rotterdam tot 12 jaar gevangenisstraf werd veroordeeld.⁷ Q. werd ervan verdacht aanslagen te willen plegen in publieke gebieden zoals de Botlek en het traject van de hogesnelheidslijn (HSL).⁸ Ook waren er aanwijzingen dat hij van plan was 'kwaad te stichten' in Den Haag tijdens Prinsjesdag.⁹ In zijn huis werden materialen aangetroffen die erop duiden dat hij van plan was brand te stichten of een ontploffing teweeg te brengen. Ook werden vuurwapens aangetroffen en grondstoffen of materialen die geschikt zijn om een ontploffing teweeg te brengen. Q. werd door het OM verdacht van terroristische aanslagen, maar is daar niet voor veroordeeld. Hij is niet op basis van verdenking van terrorisme op de terroristenafdeling geplaatst maar werd ondergebracht in de EBI.¹⁰

In een ander geval in oktober 2009 veroordeelde de Rechtbank van Leeuwarden een Bosnië-veteraan tot een gevangenisstraf van vier maanden wegens bedreiging met een terroristisch misdrijf.¹¹ Doordat de veroordeelde voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van de uitspraak al vier maanden in voorlopige hechtenis had doorgebracht werd hij na zijn veroordeling onmiddellijk in vrijheid gesteld. Echter, gedurende zijn voorlopige hechtenis verbleef de verdachte, ondanks dat hij via criterium a van artikel 20a in aanmerking lijkt te komen voor plaatsing op de TA, niet op de terroristenafdeling maar in

⁶ Opgemerkt wordt dat onder verschillende deskundigen verwarring lijkt te bestaan over de vraag of B. al dan niet voor een terroristisch oogmerk is veroordeeld. Een aantal vertegenwoordigers van zowel NCTb, de KLPD, DJI als het ministerie van Justitie gaf aan dat B. *niet* wegens terrorisme is veroordeeld, en verklaarden ofwel dat de wet terroristische misdrijven pas na de moord op van Gogh is ingesteld, ofwel dat B. door de rechtbank is vrijgesproken van terroristisch oogmerk voor de moord op Van Gogh. Beide verklaringen zijn echter onjuist.

⁷ Rechtbank Rotterdam, 12 april 2010, LJN: BM0727.

⁸ *NRC Handelsblad*, (2010, 13 april). 12 jaar cel voor Q. wegens beramen aanslagen.

⁹ *Elsevier* (2010, 22 maart). Meer bewijs voor terreurplannen beruchte overvaller.

¹⁰ Zo blijkt uit inlichtingen van het GRIP.

¹¹ Rechtbank Leeuwarden, 12 oktober 2009, LJN: BK0014.

P.I. De Marwei in Leeuwarden. De onderzoekers hebben niet kunnen achterhalen waarom niet tot plaatsing op de TA is overgegaan.

In sommige gevallen zijn plaatsingen op de terroristenafdeling teruggedraaid of is van plaatsing afgezien op basis van contra-indicaties door het OM en/of het GRIP. Deze ontsnappingsclausule is gedefinieerd in artikel 20a, maar de toelichting op de Regeling beschrijft niet welke contra-indicaties hier worden bedoeld. De enige contra-indicatie die in de toelichting wordt beschreven is wanneer voorlopig gehechte personen door plaatsing op de TA in contact kunnen komen en/of informatie kunnen uitwisselen met personen die in dezelfde strafzaak verdacht zijn of zijn geweest. In dergelijke gevallen kan het aldus de toelichting aangewezen zijn dat de verdachte(n) niet bij aanvang bij andere gedetineerden op de TA worden geplaatst. In tenminste één zaak heeft dit ertoe geleid dat gedetineerden uit de terroristenafdeling zijn geplaatst en bewust zijn verspreid over reguliere HvB's. In april 2010 werden zeven verdachten aangehouden wegens verboden activiteiten van de Sri-Lankaanse Tamil Tijgers in Nederland. De Tamil Tijgers zijn door de Europese Unie aangemerkt als (nationalistische) terroristische organisatie.¹² De verdachten werden volgens het OM mede verdacht van deelname aan een criminele en terroristische organisatie. De maanden mei en juni verbleven de verdachten in reguliere HvB's, waarna zij eind juli naar de terroristenafdeling werden overgebracht. Na ruim een maand op de afdeling te hebben verbleven werden zij echter opnieuw naar reguliere HvB's overgebracht. Navraag bij het GRIP wijst uit dat het OM en het GRIP in de persoonlijke achtergrond van de gedetineerde, alsmede het belang van strafrechtelijk onderzoek, aanleiding zag hen uit de TA te plaatsen.¹³

Ook andere gedetineerden zijn na een kort verblijf op de terroristenafdeling overgeplaatst naar reguliere afdelingen of (onmiddellijk) in vrijheid gesteld. Zo verbleef een aantal gedetineerden slechts één of twee dagen op de afdeling, waarna toch werd besloten hen uit of over te plaatsen. Ook het zogenoemde Kenia-kwartet, dat in 2009 in Kenia werd gearresteerd op verdenking van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf¹⁴, verbleef vier weken op de terroristenafdeling om vervolgens wegens gebrek aan bewijs te worden vrijgelaten.¹⁵

Tot slot moet worden geconstateerd dat niet alle selectiecriteria tot plaatsing hebben geleid. Zo is nog nooit iemand geplaatst op basis van selectie criterium c, het uitdragen van een radicale boodschap voor of tijdens detentie. Navraag bij de klankbordgroep en selectiefunctaris wijst uit dat sinds de opening van de afdeling drie personen ter plaatsing op dit criterium zijn voorgedragen. In twee gevallen betrof dit islamistische uitingen, in het derde geval extreem-rechtse uitingen. Slechts in één geval was radicalisering/rekrutering aantoonbaar. Het ging hier om een verdachte die reeds voor de ingebruikname van de terroristenafdeling was veroordeeld wegens het – tijdens detentie – begaan van voorbereidingshandeling(en) van aanslagen met terroristisch oogmerk, en het

¹² *De Volkskrant*, (2010, 26 april). Zeven aanhoudingen Tamil Tijgers in Nederland.

¹³ Telefonische inlichtingen, 26 juli 2010.

¹⁴ *De Volkskrant* (2009, 8 augustus). Kenia-kwartet blijft in hechtenis.

¹⁵ *Elsevier* (2009, 4 september). Openbaar Ministerie laat jihad-terreurverdachten vrij.

werven van een medegedetineerde voor de gewapende strijd.¹⁶ Toen hij in 2009 werd voorgedragen voor de terroristenafdeling was zijn strafrestant te kort om tot plaatsing over te gaan.¹⁷

Samenvattend kan worden gesteld dat de beoogde doelgroep zoals gedefinieerd in artikel 20a, niet volledig wordt bereikt. Enerzijds is een aantal gedetineerden dat voor plaatsing in aanmerking kwam niet geplaatst, en anderzijds is de plaatsing van een aantal gedetineerden op korte termijn teruggedraaid. In de praktijk blijkt de plaatsingsprocedure gepaard te gaan met meer persoonlijke overwegingen omtrent de individuele gedetineerden dan waar de Regeling (cq., beleidstheorie) in voorziet.

5.4 Beoogde mechanismen

Nu de bereikte doelgroep in kaart is gebracht rijst de vraag of eerste resultaten van het beleid kunnen worden waargenomen en of aan de hand van de praktijkervaring kan worden onderbouwd dat het centrale instrument geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Dit is het geval wanneer het verblijf van de geplaatste gedetineerden op de afdeling bijdraagt aan het voorkomen van radicalisering en rekrutering. Om hier inzicht in te krijgen wordt ten eerste gekeken of de plaatsingsprocedure in de praktijk alle gedetineerden ondervangt, en alleen hen, die een verhoogd risico op de verspreiding van radicaal gedachtegoed meebrengen. Ten tweede wordt bekeken of aan de hand van de bereikte doelgroep kan worden onderbouwd dat het instrument bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen.

5.4.1 Plaatsingsprocedure

Tenminste één gedetineerde op de terroristenafdeling is mede veroordeeld wegens het werven voor de gewapende strijd.¹⁸ In een aantal andere gevallen kon werving niet strafrechtelijk worden bewezen.¹⁹ De overige gedetineerden zijn verdacht of veroordeeld wegens deelname aan een terroristische organisatie of voorbereidende handelingen voor aanslagen. Om te kunnen inschatten of de plaatsing van deze gedetineerden bijdraagt aan het voorkomen van radicalisering en rekrutering onder andere categorieën gedetineerden, moet worden bekeken of aan dergelijke delicten redelijkerwijs de conclusie kan worden verbonden dat a) een gedetineerde een radicaliseringsproces heeft doorlopen, b) hij zal proberen anderen te rekruteren, en c) anderen ontvankelijk zijn voor zijn beïnvloedingspogingen.

Het feit dat iemand in verband wordt gebracht met een overtuigingsdaad – zoals een terroristisch misdrijf – impliceert niet noodzakelijk dat hij een proces van radicalisering heeft ondergaan. Denkbaar is immers dat iemand omwille van persoonlijk (geldelijk) gewin of onder sociale druk of dwang tot een terroristisch misdrijf komt, zonder

¹⁶ Rechtbank Rotterdam, 14 februari 2006, *LJN: AV1652*.

¹⁷ Inlichtingen van het GRIP.

¹⁸ Gerechtshof 's Gravenhage, 2 oktober 2008; *LJN: BF3987*

¹⁹ Rechtbank Rotterdam, 1 december 2006; *LJN: AZ3589*

ideologisch of religieus te zijn geradicaliseerd.²⁰ Tevens kan niet worden aangenomen dat het plegen van een terroristisch misdrijf – of het ondergaan van een radicaliseringsproces – onherroepelijk een verhoogd risico op rekrutering meebrengt. Niet iedere terroristische gedetineerde zal andere gedetineerden trachten te rekruteren. Van de meeste gedetineerden die op de terroristenafdeling zijn geplaatst is bekend dat zij voorheen in een regulier HvB verbleven, zonder dat zij radicaliserend of rekruterend gedrag vertoonden.²¹ Echter wordt van geradicaliseerde moslims vaak verondersteld dat zij, meer dan radicalen met andere ideologische achtergrond, de ambitie koesteren hun gedachtegoed uit te dragen. Een en ander blijkt ook uit de toetsing van de beleidstheorie (hoofdstuk 4),²² en ondersteunt de aanname dat het risico op rekruteringspraktijken bij geradicaliseerde moslims bestaat. Of en in hoeverre een gedetineerde wervingspraktijken zal ondernemen is echter altijd persoonsgebonden en valt niet af te leiden aan een algemeen criterium. Of de geplaatste gedetineerden een risico op verspreiding van radicaal gedachtegoed meebrengen hangt tot slot ook af van de mate waarin derden ontvankelijk zijn voor eventuele beïnvloedingspogingen. Zoals gebleken uit de wetenschappelijke evidentie speelt de mate waarin zij overeenkomstige kenmerken hebben met de gedetineerden en zich met hen identificeren hierbij een belangrijke rol. In de praktijk blijkt dat de personen die zijn betrokken bij de plaatsing van gedetineerden op de TA, zoals de selectiefunctionaris en leden van de klankbordgroep, van een aantal geplaatste gedetineerden betwijfelden dat deze veel radicaliserende invloed op anderen zouden (kunnen) uitoefenen. Zo overwogen het GRIP en OM met betrekking tot de geplaatste Tamil Tijgers dat het onwaarschijnlijk is dat zij onder reguliere gedetineerden bereidheid kunnen kweken om bij te dragen aan een lokale onafhankelijkheidsstrijd ten behoeve van een zeer specifieke – Tamil – gemeenschap in Sri Lanka. Deze overweging heeft er mede toe geleid dat de gedetineerden uit de terroristenafdeling zijn geplaatst.²³

Via criterium c van artikel 20a kunnen personen die voor of tijdens detentie radicale boodschappen verkondigen in aanmerking komen voor plaatsing op de TA. De achterliggende gedachte, aldus de toelichting op de Regeling, is dat een persoon door externe factoren tijdens detentie dusdanig extremistisch gedachtegoed kan ontwikkelen dat een dergelijke overplaatsing noodzakelijk wordt. Dit criterium is gericht op personen die zich daadwerkelijk bezig houden met rekrutering en radicalisering van anderen en sluit als zodanig direct aan bij de centrale doelstelling van de TA. Op basis van dit criterium zijn echter geen gedetineerden op de terroristenafdeling geplaatst.

5.4.2 Doelgroep

De vraag of en in hoeverre de geplaatste gedetineerden ideologisch zijn geradicaliseerd en een potentieel risico op rekrutering betekenen, is moeilijk te beantwoorden. Zo is het lastig te bepalen wanneer iemand ideologisch is geradicaliseerd, of wanneer iemand

²⁰ Zo stellen geïnterviewden van de KLPD en AIVD.

²¹ Zo blijkt uit (onafhankelijk van elkaar gevoerde) interviews met vertegenwoordigers van AIVD, de NCTb, en het KLPD. Van drie gedetineerden bestaan concrete indicaties dat zij tijdens hun verblijf in het HvB radicaliserend gedrag vertoonden.

²² Brandon (2009); Zie verder De Poot & Sonneschein (2010) voor meer informatie over jihadistische rekruteringspraktijken in Nederland.

²³ Telefonische inlichtingen 26 juli 2010.

radicaal of rekruterend gedrag vertoond. Wel is het mogelijk om aan de hand van gesprekken met zowel personeel als gedetineerden een beeld te krijgen van de sfeer op de afdeling en eventuele ontwikkelingen in de opvattingen en het gedrag van de gedetineerden.

2006 – Hooggespannen verwachtingen

Zowel personeel als gedetineerden wijzen erop dat direct na de opening regelmatig spanningen onstonden tussen personeel en gedetineerden, en soms tussen gedetineerden onderling. Het personeel geeft aan dat destijds veel onzekerheid bestond over deze nieuwe doelgroep. De terroristische dreiging werd erg serieus genomen en men wist niet wat tijdens detentie van de nieuwe doelgroep kon worden verwacht. Ook uit interviews met beleidsmakers komt deze onzekerheid ondubbelzinnig naar voren, zo blijkt uit de volgende citaten.

“Wij hebben ons, ook vanuit Den Haag, voorbereid op een pittige afdeling. We hadden allerlei verwachtingen over wat er zou kunnen gebeuren. We gingen er vanuit dat deze gedetineerden niet hetzelfde zouden zijn als traditionele gedetineerden.”

“We hadden toen nog niet de kennis die we nu hebben. In de praktijk blijken de jongens die nu op de TA zitten modelgedetineerden. Maar wij kenden die jongens niet. We wisten helemaal niet hoe ze zich zouden gedragen. We hadden geen enkele ervaring. Het was allemaal onbekend.”

Gedetineerden op hun beurt geven aan dat zij in het begin moeite hadden met hun plaatsing op de TA en het strikte regime op de afdeling. Uit protest kwamen zij soms – verbaal of via regeloverschrijdend gedrag – tegen het regime in opstand. Dit uitte zich voornamelijk in discussies met het personeel. Ook de religieuze beleving van de gedetineerden heeft in de beginfase tot spanningen geleid. Gedetineerden hielden – naar eigen zeggen soms op koppige wijze – vast aan religieuze rituelen zoals vijf keer per dag bidden. Dergelijke uitingen werden soms door personeel als opstandig gedrag geïnterpreteerd. In de eerste paar maanden werden regelmatig disciplinaire maatregelen getroffen.

De spanningen ontstonden niet alleen op de afdeling zelf. Ook in de samenleving werden de ontwikkelingen rond de afdeling nauwgezet gevolgd. Er werden regelmatig Kamervragen over de terroristenafdeling gesteld²⁴ en er bestond veel media aandacht voor de afdeling. Zo werd ruimschoots aandacht besteed aan de hongerstaking van één van de gedetineerden,²⁵ en werd een aantal televisie-uitzendingen rond dit thema gebracht. In de KRO-Reporter documentaire ‘Guantanamo Vught’ kwamen ex-gedetineerden en familieleden aan het woord, waarbij het regime op de afdeling inhumain werd genoemd en PIW’ers treitergedrag jegens de gedetineerden werd

²⁴Zie o.a. *Tweede Kamer II 2006/07*, Aanhangsel Handelingen, nr. 2066; *Tweede Kamer II 2007-2008*, Aanhangsel Handelingen, 32705, nr. 3017.

²⁵O.a. Groen & Kranenberg (2006; 2008).

verweten. De uitzending riep wederom Kamervragen op.²⁶ Zowel personeel als gedetineerden geven aan dat in de beginperiode onderlinge spanningen bestonden en wijten dit aan wederzijdse onbekendheid en onbegrip.

2010 – Modelgedetineerden

Alle geïnterviewden wijzen erop dat grote verschillen zichtbaar zijn met de periode direct na de opening van de afdeling. Het personeel dat tijdens het evaluatieonderzoek is geïnterviewd (periode januari 2010 – juni 2010) is tevreden over het gedrag van de gedetineerden. Meerdere geïnterviewden zijn van mening dat de gedetineerden zich als ‘modelgedetineerden’ gedragen. Zij stellen zich in hun gedrag tegenover anderen correct op en laten zich eenvoudig door het personeel sturen en corrigeren. Personeel geeft aan dat zich zelden tot nooit incidenten op de afdeling voordoen en dat gedetineerden zich vrijwel altijd correct opstellen en medewerking verlenen. Zo verklaart het afdelingshoofd:

“Ze gedragen zich heel goed. Het gaat hier om first offenders²⁷ die geen ervaring hadden met het gevangenisleven. Zij gedragen zich dan ook voorbeeldig. Daarbij zijn zij erg gericht op het geloof en de studie van de Koran.”

Het personeel ziet momenteel weinig uitingen van radicaal gedachtegoed onder de gedetineerden. De – meeste – gedetineerden zijn erg georiënteerd op hun religieuze beleving, wat zich uit in regelmatig bidden en het bestuderen van de Koran. Het personeel zegt echter momenteel weinig te merken van eventuele fundamentalistische of gewelddadige ideeën. In een aantal gevallen zegt het personeel indicaties te zien dat gedetineerden na verloop van tijd genuanceerdere en gematigder opvattingen krijgen. Ten tijde van het evaluatieonderzoek maakt één gedetineerde zelfs expliciet duidelijk afstand te hebben genomen van radicaal islamitisch gedachtegoed.²⁸

Ook de gedetineerden geven aan tevreden te zijn over de sfeer op de afdeling. Het contact met het personeel omschrijven zij als zakelijk. Ook onderling geven de gedetineerden aan goed contact te hebben.

Reden voor verandering

In de beginperiode legden de gedetineerden volgens het personeel zelf meer nadruk op hun religieuze beleving en was het radicale gedachtegoed van de gedetineerden voor personeel goed zichtbaar. De omvang van de groep speelde hierbij volgens het personeel een belangrijke rol. Destijds verbleef een groter aantal gedetineerden op de afdeling (maximaal 13 gedetineerden), en was volgens het personeel een sterke groepsdynamiek zichtbaar. Onder de gedetineerden ontstonden regelmatig meningsverschillen over religieuze thema's, die soms tot hevige discussies leidden. Ook wijst het personeel erop dat destijds een paar gedetineerden op de afdeling verbleven die een invloedrijke positie – trachtten – in te nemen en andere gedetineerde aanmoedigden of corrigeerden in hun religieuze beleving. Zo spoorden zij hun medegedetineerden aan op gezette tijden te

²⁶ Tweede Kamer II 2006-2007. Aanhangsel Handelingen, 26814, nr. 373.

²⁷ Gedetineerden die voor het eerst een vrijheidsbenemende straf opgelegd hebben gekregen.

²⁸ Groen (2010^a; 2010^b)

bidden en regelmatig te vasten. Mede hierdoor raakte (of bleef) de hele groep meer op religie georiënteerd.

Na verloop van tijd, zo stelt personeel, werden radicale uitingen steeds minder zichtbaar en nam religieuze beleving een minder dwingende plaats in het dagritme van de gedetineerden in. Gedetineerden lijken onderling minder religieuze discussies te voeren en gaan volgens de geïnterviewden ook minder vaak met het personeel in discussie. Uit de interviews komt een aantal verklaringen voor deze verandering naar voren. Om te beginnen wordt de factor tijd als belangrijke verklaring genoemd. De gedetineerden waren betrekkelijk jong toen zij werden gearresteerd, ongeveer twintig jaar oud. Inmiddels zijn zij vijf jaar ouder geworden en verblijven zij al vier jaar op de terroristenafdeling. Personeel denkt dat de gedetineerden ook mentaal volwassen zijn geworden en daardoor misschien genuanceerder naar de wereld om hen heen kijken. Daarnaast wijst een aantal personeelsleden met nadruk op de groeps grootte als belangrijke factor. Het personeel is van mening dat naarmate de groep gedetineerden op de terroristenafdeling groter wordt, het veiligheidsrisico toeneemt en de kans groter is dat dwingende groepsprocessen ontstaan die verdere radicalisering in de hand kunnen werken. Na een aantal maanden werden steeds meer gedetineerden uit de terroristenafdeling geplaatst, waarna sinds 2007/2008 een klein groepje overbleef dat af en toe werd aangevuld met nieuwe – tijdelijke – gedetineerden. Binnen een kleinere groep zijn groepsprocessen volgens personeel minder zichtbaar en is er minder ruimte voor leiders om op te staan en invloed uit te oefenen. Bovendien verblijven de gedetineerden al lange tijd bij elkaar op de afdeling en hebben ze daardoor weinig reden om indruk op elkaar te maken en elkaar te beïnvloeden, denkt personeel. Ook geeft personeel aan in de bejegening bewust zo min mogelijk nadruk te leggen op de terroristische achtergrond van gedetineerden. Zo stelt één PIW'er:

“Misschien worden ze door de buitenwereld gezien als terrorist, maar hierbinnen zijn ze gewoon normale gedetineerden, en zo behandelen wij ze ook. Door ons worden ze niet als terrorist gezien dus hoeven ze zich ook niet zo te gedragen.”

Personeel geeft aan moeilijk te kunnen inschatten hoe de gedetineerden zich zouden gedragen wanneer zij op een reguliere afdeling zouden verblijven. Er zijn veel verschillen tussen de gedetineerden die op de afdeling zijn geplaatst. Een aantal personeelsleden is van mening dat de meeste gedetineerden geen problemen zouden veroorzaken en goed op een reguliere afdeling kunnen meedraaien. Zij zouden, zo denken deze personeelsleden, zich wellicht afzonderen van andere gedetineerden en weinig aandacht trekken. Andere personeelsleden ziet ten aanzien van een aantal gedetineerden potentiële risico's in het verblijf op een reguliere afdeling.

“Het is per persoon verschillend. Een aantal zou het op een andere afdeling goed doen. Maar er zitten er ook een paar bij die zonder moeite al die jonge Marokkaanse gedetineerden om hun vinger zouden winden. Het kan zijn dat zij binnen no-time een eigen islamitische school op een afdeling hebben ingericht.”

Ook bestaat het risico volgens personeel dat de gedetineerden op een reguliere afdeling worden uitgedaagd door hun medegedetineerden. Dankzij hun verblijf op de terroristenafdeling zouden onder medegedetineerden hoge verwachtingen kunnen bestaan over hun religieuze leer en radicale ideeën, waardoor ze mogelijk aan deze verwachtingen zullen proberen te voldoen.

In hoeverre worden de beoogde mechanismen van het centrale instrument op gang gebracht, en hoe lijken deze zich in de praktijk te verhouden tot de doelstellingen? Samenvattend kan worden gesteld dat het centrale instrument voor die gedetineerden die op de afdeling zijn geplaatst, inderdaad voorkomt dat zij contact hebben met andere categorieën gedetineerden en hen direct tot radicalisering kunnen aanzetten. Echter, in hoeverre dit bijdraagt aan de oplossing van het probleem dat werd waargenomen (het risico op radicalisering en rekrutering tijdens detentie) is niet zonder meer duidelijk. Ten eerste zijn de meeste gedetineerden die op de terroristenafdeling zijn geplaatst, daar niet terecht gekomen omdat zij daadwerkelijk rekruterend gedrag vertoonden. Zij zijn geplaatst omdat zij voldoen aan algemene criteria, verdenking van of veroordeling voor een terroristisch misdrijf, waarvoor radicaal of rekruterend gedrag geen vereiste is. Doordat de beleidstheorie niet voorziet in een periodieke evaluatie van het verblijf van deze gedetineerden wordt niet getoetst of zij daadwerkelijk een verhoogd risico op radicaliserend of rekruterend gedrag vormen. Het enige selectie criterium dat *wel* radicaliserend of rekruterend gedrag vereist en als zodanig direct aansluit bij de doelstelling, heeft nog nooit tot plaatsing geleid. Ten tweede zijn niet alle gedetineerden die aan de selectiecriteria voldoen daadwerkelijk op de terroristenafdeling geplaatst maar verblijven sommigen, zoals Mohammed B., op andere afdelingen. Dit impliceert dat voor deze gedetineerden het beoogde mechanisme niet in werking wordt gezet en dat het beleid in deze gevallen niet bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelstelling.

5.5 Onvoorziene mechanismen

In de volgende twee paragrafen wordt bekeken of de plaatsingsprocedure en bereikte doelgroep wellicht onvoorziene gevolgen van het beleid blootleggen, en hoe van invloed kunnen zijn op de mate waarin het instrument geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken.

5.5.1 Plaatsingsprocedure

De selectiefunctionaris is belast met de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden op de terroristenafdeling. Hij wordt hierin geadviseerd door de klankbordgroep-TA, die iedere vier weken bij elkaar komt en zicht houdt op de gang van zaken op en om de TA. Gedetineerden die in aanmerking komen voor plaatsing worden in de klankbordgroep besproken, waarna de selectiefunctionaris een besluit neemt. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan zaken waar de klankbordgroep en selectiefunctionaris in de praktijk tegenaan zijn gelopen en hoe hiermee is omgegaan.

Algemeen kan worden gesteld dat de Regeling beoogt gedetineerden via een gestandaardiseerde procedure op de terroristenafdeling te plaatsen, waarbij type delict automatisch tot plaatsing leidt. In de praktijk blijkt het volgens de klankbordgroep echter onontkoombaar dat de plaatsingsprocedure met zorgvuldige persoonlijke overwegingen gepaard gaat. Ten eerste wijst de klankbordgroep erop dat het regime op de terroristenafdeling dermate zwaar is voor gedetineerden dat zorgvuldig moet worden afgewogen of iemand in dat regime moet worden geplaatst. Volgens de geïnterviewden rijst in de praktijk soms de vraag of het delict waarvan iemand wordt verdacht rechtvaardigerwijs aansluit bij het zware detentieregime. Dit probleem wordt volgens de klankbordgroep deels veroorzaakt door het feit dat artikel 20a van de Regeling niet differentieert tussen zware en lichte terroristische vergrijpen. Binnen het gevangeniswezen wordt bij de plaatsing van gedetineerden gewerkt met risicoprofielen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gedetineerden met een extreem, hoog, of verhoogd vlucht- en/of maatschappelijk risico (lijst GVM). Zodra iemand wordt verdacht van een delict met een terroristisch oogmerk (artikel 83a Sr) of van deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr) wordt hij automatisch geplaatst in een inrichting die is ingericht om gedetineerden met een ‘verhoogd’ risicoprofiel te handhaven.²⁹ Hierbij wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen gedetineerden die worden verdacht van zware delicten (het uitvoeren van aanslagen) als personen die worden verdacht van lichte delicten (zoals ondersteunende activiteiten). Niet iedere gedetineerde op de terroristenafdeling heeft een ‘verhoogd’ of ‘extreem’ risicoprofiel, wat betekent dat een gedetineerde met een licht vergrijp en een laag risicoprofiel, automatisch in een zeer strikt en extra beveiligd regime wordt geplaatst. In dit kader deed zich in juli 2010 ten aanzien van een van de gedetineerden een opmerkelijk incident voor. Bij zijn rechtszitting werd de gedetineerde volgens procedure bij gedetineerden met het risicoprofiel ‘extreem’ begeleid door twee leden van het Bijzonder Ondersteunings Team (BOT). Echter, de rechter achtte de beveiligingsmaatregelen buitenproportioneel hoog en verzocht de twee beveiligingsbeambten de zaal te verlaten wegens onvoldoende dreiging.

Eén directielid van de P.I. Vught stelt in dit kader dat (informeel) drie categorieën radicale of terroristische gedetineerden zijn te onderscheiden. Ten eerste een bovencategorie gedetineerden met grote maatschappelijke gevoeligheid, die aanslagen hebben gepleegd of voorbereid en wegens hun persoonlijkheid mogelijk snel een leiderschapspositie binnen een groep kunnen verwerven en daarom een veiligheidsrisico of risico op rekrutering meebrengen. Ten tweede een categorie gedetineerden die een verhoogd risico meebrengen op beïnvloeding van andere gedetineerden en verdere terroristische activiteiten, maar waarbij het ontsnappingsgevaar of maatschappelijke gevoeligheid minder hoog ligt dan bij de bovencategorie. Ten derde een categorie gedetineerden die opvallen omdat ze tijdens detentie radicaliseren of rekruteren, of die in verband zijn gebracht met lichte terroristische vergrijpen, zoals ondersteunende activiteiten of fondsenwerving. Volgens de geïnterviewde is het de vraag of het verstandig is al deze gedetineerden bij elkaar op één terroristenafdeling te plaatsen, omdat ze niet allemaal dezelfde mate van beveiliging nodig hebben en het samenplaatsen mogelijk de sfeer op de afdeling beïnvloedt.

²⁹ In de praktijk is het beveiligingsniveau gericht op gedetineerden met een ‘extreem’ risicoprofiel, dat hoger is dan ‘verhoogd’. Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan.

Het ontbreken van differentiatiemogelijkheden op de terroristenafdeling roept volgens de leden van de klankbordgroep in de praktijk (minstens) drie vraagstukken op. Ten eerste kan het voorkomen dat een gedetineerde tegelijkertijd voldoet aan de selectiecriteria van de terroristenafdeling als aan de selectiecriteria voor de Extra Beveiligde Inrichting. Dit is bijvoorbeeld het geval terzake Mohammed B., die wegens extreem vluchtrisico of maatschappelijke gevoeligheid in aanmerking komt voor plaatsing in de EBI, maar tevens voldoet de criteria voor de terroristenafdeling. Zolang een gedetineerde een ‘extreem’ risicoprofiel heeft verblijft hij in de EBI. Wanneer plaatsing in de EBI niet langer is geïndiceerd komt Mohammed B., in aanmerking voor de terroristenafdeling. Echter, in strijd met de doelstelling van de TA om terroristische gedetineerden af te zonderen van andere gedetineerden, impliceert B.’s verblijf in de EBI dat hij daar contact heeft met andere gedetineerden en hen zou kunnen beïnvloeden of tot radicalisering aanzetten. Ten tweede leidt de gestandaardiseerde plaatsingsprocedure voor de TA er volgens de klankbordgroep toe dat ‘lichte’ terroristen op de afdeling worden geplaatst met ‘zware’ terroristen. Dit is volgens de geïnterviewden onwenselijk, omdat lichte gevallen mogelijk sterk beïnvloed kunnen worden door hun zwaardere medegedetineerden, wat verdere radicalisering tot gevolg kan hebben. Een aantal geïnterviewden wijst erop dat het plaatsen van Mohammed B. op de terroristenafdeling wellicht ongewenste effecten op de groepsdynamiek kan uitoefenen. Verondersteld wordt dat Mohammed B. vanwege zijn persoonlijkheid, religieuze kennis en de aard van zijn delict onder andere geradicaliseerde moslims wellicht een hoge status geniet. Hierdoor zou hij een invloedrijke positie op de terroristenafdeling kunnen innemen waardoor radicalisering kan intensiveren. Om deze reden zou het volgens sommige geïnterviewden verstandig kunnen zijn om hem *niet* op de terroristenafdeling te plaatsen. Ter illustratie stelt één PIW’er:

“Bij de jongens die nu op die terroristenafdeling zitten, zou ik me wel zonder problemen in dezelfde ruimte kunnen bevinden als zij in de meerderheid zijn. Ik geloof er niet in dat zij je dan iets zullen doen. Maar zet Mohammed B. ertussen, en dan weet ik niet of ik er over twee maanden nog tussen zou stappen.”

Ten derde wijzen geïnterviewden erop dat gedetineerden wegens verdenking van een licht vergrijp in een bijzonder zwaar regime kunnen worden geplaatst. Dit gegeven werd reeds eerder opgemerkt door de RSJ³⁰ en het anti-foltercomité van de Raad van Europa (CPT).³¹ Beide toezichthoudende organen lieten zich uiterst kritisch uit over het feit dat een algemeen criterium – voor het eerst in de Nederlandse penitentiaire traditie – automatisch leidt tot plaatsing in verzwaarde detentieomstandigheden. In overeenstemming met de RSJ en CPT geven de leden van de klankbordgroep aan dat plaatsing op basis van delict belangrijke consequenties voor de gedetineerde heeft, waardoor plaatsing in een TA-regime in ieder geval ook een aanleiding dient te vinden in de persoon van de gedetineerde.

³⁰ RSJ (2006).

³¹ CPT (2008).

Een ander punt dat in de interviews naar voren komt is het ontbreken van een periodieke evaluatie van het verblijf van gedetineerden die op grond van criteria a en b op de terroristenafdeling zijn geplaatst. Voor deze gedetineerden wordt niet periodiek getoetst of het verblijf nog steeds is geïndiceerd. Volgens de klankbordgroep heeft dit een aantal belangrijke implicaties voor de uitvoering. Ten eerste impliceert het dat gedetineerden die levenslang zijn gestraft, zoals Mohammed B., bij plaatsing op de terroristenafdeling hun verdere leven op die afdeling moeten doorbrengen zonder enig perspectief op verandering van hun situatie. Dit kan betekenen dat iemand die op 25-jarige leeftijd wordt afgestraft, ruim vijftig of zestig jaar in de terroristenafdeling verblijft. Een dergelijke situatie wordt door de geïnterviewden onwenselijk geacht vanwege mogelijk negatieve sociale en psychologische gevolgen voor de langgestrafte.³² Ten tweede impliceert het ontbreken van evaluatiemomenten dat een gedetineerde die de-radicaliseert en tot inkeer komt, niet uit de terroristenafdeling kan worden geplaatst. Hierdoor is het niet mogelijk het de-radicaliseringsproces verder te faciliteren door de gedetineerde te scheiden van zijn medegedetineerden. Doordat de gedetineerden op een kleine afdeling blijven is de sociale controle onder gedetineerden volgens de geïnterviewden hoog, waardoor het voor een gedetineerde lastig is om tegen zijn medegedetineerden in te gaan. Voortzetting van het verblijf op de terroristenafdeling zou het de-radicaliseringsproces in de weg kunnen staan.

De leden van de klankbordgroep wijzen er tevens op dat soms discussies ontstaan over het bij elkaar plaatsen van bepaalde gedetineerden. De Regeling beoogt mannen en vrouwen, verdachten en veroordeelden, en jongeren en volwassenen gezamenlijk op de terroristenafdeling onder te brengen. In de praktijk heeft dit een aantal incidenten veroorzaakt. De periode waarin twee vrouwelijke gedetineerden op de afdeling verbleven ging volgens zowel personeel als gedetineerden gepaard met onrust en spanningen. In eerste instantie luchtten en recreëerden de vrouwen met mannen in kleine groepjes maar na verloop van tijd bleek deze situatie onhoudbaar. Een aantal mannelijke gedetineerde achtte de situatie onwenselijk en in strijd met hun geloofsovertuiging, en ging uit protest in hongerstaking.³³ In januari 2007 zijn de vrouwen overgeplaatst naar de terroristenafdeling in De Schie in Rotterdam. Ook het bij elkaar plaatsen van gedetineerden die bij hetzelfde strafproces zijn betrokken heeft in de praktijk tot discussie geleid. Ondanks het individuele regime is het volgens het afdelingshoofd moeilijk te garanderen dat gedetineerden onderling absoluut geen contactmogelijkheden hebben. Zo bestaat de mogelijkheid dat gedetineerden 's nachts vanuit hun cel met elkaar communiceren. In een aantal gevallen achtte het OM het omwille van het strafrechtelijk onderzoek onwenselijk dat gedetineerden gezamenlijk op de terroristenafdeling verbleven, wat er mede toe heeft geleid dat zij uit de afdeling werden geplaatst en zijn verspreid over verschillende HvB's in Nederland.³⁴ De RSJ bekritiseerde in haar advies de mogelijkheid om verschillende categorieën bij elkaar te plaatsen, en pleitte voor gescheiden opvang van de genoemde categorieën.³⁵

³² Zie voor verdere discussie over de behoeften van langgestraften ook RSJ (2006^b). *Levenslang. Perspectief op verandering*. Advies van 1 december 2006.

³³ Groen & Kranenberg (2006).

³⁴ Zo blijkt uit gesprekken met leden van de klankbordgroep en telefonische inlichtingen van het GRIP.

³⁵ RSJ (2006). P 4.

Tot slot blijkt selectie criterium c in de praktijk niet eenvoudig tot plaatsing te leiden. Plaatsing van categorie c gebeurt volgens de klankbordgroep op basis van informatie van het GRIP en/of de AIVD en de betreffende inrichting waar de gedetineerde verblijft. Wanneer signalen bestaan dat een gedetineerde radicaliseert of rekruterend gedrag vertoont wordt de gedetineerde ter discussie voorgedragen in de klankbordgroep-TA, waarna de selectiefunctionaris een besluit neemt omtrent plaatsing. Zoals vermeld zijn drie gevallen ter plaatsing voorgedragen aan de klankbordgroep maar is uiteindelijk niet tot plaatsing overgegaan.³⁶ Vertegenwoordigers van het bureau selectiefunctionarissen en het GRIP geven aan dat sinds het ontstaan van de TA weinig gevallen van mogelijk radicaliserende of wervende uitingen zijn gesignaleerd. Daarnaast stellen de geïnterviewden dat het in de praktijk lastig blijkt aan te tonen dat een gedetineerde werkelijk radicaliserend of opruiend gedrag vertoont en hiermee de orde en veiligheid in de inrichting in gevaar brengt.³⁷ Criterium c is reeds bij de oprichting van de TA onderwerp van discussie geweest. De RSJ uitte zich kritisch over criterium c en achtte het te breed geformuleerd. De RSJ vond de toetsingscriteria op basis waarvan een gedetineerde onder categorie c wordt geschaard onvoldoende gespecificeerd, waardoor onduidelijk blijft of de gegevens voldoende zwaarwegend zijn voor plaatsing op een terroristenafdeling. Daarnaast waarschuwde de Raad dat het verkondigen van een radicale boodschap niet vanzelfsprekend een bedreiging voor de (openbare) orde en veiligheid impliceert, en pleitte voor een criterium met een duidelijk verband tussen verspreiding van een radicale boodschap en terrorisme.³⁸

5.5.1 Doelgroep

Bestudering van de bereikte doelgroep wijst erop dat de selectieprocedure in de praktijk heeft geleid tot de plaatsing van een groep die, zo blijkt uit de interviews, een aantal opvallende kenmerken heeft.

Omvang van de doelgroep

Ten eerste constateert het personeel dat de doelgroep feitelijk veel kleiner is gebleken dan in 2006 werd verwacht. Vanwege de politiek-maatschappelijke onrust rond de nieuwe terreurdreiging hielden zowel de beleidsmakers als het personeel rekening met een forse toename van het aantal van terrorisme verdachte gedetineerden. Verwacht werd dat de capaciteit van de twee terroristenafdelingen in P.I.'s Vught en De Schie (totaal 32 cellen) op den duur volledig zou worden benut. In de praktijk is echter gebleken dat in de kleine vier jaar die de afdelingen bestaan, in totaal slechts dertig gedetineerden zijn geplaatst en dat er maximaal 13 tegelijk verbleven. De beleidsmakers verklaren dat de maatschappelijke context in de afgelopen jaren is veranderd en dat radicalisering onder jonge moslims, hoewel nog steeds een belangrijke dreiging, niet heeft doorgezet in de mate waarin dat op voorhand werd voorzien. Het geringe aanbod gedetineerden heeft

³⁶ Interview met vertegenwoordigers van het KLPD/GRIP.

³⁷ O.a. interview met een van de selectiefunctionarissen.

³⁸ RSJ (2006). P 5-6.

geleid tot de leegstand van de TA in P.I. De Schie,³⁹ en heeft volgens het personeel belangrijke implicaties voor de dagelijkse uitvoering.

Enerzijds heeft een kleine bezetting tot voordeel dat de situatie op de afdeling voor personeel goed beheersbaar is. Onderlinge contacten kunnen eenvoudig worden geobserveerd en de veiligheid in de inrichting worden gewaarborgd. Ook ontstaat er ruimte om meer aandacht aan individuele gedetineerden te besteden en gedetineerden meer activiteiten aan te bieden, waardoor zij meer tijd buiten hun cel kunnen verblijven.⁴⁰

Anderzijds leidt een kleine bezetting ertoe dat gedetineerden weinig andere mensen ontmoeten en vaak langdurig in dezelfde kleine bezetting op de afdeling verblijven, wat negatieve psychische effecten kan sorteren. Doordat gedetineerden weinig wisselende contactmogelijkheden hebben, krijgen ze weinig nieuwe sociale input, aldus het personeel. Een aantal personeelsleden geeft aan dat langdurig verblijf in een prikkelarme omgeving nadelige gevolgen kan hebben voor resocialisatie en re-integratie in de samenleving, omdat gedetineerden niet gewend zijn veel mensen om zich heen te verdragen en zich lange tijd niet in complexe sociale situaties hebben bevonden. Volgens het afdelingshoofd is het bij langdurig verblijf van minder dan drie gedetineerden op de afdeling, op den duur moeilijk een humane detentiesituatie te garanderen. Inderdaad heeft zich één incident op de afdeling voorgedaan waarbij een vrouwelijke gedetineerde langdurig alleen op de afdeling in P.I. De Schie verbleef. Dit leidde tot bezorgde reacties van Kamerleden⁴¹ en een kritische uitlating van het antifoltercomité van de Raad van Europa (CPT) over de detentieomstandigheden van de vrouw.⁴² Na een aantal maanden is de vrouw overgeplaatst naar een reguliere gevangenis waar zij met andere gedetineerden op de afdeling kon verblijven.⁴³

Ook de geïnterviewde gedetineerden wijzen op het gebrek aan – variërende – contactmogelijkheden. Zo stelt één gedetineerde:

“We zitten hier nu al vier jaar met dit kleine clubje en we zien elkaar iedere dag. Op een gegeven moment ben je echt wel uitgepraat, waar moet je het dan nog over hebben? Die eentonigheid is geestdodend, ik ben altijd blij als er weer een nieuw gezicht op de afdeling is.”

Concluderend kan uit de interviews met personeel worden afgeleid dat zij de omvang van de doelgroep als een cruciale factor zien bij de uitvoering van de terroristenafdeling. Een grote bezetting brengt veiligheidsrisico's en sterke groepsdynamiek met zich mee, maar een te kleine bezetting kan leiden tot negatieve psychische gevolgen voor de gedetineerden en hindert mogelijk resocialisatie.

³⁹ De TA in De Schie staat feitelijk niet leeg maar heeft een andere bestemming zolang de afdeling niet in gebruik hoeft te worden als terroristenafdeling, aldus de directeur van P.I. De Schie.

⁴⁰ In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de dagelijkse uitvoering van de terroristenafdeling.

⁴¹ Tweede Kamer II 2007/08, Aanhangsel Handelingen, nr. 3017

⁴² CPT (2008).

⁴³ Interview directeur P.I. De Schie.

Homogeniteit van de doelgroep

Ten tweede moet worden geconstateerd dat de bereikte doelgroep op een aantal punten opvallend homogeen is. De meerderheid van de gedetineerden op de terroristenafdeling heeft een moslimachtergrond. Dit gegeven werd tevens geconstateerd door Boone die waarschuwde voor een stigmatiserend effect van een eenzijdig samengestelde afdeling.⁴⁴ Inderdaad blijkt uit de interviews met de gedetineerden, zoals tevens beschreven in hoofdstuk 4, dat de gedetineerden op de terroristenafdeling de homogeniteit op de afdeling interpreteren als een uiting van discriminerend overheidsbeleid.

“Het is al erg genoeg dat wij in één van de strengste regimes van Nederland zitten, puur omdat we van terrorisme worden verdacht. En kijk om je heen, er zitten hier alleen moslims. Ik zie het als een ondermijning van de rechtsstaat en van de individuele vrijheid. De overheid wekt de indruk een discriminerend beleid te voeren.”⁴⁵

In de periode van het evaluatieonderzoek werden voor het eerst niet-moslims op de afdeling geplaatst. Dit betrof één Turkse gedetineerde die zeven weken op de afdeling verbleef in afwachting van uitlevering, en zes Sri Lankanen die zoals vermeld na vier weken werden overgeplaatst. De gedetineerden geven aan ervan overtuigd te zijn dat de afdeling enkel is gericht op moslims en dat deze gedetineerden puur zijn geplaatst uit strategische overwegingen van de overheid. Ook personeel wijst op de eenzijdige plaatsing van moslimterroristen.

“Officieel is deze afdeling voor alle soorten terroristen. Maar het valt wel op dat hier alleen moslims terechtkomen en dat die andere ‘soorten’ hier niet zitten. Nog niet zo lang geleden werd iemand veroordeeld die het koningshuis had willen opblazen. Alsof dat geen terrorisme is. Waarom zo’n gedetineerde hier niet terecht komt begrijp ik niet.”

Vertegenwoordigers van het Bureau Selectiefunctionarissen wijten de eenzijdige plaatsing aan het feit dat sinds het bestaan van de TA – blijkbaar – voornamelijk personen met een moslimachtergrond wegens terrorisme zijn vervolgd.

5.6 Conclusie

Een algemene bevinding is dat de plaatsingsprocedure in de praktijk niet altijd wordt uitgevoerd zoals beoogd, en dat als gevolg daarvan de gewenste doelgroep niet volledig wordt bereikt. De beleidsmakers hebben getracht de selectie en plaatsing van gedetineerden zoveel mogelijk te standaardiseren en te baseren op objectieve criteria. In de praktijk blijkt de plaatsingsprocedure echter minder automatisch te verlopen dan op voorhand werd voorzien.

⁴⁴ Boone (2009).

⁴⁵ Het betreffende interview is afgenomen voorafgaand aan de plaatsing van een aantal niet-moslims op de TA.

Deze bevinding wijst erop dat het centrale instrument niet geschikt is om de doelstelling volledig te bereiken. Meer specifiek geldt dat het beoogde mechanisme van het centrale instrument, te weten het voorkomen van direct contact tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden, alleen wordt bereikt voor die gedetineerden die daadwerkelijk op de terroristenafdeling worden geplaatst. Voor gedetineerden die wel aan de selectiecriteria voldoen maar niet op de terroristenafdeling verblijven, zoals gedetineerden met een 'extreem' risicoprofiel, geldt dat zij op andere afdelingen dagelijks contact hebben met andere categorieën gedetineerden en hen tot radicalisering zouden kunnen aanzetten. Met andere woorden, het centrale instrument draagt slechts in bepaalde gevallen bij aan het bereiken van de centrale doelstelling. Bovendien moet worden opgemerkt dat de meeste gedetineerden die de afgelopen jaren op de terroristenafdeling hebben verbleven, daar niet zijn geplaatst omdat zij daadwerkelijk rekruteerden, maar omdat zij aan algemene selectiecriteria voldeden (verdenking of veroordeling wegens een delict met terroristisch oogmerk). Van een aantal, maar niet van alle gedetineerden kan redelijkerwijs worden aangenomen dat zij een verhoogd risico op rekrutering meebrengen. Of en in hoeverre dit het geval is, en dus of het zin heeft om een gedetineerde op de terroristenafdeling onder te brengen, kan niet aan algemene criteria worden afgeleid maar kan volgens de geïnterviewden slechts per geval worden beoordeeld.

De discrepantie tussen de beoogde en de gevoerde selectieprocedures lijkt zijn wortels te vinden in het feit dat de (geobjectiveerde) plaatsingsprocedure volgens de uitvoerders een aantal ongewenste implicaties en neveneffecten meebrengt. Ten eerste vinden de uitvoerders het ongewenst dat gedetineerden op basis van een algemeen criterium worden behandeld alsof zij een 'extreem' vlucht- of maatschappelijk risico vormen. Hoewel de gedetineerden op de terroristenafdeling geen 'extreem' risicoprofiel hebben verblijven zij op een afdeling die wel is ingericht om deze categorie gedetineerden te huisvesten. Dit wordt veroorzaakt door het gevoerde beveiligingsniveau en regime op de afdeling, waar in het volgende hoofdstuk verder op wordt ingegaan. Feit is echter dat gedetineerden die een zeer licht vergrijp hebben gepleegd en feitelijk geen vlucht- of maatschappelijk risico meebrengen, in een zeer strikt en streng beveiligd regime worden geplaatst. Niet alleen de uitvoerders vinden dit een ongewenste situatie, ook uit wetenschappelijke literatuur (hoofdstuk 4) is gebleken dat een dergelijke behandeling als onrechtvaardig kan worden ervaren en aanleiding kan geven tot verdere ideologische ontwikkeling en radicalisering onder de betrokken gedetineerden. Ten tweede worden nadelen gezien aan het feit dat aan de geobjectiveerde plaatsingscriteria automatisch de conclusie wordt verbonden dat iemand een verhoogd risico op rekrutering of radicaal gedrag betekent. Dit is echter niet altijd het geval maar heeft volgens de uitvoerders wel een aantal belangrijke ongewenste implicaties. Om te beginnen is het volgens de uitvoerders ongewenst dat een gedetineerde die *niet* ideologisch is geradicaliseerd en geen reëel risico op verspreiding van radicaal gedachtegoed meebrengt, wel op de streng beveiligde terroristenafdeling wordt geplaatst. In deze gevallen biedt plaatsing volgens geïnterviewden ruimte voor beschuldigingen van discriminatie en draagt het niet bij aan de doelstellingen. Bovendien brengen dergelijke plaatsingen mogelijk ongewenste processen op gang, doordat gedetineerden die niet zijn geradicaliseerd op een afdeling worden geplaatst tussen gedetineerden die *wel* een vergevorderd radicaliseringsproces hebben doorgemaakt. Dit kan ertoe leiden dat zij in een invloedssfeer terecht komen die hen tot radicalisering kan aanzetten. Al met al kan

hierdoor verdere radicalisering onder de gedetineerden eerder in de hand worden gewerkt dan dat het wordt voorkomen. Doordat de plaatsingsprocedure weinig ruimte biedt voor differentiatie en evaluatie kunnen deze ongewenste neveneffecten niet worden voorkomen en bestaat tevens geen ruimte om flexibele maatregelen te treffen die het bereiken van de doelstelling stimuleren. Zo kunnen gedetineerden die aantoonbaar de-radicaliseren niet procedureel uit de afdeling worden geplaatst waardoor verdere de-radicalisering in de weg wordt gestaan.

Om deze ongewenste processen te vermijden is in sommige gevallen van de plaatsingsprocedure afgeweken. Of dit er inderdaad toe heeft bijgedragen dat ongewenste neveneffecten van de gestandaardiseerde procedures zijn voorkomen, is lastig te zeggen. Uit de interviews blijkt wel dat het afdelingspersoneel geen indicaties van verdere radicalisering of sterke ongewenste groepsdynamiek onder de gedetineerden waarneemt. In bepaalde gevallen lijken gedetineerden zelfs te de-radicaliseren. Hier moet echter een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Het feit dat de uitvoerders geen intensivering van radicaal gedachtegoed waarnemen, sluit niet uit dat radicaliseringpotentieel nog steeds onder de gedetineerden aanwezig is. In hoofdstuk 4 werd beargumenteerd dat een kleine doelgroep ertoe kan leiden dat radicaliseringstendenties in een soort “stand-by” modus worden gebracht doordat er weinig groepsdynamiek op de afdeling mogelijk is. Groepsprocessen spelen een belangrijke rol in het radicaliseringsproces, en als deze groepsprocessen – tijdelijk – minder dwingend zijn vanwege een kleine doelgroep kan het zijn dat radicalisering zich minder nadrukkelijk openbaart. In dergelijke gevallen kan ideologische ontwikkeling latent aanwezig zijn en na afloop van de detentie opnieuw opleven. Al met al kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan dat zich onder de gedetineerden een intensivering of afname van radicaal gedachtegoed voordoet.

De bevindingen uit dit hoofdstuk illustreren dat een aantal – legitieme en reële – dilemma’s die aan de hand van wetenschappelijke en internationale inzichten op voorhand konden worden voorzien, zich bij de uitvoering daadwerkelijk voordoen. De noodzaak om plaatsing in een ingrijpend regime als de terroristenafdeling zoveel mogelijk te objectiveren laat zich moeilijk verenigen met de noodzaak tot persoonsgebonden afwegingen en maatwerk. Ook zien de uitvoerders in de praktijk risico’s van het bij elkaar plaatsen van sommige gedetineerden, wat tot ongewenste neveneffecten kan leiden. De uitvoerders hebben behoefte aan met waarborgen omklede beleidsruimte om het beleid op de doelstelling te kunnen laten aansluiten en ongewenste implicaties te ondervangen.

6 Regime

6.1 Inleiding

In aanvulling op de centrale doelstelling, die in het vorige hoofdstuk uitgebreid aan bod is gekomen, zijn in de beleidstheorie twee nevendoelestellingen opgenomen (zie Figuur 2). De eerste nevendoelestelling is het voorkomen van terroristische activiteiten onder de betrokken gedetineerden (doelstelling 1a), de tweede doelstelling is het voorkomen van netwerkversterking en intensivering van radicaal gedachtegoed onder de betrokken gedetineerden (doelstelling 1b). In het voorliggende hoofdstuk wordt bekeken hoe de instrumenten die zijn ingesteld om de nevendoelestellingen te bereiken in de praktijk tot uiting komen. Evenals in het vorige hoofdstuk wordt hierbij ten eerste bekeken of het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd zoals beoogd. Ten tweede wordt onderzocht of de beoogde en eventuele onvoorziene mechanismen in werking treden en wat de eerste resultaten van het beleid zijn.

Specifiek richt dit hoofdstuk zich op de implementatie van het beveiligingsniveau (neveninstrument 1a) en het individueel regime (neveninstrument 1b). Om inzicht te krijgen in de manier waarop het beleid dagelijks tot uiting komt, wordt een aantal belangrijke aspecten van deze instrumenten behandeld. Zo wordt gekeken naar het beveiligingsniveau, de manier waarop de controle op externe contacten tot uiting komt, de mate van gemeenschap op de afdeling, en de dagelijkse dagbesteding. Ook wordt bekeken in hoeverre de op voorhand geformuleerde randvoorwaarden worden gerealiseerd. Om te achterhalen of het beleid ten tijde van de evaluatie wordt uitgevoerd zoals beoogd, wordt een vergelijking gemaakt tussen de uitvoeringspraktijk ten tijde van de ingebruikname in 2006, in de situatie in 2010. Door beide periodes met elkaar te vergelijken kan worden bekeken of en hoe de uitvoeringspraktijk zich door de jaren heen heeft ontwikkeld, en waarom bepaalde ontwikkelingen zijn opgetreden. Tevens kan inzicht worden gekregen in eventuele onvoorziene omstandigheden waar het personeel tegenaan loopt, wat hiervan de implicaties zijn voor het functioneren van de afdeling en het verblijf van de gedetineerden, en hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. De beschrijving van de beleidsuitvoering wordt voornamelijk gebaseerd op de praktijksituatie in de TA in de P.I. Vught, waarbij de uitvoering in de P.I. De Schie een secundaire positie inneemt. De reden hiervoor is dat de TA in P.I. De Schie tot op heden een korte periode operationeel is geweest en er slechts twee gedetineerden hebben verbleven. Bovendien werd de afdeling in P.I. De Schie een aantal maanden na de opening van de TA in P.I. Vught in gebruik genomen, en werd op beide locaties een identieke beleidsuitvoering beoogd. In de praktijk wijken de regimes op beide locaties nauwelijks van elkaar af, aldus de directeur van de P.I. de Schie.

In paragraaf 7.2 wordt de uitvoeringspraktijk in 2006 en 2010 beschreven. Hier wordt ingegaan op de belangrijkste elementen van de dagelijkse uitvoering die kenmerkend zijn voor de terroristenafdeling en verondersteld worden ten grondslag te liggen aan de mechanismen die beoogd worden op te treden. Eventuele ontwikkelingen zullen worden toegelicht en indien mogelijk verklaard. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op de bereikte

randvoorwaarden en wordt bekeken in hoeverre de beoogde randvoorwaarden in de praktijk zijn gerealiseerd. Paragraaf 7.4 ten slotte bespreekt de bevindingen.

6.2 Dagelijkse uitvoering

In deze paragraaf worden de belangrijkste elementen van de dagelijkse uitvoering behandeld. Hierbij wordt uitgelegd hoe de verschillende onderdelen van de beleidstheorie in de praktijk functioneren, en of zij tot de beoogde processen leiden. Specifiek wordt ingegaan op het beveiligingsniveau op de afdeling, de controle op externe contacten van de gedetineerden, de mate van gemeenschap en de dagbesteding.

6.2.1 Beveiligingsniveau

Beoogd wordt om de terroristenafdeling onder te brengen in een *uitgebreid* beveiligingsniveau. Dit beveiligingsniveau is minder streng dan in de Extra Beveiligde Inrichting, aldus DJI.¹ Het uitgebreide beveiligingsniveau maakt het mogelijk om de externe contacten van gedetineerden te waarborgen en hiermee terroristische activiteiten tegen te gaan. Daarnaast voorziet het in het waarborgen van de openbare orde en veiligheid in de inrichting, aldus een directielid van de P.I. Vught.

2006 – Unit 1

Een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het regime werd ingenomen door – destijds – de directeur van de unit waar de terroristenafdeling in de P.I. Vught werd gevestigd. Deze geïnterviewde, die door twee andere vertegenwoordigers werd geïntroduceerd als ‘de architect’ van de terroristenafdeling, geeft aan dat het regime op de terroristenafdeling werd gebaseerd op de regimes van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) enerzijds, en de Landelijke Afdeling Beheersgevaarlijke Gedetineerden (LABG) anderzijds. Ten aanzien van toezicht en controle op de gedetineerden zelf werd het regime afgeleid van het regime op de beheersafdeling, waar agressieve en moeilijk hanteerbare gedetineerden verblijven. Ten aanzien van de controle op contacten en communicatie met derden werd het regime gebaseerd op de EBI, aldus de voormalige unitdirecteur.

De terroristenafdeling werd in 2006 ingericht in de voormalige *Tijdelijke* Extra Beveiligde Afdeling (TEBI) in Unit 1.² Deze unit heeft een capaciteit van 82 cellen, die destijds werden gedeeld door de TA, de Landelijke Afzonderingsafdeling (LAA) en de Landelijke Afdeling voor Beheersgevaarlijke Gedetineerden (LABG). De TA bestond uit twee gangen met een capaciteit van respectievelijk acht en tien cellen. De luchtplaats van Unit 1 is voor de komst van de terroristenafdeling aangepast. Om het individuele regime op de TA te kunnen handhaven moesten gedetineerden individueel kunnen luchten. De luchtkooien bestonden uit drie compartimenten, waarvaan één compartiment voor de komst van de TA is onderverdeeld in vijf individuele luchtkooien. Hierdoor konden gedetineerden tegelijkertijd, maar gescheiden van elkaar luchten.

¹ DJI (2007). Bijzondere opvang van terroristen. *Informatiefolder*.

² Unit 1 is een Rijksmonument en maakte tijdens de Tweede Wereldoorlog onderdeel uit van Kamp Vught.

Op Unit 1 geldt een uitgebreid beveiligingsniveau. Dit betekent onder andere dat maatregelen zijn getroffen om (gewelddadige) in- of uitbraken te voorkomen en dat de bewegingsvrijheid van gedetineerden zeer beperkt is. Het personeel is altijd fysiek in de meerderheid. Zodra een gedetineerde op de terroristenafdeling buiten zijn cel verblijft wordt hij altijd door minstens twee PIW'ers begeleid.³ De verschillende ruimtes waar gedetineerden gebruik van maken, zoals de bezoekersruimte, recreatieruimte, fitnessruimte en de luchtplaats, worden gedeeld door alle afdelingen die in Unit 1 zijn gehuisvest. Deze ruimtes bevinden zich op verschillende locaties binnen het gebouw. Vanwege de numerieke meerderheid van personeel houdt dit in dat er altijd minstens twee PIW'ers nodig zijn om gedetineerden één voor één van de cel naar de plaats van bestemming te begeleiden. Het uitgebreide beveiligingsniveau brengt tevens met zich mee dat gedetineerden voor en na ieder contactmoment aan kleding worden onderzocht. In de praktijk betekent dit dat gedetineerden iedere keer wanneer zij hun cel verlaten of betreden worden gefouilleerd. Een onderzoek aan kleding en lichaam (visitatie) vindt onder meer plaats bij binnenkomst in de inrichting, na bezoek (zonder glaswand), voorafgaand aan verlaten van de inrichting, en bij terugkomst.

In de periode dat de TA in Unit 1 verbleef is door verschillende partijen kritiek geuit op de detentieomstandigheden op de afdeling. In de KRO-Reporter documentaire 'Guantanamo Vught' werden de detentieomstandigheden van de gedetineerden aan de kaak gesteld. Onder meer werd gesteld dat het er te koud zou zijn en dat er te weinig ventilatiemogelijkheden waren. Begin 2007 werd de afdeling tijdelijk gesloten wegens brandgevaar. In deze periode verbleef de terroristenafdeling een drietal weken op een andere afdeling binnen Unit 1. In juni 2007 werd de P.I. Vught bezocht door het Comité ter Preventie van Foltering (CPT⁴). Het CPT is een toezichhoudende commissie van de Raad van Europa en heeft het recht om onbeperkt en onaangekondigd detentiecentra binnen Europa te bezoeken. De bevindingen worden aan de lidstaten en bezochte detentiecentra gerapporteerd. Eén van de bevindingen van de CPT was dat de klimaatbeheersing binnen Unit 1 kwalitatief onvoldoende was. Volgens personeel dat destijds op de afdeling werkzaam was lag dit met name aan de staat van het oude gebouw. In zijn reactie op het CPT rapport kondigde de minister van Justitie aan voorbereidingen te treffen voor de ontwikkeling van een unit in een nieuw gebouw en dat deze unit in 2009 zou worden opgeleverd. Ook stelde de minister in de tussentijd maatregelen te treffen om de ventilatie en lichtinval op de terroristenafdeling te verbeteren.⁵

2009 – Verhuizing

In mei 2009 werd het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 gepresenteerd, waarin DJI in het kader van het programma Modernisering Gevangeniswezen besloot aankondigde maatregelen te treffen om het overschot aan detentiecapaciteit te verminderen. Beoogd werd om Unit 1 van de P.I. Vught, waar tevens de TA was gevestigd, per januari 2012 definitief te sluiten. Hierbij werd mede in overweging genomen dat het een te grote investering zou vragen om deze unit te laten voldoen aan de

³ Molenkamp (2009).

⁴ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

⁵ Tweede Kamer II 2007-2008, 24587, 31 200 VI, nr 245

bestaande detentiecriteriën. Het Masterplan voorzag niet in vervangende nieuwbouw voor de unit.⁶

Ondanks dat de sluiting van Unit 1 pas in 2012 werd beoogd, besloot de vestigingsdirecteur van de P.I. Vught in november 2009 de terroristenafdeling over te brengen naar Unit 5, wat sinds 1997 in gebruik werd genomen door de Extra Beveiligde Inrichting.⁷ Zowel personeel als gedetineerden wijzen erop dat de verhuizing vrij abrupt tot stand kwam zonder dat, naar hun weten, veel voorbereidingen waren getroffen. Navraag bij DJI maakt duidelijk dat vanuit het hoofdkantoor geen toestemming was gegeven voor de verhuizing. Er is geen documentatie beschikbaar waaruit bleek dat een verhuizing op het betreffende tijdstip bij het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie of de Sector Gevangeniswezen van DJI werd voorzien. Op 13 november 2009 stelde de sectiedirecteur GW van DJI de vestigingsdirecteur van de P.I. Vught schriftelijk op de hoogte van zijn ongenoegen over het vernemen van de verhuizing. Omwille van het belang van de gedetineerden zou de verhuizing echter niet worden teruggedraaid. Geen van de gedetineerden tekende bezwaar aan tegen de verhuizing naar het EBI-gebouw in Unit 5.

2010 – Unit 5

Unit 5 kent een andere indeling dan Unit 1. Unit 5 bestaat uit vier afdelingen van ieder zes cellen. Drie van deze afdelingen zijn gereserveerd voor de EBI, de vierde afdeling voor de terroristenafdeling. In tegenstelling tot Unit 1, waar de beschikbare ruimtes door alle afdelingen worden gedeeld, heeft iedere afdeling in Unit 5 een eigen luchtplaats en eigen recreatie-, studie-, fitness- en kookruimtes. De bezoekersruimten en sportzaal worden door alle afdelingen gedeeld. Unit 5 is speciaal ontworpen om het overzicht op het complex te optimaliseren. Het is een modern, licht gebouw waar moderne observatie- en besturingstechnieken het observeren en verplaatsen van gedetineerden optimaliseert. De vier gemeenschappelijke ruimtes zijn uitgerust met audio- en videobewaking, waarmee vanuit een centrale bewaarderswacht kan worden meegeluisterd en meegekeken op de afdeling. Echter, in bepaalde gemeenschappelijke ruimtes is geen audio- en videobewaking aangebracht. Deze locaties zijn zichtbaar vanuit de bewaarderswacht, maar het is niet mogelijk om de conversaties tussen de gedetineerden direct te volgen. Pas wanneer het personeel fysiek binnen gehooraafstand van de gedetineerden staat kunnen zij toezicht houden op de gevoerde gesprekken. Het ontbreken van audio- en videobewaking impliceert dat de gedetineerden, wanneer zij in deze ruimte verblijven, betrekkelijk vrij met elkaar kunnen communiceren.

Het beveiligingsniveau op Unit 5 is ingericht op de Extra Beveiligde Inrichting, en is derhalve hoger dan het beveiligingsniveau op Unit 1. De betreffende beveiligingsmaatregelen gelden automatisch ook voor de terroristenafdeling. De reglementen zijn vrijwel identiek en ook personeel wordt op beide afdelingen ingezet. Volgens het personeel is sinds de start van de terroristenafdeling nooit een specifieke dienst instructie voor het TA-personeel ontwikkeld waarin de instructies en procedures voor het personeel duidelijk worden uitgewerkt. Voor de EBI bestaat een dergelijke

⁶ DJI (2009).

⁷ Molenkamp (2009).

dienstinstructie wel, aldus personeel. In de periode van het evaluatieonderzoek werd door personeel en directie een discussie gevoerd over het belang van een specifieke instructie voor de TA, en ten tijde van schrijven wordt volgens het afdelingshoofd gewerkt aan dit document. Op een aantal momenten leidde het ontbreken van een specifieke TA-instructie echter tot verwarring over de te voeren procedure, bijvoorbeeld betreffende de bejegening van gedetineerdenbezoek. Doorgaans volgt het personeel naar eigen zeggen de procedures zoals gevoerd op de EBI. Het meeste personeel benadrukt echter dat het wenselijk is dat de TA een specifieke dienstinstructie krijgt, om te expliciteren op welke punten beide regimes zich van elkaar onderscheiden.⁸

6.2.2 Controle op externe contacten

Evenals bij de EBI staat externe communicatie van gedetineerden op de TA onder verhoogd toezicht. Hierdoor kan worden voorkomen dat gedetineerden opruiende of wervende boodschappen naar buiten verspreiden, of met buitenstaanders strafbare feiten kunnen voorbereiden.

Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV)

De P.I. Vught kent een Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV), dat belast is met het toezicht op communicatie van en naar gedetineerden. Het BIV controleert in- en uitgaande post voor gedetineerden op de EBI en de TA. Telecommunicatie en bezoek wordt opgenomen en indien nodig vertaald, waarbij indicaties van strafbare feiten of radicale uitingen aan de directeur worden gerapporteerd. Het BIV houdt ook toezicht op de boeken die de gedetineerden op de TA lezen. De gedetineerden kunnen via een catalogus van de bibliotheek gebruik maken. Om boeken te controleren en te screenen gebruikt het BIV een door DJI opgestelde lijst met ‘verboden’ boeken. Medewerkers geven aan dat het BIV sinds 2002 ook mogelijke processen van radicalisering onder gedetineerden op andere afdelingen in de inrichting onderzoekt. Er heeft zich volgens medewerkers een beperkt aantal meldingen van incidenten voorgedaan, maar tot plaatsing op de TA is nooit overgegaan.⁹

2006

Het personeel geeft aan dat de procedures rond de externe communicatie van gedetineerden vanaf het begin nauwkeurig worden gevolgd.

Ten aanzien van contacten met derden wordt onderscheid gemaakt tussen persoonlijke contacten en geprivilegieerde contacten. Tot de geprivilegieerde contacten behoren onder andere advocaten, de Commissie van Toezicht (CvT) en de RSJ. Deze personen zijn

⁸ In 2010 werd een aantal gedetineerden op de TA bijgeplaatst, waardoor de capaciteit in Unit 5 volledig werd benut en de voormalige afdeling op Unit 1 weer tijdelijk in gebruik is genomen. Hier werd personeel ingezet dat werkzaam is op Unit 1. In de praktijk bleek het volgens personeel en afdelingshoofd lastig om op beide locaties een identiek detentieregime te voeren vanwege de afwijkende dienstinstructies in beide units. Hierdoor ontstonden uitvoeringsverschillen, waardoor het ondermeer is voorgekomen dat TA-gedetineerden op Unit 1 geboeid werden overgebracht naar de bezoekersruimte, terwijl de gedetineerden op Unit 5 ongeboeid werden begeleid.

⁹ Van 31 mei tot 2 juni 2010 verbleven de onderzoekers op het kantoor van het BIV, mede om inzicht te krijgen in het functioneren van het BIV.

gerechtigd om gedetineerden te bezoeken en in beginsel vrijelijk contact met hen te onderhouden. De directeur is gerechtigd tot toezichthoudende maatregelen indien hij dat omwille van de veiligheid van het bezoek noodzakelijk acht. Daarnaast hebben gedetineerden recht op één uur persoonlijk bezoek per week. Bezoekers van buiten de inrichting worden vooraf door het GRIP gescreend op antecedenten. Gedetineerden kunnen bezoek dat zij willen ontvangen ter screening aanbieden. Er mogen tien positief gescreende personen op de bezoeklĳst staan. Bezoek mag niet voorkomen op een screeningslijst van een medegedetineerde en moet minimaal twee maanden op de screeningslijst blijven staan. De directeur bepaalt na screening of het bezoek is toegestaan. Omwille van de orde en veiligheid binnen de inrichting kan hij besluiten bezoek te weigeren voor een periode van maximaal 12 maanden. Een beslissing tot weigering van bezoek is beklag- en beroepswaardig. Bezoek vindt altijd plaats onder toezicht van personeel.

Het enige punt waar de regelgeving voor de EBI en de TA formeel afwijkt, is met betrekking tot bezoek achter glas. Waar gedetineerden op de EBI hun bezoek standaard ontvangen achter een glaswand, bestaat voor gedetineerden op de terroristenafdeling de mogelijkheid om hun bezoek zonder glas te ontvangen. Het enige fysieke contact dat in de bezoekruimte is toegestaan bestaat uit het geven van een hand bij binnenkomst en vertrek. Gedetineerden worden na afloop van het bezoek aan lichaam en kleding onderzocht. Wanneer zij ervoor kiezen hun bezoek achter een glaswand te ontvangen worden zij alleen aan kleding onderzocht. Uit gesprekken met personeel en gedetineerden blijkt dat gedetineerden in de beginperiode doorgaans besloten om bezoek zonder tussenkomst van een glaswand te ontvangen.

Gedetineerden hebben het recht om minimaal eenmaal per week gedurende tien minuten te telefoneren met een positief gescreende persoon, en minimaal eenmaal per week gedurende tien minuten met een geprivilegieerd contact. Gesprekken met niet-geprivilegieerde contacten worden opgenomen en (direct) meegeluisterd, en indien nodig vertaald door het BIV.

Gedetineerden hebben recht op het verzenden en ontvangen van post. Tekstuele inhoud van niet-geprivilegieerde correspondentie wordt door het BIV gecontroleerd. De directeur kan om redenen besluiten de verzending of uitreiking van brieven of andere poststukken te weigeren.

Ten aanzien van bibliotheekgebruik hebben gedetineerden recht op wekelĳks gebruik van de uitleenmogelijkheden van de bibliotheek. Zij mogen geen bezoek brengen aan de bibliotheek maar kunnen op een vooraf door DJI gescreende boekenlijst aangeven welke boeken zij willen lenen. Tevens kunnen gedetineerden verzoeken indienen voor externe boeken.

2010

Het personeel geeft aan dat het toezicht op externe contacten in 2010 nog steeds volgens de procedures verloopt. Wel is met betrekking tot het bezoekenregeling een wijziging opgetreden. Naar aanleiding van herhaaldelijke verzoeken van één van de gedetineerden

om fysiek contact tussen hem en zijn kinderen toe te staan, wordt sinds eind 2009 eens in de zes weken zogenaamd ‘knuffelbezoek’ toegestaan. Hierbij mag de gedetineerde de eerste en laatste vijf minuten van het bezoek zijn kinderen vasthouden. Het valt het personeel op dat de gedetineerden in de loop der jaren steeds vaker besluiten hun bezoek achter glas te ontvangen. De gedetineerden geven hiervoor als verklaring dat zij het onderzoek aan lichaam, dat wordt uitgevoerd voorafgaand en na afloop van bezoek zonder glas, als erg onprettig ervaren.

6.2.3 *Mate van gemeenschap*

2006 – Individueel regime

De gewijzigde Regeling beoogt gedetineerden op de terroristenafdeling onder te brengen in een individueel regime. Een dergelijk regime biedt, aldus de toelichting op de Regeling, de meeste mogelijkheden om gedetineerden van elkaar te scheiden en op die wijze radicalisering en rekrutering tegen te gaan. In een individueel regime is sprake van individueel bepaalde mate van gemeenschap, waarbij gedetineerden hun activiteiten zoals luchten, sporten en recreëren, in beginsel op individuele basis ondernemen. Groepsactiviteiten zijn een privilege, maar geen recht.¹⁰ Hier moet echter worden gesteld dat het toepassen van een individueel regime niet automatisch betekent dat het onmogelijk is voor gedetineerden om onderling contact te onderhouden. Volgens personeel is het moeilijk te voorkomen dat gedetineerden ’s nachts (bijvoorbeeld onder de deuren door) met elkaar communiceren. Personeel dat destijds op de afdeling werkzaam was, geeft aan dat het individuele regime in de eerste maanden na opening strikt werd nageleefd. De gedetineerden luchten, recreëren, en sportten afzonderlijk van elkaar. Onderling contact tussen de gedetineerden was hierdoor nauwelijks mogelijk. De geïnterviewden geven aan dat strikte handhaving van een individueel regime, waarbij gedetineerden (langdurig) geen contact met medegedetineerden kunnen hebben, wegens humane redenen onwenselijk is. Na verloop van tijd werd daarom in overleg met het GRIP geëxperimenteerd met het vormen van kleine groepjes van maximaal vier personen. Hierbij adviseerde het GRIP over de samenstelling van de groepjes, zodat sommige gedetineerden – omwille van strafrechtelijk onderzoek en rechtszaken – van elkaar konden worden gescheiden.¹¹

2010 – Beperkte mate van gemeenschap

In de jaren dat de TA bestaat heeft de mate van gemeenschap zich ontwikkeld van een individueel regime naar regime van ‘beperkte mate van gemeenschap’. Een dergelijk regime wordt ook op de EBI gevoerd en houdt in dat gedetineerden luchten, recreëren en sporten in groepjes van maximaal vier personen. Wanneer meer dan vier gedetineerden op de terroristenafdeling verblijven (de huidige gang heeft een capaciteit van maximaal zes gedetineerden) wisselt de samenstelling van de groepjes. Dat betekent dat wanneer vier gedetineerden aan het luchten zijn, de vijfde en eventueel zesde ‘reserve’ zijn en op cel verblijven, aldus personeel. Bij een volgende activiteit wordt gerouleerd, waarbij diegene die eerder reserve stond in ieder geval kan deelnemen en anderen op cel verblijven. Het is volgens personeel niet mogelijk om vijf gedetineerden tegelijkertijd aan

¹⁰ Interview met voormalig unit-directeur Unit 1.

¹¹ Interview met voormalig vestigingsdirecteur.

een activiteit te laten deelnemen, omdat dit tegen het huishoudelijk reglement ingaat. Zowel personeel als gedetineerden geven aan dat dit dan ook niet gebeurt. Wanneer nieuwe gedetineerden op de afdeling worden geplaatst verblijven zij de eerste periode ter observatie in een individueel regime. Het afdelingshoofd geeft aan nieuwe gedetineerden doorgaans zo snel mogelijk (na overleg met het GRIP) in een groepje te plaatsen. In theorie heeft de directeur de mogelijkheid om, indien daar aanleiding toe is, gedetineerden terug te plaatsen in een individueel regime. Gedragsproblematiek kan een hiertoe een aanleiding zijn. In de praktijk is een individueel regime nog niet als disciplinaire maatregel opgelegd.

6.2.4 Dagbesteding

2006

In de maanden na de opening werd het dagprogramma volgens het personeel gebaseerd op de minimale rechten van de gedetineerden zoals gespecificeerd in de huisregels, en werd een basisprogramma aangeboden. De gedetineerden hebben recht om tenminste één uur per dag te luchten. Wanneer zij niet aan het luchten deel wensen te nemen vervalt de mogelijkheid van die dag en verblijft de gedetineerde in zijn cel. Gedetineerden hebben recht op minimaal twee keer douchen per week. Ook is tweemaal per week gelegenheid tot sporten onder begeleiding van een sportinstructeur. Het sportmoment vindt plaats in de fitness- of recreatiezaal. De gedetineerden op de terroristenafdeling hebben recht geen recht op arbeid, omdat, zo stellen de huisregels, de aard van de detentie zich hiertegen verzet. In totaal werd gedetineerden in de eerste periode ongeveer 18 uur per week aan activiteiten geboden. De rest van de tijd verbleven zij op cel.

2010

In vergelijking met 2006 zijn veel veranderingen in het dagprogramma opgetreden. Deze veranderingen begonnen volgens personeel en gedetineerden een aantal maanden na de opening (begin 2007), en hebben zich gradueel ontwikkeld.

Gemiddeld kunnen gedetineerden tegenwoordig, als zij dat willen, ongeveer 40 uur per week buiten hun cel verblijven. Tussen acht uur 's ochtends en vijf uur 's middags zijn zij, met inachtneming van het aangeboden dagprogramma en een uur onderbreking voor lunch op cel, relatief vrij in het besteden van hun tijd. In beginsel kunnen gedetineerden twee keer per dag een uur luchten. Net als in 2006 wordt minimaal twee maal per week begeleid sporten aangeboden. In de nieuwbouw heeft de TA echter naast de gedeelde sportzaal een eigen fitnessruimte ter beschikking, waar fitnessapparatuur staat waar gedetineerden tijdens recreatiemomenten gebruik van kunnen maken. Sinds de zomer van 2010 beschikt Unit 5 over een zwembad. Hier kunnen zowel de gedetineerden op de EBI als op de TA tijdens sportmomenten gebruik van maken. Ook hebben de gedetineerden tegenwoordig een douche op cel waardoor ze niet meer gebonden zijn aan de twee wekelijkse douchemomenten en kunnen douchen wanneer zij willen. Iedere dag bestaat de gelegenheid om te koken. Omwille van de veiligheid is koken een individuele activiteit waarbij slechts één gedetineerde tegelijk in de keuken verblijft. Hoewel gedetineerden regelmatig voor elkaar koken, eten zij individueel op cel wegens de veiligheid betreffende het gebruik van bestek.

De belangrijkste reden voor de ontwikkelingen in het dagprogramma is volgens het afdelingshoofd de verhuizing van Unit 1 naar het ruimere en moderne Unit 5. Sinds de verhuizing beschikt de afdeling over eigen faciliteiten die eenvoudig bereikbaar zijn. De doorgangen tussen de verschillende ruimtes kunnen automatisch worden bestuurd, waardoor de gedetineerden achtereenvolgens aan verschillende activiteiten deelnemen zonder dat zij tussentijds terug moeten naar hun cel.

Het afdelingshoofd geeft aan er belang aan te hechten dat de gedetineerden zo veel mogelijk buiten hun cel verblijven. Dit is goed voor hun sociale en geestelijke toestand en voorkomt dat ze zich de hele dag op hun cel vervelen. Bovendien kan de gedetineerden vanwege het beveiligingsniveau geen arbeid (op cel) worden aangeboden, waardoor op andere manieren moet worden gezocht naar een zinvolle dagbesteding. Zo stelt het afdelingshoofd:

“Ik heb liever dat ze met z'n allen in de buitenlucht staan of in de recreatieruimte de krant zitten te lezen, dan dat ze de hele dag op hun cel moeten zitten. Als ze in hun cel zijn heb je geen idee wat ze doen of hoe het met ze gaat. Door ze wat afleiding te geven houd je contact met ze en kan je voorkomen dat ze eenzaam wegwijnen.”

Het afdelingshoofd geeft aan dat de omvang van de populatie een belangrijke rol speelt bij de mogelijkheden om het regime te verruimen. Met een kleine bezetting is het makkelijker om, binnen de beperkingen van het regime, flexibel met de dagbesteding om te gaan. In 2007 werden steeds meer gedetineerden uit de terroristenafdeling ontslagen, waarna de bezetting tot eind 2008 schommelde tussen vier en acht gedetineerden. Hierdoor ontstond ruimte in het programma om gedetineerden meer activiteiten te bieden. Tevens wijst het afdelingshoofd en personeel erop dat de gedetineerden zich na verloop van tijd beter gingen gedragen, waardoor uitbreiding van het programma geen risico voor de veiligheid meebracht.

6.3 Gerealiseerde randvoorwaarden

In paragraaf 3.2.6 zijn de beoogde randvoorwaarden beschreven. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre deze in de praktijk zijn gerealiseerd.

6.3.1 Toezicht

Beoogd werd om, in navolging van de selectieadviescommissie (SAC) voor de EBI, tevens een selectieadviescommissie in te stellen voor de terroristenafdeling.¹² Deze commissie zou de selectiefunctionaris moeten bijstaan bij het nemen van beslissingen omtrent plaatsingen en overplaatsingen op de terroristenafdeling.¹³ Tot op heden is geen

¹² Brief van 7 december 2006.

¹³ Het bestaan van de SAC-EBI is vastgelegd in artikel 23 van de Regeling. De Minister besloot een soortgelijke commissie op te stellen voor de TA. Na afloop van het voorliggende evaluatieonderzoek moet

selectieadviescommissie voor de terroristenafdeling ingesteld. De reden hiervoor is niet duidelijk.

Wel is een klankbordgroep in het leven geroepen om de ontwikkeling en voortgang van de afdeling te begeleiden. De klankbordgroep komt vierwekelijks bij elkaar en heeft tot doel vraagstukken of problemen waar men in de praktijk tegenaan loopt te bespreken en het beleid rond de TA te verbeteren.¹⁴ De klankbordgroep bestaat uit de selectiefunctionaris die is belast met plaatsingen op de EBI/TA, een selectiefunctionaris van de P.I. Vught, de unitdirecteur van de EBI/TA, het afdelingshoofd van de TA, en afgevaardigden van het BSD, het OM, en het GRIP. In tegenstelling tot een selectieadviescommissie beslist de klankbordgroep niet over plaatsingen op de terroristenafdeling. Gedetineerden die voor plaatsing op de terroristenafdeling in aanmerking komen worden in de klankbordgroep besproken, waarbij de klankbordgroep *toetst* of de gedetineerden voldoen aan de selectiecriteria. Het overlegorgaan kan de selectiefunctionaris adviseren, maar heeft geen zeggenschap over de uiteindelijke beslissing.¹⁵

Tevens is naar voorbeeld van de EBI een tweewekelijks gedetineerdenberaad ingelast. Hierbij wordt op basis van rapportages van personeel iedere gedetineerde besproken. Er is geen rapportageplicht geformaliseerd, maar in beginsel rapporteert het personeel dagelijks over het gepercipieerde gedrag van de gedetineerden.

6.3.2 Periodieke evaluatie

De Regeling schrijft een periodieke toetsing voor van het verblijf van gedetineerden die zijn geplaatst op basis van selectie criterium c. Voor criteria a en b zijn geen evaluatiemomenten voorgeschreven. Gegeven dat plaatsing op basis van criterium c nog nooit is voorgekomen en alle gedetineerden zijn geplaatst onder criteria a of b, heeft een periodieke evaluatie nog nooit plaats gehad.

6.3.3 Personeel

Beoogd werd om het afdelingspersoneel specifiek op te leiden voor deze doelgroep. Bij de aanvang van de terroristenafdeling bestond het team uit 16 mensen. Voorafgaand aan de start van de terroristenafdeling heeft dit team een vijfdaagse cursus gevolgd. Deze training werd verzorgd door het GRIP, de AIVD, en DJI,¹⁶ en besteedde ondermeer aandacht aan kennis over de (radicale) islam. Personeel geeft aan dat zijdelings ook aandacht werd besteed aan andere vormen van extremisme, maar dat de focus nadrukkelijk op islamistisch radicalisme lag. Daarnaast werd informatie gegeven over de doelgroep. Hiervoor werden case studies van specifieke gedetineerden beschreven, waarbij werd ingegaan op hun achtergrond, strafproces en, tot zover bekend, gedrag in de

worden gezien of deze commissie een wettelijke grondslag behoeft aldus de minister (brief van 7 december 2006).

¹⁴ Interview met voormalig voorzitter van de klankbordgroep-TA.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Inlichtingen GRIP.

gevangenis. Op deze manier werd personeel voorbereid op de komst van deze gedetineerden op de afdeling. De cursus bevatte ook een training in ‘verbale judo’, waarbij communicatietechnieken worden aangeleerd om conflictsituaties te vermijden. Tot slot werd aandacht besteed aan aspecten rond de regelgeving en procedures van het regime dat op de terroristenafdeling zou worden gevoerd. Personeel dat na de aanvang op de terroristenafdeling kwam te werken heeft deze training niet gevolgd. Van het huidige team op de afdeling hebben vijf van de twaalf personeelsleden aan de cursus deelgenomen. De cursus verbale judo wordt volgens het afdelingshoofd ook via interne opleidingen aangeboden, waardoor de meeste personeelsleden deze communicatietraining hebben gehad.

Aanvullend heeft DJI in februari 2008 een voorlichtingsfolder uitgebracht voor alle personeel binnen het gevangeniswezen. De folder biedt richtlijnen voor medewerkers in penitentiaire inrichtingen voor een ‘scherpe blik op radicalisering van gedetineerden’. In de folder staan richtlijnen beschreven die personeel moeten helpen bij het identificeren van radicalisering van gedetineerden. Zo wordt personeel aangespoord alert te zijn op verandering in belijden en beleven van de eigen geloofsovertuiging (o.a. plotselinge interesse in religie, studie in de Arabische taal, strikte naleving van religieuze riten, afkeer van het systeem, etc), en verandering in houding en gedrag van de gedetineerde (o.a. frustratie en fatalisme, hypocriet ‘facade gedrag’, bekeringsdrift onder medegedetineerden, terechtwijzen van andere moslims, etc).¹⁷ De folder is eenzijdig gericht religieuze (islamistische) radicalisering. Op de voorkant staat een foto van een bidkleedje in een gevangeniscel. Aan andere typen radicalisering wordt geen expliciete aandacht besteed. Echter, op de achterzijde van de folder benadrukt DJI dat op geen enkele manier de suggestie wordt gewekt dat het hebben van een geloofsovertuiging of levensbeschouwing een indicatie is voor radicalisering.

6.3.4 Resocialisatie

Detentiefasering

Het TA-regime kent geen elementen die zijn gericht op resocialisatie. Beoogd wordt om gedetineerden de laatste vier tot twaalf maanden van hun detentie te laten doorbrengen op een reguliere afdeling, waar zij kunnen deelnemen aan resocialisatieprogramma’s.

In de praktijk wordt detentiefasering niet gerealiseerd. Slechts één van de 26 gedetineerden die in totaal van de terroristenafdeling zijn geplaatst, is via detentiefasering overgeplaatst naar een afdeling voor Beperkt Gemeenschap Geschikten (BGG). In tegenstelling tot de beoogde vier tot twaalf maanden nam de fasering van deze gedetineerde slechts ruim twee maanden in beslag. Tijdens zijn verblijf op het BGG kwam hij volgens de inrichting niet in aanmerking voor een resocialisatietraject vanwege zijn op handen zijnde uitlevering. Na zijn verblijf op de BGG werd deze gedetineerde direct uitgezet naar het buitenland.

¹⁷ Informatiefolder DJI “radicalisering tijdens detentie”

Vertegenwoordigers van de klankbordgroep geven aan dat de meeste gedetineerden te kort op de terroristenafdeling hebben verbleven om in aanmerking te komen voor detentiefasering.¹⁸

Onderwijs

Ondanks dat resocialisatie niet is beoogd, wordt op uitvoerend niveau getracht aandacht te besteden aan aspecten in het regime die terugkeer naar de samenleving bevorderen. Zo is het personeel ten tijde van het evaluatieonderzoek bezig een discman voor iedere gedetineerde te organiseren, zodat zij gebruik kunnen maken van luisterboeken en digitale hoorcolleges.

Ook is in 2009, mede op verzoek van de gedetineerden, gekeken naar de mogelijkheden om onderwijs aan te bieden. Ten tijde van het evaluatieonderzoek volgen vier gedetineerden op de TA onderwijs via de Open Universiteit. De studierichtingen moeten worden goedgekeurd door de inrichting en variëren van bedrijfskundige tot sociaalwetenschappelijke en linguïstische disciplines. De voortgang en de begeleiding van het onderwijs verloopt via de docent die aan de inrichting is verbonden. De docent onderhoudt de contacten met de onderwijsinstelling en verzorgt het onderwijsmateriaal. Gedetineerden kunnen gebruik maken van een gezamenlijke onderwijscomputer.

Het personeel geeft aan veel waarde te hechten aan de onderwijsmogelijkheden. Ten eerste omdat dit de gedetineerden een zinvolle dagbesteding biedt, en ten tweede omdat het mogelijk bijdraagt aan de-radicalisering en een toekomstperspectief. Zo verklaart het afdelingshoofd:

“Wat belangrijk is, is om ze te overladen met boeken en tijdschriften. Juist om op die manier twijfel te zaaien. Want als je op het station staat om jezelf op te blazen moet je echt voor 100% geloven dat dat het juiste is. Als je voor 10% twijfelt doe je het volgens mij al niet meer. En juist door mensen te interesseren voor wetenschap, een opleiding en wat meer wereldwijsheid te geven, kan je misschien toch een andere blik op de toekomst bieden.”

Het afdelingshoofd geeft aan in de toekomst meer nadruk op resocialisatieperspectieven te willen plaatsen. Dit wordt volgens hem echter bemoeilijkt door het hoge beveiligingsniveau op de afdeling. Binnen het TA-regime is het lastig om veranderingen door te voeren, omdat er veel regels en procedures zijn. Hierdoor moeten voor kleine wijzigingen, zoals het aanbieden van een discman, veel procedures worden gevolgd en ambtelijke processen in werking worden gezet. Dat duurt volgens het afdelingshoofd lang, en de mogelijkheden zijn beperkt.

¹⁸ In de overige 25 gevallen zijn gedetineerden ofwel uitgeleverd aan het buitenland (3), ofwel uitgeplaatst wegens contra-indicaties (8) ofwel op last van de rechter onmiddellijk in vrijheid gesteld (13). Voor uitgebreide beschrijving van de doelgroep zie hoofdstuk 5.

6.4 Implicaties voor de gedetineerden

Over het algemeen blijkt uit de interviews met de gedetineerden op de terroristenafdeling dat zij bepaalde aspecten uit het regime erg ingrijpend vinden. Bovendien vinden ze het onrechtvaardig dat zij in dit strikte regime moeten verblijven en zijn ze van mening dat de redenen voor hun plaatsing in dit regime onvoldoende zijn onderbouwd. Ze wijzen erop dat zij voorafgaand aan hun plaatsing soms maandenlang zonder problemen op reguliere afdelingen verbleven, waar ze in verhouding veel meer vrijheid hadden en vrijelijk met personeel en medegedetineerden konden omgaan. Voor hen heeft de overplaatsing naar de terroristenafdeling tot aanzienlijke beperkingen van hun detentieomstandigheden geleid.

Eén van de prominente kenmerken van het regime dat door de gedetineerden als een belasting wordt ervaren, is het gebrek aan privacy. Wegens het permanente (camera)toezicht voelen zij zich altijd bekeken en hebben ze het gevoel altijd te worden gecontroleerd.

“Het moeilijkst vind ik het totale gebrek aan privacy. Het is hier net Big Brother, maar dan echt. Ik word er bang van als ik daar aan denk, het is niet goed voor je geestestoestand als je voortdurend wordt bekeken en meegeluisterd. Ik probeer er niet aan te denken, maar je ontkomt er niet aan.”

Ook het frequente onderzoek aan kleding komt naar voren als een ingrijpend element van het regime. De verplichte visitaties zijn een aanleiding om af te zien van bezoek zonder glas. Eén van de gedetineerden zegt over het fouilleren het volgende:

“Met name het fouilleren is naar, maar dat kan je niet ontwijken. Iedere dag word je over je hele lichaam betast, op alle persoonlijke plekken. Daardoor zie ik er 's ochtends soms echt tegenop op mijn cel uit te komen.”

Ook geven de gedetineerden allemaal aan moeite te hebben met het feit dat personeel dagelijks gedragsrapportages opmaakt. Een gedetineerde verwoordt dit als volgt:

“Ze interpreteren iedere stap die je hier zet, en ze schrijven alles op. Als ze bij je aan de cel komen en je zegt niet enthousiast genoeg goedemorgen, dan noteren ze dat je vandaag in een slecht humeur bent. Als je de dag erna weer niet enthousiast genoeg bent gaan ze zich afvragen of er iets met je aan de hand is. Zo wordt een waardeoordeel verbonden aan gedrag waar vaak helemaal geen bedoeling achter zit.”

Een ander punt dat uit de interviews naar voren komt is het strenge toezicht op communicatie met persoonlijke relaties. De gedetineerden geven aan dat het moeilijk is om persoonlijke relaties te onderhouden, omdat alle communicatie zo streng wordt gecontroleerd. Hierdoor zijn zij erg terughoudend in het uiten van gevoelens naar partners of familieleden. Ook is het voor de familie en partners moeilijk om het contact te

onderhouden, omdat het voor hen een beklemmende en intimiderende ervaring is om op bezoek te komen. Met name het verbod op fysiek contact wordt als belastend en onrechtvaardig ervaren.

“Voordat ik op de TA zat, mocht ik mijn vrouw en kinderen tijdens het bezoek aanraken en knuffelen. Sinds ik ben overgeplaatst mag dat niet meer. Alleen omdat ik word verdacht van een bepaald type delict is mij het recht ontnomen om mijn kinderen aan te raken. Als ik een moord had gepleegd had dat wel gemogen, maar ik heb niet eens geweld gebruikt. Dat klopt volgens mij niet.”

Ten aanzien van hun religieuze beleving voelen de gedetineerden zich met respect behandeld. Ze putten veel kracht uit hun geloof om met hun zware omstandigheden om te gaan. Wel hebben ze klachten over het ontbreken van de mogelijkheden tot gezamenlijk moskeebezoek. Het vrijdaggebed is belangrijk voor hen en ze zouden dan graag gezamenlijk willen bidden, waarbij een imam hen kan voorgaan in het gebed. Dit wordt echter niet toegestaan, de gedetineerden mogen alleen in hun eigen cel bidden.

De gedetineerden geven aan zich zorgen te maken over hun toekomst. Hun verblijf in detentie is uitzichtloos, tot het einde van hun verblijf hebben ze ongeacht hun gedrag geen perspectief op verandering of verbetering van hun situatie. Dit werkt demotiverend, omdat met goed gedrag niets te verdienen valt. Ze voelen zich door het verblijf op de terroristenafdeling gestigmatiseerd en zijn bang dat ze moeite zullen hebben zich weer aan het dagelijkse leven aan te passen. Met name het feit dat ze zo lang weinig mensen om zich heen hebben gehad, roept twijfels op over hoe het zal zijn om straks weer in een drukke omgeving te moeten leven. In de KRO-documentaire ‘Guantanamo Vught’ vertelt een ex-gedetineerde over zijn verblijf op de terroristenafdeling. Over zijn re-integratie verklaart hij het volgende:

“Toen ik vrijkwam kon ik niet tegen drukte, als iemand tegen mij sprak wilde ik niet met hem praten, ik had geen zin om met mensen te praten. Ik kon niet tegen drukte. Als ik buiten liep kon ik daar niet tegen, ik wilde gewoon thuis zitten en mezelf opsluiten in mijn kamer.”

Ondanks dat zij het regime erg zwaar vinden, geven de gedetineerden aan dat er ook voordelen zijn aan het verblijf op de terroristenafdeling. Zo is het op de terroristenafdeling rustiger dan op een reguliere afdeling, waar veel meer herrie en kabaal is. Hierdoor kunnen zij zich op de terroristenafdeling beter concentreren op hun studie en religieuze ontwikkeling. Hun studie is voor de meeste geïnterviewde gedetineerden een belangrijk onderdeel van hun dagbesteding. Ze geven aan dat het volgen van onderwijs niet alleen een nuttig tijdverdrijf is, maar ook bijdraagt aan hun vertrouwen in de toekomst. Ze zijn van mening dat het belangrijk is om tijdens detentie studeren omdat ze daarmee na hun vrijlating meer kansen hebben om een succesvol bestaan op te bouwen. Eén gedetineerde geeft aan dat zijn studie ertoe heeft geleid dat hij zijn radicale overtuiging achter zich heeft gelaten. Doordat hij tijdens zijn verblijf op de terroristenafdeling in staat werd gesteld om in een rustig klimaat te studeren, heeft hij

naar eigen zeggen een andere visie op de wereld gekregen en extremistisch gedachtegoed afgezworen.

Ook vinden de gedetineerden het personeel op de terroristenafdeling professioneler dan op een reguliere afdeling. De verhuizing van Unit 1 naar Unit 5 heeft volgens de gedetineerden veel verbeteringen meegebracht. De cellen zijn aangenamer, bijvoorbeeld omdat er meer zonlicht naar binnen komt en omdat ieder een eigen douche op cel heeft. Ook kunnen de gedetineerden zich in het nieuwe gebouw zelfstandiger over de afdeling bewegen waardoor ze minder vaak worden gefouilleerd. Het afdelingshoofd bevestigt dat de verhuizing de gedetineerden meer bewegingsvrijheid geeft en dat het aantal fouilleringmomenten sterk is afgenomen:

“Doordat gedetineerden elektronisch worden doorgesluisd naar andere ruimtes kunnen zij verschillende activiteiten achter elkaar doen zonder dat zij in fysiek contact komen met personeel, waardoor ze niet gefouilleerd hoeven te worden. De momenten dat ze gefouilleerd worden zijn waarschijnlijk wel met 80 procent afgenomen ten opzichte van de oudbouw¹⁹.”

Op de vraag of ze liever op een reguliere afdeling zouden zitten dan op een terroristenafdeling, geven de gedetineerden aan dat aan beide alternatieven voor en nadelen zijn verbonden. Aan de ene kant zouden zij wegens principiële redenen liever op een reguliere afdeling verblijven omdat ze het onrechtvaardig vinden dat zij op de terroristenafdeling een aparte behandeling krijgen. Ze hebben het gevoel dat dubbele maatstaven voor hen worden gehanteerd. Aan de andere kant kunnen zij zich op de terroristenafdeling in alle rust op hun studie richten, waardoor ze zich kunnen oriënteren op hun toekomst.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de twee neveninstrumenten in de praktijk ten uitvoer worden gebracht.

Ten aanzien van het beveiligingsniveau werd een ‘uitgebreid’ beveiligingsniveau beoogd (nevendoelstelling 1a in Figuur 2). In de praktijk wordt sinds 2009 echter het hogere ‘extra’ beveiligingsniveau gevoerd. De terroristenafdeling is *de facto* een afdeling van de EBI geworden. In theorie heeft de terroristenafdeling een andere doelstelling en een andere doelgroep dan de EBI, maar in de praktijk is de uitvoering op beide afdelingen identiek. Deze verhoging van het beveiligingsniveau heeft voor de gedetineerden op de terroristenafdeling belangrijke implicaties, omdat aan plaatsing in de EBI aanvullende voorwaarden zijn verbonden die voor de terroristenafdeling ontbreken. Hierdoor worden gedetineerden op de TA in feite in een EBI-regime geplaatst, zonder dat voor hun verblijf de voorwaarden gelden die voor de EBI zijn ingesteld.

¹⁹ Met de ‘Oudbouw’ wordt Unit 1 bedoeld.

De verhuizing naar de EBI heeft tot een aanzienlijke verbetering van de detentieomstandigheden geleid. Het beveiligingsniveau is hoger geworden, maar omdat de beveiliging in het nieuwe gebouw op een modernere wijze wordt uitgevoerd heeft het regime minder statusverlagende elementen gekregen. Doordat de gedetineerden meer bewegingsvrijheid hebben en minder vaak worden gefouilleerd is het aantal interacties met personeel die gedetineerden mogelijk als vernederend kunnen ervaren, aanzienlijk afgenomen. Verwijzend naar de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur (hoofdstuk 4) kan hieruit worden opgemaakt dat het regime door de jaren kenmerken heeft gekregen die mogelijk in minder sterke mate aanleiding geven tot verdere radicalisering onder de gedetineerden.

Het individuele regime (neveninstrument 1b) heeft tot doel de onderlinge communicatie tussen gedetineerden onder controle te houden. Dit instrument wordt uitgevoerd zoals beoogd. Hierbij moet worden benadrukt dat het individuele regime gezamenlijke activiteiten niet uitsluit; de gedetineerden worden in staat gesteld in groepjes van maximaal vier personen te luchten en te recreëren. Ook kan het individuele regime volgens het personeel niet volledig garanderen dat gedetineerden, bijvoorbeeld 's nachts, geen contact met elkaar hebben. Volgens het personeel is er de laatste jaren zelden tot nooit aanleiding geweest om bepaalde gedetineerden van de groep te scheiden.

Ten aanzien van de randvoorwaarden moet worden geconcludeerd dat detentiefasering niet wordt gerealiseerd zoals beoogd. Slechts één van de 26 uitgeplaatste gedetineerden is via detentiefasering overgeplaatst naar een ruimer regime, maar dit gebeurde aanzienlijk later dan beoogd. De overige gedetineerden zijn rechtstreeks uit de terroristenafdeling in vrijheid gesteld of wegens contra-indicaties overgeplaatst.

In hoeverre worden de beoogde mechanismen van de neveninstrumenten in werking gebracht? In de praktijk leidt het beveiligingsniveau en individuele regime inderdaad tot verhoogd toezicht op externe en interne contacten. Echter, gesteld moet worden dat de gedetineerden in bepaalde ruimtes betrekkelijk vrij met elkaar kunnen communiceren. In een of meerdere gemeenschappelijke ruimtes is geen audio- en videobewaking aangebracht, waardoor het hier niet mogelijk is om vanuit de centrale bewaarderswacht de gesprekken van de gedetineerden mee te luisteren. Zolang het personeel fysiek niet binnen gehooraafstand is, kunnen de gedetineerden in deze ruimte vrij met elkaar communiceren. Dit heeft gevolgen voor de beoogde werking van het beveiligingsniveau, omdat hiermee niet kan worden gegarandeerd dat de gedetineerden onderling geen terroristische activiteiten voorbereiden.

Tevens is uit de praktijkevaluatie van het centrale instrument (hoofdstuk 5) gebleken dat de doelgroep van de terroristenafdeling niet volledig wordt bereikt. Gedetineerden die wel aan de selectiecriteria voldoen maar op andere afdelingen verblijven, hebben daar gelegenheid om met medegedetineerden en personen buiten de gevangenis te communiceren, zonder dat hun interne en externe communicatie onder verhoogd toezicht staat. Voor deze gedetineerden geldt dat de beoogde mechanismen niet optreden en dat derhalve voor deze gedetineerden de nevendoelestellingen niet worden bereikt.

Uit de interviews blijkt dat de betrokken uitvoerders zien dat de neveninstrumenten onvoorziene implicaties meebrengen die ongewenste gevolgen kunnen hebben voor het bereiken van de nevendoelestellingen. Het huidige regime en beveiligingsniveau beperken de mogelijkheden om op de terroristenafdeling aan resocialisatie te werken. Het EBI-regime dat feitelijk op de terroristenafdeling wordt gevoerd leent zich nauwelijks voor dergelijke initiatieven. Zowel beleidmakers als uitvoerders geven aan ontevreden te zijn over het feit dat de beleidstheorie niet in resocialisatie voorziet. De geïnterviewden geven aan dat het van belang is dat de gedetineerden, zeker na een langdurig verblijf in het strenge TA-regime, zorgvuldig worden voorbereid op hun terugkeer naar de samenleving. Door de jaren heen is een aantal elementen in het programma geïntegreerd dat op resocialisatie is gericht, waaronder de mogelijkheid tot het volgen van onderwijs. De mogelijkheden zijn binnen de kaders van het regime echter zeer beperkt, waardoor veranderingen moeizaam tot stand komen. Aangezien detentiefasering nog nooit is gerealiseerd zoals beoogd bestaat het gevaar dat gedetineerden na jarenlang op de terroristenafdeling te hebben verbleven, betrekkelijk onvoorbereid terugkeren naar de samenleving. Hiermee bestaat een reëel risico dat de terroristenafdeling op de lange termijn zijn eigen nevendoelestellingen, het voorkomen van terroristische activiteiten en intensivering van radicalisering onder de betrokken gedetineerden, in geding brengt en nieuwe veiligheidsrisico's voor de samenleving genereert.

In hoeverre kan op basis van opgedane praktijkervaring een voorschot worden genomen op eerste resultaten van het beleid? Zoals ook uit hoofdstuk 5 bleek zijn er geen indicaties dat de gedetineerden vanuit de terroristenafdeling aanslagen voorbereiden of verder radicaliseren. Het lijkt er zelfs op dat in een aantal gevallen sprake is van de-radicalisering. Ongeacht dat het vaststellen van causale verbanden methodologisch niet mogelijk is kan worden beredeneerd dat de uitbreiding van het dagprogramma, de verbetering van de detentieomstandigheden en het onderwijsaanbod een belangrijke rol spelen in het scheppen van een klimaat dat minder ontvankelijk is voor radicalisering. Ook dat er slechts een kleine doelgroep is geselecteerd en dat een aantal zeer radicale gedetineerden (nog) niet op de terroristenafdeling is geplaatst draagt volgens het personeel bij aan het tegengaan van verdere radicalisering onder de gedetineerden. Hoe meer gedetineerden tegelijkertijd op de afdeling verblijven, hoe groter het risico op ideologische intensivering wordt, volgens het personeel.

Samengevat geldt dat in theorie de neveninstrumenten kunnen bijdragen aan het bereiken van de gestelde nevendoelestellingen, het voorkomen van (1a:) terroristische activiteit en (1b:) verdere radicalisering onder de betrokken gedetineerden. Daar staat echter tegenover dat het beleid op de lange termijn mogelijk nieuwe risico's voor de maatschappelijke veiligheid veroorzaakt, mede doordat de beleidstheorie geen ruimte biedt voor resocialisatie. In de praktijk lijkt het erop dat de neveninstrumenten succesvol bijdragen aan het bereiken van de nevendoelestellingen. Er zijn geen indicaties van terroristische activiteiten of intensivering van radicaal gedachtegoed waargenomen onder de betrokken gedetineerden. Of de terroristenafdeling op de lange termijn nieuwe veiligheidsrisico's genereert zal moeten blijken wanneer de huidige gedetineerden, die lange tijd aan de implicaties van het beleid onderhevig zijn geweest, in vrijheid worden gesteld.

Recapitulatie

Uit de planevaluatie in Deel I bleek dat de terroristenafdeling in theorie een positieve bijdrage kan leveren aan het bereiken van de gestelde doelen. Tegelijkertijd bleek dat minstens drie dilemma's kunnen worden verwacht ten aanzien van de uitvoering van het beleid. Ten eerste wordt een spanningsveld voorzien tussen standaardisering van procedures en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk. Ten tweede wordt verwacht dat het uitgebreide beveiligingsniveau zich moeilijk laat verenigen met het resocialisatiebeginsel. Ten derde worden ongewenste neveneffecten van de terroristenafdeling voorzien doordat de afdeling mogelijk bijdraagt aan radicalisering onder zowel de betrokken gedetineerden als hun achterban.

In Deel II van dit rapport is de praktijkervaring met de terroristenafdeling in beeld gebracht. Hierbij is bekeken hoe het beleid in de praktijk tot uitvoering komt, welke processen zich in de praktijk openbaren en hoe met een aantal onvoorziene omstandigheden wordt omgegaan. Hieruit blijkt dat de voorziene dilemma's ook in de praktijk tot uiting komen.

Het beleid ten aanzien van de terroristenafdeling is in sterke mate geobjectiveerd met de bedoeling een transparante en controleerbare procedure te waarborgen. Hoewel dit een verklaarbare beleidskeuze is, leidt dit in de praktijk tot conflict met de noodzaak tot maatwerk. De gestandaardiseerde plaatsingsprocedure blijkt in de praktijk moeilijk houdbaar. Inherent aan de uitvoeringspraktijk is dat gedetineerden die in verband worden gebracht met een terroristisch oogmerk in de praktijk automatisch worden behandeld alsof zij een 'extreem' vlucht- en maatschappelijk risico betekenen. Bovendien wordt impliciet van hen verondersteld dat zij een risico op rekruteringspraktijken meebrengen. Deze veronderstellingen blijken in de praktijk niet altijd realistisch, maar betekenen wel dat gedetineerden bij elkaar op de afdeling kunnen worden geplaatst die volgens de uitvoerders beter van elkaar kunnen worden gescheiden. Om verdere radicalisering tegen te gaan en de negatieve consequenties van het beleid te kunnen ondervangen blijkt het in de praktijk noodzakelijk om plaatsing op de TA te baseren op persoonlijke omstandigheden en regelmatig te toetsen of het verblijf nog aansluit bij de doelstellingen.

Ook het spanningsveld tussen het tegelijkertijd toepassen van maatregelen die zijn gericht op acute veiligheid enerzijds, en resocialisatie anderzijds manifesteert zich daadwerkelijk in de praktijk. Het beleid rond de terroristenafdeling wordt gekenmerkt door een sterk beheersmatige aanpak, waarbij een uitgebreid pakket aan veiligheidsmaatregelen is samengesteld om een veilige en controleerbare detentiesituatie mogelijk te maken. Hiermee wordt op korte termijn de openbare orde en veiligheid in de inrichting veiliggesteld, maar dit gaat ten koste van initiatieven die in dienst staan van deradicalisering en resocialisatie. Bovendien geldt dat niet alle gedetineerden op de terroristenafdeling daadwerkelijk een verhoogd veiligheidsrisico betekenen. Dit impliceert dat alle geselecteerde gedetineerden automatisch in een extra beveiligingsniveau verblijven terwijl dit niet in alle gevallen noodzakelijk is. Op uitvoerend niveau wordt getracht aandacht te besteden aan resocialisatie en gezegd moet worden dat belangrijke vorderingen zijn gemaakt. Echter, binnen het beleidsplan zijn de

mogelijkheden beperkt, waardoor gedetineerden beperkt kunnen worden voorbereid op een vreedzaam en succesvol leven in de maatschappij. Het risico bestaat dat de terroristenafdeling hierdoor op de lange termijn veiligheidsrisico's genereert en zijn eigen neven doelstellingen in het geding brengt.

Of de ongewenste neveneffecten die in de planevaluatie worden voorzien zich daadwerkelijk manifesteren is lastig te zeggen, omdat processen van radicalisering en (indirecte) sociale beïnvloeding zich moeilijk laten meten. Op basis van de opgedane praktijkervaring lijkt het er niet op dat zich een intensivering van radicaal gedachtegoed onder de gedetineerden heeft voorgedaan en de vraag is waarom niet. Hoewel causale verbanden niet zonder meer zijn aan te tonen en deze veronderstelling met uiterste voorzichtigheid moet worden benaderd, wijst een aantal bevindingen uit de praktijkervaring erop dat mogelijke verklaringen hiervoor wortelen in de praktijkuitvoering van het beleid. Ten eerste is gebleken dat de uitvoerders geprobeerd hebben maatwerk toe te passen. Door in een aantal gevallen van de gestandaardiseerde plaatsingsprocedure af te wijken hebben zij voorkomen dat op de terroristenafdeling een klimaat ontstond dat waarschijnlijk zou hebben bijgedragen aan verdere radicalisering. Zo hebben zij aan de ene kant voorkomen dat gedetineerden die ogenschijnlijk ver zijn geradicaliseerd en mogelijk een sterke invloedssfeer zouden weten te creëren, op een afdeling werden geplaatst tussen gedetineerden die potentieel ontvankelijk voor hun invloed zijn. Aan de andere kant hebben zij ervoor gezorgd dat een aantal gedetineerden waarvan werd verondersteld dat ze erg ontvankelijk voor invloed zouden zijn, zoals minderjarigen, niet op de afdeling zijn geplaatst. Tot slot is in een aantal gevallen verhinderd dat gedetineerden in een verzaamd regime zijn geplaatst, zonder dat aan de hand van hun persoonlijkheid of delict kon worden onderbouwd dat zij daadwerkelijk een gevaar voor de interne veiligheid betekenen.

Ten tweede zijn ook in de dagelijkse uitvoeringspraktijk ontwikkelingen opgetreden die mogelijk hebben bijgedragen aan een klimaat dat een minder sterke voedingsbodem biedt voor radicalisering. De verhuizing naar het EBI-complex heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Deze verhuizing heeft niet de intentie gehad om radicalisering tegen te gaan, maar heeft wel als nevengevolg meegebracht dat de detentieomstandigheden voor de gedetineerden zijn verbeterd. Hierdoor is een klimaat ontstaan dat minder bedreigend is voor het sociaal welbevinden van de gedetineerden, waardoor ideologische radicalisering minder makkelijk als emotioneel redmiddel overblijft. Ook wordt op uitvoerend niveau het belang van resocialisatie ingezien, waardoor zoveel mogelijk aandacht wordt besteedt aan onderwijs en het creëren van een positief vooruitzicht op re-integratie. Deze veranderingen dragen er mogelijk toe bij dat gedetineerden zich minder snel gediscrimineerd voelen en minder aanleiding hebben om te radicaliseren.

Ter conclusie kan worden gesteld dat de problemen die op voorhand konden worden verwacht ook door de uitvoerders zijn gesignaleerd. Zij hebben, al dan niet intentioneel, maatregelen getroffen om deze moeilijkheden te ondervangen, waardoor het risico op ongewenste neveneffecten van het beleid is afgenomen.

Deel III.

Conclusie en discussie

7 Conclusie en discussie

De jaren na de terroristische aanslagen in New York, Londen en Madrid werd ook in Nederland de dreiging van jihadistische terreur voelbaar. Er werd een aantal vermeende terroristen gearresteerd, waardoor de angst groeide dat gevangenen broedplaatsen van radicalisering en rekrutering zouden worden. Vanuit het gevangeniswezen gingen geluiden op dat een aantal gedetineerden een radicaliserende invloed op medegedetineerden had. Om dit te voorkomen werd besloten terroristische gedetineerden geconcentreerd onder te brengen op aparte 'terroristenafdelingen', vanuit de gedachte dat zij hierdoor geen radicaliserende invloed op andere categorieën gedetineerden zouden kunnen uitoefenen.

Met de terroristenafdeling werd een nieuwe detentiemodaliteit in het gevangeniswezen geïntroduceerd. In de publieke en politieke discussie die na de opening ontstond werden vragen gesteld over de wenselijkheid en doelmatigheid van de afdeling. De minister van Justitie zegde de Tweede Kamer toe de terroristenafdeling drie jaar na ingebruikname te laten evalueren. Het voorliggende onderzoeksrapport is het resultaat van dit evaluatieonderzoek en heeft een tweeledige doelstelling. Ten eerste behelst het een planevaluatie, waarbij de beleidstheorie inhoudelijk wordt getoetst. Ten tweede omvat het een procesevaluatie waarbij de uitvoeringspraktijk wordt afgezet tegen de beleidstheorie. Een effectenevaluatie wordt mede wegens methodologische redenen, waaronder het ontbreken van een controlegroep, achterwege gelaten.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit het rapport samengevat en in breder perspectief geplaatst.

7.1 Terroristenafdeling in theorie

Hoe zijn de verschillende fasen in het beleidsproces rond de ontwikkeling en implementatie van de terroristenafdeling verlopen? De eerste conclusie die kan worden getrokken is dat het beleidsproces onder hoge politieke en maatschappelijke druk stond. De angst voor jihadistische terreur die in de nadagen van 9/11 heerste maakte dat het overheidsoptreden ten opzichte van (gedetineerde) terroristen door publiek en politiek op de voet werd gevolgd. De beleidsmakers stonden, daadwerkelijk of gepercipieerd, onder druk om op korte termijn een maatschappelijke en politiek aanvaardbare strategie te ontwikkelen om de detentie van terroristen te organiseren.

Als gevolg van deze druk zagen de beleidsmakers geen kans zich uitgebreid te oriënteren op bestaande inzichten in de problematiek rond de detentie van terroristen. Empirisch onderzoek naar de problematiek was destijds niet beschikbaar en ook in het buitenland bestond volgens de beleidsmakers te weinig relevante ervaring. Wel moest worden geconstateerd dat geen enkel land formeel een geconcentreerd detentiemodel op terroristen toepaste en dat landen die dit in het verleden wel hadden gedaan, zij het in andere situaties, daar doorgaans slechte ervaringen mee hadden. De gepercipieerde tijdsdruk bracht volgens de beleidsmakers met zich mee dat zij bij de beleidsontwikkeling

waren aangewezen op eigen kennis en ervaring en geen mogelijkheid hadden de gemaakte beleidskeuzen grondig te onderbouwen.

De betrokken partijen waren het niet met volledig met elkaar eens over de beste strategie om rekrutering en radicalisering in gevangnissen te voorkomen. De NCTb nam een belangrijke initiërende en sturende rol in het ontwikkelingsproces in en pleitte in samenspraak met de AIVD voor geconcentreerde detentie van terroristen op aparte afdelingen. DJI pleitte als uitvoerende instantie echter voor verspreiding en een gedifferentieerde, persoonsgebonden aanpak waarbij per individu over plaatsing wordt besloten. DJI stelde dat de detentie van terroristen binnen de bestaande juridische en penitentiaire kaders kon worden georganiseerd, zonder dat sprake is van concentratie. Ook de RSJ oordeelde tegen de instelling van de TA. Het advies van de RSJ kon echter pas na de ingebruikname van de terroristenafdeling worden uitgebracht.

Op advies van de NCTb ging de minister van Justitie over tot geconcentreerde detentie. Besloten werd om in de P.I.'s Vught en De Schie respectievelijk 18 en 14 plaatsen voor terroristische gedetineerden te reserveren. De operationalisatie van het beleid werd vanwege gebrek aan ervaring en expertise grotendeels in handen gelegd van de uitvoerende partijen. In het bijzonder heeft de P.I. Vught veel invloed gehad op de nadere uitwerking van het beoogde concentratiemodel. De uitvoerende instanties werd beleidsruimte verleend om een zo veilig en controleerbaar mogelijke detentiesituatie te ontwikkelen. Dit roept de vraag op of de invloed van de uitvoerende partijen is terug te vinden in de beleidstheorie en de uitvoeringspraktijk.

Hoe ziet het beleid ten aanzien van de terroristenafdeling er in theorie uit? Een eerste algemene conclusie is dat weinig documentatie is opgesteld waarin het beoogde beleid wordt gespecificeerd. Zo is er geen plan van aanpak ontwikkeld voor de implementatie van het beleid en ontbreekt ten tijde van de evaluatie tevens een dienstinstructie voor het personeel waarin de beoogde procedures worden beschreven.

Een reconstructie van de beleidstheorie wijst uit dat de kern van de beleidstheorie (in Figuur 2 met een stippellijn omgeven) is gericht op het bereiken van de centrale doelstelling (doelstelling 1): het voorkomen van rekrutering en radicalisering van andere categorieën gedetineerden. Het centrale instrument dat hiertoe is ingezet is geconcentreerde detentie van gedetineerden met een terroristische achtergrond op aparte terroristenafdelingen (instrument 1). De achterliggende veronderstelling is dat terroristische gedetineerden hierdoor de gelegenheid wordt ontnomen in contact te treden met andere categorieën gedetineerden, zodat zij geen rekruterende of radicaliserende invloed op hen kunnen uitoefenen. Het centrale instrument is gedefinieerd in artikel 20a van de Regeling¹, waarin de selectiecriteria voor de terroristenafdeling worden gespecificeerd. Gedetineerden komen in aanmerking voor plaatsing op de terroristenafdeling indien zij:

- (a) verdacht worden van een terroristisch misdrijf
- (b) veroordeeld zijn wegens een terroristisch misdrijf, of

¹ Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

- (c) voor of tijdens detentie een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden.

Ten aanzien van gedetineerden die op grond van criterium (c) zijn geplaatst neemt de selectiefunctionaris ambtshalve elke twaalf maanden een besluit betreffende de verlenging van het verblijf in een terroristenafdeling. Voor de criteria onder (a) en (b) is geen periodieke toetsing ingesteld. De Regeling maakt geen onderscheid op basis van geslacht of leeftijd. Mannen en vrouwen, minderjarigen en volwassenen, en verdachten en veroordeelden kunnen gezamenlijk op de afdeling worden geplaatst.

Het bij elkaar plaatsen van terroristische gedetineerden brengt volgens de beleidsmakers op voorhand nieuwe risico's met zich mee. Om deze tegen te gaan zijn twee nevendoelestellingen in de beleidstheorie opgenomen. De eerste nevendoelestelling (nevendoelestelling 1a) is het voorkomen van (voorbereidingen van) terroristische activiteiten of ondersteunende werkzaamheden onder de betrokken gedetineerden. Hiertoe wordt beoogd de terroristenafdelingen onder te brengen in een *uitgebreid beveiligingsniveau*. Dit instrument beoogt een verhoogd toezicht op *externe* contacten van gedetineerden op de afdeling mogelijk te maken, waardoor terroristische activiteiten met derden buiten de terroristenafdeling moeten worden voorkomen. De tweede nevendoelestelling (nevendoelestelling 1b) is het tegenaan van netwerkversterking en verdere radicalisering onder de betrokken gedetineerden. Hiertoe worden de gedetineerden op de terroristenafdeling ondergebracht in een individueel regime. Een individueel regime maakt verhoogd toezicht mogelijk op *interne* contacten tussen de gedetineerden onderling, waardoor invloed kan worden uitgeoefend op groepsprocessen en versterking van onderlinge relaties kan worden tegengegaan.

Impliciet is een aantal randvoorwaarden voor de terroristenafdeling geformuleerd. Zo beoogde de minister van Justitie naar voorbeeld van de EBI een Selectieadviescommissie voor de terroristenafdeling in te stellen die de selectiefunctionaris ondersteunt bij de selectie en plaatsing van gedetineerden. Tevens wordt beoogd detentiefasering toe te passen, waarbij gedetineerden de laatste fase van hun detentie op een reguliere afdeling doorbrengen. Tot slot dient het personeel door middel van aanvullende cursussen en trainingen speciaal te worden opgeleid voor het werk op de terroristenafdeling.

De beleidstheorie heeft een aantal opvallende kenmerken. Ten eerste wordt het beleid gekenmerkt door gestandaardiseerde procedures, waardoor het beleid weinig ruimte biedt voor differentiatie en persoonsgebonden afwegingen. Zo zijn twee van de drie selectiecriteria geobjectiveerd en is voor deze criteria geen ruimte ingebouwd voor toetsing en evaluatie van het verblijf op de terroristenafdeling. De objectivering van de plaatsingscriteria betekende een kentering in de Nederlandse penitentiaire traditie en leidde tot bezwaar van de RSJ, die het onwenselijk achtte dat een algemeen criterium automatisch leidt tot plaatsing in een verzaamd detentieregime.

Ten tweede wordt de beleidstheorie gekenmerkt door een sterk accent op beheersbaarheid. De instrumenten die zijn ingesteld om de beoogde doelstellingen te bereiken zijn gericht op het kunnen uitoefenen van controle op het gedrag van de gedetineerden. Door de sociale en fysieke bewegingsvrijheid van de gedetineerden in te perken en hen onder

verhoogd toezicht te plaatsen, wordt volgens de geïnterviewden bijgedragen aan een veilige en controleerbare detentiesituatie.

Ten derde valt op dat er geen maatregelen in de beleidstheorie zijn opgenomen die in dienst staan van het resocialisatiebeginsel. Het resocialisatiebeginsel is neergelegd in de Penitentiaire Beginselenwet en stelt dat de detentie zoveel mogelijk is georiënteerd op de terugkeer in de samenleving. Als zodanig is resocialisatie opvallend afwezig als doelstelling van de terroristenafdeling. Volgens de beleidsmakers leek het uitgebreide pakket aan veiligheidsmaatregelen op voorhand moeilijk verenigbaar met resocialisatie-doelstellingen, en had resocialisatie van de gedetineerden geen prioriteit bij de beleidsontwikkeling.

In de interviews gaven de beleidsmakers en uitvoerders verschillende interpretaties van de elementen uit de beleidstheorie. Ten eerste uitten zij verschillende opvattingen over welke gepercipieerde risico's bij de beleidsontwikkeling de hoogste prioriteit hadden. De beleidsmakers, waaronder de NCTb en de AIVD, interpreteerden het risico op radicalisering en rekrutering binnen gevangenissen als een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid in de samenleving. Volgens deze partijen zijn de geïmplementeerde maatregelen, waaronder het beveiligingsniveau en individuele regime, gericht op het waarborgen van de maatschappelijke veiligheid. Overwegingen omtrent de interne orde en veiligheid in de inrichting – bijvoorbeeld het gedrag van de gedetineerden tijdens hun verblijf op de afdeling – speelden volgens hen geen rol bij de beleidsontwikkeling. Ook eventuele implicaties van de gemaakte beleidskeuzes voor het radicaliseringspotentieel onder de betrokken gedetineerden – of het detentiemodel mogelijk een aanleiding biedt tot verdere radicalisering – waren voor hen bij de beleidsontwikkeling niet van belang.

De beleidsuitvoerders interpreteerden het risico op rekrutering en radicalisering daarentegen met name als een gevaar voor de orde en veiligheid in de inrichting. Volgens hen hadden overwegingen omtrent het gedrag van de gedetineerden tijdens detentie hoge prioriteit bij de ontwikkeling van het beleid. Zij stellen de geïmplementeerde instrumenten dan ook primair in dienst van de veiligheid op de afdeling zelf. De verschillende interpretaties van de beleidsmakende en uitvoerende partijen suggereren dat de problematiek rond de detentie van terroristen in de fase van de beleidvoorbereiding werd gezien als een maatschappelijk risico, en bij de operationalisering van het beleid (tevens) is vertaald naar een intern risico voor het gevangeniswezen. Het feit dat de operationalisatie van het beleid grotendeels werd uitbesteed aan de uitvoerende partijen en er weinig beleidsdocumentatie is opgesteld, heeft ertoe geleid dat de resulterende beleidstheorie door alle partijen wordt ondersteund, maar op verschillende manieren wordt uitgelegd.

7.2 Evaluatie van de beleidstheorie

Het doel van de planevaluatie is om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid in theorie in staat is de gestelde doelen te bereiken. Hiertoe is de beleidstheorie getoetst aan bestaande inzichten uit de literatuur en de praktijk.

De doelstellingen van de beleidstheorie (weergegeven in de eerste rij van Figuur 2) vinden ondersteuning in internationale inzichten en ervaringen met de detentie van terroristen. In internationale documentatie wordt rekrutering en radicalisering van 'reguliere' gedetineerden gezien als een reëel en belangrijk risico, en worden ook terroristische activiteiten en versteviging van radicaal gedachtegoed gezien als potentiële nevenverschijnselen van geconcentreerde detentie.

Ten aanzien van de instrumenten (weergegeven in de derde rij van Figuur 2) wordt echter een aantal discrepanties zichtbaar tussen de beleidstheorie en bestaande inzichten. Ten eerste is Nederland het enige onderzochte land dat momenteel formeel alle terroristen geconcentreerd onderbrengt. Ten tweede worden de neveninstrumenten uit de beleidstheorie, het verhoogde beveiligingsniveau en individuele regime, in Nederland automatisch toegepast op alle terroristische gedetineerden. In de literatuur wordt echter vaak gepleit voor differentiatie en in de onderzochte landen wordt doorgaans per individueel geval besloten of aanvullende of afwijkende maatregelen noodzakelijk zijn. Dit impliceert dat in Nederland altijd beperkende maatregelen op deze categorie gedetineerden wordt toegepast die mogelijk niet altijd noodzakelijk zijn. Ten derde zijn geen instrumenten in de beleidstheorie opgenomen die in dienst staan van resocialisatie, terwijl in internationale literatuur veel nadruk wordt gelegd op het belang van resocialisatie en de-radicalisering van terroristische gedetineerden. Uit wetenschappelijke inzichten blijkt dat het ontbreken van resocialisatiemogelijkheden op de lange termijn negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokken gedetineerden, omdat zij langdurig in een prikkelarme omgeving verblijven zonder te worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Na hun vrijlating lopen zij een reëel risico te worden geconfronteerd met negatieve consequenties van hun verblijf op de terroristenafdeling, zoals stigmatisering en aanpassingsproblemen, waardoor waarschijnlijk hun kansen op succesvolle en vreedzame re-integratie worden ondermijnd.

Ook de veronderstellingen van de beleidsmakers over de beoogde mechanismen van het beleid (tweede rij van Figuur 2) worden niet volledig gesteund door bestaande inzichten. Enerzijds kan worden onderbouwd dat het centrale instrument inderdaad verhindert dat terroristische gedetineerden contact hebben met andere categorieën gedetineerden, en dat dit bijdraagt aan het tegengaan van rekrutering en radicalisering van medegedetineerden. Ook kan worden onderbouwd dat de neveninstrumenten leiden tot verhoogd toezicht op zowel externe als interne contacten van de gedetineerden en dat hiermee terroristische activiteiten en netwerkversteviging wordt tegengegaan.

Tegelijkertijd wijst de toetsing van de beleidstheorie uit dat de instrumenten nog andere mechanismen op gang kunnen brengen die niet in de beleidstheorie worden voorzien maar mogelijk wel het bereiken van de doelstellingen tegengaan. Zo kunnen behalve *directe* beïnvloedingsprocessen ook *indirecte* beïnvloedingsprocessen leiden tot verspreiding van radicalisering onder andere categorieën gedetineerden, zonder dat deze in contact komen met de terroristische gedetineerden. Specifiek kunnen op basis van bestaande inzichten twee typen neveneffecten van het beleid worden verwacht. Ten eerste kan de terroristenafdeling bijdragen aan verdere radicalisering onder de betrokken

gedetineerden. Het afwijkende en strenge beleid kan hen een aanleiding bieden tot ideologische verdieping, wat wordt versterkt door gedetineerden die een vergelijkbaar radicaliseringsproces ondergaan bij elkaar op de afdeling te plaatsen. Ten tweede kan het beleid in theorie bijdragen aan radicalisering en terroristisch geweld in de samenleving en onder andere categorieën gedetineerden. Buitenstaanders die zich met de (ideologische strijd van) gedetineerden op de terroristenafdeling identificeren kunnen de terroristenafdeling interpreteren als een uiting van discriminerend overheidsbeleid. De terroristenafdeling heeft dan niet alleen betrekking op de betrokken gedetineerden maar op de groep als geheel. Internationale ervaring met geconcentreerde detentie wijst uit dat beide typen neveneffecten zich in de praktijk hebben voorgedaan. In zowel Duitsland als Groot-Brittannië leidde het creëren van aparte afdelingen voor terroristen zowel binnen als buiten de gevangenismuren tot verstoring van de openbare orde. Er bestaan grote sociale en institutionele verschillen tussen deze praktijkvoorbeelden en de Nederlandse situatie en het is niet duidelijk in hoeverre deze ervaringen als leidend voorbeeld voor Nederland kunnen dienen. Echter, ten aanzien van beide landen wordt gesteld dat het gekozen detentiebeleid onder zowel de gedetineerden als hun achterban eerder radicalisering en terrorisme in de hand heeft gewerkt dan voorkomen.

In hoeverre worden deze twee typen neveneffecten in de beleidstheorie ondervangen? Het eerste type, verdere radicalisering onder de betrokken gedetineerden, wordt bestreden met het uitgebreide beveiligingsniveau en individuele regime. Het tweede type, verdere radicalisering en terrorisme onder sympathisanten buiten de terroristenafdeling, wordt met het huidige beleid echter niet aangepakt. De beleidsmakers verklaren dat deze indirecte gevolgen geen prioriteit hadden bij de beleidsontwikkeling en zich bovendien moeilijk lieten overzien. Echter, het is denkbaar dat de terroristenafdeling onder zowel de gedetineerden als hun achterban tot radicalisering leidt en dat hieruit nieuwe risico's voor de openbare orde en veiligheid in de samenleving voortvloeien. Gegeven de prioriteit die beleidmakende partijen bij de beleidsontwikkeling toekenden aan de maatschappelijke veiligheid is het opmerkelijk dat zij niet hebben overwogen welke indirecte neveneffecten de terroristenafdeling in de samenleving zou kunnen genereren.

Samenvattend biedt de politieke en maatschappelijke context waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor het ontstaan van de terroristenafdeling en lijkt de gepercipieerde druk waaronder het beleid tot stand kwam van invloed te zijn geweest op de intensiteit van de getroffen maatregelen. De beleidsmakers voelden zich genoopt op korte termijn een politiek en maatschappelijk aanvaardbare detentiestrategie te ontwikkelen en hebben vanwege deze overwegingen ingezet op maximale controle. Echter, de gekozen strategie brengt op voorhand complicaties met zich mee voor de tenuitvoerlegging van het beleid. Zo kan worden verwacht dat de uitvoerders in de praktijk worden geconfronteerd met een spanningsveld tussen de noodzaak tot standaardisatie en de behoefte aan maatwerk, en tussen de uitgebreide beveiligingsmaatregelen en het resocialisatiebeginsel. Bovendien moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de terroristenafdeling ongewenste gevolgen sorteert die niet in het beleid zijn ondervangen en – op den duur – nieuwe risico's voor de openbare orde en veiligheid in de samenleving kunnen opleveren.

7.3 De terroristenafdeling in praktijk

Worden de beoogde instrumenten in de praktijk conform het plan uitgevoerd en kan aan de hand van de praktijkervaring worden onderbouwd dat de beoogde mechanismen in werking worden gesteld om de doelstellingen te bereiken?

Centrale instrument: concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond
Om de praktijkuitvoering van het centrale instrument te evalueren is om te beginnen de bereikte doelgroep in kaart gebracht en afgezet tegen de beoogde doelgroep. In totaal zijn dertig gedetineerden op de afdeling geplaatst, waaronder twee vrouwen. De TA in P.I. Vught heeft een maximale bezetting gekend van dertien gedetineerden in november 2006. Eind 2008 waren dit er vier. In 2009 en 2010 verbleven tussen vier en tien gedetineerden in Vught. De TA in P.I. De Schie heeft een beperkte bezetting gekend. Slechts twee gedetineerden hebben hier verbleven en sinds 2008 heeft de afdeling wegens leegstand een andere bestemming.

Van de dertig geplaatste gedetineerden zijn er zijn er 26 uit de terroristenafdeling geplaatst.² Van negen gedetineerden is de plaatsing op advies van het GRIP of OM teruggedraaid. Dertien gedetineerden zijn op last van de rechter onmiddellijk in vrijheid gesteld. Van de overige vier gedetineerden die de terroristenafdeling hebben verlaten zijn er drie uitgeleverd aan het buitenland en is er één via detentiefasering overgebracht naar een ruimer regime, voordat hij Nederland werd uitgezet.

Als de bereikte doelgroep wordt afgezet tegen de beoogde doelgroep wordt duidelijk dat het centrale instrument in de praktijk niet altijd wordt uitgevoerd als bedoeld en dat de beoogde doelgroep hierdoor niet volledig wordt gerealiseerd.

Ten eerste zijn niet alle gedetineerden die voldoen aan de selectiecriteria voor de terroristenafdeling daar daadwerkelijk geplaatst. Zo voldoet Mohammed B., de moordenaar van Theo van Gogh, aan de plaatsingscriteria voor de terroristenafdeling maar verblijft hij in de Extra Beveiligde Inrichting, omdat hij een 'extreem' risicoprofiel heeft. In theorie is de terroristenafdeling niet geschikt om gedetineerden met dit risicoprofiel te huisvesten.

Ten tweede is plaatsing op de terroristenafdeling in een aantal gevallen teruggedraaid. Voor negen gedetineerden geldt dat het OM of het GRIP aanleiding zag de plaatsing op de terroristenafdeling ongedaan te maken, ondanks dat de gedetineerden wel voldeden aan de selectiecriteria. In sommige gevallen werd het onwenselijk geacht dat verdachten in dezelfde strafzaak bij elkaar op de afdeling verbleven. In andere gevallen werd de plaatsing wegens persoonlijke omstandigheden van de gedetineerden teruggedraaid.

Geconstateerd wordt dat niet alle selectiecriteria daadwerkelijk tot plaatsing hebben geleid. Er is nog nooit een gedetineerde geplaatst op basis van criterium (c), het verkondigen of verspreiden van een radicale boodschap. Sinds de opening zijn drie

² Tot 31 juli 2010.

personen wegens dit criterium voorgedragen maar in geen van de gevallen is tot plaatsing op de terroristenafdeling overgegaan.

Ten aanzien van de bereikte doelgroep valt op dat deze kleiner is dan op voorhand werd verwacht. Zo verbleven er lange tijd vier gedetineerden op de terroristenafdeling in Vught en heeft een vrouwelijke gedetineerde een aantal maanden alleen op de TA in P.I. De Schie verbleven. Ook valt op dat de gedetineerden vrijwel allemaal een islamitische achtergrond hebben. Tijdens het evaluatieonderzoek werden zes niet-moslims op de afdeling geplaatst, die echter na een aantal weken werden teruggeplaatst naar reguliere afdelingen. Tot slot moet worden opgemerkt dat zich zelden incidenten voordoen op de terroristenafdeling en dat de gedetineerden zich volgens het personeel correct en coöperatief opstellen.

Wordt het beoogde mechanisme van het centrale instrument, het voorkomen van contactmogelijkheden tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden, in de praktijk in gang gezet? Ten aanzien van de gedetineerden die op de terroristenafdeling zijn geplaatst geldt dat zij, zolang ze op daar verblijven, inderdaad geen contactmogelijkheden hebben met andere categorieën gedetineerden. Echter, diegenen die wel aan de selectiecriteria voldoen maar niet op de terroristenafdeling verblijven, zoals Mohammed B. en de gedetineerden wier plaatsing werd teruggedraaid, zijn ondergebracht op andere afdelingen waar zij dagelijks contact hebben met andere categorieën gedetineerden.

De vraag rijst *waarom* de uitvoerders het centrale instrument niet altijd uitvoeren zoals bedoeld. De reden hiervoor is dat de beoogde procedures, wegens het ontbreken van differentiatie- en evaluatiemogelijkheden, volgens de uitvoerders ongewenste processen op gang kunnen brengen die mogelijk de doelstellingen ondermijnen.

Ten eerste sluiten de gestandaardiseerde selectiecriteria volgens de uitvoerders niet logisch aan bij de centrale doelstelling: het tegengaan van radicalisering en rekrutering binnen gevangenen. De meeste gedetineerden op de terroristenafdeling zijn daar niet geplaatst omdat zij medegedetineerden probeerden te rekruteren, maar omdat zij in verband zijn gebracht met een delict met een terroristisch oogmerk. Volgens de uitvoerders zijn echter niet alle gedetineerden die een terroristisch delict plegen automatisch ook ideologisch geradicaliseerd. Dit betekent dat niet van iedere gedetineerde op de terroristenafdeling duidelijk is of zijn verblijf ook echt bijdraagt aan het tegengaan van radicalisering en rekrutering van andere gedetineerden. Wanneer het doel is om rekrutering binnen gevangenen tegen te gaan, zo stellen geïnterviewden, is het van belang dat gedetineerden op de afdeling worden geplaatst die daadwerkelijk een aannemelijk risico vormen op rekruterend of radicaliserend gedrag. Of dit het geval is kan echter niet aan algemene criteria worden afgeleid, maar moet per individu worden bekeken.

Ten tweede leiden de gestandaardiseerde selectieprocedures er volgens de uitvoerders toe dat alle gedetineerden op de terroristenafdeling automatisch worden onderworpen aan procedures en behandelingen die zijn gericht op gedetineerden met een 'extrem' vlucht-

en maatschappelijk risico, ondanks dat zij niet aan dit risicoprofiel voldoen. Het gevolg hiervan is dat een zeer 'licht' terroristisch vergrijp tot plaatsing in een verzaamd detentieregime kan leiden, zonder mogelijkheden voor differentiatie en evaluatie van het verblijf.

Ten derde leidt de beoogde plaatsingsprocedure er volgens de uitvoerders toe dat gedetineerden bij elkaar worden geplaatst die men liever van elkaar gescheiden zou houden. Zo worden gedetineerden die niet zijn geradicaliseerd of geen veiligheidsrisico betekenen, tussen gedetineerden geplaatst die wel verregaand zijn geradicaliseerd en/of een risico voor de veiligheid zijn. Ook bestaat er binnen de gestandaardiseerde procedure geen ruimte voor flexibele maatregelen die het bereiken van de doelstellingen stimuleren. Zo kunnen gedetineerden die aantoonbaar de-radicaliseren niet uit de afdeling worden geplaatst, waardoor verdere de-radicalisering in de weg wordt gestaan.

Neveninstrumenten: uitgebreide beveiliging en individueel regime

De neveninstrumenten worden in de praktijk in grote mate uitgevoerd zoals beoogd, met die aantekening dat het beveiligingsniveau hoger is geworden en er binnen het individuele regime in de praktijk onderling contact tussen gedetineerden mogelijk is.

Het eerste neveninstrument beoogt de terroristenafdeling onder te brengen in een 'uitgebreid' beveiligingsniveau. In de praktijk wordt momenteel echter het hogere 'extra' beveiligingsniveau gevoerd. *De facto* is de terroristenafdeling onderdeel van de EBI geworden. Ten tijde van de evaluatie is nog geen dienstinstructie ontwikkeld voor de terroristenafdeling, waardoor eventuele verschillen tussen het EBI-regime en het TA-regime niet zijn geëxpliciteerd en het personeel de procedures volgt die voor de EBI gelden. Dit heeft een aantal belangrijke implicaties.

Om te beginnen zijn aan plaatsing in de EBI aanvullende voorwaarden verbonden die niet gelden voor de terroristenafdeling. Zo wordt plaatsing in de EBI zorgvuldig op individuele gronden afgewogen door een speciaal ingestelde Selectieadviescommissie (SAC-EBI), en wordt het verblijf ieder halfjaar getoetst. Voor de terroristenafdeling ontbreken dergelijke waarborgen en geldt plaatsing, gebaseerd op algemene criteria, voor de gehele detentieperiode.

Bovendien is de terroristenafdeling, sinds daar een beveiligingsniveau en regime wordt gevoerd dat gelijk is aan de EBI, feitelijk in staat om gedetineerden onder te brengen die een 'extreem' risicoprofiel hebben. Het argument dat de terroristenafdeling een te laag beveiligingsniveau heeft om gedetineerden zoals Mohammed B. te kunnen huisvesten vindt zodoende in de praktijk geen ondersteuning meer, aangezien de uitvoering op beide afdelingen identiek is geworden.

De verhuizing naar de EBI heeft, ondanks dat het beveiligingsniveau is gestegen, geleid tot een verbetering van de detentieomstandigheden voor de gedetineerden. Het EBI-complex is nieuw en uitgerust met moderne observatietechnieken waardoor gedetineerden meer bewegingsvrijheid hebben en zich zonder tussenkomst van het personeel over de afdeling kunnen bewegen.

Het tweede neveninstrument, het individuele regime, beoogt het mogelijk te maken de gedetineerden onderling van elkaar te scheiden. Het individuele regime sluit groepsactiviteiten niet uit; in de praktijk worden gedetineerden in staat gesteld in groepjes van maximaal vier gedetineerden te luchten en te recreëren. Ook wordt opgemerkt dat het individuele regime in de praktijk niet volledig kan garanderen dat gedetineerden niet met elkaar kunnen communiceren. Zo kan het personeel niet uitsluiten dat gedetineerden 's nachts onder de deuren door contact met elkaar hebben.

Met betrekking tot de randvoorwaarden moet worden geconstateerd dat de beoogde Selectieadviescommissie voor de TA niet is gerealiseerd. Wel is een klankbordgroep voor de terroristenafdeling opgericht, die zicht houdt op de gang van zaken rond de terroristenafdeling en een adviserende rol kan vervullen. De intentie om al het personeel op de afdeling aanvullende trainingen te laten volgen is niet volledig gerealiseerd. Van de twaalf PIW'ers die in de periode van het evaluatieonderzoek op de terroristenafdeling werkzaam zijn, hebben er vijf de bedoelde trainingen gevolgd.

Detentiefasering wordt in de praktijk niet gerealiseerd zoals beoogd. Slechts één van de 26 uitgeplaatste gedetineerden is via detentiefasering overgeplaatst naar een BGG.³ In tegenstelling tot de beoogde vier tot twaalf maanden nam de fasering van deze gedetineerde slechts ruim twee maanden in beslag, waarna hij werd uitgezet naar het buitenland. De overige gedetineerden zijn rechtstreeks uit de terroristenafdeling in vrijheid gesteld of wegens contra-indicaties overgeplaatst.

Worden ten aanzien van de neveninstrumenten de beoogde mechanismen in werking gezet? In de praktijk maken het beveiligingsniveau en het individuele regime inderdaad verhoogd toezicht mogelijk op de interne en externe contacten. Echter, gegeven dat niet de volledige doelgroep wordt bereikt, worden niet alle gedetineerden die in aanmerking komen voor de terroristenafdeling daadwerkelijk onderworpen aan deze maatregelen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat niet in alle gemeenschappelijke ruimtes audio- en videobewaking is aangebracht. De audio- en videobewaking maken onderdeel uit van het beveiligingsniveau en hebben tot belangrijk doel te voorkomen dat gedetineerden onderling terroristische activiteiten voorbereiden. Echter, in één of meerdere gemeenschappelijke ruimtes ontbreken deze technische middelen, waardoor het personeel de gesprekken tussen gedetineerden in deze ruimtes alleen kan volgen wanneer zij binnen gehoorafstand staan. Hierdoor kan niet volledig worden uitgesloten dat gedetineerden, wanneer zij in deze ruimte verblijven, samen terroristische activiteiten voorbereiden.

In de beleidstheorie zijn geen maatregelen opgenomen die in dienst staan van resocialisatie. Dit had bij de beleidsontwikkeling geen prioriteit. Achteraf zijn echter zowel beleidsmakers als uitvoerders ontevreden over het feit dat resocialisatie geen doelstelling van het beleid is. In de praktijk zijn dertien van de 26 gedetineerden die de terroristenafdeling hebben verlaten, onmiddellijk vanuit de terroristenafdeling in vrijheid gesteld. Door gedetineerden die maandenlang in het strenge, prikkelarme regime op de

³ Afdeling voor Beperkt Gemeenschaps Geschikten.

terroristenafdeling hebben verbleven abrupt in vrijheid te stellen, kunnen op de lange termijn nieuwe veiligheidsrisico's ontstaan. De geïnterviewden zijn van mening dat het essentieel is om de gedetineerden zorgvuldig voor te bereiden op hun terugkeer naar de samenleving. Volgens hen zouden resocialisatieprogramma's moeten worden opgezet die tot doel hebben vreedzame en succesvolle re-integratie te bevorderen en daarmee recidive en verdere radicalisering na detentie tegen te gaan. Echter, binnen het huidige regime en beveiligingsniveau is het niet goed mogelijk om aan resocialisatie te werken. De afgelopen jaren hebben de beleidsmakers geprobeerd elementen in het regime op te nemen die op resocialisatie zijn gericht. Zo is het dagprogramma uitgebreid en wordt tegenwoordig onderwijs aangeboden. De mogelijkheden zijn echter beperkt en zowel op beleidmakend als uitvoerend niveau zijn geïnterviewden van mening dat meer moet worden geïnvesteerd in resocialisatie en de-radicalisering van de betrokken gedetineerden.

7.4 Slotbeschouwing

Samenvattend kan de terroristenafdeling in theorie een positieve bijdrage leveren aan het voorkomen van radicalisering en rekrutering binnen gevangenissen. Door bepaalde gedetineerden te concentreren kan immers worden voorkomen dat zij directe radicaliserende invloed op anderen uitoefenen. Echter, bij deze constatering moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste moeten, om de doelstelling te bereiken, wel de juiste mensen op de terroristenafdeling worden geplaatst. Om rekrutering binnen gevangenissen tegen te gaan moeten die gedetineerden worden afgezonderd die daadwerkelijk een risico op rekruterend of radicaliserend gedrag vormen. Met de huidige plaatsingsprocedure kan niet worden onderbouwd dat deze doelgroep daadwerkelijk wordt bereikt, omdat de gestandaardiseerde selectieprocedure niet noodzakelijk de juiste personen selecteert. Ten tweede is de terroristenafdeling niet geschikt om volledig uit te sluiten dat radicalisering en rekrutering alsnog op andere manieren plaats vindt. De concentratie verhindert *directe* beïnvloeding tussen terroristische en andere categorieën gedetineerden, maar kan niet voorkomen dat *indirecte* beïnvloedingsprocessen bijdragen aan verspreiding van radicaal gedachtegoed. Ten derde leidt de terroristenafdeling in theorie tot moeilijkheden, die zich deels ook in de praktijk zichtbaar manifesteren. Zo blijkt dat het belang van transparante en objectieve procedures in de praktijk botst met de behoefte om plaatsing in een dergelijk ingrijpend regime op individuele gronden te kunnen baseren. Bovendien brengen de gestandaardiseerde procedures in de praktijk ongewenste implicaties met zich mee, doordat niet kan worden voorkomen dat gedetineerden bij elkaar worden geplaatst die men liever van elkaar gescheiden houdt. Ook blijkt het voorziene spanningsveld tussen het uitgebreide pakket aan veiligheidsmaatregelen en het resocialisatiebeginsel in de praktijk op te treden, waardoor gedetineerden na (langdurig) verblijf in de terroristenafdeling betrekkelijk onvoorbereid terugkeren naar de samenleving. Zodoende bestaat op uitvoerend niveau een sterke behoefte aan met waarborgen omklede beleidsruimte om het beleid op de doelstelling te kunnen laten aansluiten en ongewenste implicaties te ondervangen.

In deze studie is een plan- en procesevaluatie uitgevoerd van de terroristenafdeling. Een effectevaluatie, waarbij wordt onderzocht of het beleid in de praktijk de gestelde doelen bereikt, viel buiten het bereik van de onderzoeksdoelstellingen. De reden hiervoor is dat het meten van effecten van de terroristenafdeling methodologische complicaties oplevert wegens het ontbreken van een situatie waarin terroristische gedetineerden *niet* worden geconcentreerd, waardoor uitspraken over causale verbanden niet gerechtvaardigd zijn. Echter, het is niettemin relevant om te bekijken of aan de hand van de gedane bevindingen een beredeneerd voorschot kan worden genomen op de mate waarin de gewenste resultaten worden bereikt.

Ten eerste, lijkt het erop dat de gestelde doelen worden bereikt? De terroristenafdeling heeft primair tot doel om tegen te gaan dat radicaal gedachtegoed zich binnen justitiële inrichtingen verspreidt. Voor zover bekend bij de onderzoekers zijn er geen aanwijzingen dat zich de laatste jaren een verspreiding van radicaal gedachtegoed heeft voorgedaan. Informatie van de AIVD, het GRIP en DJI wijst uit dat zich de laatste jaren slechts enkele incidenten in gevangenissen hebben voorgedaan waarbij indicaties van radicalisering aan de orde waren. Er is immers nooit iemand op basis van het derde plaatsingscriterium, radicaliserend of rekruterend gedrag, op de terroristenafdeling geplaatst. Mocht zich inderdaad geen radicalisering hebben voorgedaan, dan valt dit echter niet zonder meer toe te schrijven aan de terroristenafdeling, omdat deze niet in staat is om verspreiding van radicaal gedachtegoed volledig te voorkomen.

De vraag rijst of de neveneffecten die op basis van bestaande inzichten (zie hoofdstuk 4) kunnen worden verwacht, namelijk 1) intensivering van radicaal gedachtegoed onder de betrokken gedetineerden en 2) verdere radicalisering en terroristisch geweld in de samenleving, zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen.

Het eerste type neveneffecten dat uit de literatuur naar voren komt, wordt in de beleidstheorie bestreden met de twee neveninstrumenten (uitgebreid beveiligingsniveau en individueel regime). Op basis van de praktijkervaring van het personeel op de terroristenafdeling lijken er geen aanwijzingen te zijn dat dit neveneffect zich voordoet. Het lijkt erop dat de mate van radicalisering stabiel is of in sommige gevallen mogelijk afneemt. Ook zijn er geen indicaties dat de gedetineerden terroristische activiteiten voorbereiden. Echter, hier is een waarschuwing op zijn plaats. Ten eerste laat radicalisering zich moeilijk meten en is moeilijk vast te stellen wanneer iemand daadwerkelijk radicaliseert of rekruterend gedrag vertoont. Ten tweede kan worden beargumenteerd dat langdurig verblijf op de terroristenafdeling met slechts een beperkt aantal medegedetineerden, er op den duur toe leidt dat de radicaliseringstendenties slijtageverschijnselen gaan vertonen. Dit heeft te maken met het feit dat gedetineerden zich lange tijd in een prikkelarme omgeving bevinden. Het radicaliseringspotentieel wordt niet weggenomen, maar komt tijdelijk minder duidelijk tot uiting en kan mogelijk opleven wanneer de gedetineerden na hun detentie met stigmatiseringseffecten worden geconfronteerd. Al met al kan op basis van de huidige informatie geen uitsluitsel worden gegeven over de mate waarin intensivering van radicaal gedachtegoed zich onder de betrokken gedetineerden voordoet. Dit zal moeten blijken na afloop van de detentie,

wanneer de huidige gedetineerden in vrijheid wordt gesteld. Dan zal mogelijk blijken of het verblijf op de terroristenafdeling een radicaliserende werking op hen heeft gehad.

Echter, wanneer we uitgaan van het positieve scenario waarbij radicalisering onder de betrokken gedetineerden daadwerkelijk niet heeft doorgezet of zelfs is afgenomen, rijst de vraag waarom dit is gebeurd. Een aantal bevindingen uit de reconstructie van het beleid kan hier mogelijk een verklaring voor bieden. Om te beginnen is op uitvoerend niveau in sommige gevallen afgeweken van de plaatsingsprocedure, om ervoor te zorgen dat bepaalde gedetineerden van elkaar gescheiden konden blijven. Mogelijk heeft het afzien van plaatsing in een aantal gevallen verhinderd dat een klimaat op de afdeling ontstond dat potentieel ontvankelijk zou zijn voor verdere radicalisering. Het is denkbaar dat de uitvoerders, door in sommige gevallen van het beoogde beleid af te wijken, verdere radicalisering op de afdeling hebben voorkomen. Ook kan worden beargumenteerd dat de ontwikkelingen in de uitvoering van het regime hebben bijgedragen aan een klimaat dat minder aanleiding biedt voor radicalisering. Zo kunnen de uitbreiding van het dagprogramma, de verbetering van de detentieomstandigheden en het onderwijsaanbod een belangrijke rol spelen in het tegengaan van verdere radicalisering en mogelijk zelfs bijdragen aan de-radicalisering onder de betrokken gedetineerden. Ook dat er slechts een kleine doelgroep is geselecteerd en dat een aantal zeer radicale gedetineerden (nog) niet op de terroristenafdeling is geplaatst draagt volgens het personeel bij aan het tegengaan van verdere radicalisering onder de gedetineerden. Hoe meer gedetineerden tegelijkertijd op de afdeling verblijven, hoe groter het risico op ideologische intensivering wordt, volgens het personeel.

Het tweede mogelijke ongewenste neveneffect dat uit de literatuur naar voren komt, de mogelijkheid dat de gedetineerden onder hun achterban een heldenstatus genieten en als zodanig bijdragen aan verdere radicalisering in de samenleving, wordt in de beleidstheorie niet ondervangen. Of dit ongewenste neveneffect zich voordoet is echter moeilijk te zeggen. Er zijn geen data beschikbaar (in dit onderzoek of elders) die uitwijzen of de gedetineerden op de terroristenafdeling onder bepaalde gedetineerden als helden worden gezien of op hen een inspirerende werking uitoefenen. Ook zijn er voor zover bekend bij de onderzoekers geen aanwijzingen dat zich onder eventuele achterban in de samenleving radicalisering voordoet die wordt geïnspireerd door de terroristenafdeling. Om inzicht te krijgen in de neveneffecten van het beleid op maatschappelijk niveau is onderzoek nodig waarbij wordt bekeken hoe de terroristenafdeling de opvattingen en gedragingen van derden beïnvloedt.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de beleidsmakers onder druk stonden om op korte termijn daadkrachtig en veilig beleid te ontwikkelen, wat een reële verklaring biedt voor de intensiteit van de maatregelen die zijn getroffen om de terroristenafdeling vorm te geven. Gezien de positie waarin de beleidsmakers zich bevonden is verklaarbaar dat de terroristenafdeling wordt gekenmerkt door een zwaar pakket aan beperkende maatregelen. Echter, de praktijkervaring met de terroristenafdeling maakt duidelijk dat de beleidskoers zowel in theorie als praktijk dilemma's oproept. Wel wordt op uitvoerend niveau getracht de ongewenste implicaties die het oorspronkelijke beleidsontwerp in potentie met zich meebrengt, zoveel mogelijk te voorkomen. Echter, na ruim drie jaar

opgedane ervaring leeft onder zowel beleidsmakers als uitvoerders een dringende behoefte om een betere balans te vinden tussen transparantie en maatwerk enerzijds, en tussen voldoende beveiliging en resocialisatie-initiatieven anderzijds. Deze behoefte uit zich in de wens om ten eerste de selectie en plaatsing van gedetineerden meer ruimte te bieden voor persoonsgebonden overwegingen, en ten tweede meer ruimte te creëren voor resocialisatie en de-radicalisering van de betrokken gedetineerden. Hiermee zal naar verwachting de maatschappelijke veiligheid op zowel de korte als lange termijn zijn gediend.

Summary

In September 2006, the Dutch authorities opened a special detention facility for terrorism related offenders¹ in the penitentiary institution in Vught. This terrorism wing was designed to prevent terrorist detainees from recruiting or radicalizing ‘regular’ prisoners. Immediately after its opening, a public debate began regarding the appropriateness and effectiveness of this intervention. In response, the Minister of Justice pledged to the House of Representatives that he would have the terrorism wing evaluated after three years.

The present report is the outcome of this evaluation research. The study contains an evaluation of both the “policy theory” (Part I) and the implementation process (Part II). Part I outlines and evaluates the theory behind the policy. It aims to answer the question whether or not the terrorism wing is in theory suitable to achieve its goals. Subsequently, Part II outlines and evaluates how the policy is implemented in practice. An impact assessment is beyond the scope of this study due to methodological complications, including lack of a control group and difficulties with measuring radicalization and its spreading.

For the purpose of this research, multiple sources of information have been consulted. Primarily, because policy documentation on the terrorist wing is scarce, this report leans heavily on in-depth interviews with policy-makers, experts, representatives of the implementing agencies, and the prisoners detained in the terrorist wing. Further, extensive literature and documentation studies provide the basis for our evaluation of the policy theory. To complement the existing knowledge, additional data have been collected via experiments and questionnaires to gain insight into the potential consequences of the terrorism wing.

Background

An important finding of this study is that the decision-making process occurred under intense political and time pressure. After the arrests of members of the ‘Hofstad Group’ and indications that some of these inmates had tried to radicalize other prisoners, radicalization in prisons immediately gained political priority. The policy makers felt urged to quickly develop a politically acceptable detention strategy for this population. They aimed to create an intervention that could cover all possible risks and facilitate maximum control and security. However, due to the perceived pressure, the policy makers felt they had little time for thorough investigation of the available policy-alternatives.

¹ In the context of this report, we use the term ‘terrorist’ or ‘terrorist background’ to refer to people who are suspected or convicted of a terrorist crime. This raises legitimate questions and objections, not in the least because a suspect of terrorism is not yet convicted, and should therefore not be labeled a terrorist. However, for reasons of clarity we adopt the terminology as used in the policy documentation regarding the terrorism wing.

In principle, there was no unanimity among stakeholders regarding the most appropriate strategy to prevent the spread of radicalization within prisons. The implementing agency, the Dutch National Agency of Correctional Institutions (DJI), called for a differentiated approach and dispersal of terrorists over different prisons. Similarly, the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles (RSJ), which was requested by the Ministry of Justice to advise on the detention of terrorists, argued against the terrorism wing. However, both the General Intelligence and Security Service (AIVD) and the National Coordinator for Counterterrorism (NCTb) called for the establishment of special prison units. Based on advice of the NCTb, the Minister of Justice pursued a strategy of concentrated detention of terrorist offenders.

The operationalization of the terrorism wing was strongly influenced by the implementing agencies. DJI, in particular the penitentiary in Vught, had a strong voice in finalizing the intended regime and security measures. According to the stakeholders, this informal delegation of responsibility was caused by the lack of experience with both the new detention model and the target population. In the decision making process, the policy makers were largely dependent on existing knowledge and expertise of the executive branch. Consequently, the implementing actors were granted policy space to finalize the different elements of the terrorism wing in order to make it as safe and controllable as possible.

The terrorism wing in theory

What does the terrorism wing look like ‘on paper’? It can be concluded that the policy theory mirrors a short term vision and that the political and societal pressure is reflected in the intensity of the designed measures. The key objective is to counter an acute threat of radicalization and recruitment in prison. To this end, the policy aims to concentrate terrorist offenders in separate prison units to prevent direct communication between them and other categories of prisoners.

However, grouping terrorist prisoners together raises new problems. To address these, the policy theory includes two secondary objectives. First, it aims to prevent the detainees from coordinating or engaging in terrorist activity (secondary objective 1). For this purpose the terrorism wing is embedded within an ‘extended’ security level (one level below the ‘extra’ security level). Second, it aims to prevent further radicalization among the terrorist detainees (secondary objective 2). To that end, inmates in the terrorism wing operate under an individual regime, according to which the prison governor decides whether an inmate is permitted to take part in individual or common activities.

In general terms, the policy theory contains a few characteristics that are worth mentioning. First, it is characterized by standardized procedures. Objective selective criteria have been formulated that leave no room for differentiation on the basis of individual circumstances. Detainees are selected for the terrorism wing when they are (a) suspected of a terrorist crime, (b) convicted of a terrorist crime, or when they (c) display radicalizing or recruiting behavior before or during imprisonment. Regarding inmates who meet criteria (a) or (b), the necessity of their stay in the terrorism wing is not

subjected to periodic assessment. In principle, detainees who are assigned to the terrorism wing remain there until the end of their sentence. To prevent them from returning to society completely unprepared, it is the intention to relocate detainees to more lenient regimes before they are released to society.

Second, the policy theory is characterized by a strong focus on manageability. Extensive security measures have been implemented aimed at managing and restricting (the behavior of) the detainees involved. As such, the individual interest of the prisoners has been explicitly subordinated to the government's interest of developing a secure and transparent detention policy.

Evaluation of the policy theory

A central question in this study is whether the terrorism wing is, in theory, capable of achieving its goals. To examine this, we tested the policy theory against different sources of information, namely 1) international documentation regarding detention of terrorists; 2) available empirical knowledge, and 3) international experiences.

We conclude that the terrorism wing is suitable to prevent *direct* influence between terrorists and other categories of prisoners and that by doing so, recruitment and radicalization within prisons can be minimized. However, the policy is incapable of tackling *indirect* influence processes (such as martyrdom) that might contribute to the spread of radicalization. Moreover, undesired side-effects can occur that might in the long run undermine the achievement of the two secondary objectives of the terrorism wing.

A general finding is that the problems with (regular) detention of terrorists that were perceived by the Dutch policy makers were similar to those recognized in other countries. The threats of spreading radical ideologies, terrorist activity and intensification of radicalization are also observed abroad. However, the concentrated detention of terrorist prisoners is not unequivocally supported and meets with strong objections in international literature. In particular, it is assumed that the terrorism wing can trigger two types of undesirable side effects that can have important consequences for public safety.

The first type of potential side effects is the risk of further radicalization among the detainees during their incarceration in the terrorism wing. It has been argued that detainees could perceive special terrorism wings as discriminating and repressive state policy. Consequently they are able to externalize the responsibility for their situation to others and translate their confinement to a political or ideological conflict, which could contribute to radicalization. By grouping prisoners together who go through similar processes of radicalization, these risks possibly increase even further.

The second type of potential side-effects is the perceived possibility that the terrorism wing contributes to further radicalization among sympathizers outside prison. Outsiders who identify with (the ideological struggle of) the terrorist prisoners may perceive them as heroes or martyrs and rebel against their confinement. Historical examples show that

such effects in fact occurred. Both Ireland and Germany have had negative experiences with separate detention facilities for nationalist and extreme-left prisoners respectively. In both countries it is assumed that concentrating extremist offenders in separate units triggered further radicalization among both the prisoners and their supporters.

The policy makers aimed to minimize radicalization among the incarcerated terrorists by implementing an extended security level and individual regime on the terrorism wing. However, they have not implemented measures to prevent radicalization among sympathizers outside prison. The interviewed decision makers argue that the Dutch terrorism wing is less likely to trigger violent responses in society than its historic German and Irish counterparts were, because of profound institutional and social differences between the different countries. Moreover, the policy makers claim that in developing the terrorism wing societal consequences had no priority and were made subordinate to preventing the acute threat of radicalization in prisons.

A second finding is that the policy makers believed it would be very difficult to offer rehabilitation in a context of high security measures. Despite the emphasis in existing literature on the need for comprehensive rehabilitation and de-radicalization programs for extremist offenders, this did not have any priority in the policy development. However, our study shows that the inmates are likely to experience stigmatization and adaption problems due to their stay in the terrorism wing. This could hinder successful and peaceful re-integration into society and create new potential risks of radicalization and recidivism. As such, when no effort is made to re-integrate the inmates into society, the policy is likely to generate new security threats to society and, in the long run, undermine its own secondary objectives.

Based on the evaluation of the policy theory it can be expected in advance that the implementing actors will be confronted with a number of practical dilemmas. For instance, a tension can be expected between the need for standardization and protocols on the one hand, and the need for differentiation on individual circumstances on the other. Further, a dilemma can be expected between the need to simultaneously implement high levels of security measures and rehabilitation efforts.

The terrorism wing in practice

What does the terrorist look like in practice, and is the policy implemented according to the original design? Moreover, does the policy trigger the proposed mechanisms to achieve its goals? The main conclusion is that discrepancies are apparent between the intended policy and its actual implementation, and that this can be explained by a number of dilemmas that emerge in practice and that could have been foreseen beforehand.

A first discrepancy occurs between the intended and actual implementation of the selection procedure. In practice, the selection procedure is not followed automatically with the result that not all detainees who meet the selection criteria are actually assigned to the terrorism wing. In some cases, the selection officers decided to refrain from assigning offenders to the terrorism wing. In other cases, they reversed their own

decisions by relocating prisoners from the terrorism wing to other prison units. For instance Mohammed B., Theo van Gogh's murderer, does not stay in the terrorism wing. Mohammed B. is considered an extreme security risk and is placed in the maximum security unit (EBI) of the same prison. For inmates like Mohammed B., who meet the selection criteria but are not detained in the terrorism wing, direct contact between them and other categories of detainees is not prevented. As a result, the policy does not function as intended.

According to the implementing actors, the reason they occasionally deviate from the intended selection procedure is that they believe it sometimes triggers unintended outcomes. For instance, the objective selection criteria automatically imply that all terrorism-related offenders are considered a risk of recruiting fellow inmates. According to the implementers this is not always deserved, which implies that assigning prisoners to the terrorism wing does not always contribute to preventing the spread of radicalization. Moreover, detainees in the terrorism wing are automatically subjected to extended security measures and a strict regime. This might not always be necessary, but it does lead to considerable restrictions for the detainees.

Because the selection procedure does not include a thorough risk assessment of each individual inmate, the undesired processes described above cannot be procedurally avoided. In addition, the existing procedures do not facilitate the possibility to remove detainees from the terrorism wing or relocate them to different units when desired, for instance when they are visibly de-radicalizing. The implementing actors find themselves in a quandary: if they follow the prescribed procedures, undesirable effects can occur that cannot be procedurally reversed. However, if they deviate from the prescribed procedures, the policy is not executed as intended.

A second discrepancy becomes apparent between the intended and realized security level at the terrorism wing. In 2009, the terrorism wing in the penitentiary in Vught moved to the unit that houses the maximum security section (EBI). As a result, the terrorism wing *de facto* became part of the EBI, implying that the security level increased from the proposed 'extended' to 'maximum'. In practice, the regime in the terrorism wing has become identical to the EBI-regime. However, regarding the EBI additional safeguards have been implemented, like a thorough risk assessment and limits on the duration of the stay. These safeguards are not implemented regarding the terrorism wing, which could feed the impression that the government applies double standards to terrorism related offenders. This in turn could contribute to feelings of injustice and further radicalization.

The move of the terrorism wing to the EBI-department caused a considerable improvement of the living conditions in the terrorism wing. The previous location was old and lacked proper ventilation and climate control. The building of the EBI is new and equipped with modern security techniques. This allows the prisoners greater mobility and causes a decrease in the number of body-checks they have experience on a daily basis.

A third discrepancy is visible in the implementation of gradual 'out-phasing' of prisoners from the terrorism wing, which aims to relocate detainees at the end of their sentence to

more open regimes before they are released to society. In practice, none of the detainees has been 'out-phased' according to plan. One prisoner was relocated to a more open regime, but this occurred only a few weeks before he was deported to his country of origin. Most of the prisoners were instantly released by court order, which meant that they were released directly from the terrorism wing into society.

As expected, implementing rehabilitation programs turns out to be particularly difficult due to the high security level and strict regime. In retrospect, both policy makers and implementers are unsatisfied that rehabilitation is not an objective of the terrorism wing. At the executive level, the implementing agencies and prison staff have made attempts to integrate elements into the regime, including possibilities of higher level education, that are aimed at preparing prisoners for their return to society. However, within the existing regime the possibilities to implement such initiatives are limited, and changes are executed with difficulty.

Dilemmas

The discrepancies between the intended and realized policy reveal that the dilemmas that could have been foreseen in advance indeed lead to difficulties in practice.

First, the expected tension between standardization and differentiation of policy measures clearly manifests itself. The implementers argue that the standardized procedures do not necessarily contribute to achieving the policy objectives and lead to undesired side-effects. According to the interviewees it is essential to base selection for the terrorism wing on careful assessments of each individual, so that inmates are only assigned to the terrorism wing when they indeed pose a risk of recruitment and spreading of radicalization. The implementers argue that in order to achieve the set goals, it is imperative to pursue differentiation and customized procedures.

Second, the expected tension between the high security level and the need for rehabilitation also becomes visible. According to the implementing actors it is necessary to implement rehabilitation programs in order to prevent further radicalization and recidivism. However, within the current regime the possibilities for rehabilitation are limited, which also implies that the opportunity to influence the prisoners' behavior or mindset is largely neglected. Over time this could have considerable consequences for security concerns in society and could even pose a risk that the terrorism wing in the long term undermines its own secondary objectives.

Final word

All in all our findings show that in the process of decision making, the policy makers were under – real or perceived – intense political and time pressure to draft detention policy for terrorism related offenders. A number of critical decisions had to be made concerning the detention strategy and its goals and instruments. It can be argued that the political and time pressure under which the decision makers perceived themselves increased the intensity of the measures that were taken. As a result of the pressing socio-

political context, they aimed for maximum security and control, which is reflected by an extensive package of restricting measures imposed on the offenders.

The terrorism wing has the potential to make a considerable contribution to preventing radicalization and recruitment in prisons. At the same time however, the policy raises new dilemmas and a potential risk exists that in the long run, this intervention generates new safety concerns. Nevertheless, it has to be said that at the executive level the implementing actors attempt to prevent potential negative side-effects as much as possible.

The terrorism wing has been in practice for more than three years. Based on increasing understanding of and practical experience with the detention of terrorism related offenders, both policy makers and practitioners express an urgent need to find a better balance between standardized procedures and the possibility for differentiation on individual basis, and between ensuring short-term as well as longer-term security concerns. This need is initially expressed in the desire for more policy space for case-by-case considerations, and in addition in the aspiration to create more opportunities for rehabilitation and de-radicalization of the prisoners involved. Doing so will most likely contribute to countering radicalization both within and outside prison.

Literatuur

- Actieplan Polarisering en Radicalisering (2007-2011). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- AIVD (2002). *Rekrutering in Nederland voor de jihad: van incident naar trend*. Den Haag: AIVD
- AIVD (2004¹). Background of Jihad Recruits in the Netherlands. Den Haag: AIVD.
- AIVD (2004^b). *Van Dawa tot Jihad*. Den Haag: AIVD.
- Asch, S. E. (1955). Opinions and social pressure. *Scientific American*, 193, 31-35.
- Asch, S.E. (1956). Studies of independence and conformity, a minority of one against a unanimous majority. *Psychological Monographs: General and Applied*, 70, 1-70.
- Baumeister, R. F., & Vohs, K. D. (2007). Self-Regulation, Ego Depletion, and Motivation. *Social and Personality Psychology Compass*, 1, 1-14.
- Baumeister, R.F., Dwall, C.N., Ciarocco, N.J., & Twenge, J.M. (2005). Social Exclusion Impairs Self-Regulation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 88, 589-604.
- Baumeister, R.F., Twenge, J.M., & Nuss, C. (2002). Effects of social exclusion on cognitive processes: Anticipated aloneness reduces intelligent thought. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83, 817-827.
- BBC News (2 januari 2010). Somali charged over attack on Danish cartoonist. Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8437652.stm>
- BBC News (23 november 2007). Denmark convicts three in bomb-plot. Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7109191.stm>
- Bjørger, T. & J. Horgan (eds.) (2009). *Leaving Terrorism Behind. Individual and collective disengagement*. New York: Routledge.
- Boone, M. (2009). Er zitten hier alleen moslims. Een bijzondere afdeling voor 'terroristen'. Mag het, werkt het? In Brants, C. & Van der Poel, S. (Eds). *Diverse Kwesties. Liber amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. 45-59.
- Borland, J. King, R.D. & McDermott, K. (1995). The Irish in prison: A tighter nick for 'The Micks'?. *The British Journal of Sociology*, 46, 3, 371-394.
- Boucek, C. (2008). Jailing Jihadis: Saudi Arabia's special terrorist prisons. *Terrorism Monitor*, VI, 2, 4-6.
- Brandon, J. (2009). *Unlocking Al-Qaeda. Islamist extremism in British Prisons*. Quillam foundation. Retrieved December 19th, 2009, from http://www.quilliamfoundation.org/images/stories/pdfs/unlocking_al_qaeda.pdf
- Brascombe, N.R., Ellemers, N. Spears R. & Doosje, B. (1999). The context and content of social identity threat. In: N. Ellemers, R. Spears & B. Doosje (Eds.), *Social Identity: Context, commitment, Content*. Oxford: Blackwell.
- Brief van de Minister van Justitie aan de algemeen voorzitter van de RSJ, 7 december 2006, 5453651/06/DJI
- Buruma, Y. & P.C. Vegter (Eds.) (2005). *Terugkeer in de samenleving. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van Prof.dr. J.P.S. Fiselier van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Rijksuniversiteit Groningen*. Deventer: Kluwer.

- Carlile, J. (2006, July 8) Islamic radicalization of Europe's jails? Treatment of Muslim inmates varies across EU. *MSNBC.com*. Retrieved January 25th, 2010, from http://www.msnbc.msn.com/id/13733782/ns/world_news-islam_in_europe//
- CIA (2002). Terrorists: Recruiting and operating behind bars. Available at <http://www.fas.org/irp/cia/product/ctc082002.pdf>
- Cilluffo, F., & Saathoff, G. (2006). *Out of the Shadows. Getting ahead of prisoner radicalization* (Special Report). Prisoner Radicalization Task Force. Retrieved December 19th, 2009, from <http://www.investigativeproject.org/documents/testimony/345.pdf>.
- Cilluffo, F.J., Cardash, S.L. & Whitehead, A.J. (2007). Radicalization: Behind Bars and Beyond Borders. *Brown Journal of World Affairs*, XIII, 2, 113-122.
- Clear, T.R., Hardyman, P.L., Stout, B., Lucken, K. & Dammer, H.R. (2000). The value of religion in prison: an inmate perspective. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 16, 53-74.
- CPT (2008). Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom Europe, Aruba and the Netherlands Antilles. Strasbourg: February 2008.
- Crenshaw, M. (2007). Explaining suicide terrorism: A review essay. *Security Studies*, 16(1), 133-162.
- Cuthbertson, I.M.(2004). Prisons and the Education of Terrorists. *World Policy Journal*, 21, 3, 15-22.
- De Vries, N.K., De Dreu, C.K.W, Gordijn, E., & Schuurman, M. (1996). Majority and minority influence: A dual role interpretation. In W. Stroebe and M. Hewstone (Eds.), *European Review of Social Psychology*, 7, 145-172, Chichester: Wiley.
- De Poot & Sonnenschein (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland: Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*. WODC. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- De Volkskrant* (2008, 12 juni). Terreurverdachte niet op vrije voeten.
- De Volkskrant* (2009, 8 augustus). Kenia-kwartet blijft in hechtenis.
- De Volkskrant*, (2010, 26 april). Zeven aanhoudingen Tamil Tijgers in Nederland.
- Dechesne, M., & Kruglanski, A. (2004). Terror's Epistemic Consequences: Existential threats and the quest for certainty and closure. In: Greenberg, J., Koole, S., & Pyszczynski, T. (Eds.). *Handbook of Experimental Existential Psychology*. Guilford Press: New York.
- Demant, F., Sloopman, A., Tillie, J. & Buijs, F. (2008). *Deradicalisering en uittreding. Processen van deradicalisering ontleed*. Amsterdam: IMES.
- Demant, F.A., Maussen, M.J.M. & Rath, J.C. (2006). *Muslims in the EU. Cities Report. The Netherlands*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam / Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program.
- Demsky, R. M. & McGlynn, R. P. (1999). Fear or moral indignation? Predicting attitudes toward parolees. *Journal of Applied Social Psychology*, 29(10), 2024-2058.
- DeWall, C. N., Baumeister, R. F., Stillman, T. F., & Gailliot, M. T. (2007). Violence restrained: Effects of self-regulatory capacity and its depletion on aggressive behavior. *Journal of Experimental Social Psychology*, 43, 62-76.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (2007) 'Bijzondere opvang voor gedetineerden met een terroristische achtergrond'. *Informatiebrochure*.

- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (2009). Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014. Een nieuwe visie op capaciteitsmanagement en personeelsbeleid.
<http://www.dji.nl/Organisatie/Organisatiestructuur/Masterplan-Gevangeniswezen/>
- Dijkman, A., & Blaauw, E. (1997). Psychologisch disfunctioneren van gedetineerden. *Sancties*, 6, 317-327.
- Dooghan, J.K. (2006). *Muslim Prison Ministry: Hindering the spread of the radical, militant, violent and irreconcilable wing of Islam* (monograph). Fort Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies.
- Ellemers, N., Van Knippenberg, A., De Vries, N., & Wilke, H. (1988). Social identification and permeability of group boundaries. *European Journal of Social Psychology*, 18, 497-513.
- Elsevier (2009, 4 september). Openbaar Ministerie laat jihad-terreurverdachten vrij. *Elsevier* (2010, 22 maart). Meer bewijs voor terreurplannen beruchte overvaller.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT). Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom Europe, Aruba and the Netherlands Antilles. Strasbourg: February 2008.
- Europol (2008). EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2008. Available at <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications>
- Europol (2009). EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2009. Available at <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications>
- Europol (2010). EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2010. Available at <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications>
- Festinger, L., Schachter, S. and Back, K., (1963) [1950]. *Social pressures in informal groups: A study of human factors in housing*. Harper: New York; Marsden, P.V. & Friedkin, N.E. (1993). Network Studies of Social Influence. *Sociological Methods and Research*, 22, 127 – 151.
- Gerechtshof 's Gravenhage, 12 januari 2008, *LJN BC4171*.
- Gerechtshof 's Gravenhage, 2 oktober 2008; *LJN: BF3987*
- Gerechtshof 's Gravenhage, 23 januari 2008, *LJN: BC2576*.
- Gerwehr, S. & Daly, S. (2006). Al-Qaida: Terrorist Selection and Recruitment. In D.G. Kamien (Ed.), *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook* (pp73-89). New York: The McGraw-Hill Companies.
- Goffman, E. (1963). *Stigma : Notes on the management of spoiled identity*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Gormally, B., McEvoy, K. & Wall, D. (1993). Criminal justice in a divided society: Northern Ireland Prisons. *Crime and Justice*, 17, 51-135.
- Groen, J. & Kranenberg, A. (2006, 22 december). Samir A. in hongerstaking. *De Volkskrant*.
- Groen, J. & Kranenberg, A. (2008, 5 juni). Geïsoleerd en 23 uur per dag 'op cel'. *De Volkskrant*, p2.
- Groen (2010^a, 16 oktober 2010). Hofstadverdachte Jason W. zweert moslimextremisme af. *De Volkskrant*.
- Groen (2010^b, 28 oktober 2010). Jason W. door studeren tot inkeer. *De Volkskrant*, p8.
- Ham, C. and Hill, M. (1993). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London: Prentice Hall.

- Hamm, M.S. (2007). *Terrorist recruitment in American correctional institutions: An exploratory study of non-traditional faith groups* (Commissioned Report, Document No. 220957). National Institute of Justice. Retrieved January 25th, 2010, from <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/220957.pdf>.
- Hannah, G., Clutterbuck, L. & Rubin, J. (2008). *Radicalization or Rehabilitation: Understanding the challenge of extremist and radicalized prisoners* (RAND Technical Report). Cambridge: RAND Europe. Retrieved December 19th, 2009, from www.rand.org/pubs/technical_reports/2008/RAND_TR571.pdf
- Hirschfield, P. J. & Piquero, A. R. (2010). Normalization and legitimation: Modeling stigmatizing attitudes towards ex-offenders. *Criminology*, 48(1), 27-55.
- HM Government (2006). *Countering international terrorism: the United Kingdom's strategy* (CM 6888). London: HMSO. Retrieved December 19th, 2009, from <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/136036/countering.pdf>
- Hoge Raad der Nederlanden, 2 februari 2010, *LJN: BK5193*.
- Holzer, H., Raphael, S. & Stoll, M. (2002). Will Employers Hire Ex-Offenders? Employer Preferences, Background Checks and Their Determinants. In M. Pattillo, D. Weiman and B. Western (Eds.) *The Impact of Incarceration on Families and Communities*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hoogerwerf, A. (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D.
- Human Rights Watch (2008). *Preempting justice. Counterterrorism laws and procedures in France* (HRW Index No. 1-56432-349-8). Retrieved December 19th, 2009, from www.hrw.org/reports/2008/france0708/france0708web.pdf
- Hupe, Peter (2007) *Overheid als politiek; over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.
- International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR) (2010). *Prisons and Terrorism. Radicalisation and De-radicalisation in 15 countries*. Available at www.icsr.info
- International Crisis Group (2007). *"Deradicalisation" and Indonesian Prisons. Asia Report no 142*. Jakarta/Brussels: International Crisis Group. Retrieved December 19th, 2009, from http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref_id=5170
- Irwin, T. (1993). Prison education in Northern Ireland: Learning from our paramilitary past. *The Howard Journal*, 42, 5, 471-484.
- Jörg, N. & Kelk, C. (1994). *Strafrecht met mate*. Arnhem: Gouda Quint.
- Kamerstuk 2007-2008. Aanhangsel Handelingen, 32705, nr. 3017.
- Kelk, C. (2003). *Nederlands Detentierecht*. Deventer: Kluwer.
- Kepel, G. (2002). *Jihad: the Trail of Political Islam*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kepel, G. (2006). *The war for the Muslim Minds: Islam and the West*. Harvard University Press.
- Kerkhof, A.J.F.M., Ferenschild, K.C.M.P. & Scherder, E.J.A. (2003). *De psychische conditie van gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting en de afdeling voor Beperkt Gemeenschapsgeschiede Gedetineerden in PI Nieuw Vosseveld in Vught*. Den Haag: WODC.

- Kjelsberg, E., Skoglund, T. H. & Rustad, A. B. (2007). Attitudes towards prisoners, as reported by prison inmates, prison employees and college students. *BMC Public Health*, 7, 71-79.
- Klein Haarhuis, C.M. & Leeuw, F.L. (2004). De reconstructie van beleidstheorieën. Beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank. *Justitiële Verkenningen*, 5, 11-30.
- Kossowska, M. & Van Hiel, A. (2003). The relationship between need for closure and conservative beliefs in Western and Eastern Europe. *Political Psychology*, 24, 3, 501-518.
- Kruglanski, A. W. & Webster, D. M. (1991). Group members' reactions to opinion deviates and conformists at varying degrees of proximity to decision deadline and of environmental noise. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61, 212-225;
- Kruglanski, A. W., Chen, X., Dechesne, M., Fishman, S. & Orehek, E. (2009). Fully committed: suicide bomber's motivation and the quest for personal significance'. *Political Psychology*, 30, no. 3, 331-357.
- Kruglanski, A., Webster, D. M., & Klem, A. (1993). Motivated resistance and openness to persuasion in the presence or absence of prior information. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65, 861-876.
- Leeuw, F. (1995) 'Policy Theories, Knowledge Utilization and Evaluation', in R. C. Rist (ed.) *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*. Aldershot: Edward Elgar.
- Liga voor de Mensenrechten (2006). Aparte gevangenisafdelingen in strijd tegen terrorisme. Persbericht, 6 september 2006. Beschikbaar op <http://www.mensenrechten.be/word/persbericht060906.doc>
- Lindenberg, S. (1996), 'Continuities in the theory of social production functions', in: Ganzeboom, H. en Lindenberg, S. (Eds.) *Verklarende Sociologie: Opstellen voor Reinhard Wippler*, Amsterdam: Thesis, pp.169-184.
- Lindenberg, S. (2008). Social Rationality, semi-modularity and goal-framing: What is it all about? *Analyse & Kritik*, 30, 669-687.
- Lindenberg, S., Joly, J. & Stapel, D.A. (in press). The Norm-activating Power of Celebrity: The Dynamics of Success and Influence. *Social Psychology Quarterly*.
- Mackie, D.M. (1987). Systematic and non-systematic processing of majority and minority persuasive communications. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53, 41-52.
- Maruna, S., Wilson, L. & Curran, K. (2006). Why God is often found behind bars: prison conversion and the crisis of self-narrative. *Research in Human Development*, 3, 161-184.
- McEvoy, K. (2001). Paramilitary imprisonment in Northern Ireland – resistance, management and release. Oxford: Oxford University Press.'
- McFadyean, M. (2006, March 4). The legacy of the hunger strikes. *The Guardian*.
- McPherson, J. M., Smith-Lovin L. & Cook, J.M. (2001). Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27, 415-444.
- Moghadam, A. (2003). Palestinian Suicide Terrorism in the Second Intifada: Motivations and Organizational Aspects. *Studies in Conflict & Terrorism* 26: 65-92.

- Molenkamp, B. (2009). De Extra Beveiligde Inrichting en de Terroristenafdeling. *Ontmoetingen: Voordrachtenreeks van het Lutje Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap*, nr. 15. 37-50.
- Moore, M. (2008, April 29). In France, Prisons filled with Muslims. *Washington Post Foreign Service*.
- Nieboer, A. & Lindenberg, S. (2002), "Substitution, buffers and subjective well-being: A hierarchical approach." (pp.175-189) in: E. Gullone & R.A. Cummins (Eds.) *The Universality of Subjective Well-Being Indicators*. Social Indicators Research Book Series, Volume 16. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- NRC Handelsblad*, (2010, 13 april). 12 jaar cel voor Q. wegens beramen aanslagen.
- NRC Handelsblad*, (2010, 13 april). 12 jaar cel voor Q. wegens beramen aanslagen.
- Pape, R. (2003). The strategic logic of suicide terrorism. *American Political Science Review* 97, 3, 343-361.
- Parker, T. (2007). Fighting an antaean Enemy: How democratic states unintentionally sustain the terrorist movements they oppose. *Terrorism and Political Violence*, 19, 2, 155–179.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.
- Pedahzur, A. (Ed). (2006). Root causes of suicide terrorism. The globalization of martyrdom. London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Petty, R. E., & Krosnick, J. A. (1995). *Attitude strength: Antecedents and consequences*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Poot, de. C.J. , Sonnenschein, A. & Soudijn, M.R.J. (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (2006, 25 september). *Advies over de bijzondere opvang voor terroristen*. Advies uitgebracht aan de minister van Justitie.
- Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (2006^b, 1 december). *Levenslang. Perspectief op verandering*. Advies uitgebracht aan de minister van Justitie.
- Rapoport, D.C. (2003). The four waves of rebel terror and September 11. In C.W. Kegley Jr. (Ed.). *The new global terrorism: Characteristics, causes, controls*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Rapoport, D.C. (2004). The four waves of modern terrorism. In: A.K. Cronin & J. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy* (p. 46-73). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Rechtbank Amsterdam, 26 juli 2005, *LJN: AU0025*
- Rechtbank Leeuwarden, 12 oktober 2009, *LJN: BK0014*.
- Rechtbank Rotterdam, 1 december 2006; *LJN: AZ3589*
- Rechtbank Rotterdam, 12 april 2010, *LJN: BM0727*.
- Rechtbank Rotterdam, 14 februari 2006, *LJN: AV1652*.
- Reicher, S. D., Haslam, S. A., & Hopkins, N. (2005). Social identity and the dynamics of leadership: Leaders and followers as collaborative agents in the transformation of social reality. *Leadership Quarterly*, 16, 547–568.
- Rice-Oxley, M. (2008, March 21). British target prisons as terror incubators. *The Christian Science Monitor*.

- Schmid, A.P. & Jon gman, A.J. (1988). *Political Terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, databases, theories, and literature*. Amsterdam: SWIDOC.
- Schnittker, J., & John, A. (2007). Enduring stigma: The long-term effects of incarceration on health. *Journal of Health and Social Behavior*, 48, 115–130.115–30.
- Shah, J. Y., Kruglanski, A.W., & Thompson, E. P. (1998). Membership has its (epistemic) rewards: Need for closure effects on in-group bias. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 383-393
- Shapiro, J. (2008). *Detention of terrorism suspects in Britain and France*. Testimony to the Commission on Security and Cooperation in Europe, 15 July. Retrieved December 12th, 2009, from http://www.brookings.edu/testimony/2008/0715_terrorism_shapiro.aspx
- Smith, C. (2004, December 8). Islam in Jail: Europe's Neglect Breeds Angry Radicals. *The New York Times*
- Stapel, D.A. Joly, J.F. & Lindenberg, S. (2010). Being there with others: How people make environments norm-relevant. *British Journal of Social Psychology*, 49, 175-187.
- Steverink, N. and Lindenberg, S. (2006), Which social needs are important for subjective well-being? What happens to them with aging? *Psychology and Aging*, 21, 281-290
- Taarby Jensen, M. (2006). An overview and analysis of jihadi activity in Denmark 1990-2006. DIIS Working Paper 2006/35.
- Tajfel, H. & Turner, J.C. (1979). An integrative theory of social conflict. In W. Austin and S. Worchel (Eds.) (1979). *The social psychology of intergroup relations*. Monterey, California: Brooks/Cole
- Tajfel, H. and Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel and L. W. Austin (eds.), *Psychology of Intergroup Relations*. (7-24). Chigago: Nelson-Hall; Turner, J. C. (1982). Towards a cognitive redefinition of the social group. In H. Tajfel (ed.), *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turner, J. C., Hogg, M. A., Oakes, P. J. Reicher, S. D. & Wetherell, M. S. (1987). *Rediscovering the social group: A Self-Categorization Theory*. Oxford & New York: Blackwell.
- Tweede Kamer II* 2006/07, Aanhangel Handelingen, nr. 2066.
- Tweede Kamer II* 2004-2005. 29754, nr. 26;
- Tweede Kamer II* 2004-2005. Aanhangel Handelingen, 1839.
- Tweede Kamer II* 2004-2005. Aanhangel Handelingen, 23227, nr. 1839.
- Tweede Kamer II* 2005-2006. 29754, nr. 31,
- Tweede Kamer II* 2006-2007. 26814, nr. 373.
- Tweede Kamer II* 2006-2007. 29754, nr. 108;
- Tweede Kamer II* 2006-2007. Aanhangel Handelingen, 26814, nr. 373.
- Tweede Kamer II* 2006-2007. Aanhangel Handelingen, 28694, nr. 2066.
- Tweede Kamer II* 2006-2007. Aanhangel Handelingen, nr. 2066;
- Tweede Kamer II* 2006-2007. Aanhangel Handelingen, nr. 373, KVR26814
- Tweede Kamer II* 2007-2008, 3017, p. 6124
- Tweede Kamer II* 2007-2008. 3017, p. 6124.
- Tweede Kamer II* 2007-2008. Aanhangel Handelingen, 32705, nr. 3017.

- Tweede Kamer II 2007-2008. Aanhangsel Handelingen, nr. 3017*
- Tweede Kamer II 2007-2008. 24587, 31 200 VI, nr 245*
- Twenge, J. M., Baumeister, R. F., DeWall, C. N., Ciarocco, N. J., & Bartels, J. M. (2007). Social exclusion decreases prosocial behavior. *Journal of Personality and Social Psychology, 92*, 56-66.
- Twenge, J. M., Catanese, K. R., & Baumeister, R. F. (2002). Social exclusion causes self-defeating behavior. *Journal of Personality and Social Psychology, 83*, 606-615.
- Twenge, J.M., Baumeister, R.F., Tice, D.M., & Stucke, T.S. (2001). If you can't join them, beat them: Effects of social exclusion on aggressive behavior. *Journal of Personality and Social Psychology, 81*, 1058-1069.
- Van de Graaf, H. & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van den Bos, K., Loseman, A. Doosje, B. (2009). *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen*. Den Haag: WODC.
- Varon, J. (2004). *Bringing the War Home: The Weather Underground, The Red Army Faction, and Revolutionary Violence in the Sixties and Seventies*. Los Angeles: University of California Press.
- Veenstra, R., Lindenberg, S., Verhulst, F.C., and Ormel, J. (2009), Childhood limited versus persistent antisocial behavior: Why do some recover and others do not? *Journal of Early Adolescence, 29*, 718-745.
- Veldhuis, T.M. & Bakker, E. (2009) Muslims in the Netherlands: Tensions and Violent Conflicts. In: Emerson, M., (Ed.) *Ethno-religious Conflict in Europe: Typologies of Radicalisation in Europe's Muslim Communities*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Veldhuis, T.M. & Staun, J. (2009). *Islamist radicalisation: A root cause model* (Clingendael Security Paper no. 12). The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Vidino, L. (2006). The danger of homegrown terrorism in Scandinavia. *Terrorism Monitor*, vol 4. Is. 20.
- Visher, C., Debus, S., & Yahner, J. (2008). *Employment after prison: A longitudinal study of releasees in three states*. Washington, DC: Urban Institute.
- Visser, P.S., Bizer, G.Y. & Krosnick, J.A. (2006). Exploring the latent structure of strength related attitude attributes. In M.P. Zanna (Ed.). *Advances in experimental social psychology, 38*: 1-67. New York: Academic Press.
- Wijziging Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing van gedetineerden. *Staatscourant*, 18 september 2006, nr. 181.
- Williams, K.D. (2007). Ostracism. *Annual Review of Psychology, 58*, 425-452.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. J.P. van der Leun - Hoogleraar Criminologie aan de Universiteit Leiden.

Leden

Mr. Dr. J. uit Beijerse, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dr. A.A. van den Hurk, Ministerie van Veiligheid en Justitie / DJI

Drs. C.S. van Nassau, WODC

Drs. B.J. Nieuwenhof, Ministerie van Veiligheid en Justitie / DJI

Mr. M.S. Pont Msc, Ministerie van Veiligheid en Justitie / DSP

Dr. C.J. de Poot, WODC

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

| Naam | Instelling ² | Datum |
|--|---------------------------------|------------|
| 2 vertegenwoordigers | AIVD | 03-03-2010 |
| Afdelingshoofd TA | P.I. Vuht | 23-03-2010 |
| Afdelingshoofd TA (voormalig) | P.I. Vught | 07-04-2010 |
| Beleidsadviseur Directie Sanctie en Preventiebeleid | Minjus | 15-03-2010 |
| Senior Beleidsmedewerker | NCTb | 19-03-2010 |
| Coördinator / plv hoofd juridische zaken | DJI | 25-03-2010 |
| Nationaal Coördinator (voormalig) | NCTb | 08-03-2010 |
| Diverse BSD'ers | P.I. Vught | Divers |
| Diverse PIW'ers | P.I. Vught | Divers |
| Hoofd BSF / selectiefunctionaris (voormalig) | Bureau Selectie-functionarissen | 16-03-2010 |
| Hoofd GRIP | KLPD | 27-04-2010 |
| Hoofd Individuele Zaken Gevangeniswezen | DJI | 16-03-2010 |
| Hoogleraar terrorisme en contraterrorisme | Universiteit Utrecht | 12-04-2010 |
| Lid sectie gevangeniswezen | RSJ | 10-03-2010 |
| Plv directeur Sector Gevangeniswezen (voormalig) | DJI | 16-03-2010 |
| Programmamanager | DJI | 13-04-2010 |
| Secretaris sectie gevangeniswezen | RSJ | 10-03-2010 |
| Senior jurist Sectordirectie Gevangeniswezen (voormalig) | DJI | 16-03-2010 |
| Strategisch Analist - Directie Kennis & Analyse | NCTb | 19-03-2010 |
| Unitdirecteur (voormalig) | P.I. Vught | 23-03-2010 |
| Universitair Hoofddocent Sociale Psychologie | UvA | 02-03-2010 |
| Vestigingsdirecteur | P.I. Vught | 23-02-2010 |
| Vestigingsdirecteur | P.I. De Schie | 19-05-2010 |
| Vestigingsdirecteur (voormalig) | P.I. Vught | 19-03-2010 |
| Voorzitter Commissie van Toezicht | P.I. Vught | 22-03-2010 |

² Instelling en functie waarin de geïnterviewde betrokken is (geweest) bij de Terroristenafdeling.

Bijlage 3 Resultaten vragenlijsten

Figuur 7. Demografische gegevens

| | VMBO-Scholieren | Studenten | Gedetineerden |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Aantal respondenten (N) | 46 | 106 | 117 |
| Leeftijd | | | |
| <i>Minimum</i> | 14 | 18 | 18 |
| <i>Maximum</i> | 19 | 50 | 60 |
| <i>Gemiddeld</i> | 14.79 (SD 2.33) | 20.91 (SD 4.22) | 32.36 (SD 10.66) |
| Geslacht | | | |
| <i>Man</i> | 19 (41.3 %) | 24 (22.6 %) | 117 (100 %) |
| <i>Vrouw</i> | 27 (58.7 %) | 82 (77.4 %) | -- |
| Religie | | | |
| <i>Christelijk</i> | 7 (15.2 %) | 24 (22.6 %) | 40 (43,2 %) |
| <i>Moslim</i> | 9 (19.6 %) | -- | 30 (25.6 %) |
| <i>Joods</i> | -- | -- | 2 (1.7 %) |
| <i>Anders</i> | -- | 10 (9.5 %) | 4 (3.4 %) |
| <i>Geen religie</i> | 30 (65.2 %) | 72 (67.9 %) | 41 (35.0 %) |

Methoden en Analysen

In de vragenlijsten werden respondenten gevraagd naar hun opvattingen over drie verschillende gedetineerden, die ieder in een ander regime verbleven maar verder op alle kenmerken gelijk waren. De eerste gedetineerde moest naar de EBI, de tweede gedetineerde naar de terroristenafdeling, en de derde gedetineerde werd geplaatst in een reguliere gevangenis. De respondenten kregen uitspraken over deze gedetineerden voorgelegd waarna hen werd gevraagd op een antwoordschaal aan te geven in hoeverre zij het helemaal oneens (antwoordmogelijkheid 1) of helemaal eens (antwoordmogelijkheid 7) waren met de uitspraak.

Om de data te analyseren is in het statistische programma SPSS gebruik gemaakt van 'Repeated Measures', waarmee per respondent kan worden onderzocht in hoeverre zijn/haar opvattingen over de drie gedetineerden van elkaar verschillen. Zo kan worden bekeken of de opvattingen van de respondenten over de gedetineerde op de terroristenafdeling significant afwijkt van hun opvattingen over de gedetineerde in de EBI en de reguliere afdeling.

Figuur 8. Opvattingen over (gedetineerden in) drie verschillende detentieregimes.

N.B. Binnen iedere rij verschillen de gemiddelden met afwijkende superscripten ^(a, b, c) significant van elkaar bij ($p < 0.5$).

| | | Extra Beveiligde Inrichting (EBI) | Terroristenafdeling (TA) | Reguliere afdeling |
|---|------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 1. Ik denk dat deze men een gevaar is voor de samenleving | <i>VMBO-scholieren</i> | 5.89 ^a | 6.04 ^a | 4.37 ^b |
| | <i>Studenten</i> | 5.61 ^a | 5.90 ^b | 4.81 ^c |
| | <i>Gedetineerden</i> | 4.60 ^a | 5.13 ^b | 3.60 ^c |
| 2. Ik denk dat deze man na zijn vrijlating opnieuw een misdrijf pleegt | <i>VMBO-scholieren</i> | 5.33 ^a | 5.88 ^a | 3.80 ^b |
| | <i>Studenten</i> | 5.53 ^a | 5.63 ^a | 4.50 ^b |
| | <i>Gedetineerden</i> | 4.35 ^a | 5.02 ^b | 3.75 ^c |
| 3. Ik denk dat deze man moslim is | <i>VMBO-scholieren</i> | 3.83 ^a | 5.09 ^b | 3.67 ^a |
| | <i>Studenten</i> | 3.81 ^a | 5.27 ^b | 3.52 ^c |
| | <i>Gedetineerden</i> | 3.29 ^a | 4.57 ^b | 3.13 ^a |
| 4. Ik heb respect voor deze man | <i>VMBO-scholieren</i> | 1.11 ^a | 1.02 ^a | 1.54 ^b • |
| | <i>Studenten</i> | -- | -- | -- |
| | <i>Gedetineerden</i> | 3.00 ^a | 2.49 ^b | 3.13 ^a |
| 5. Deze man richt veel schade aan in de samenleving | <i>VMBO-scholieren</i> | -- | -- | -- |
| | <i>Studenten</i> | -- | -- | -- |
| | <i>Gedetineerden</i> | 4.54 ^a | 5.55 ^b | 4.02 ^c |
| 6. Ik zou deze man wel eens willen ontmoeten | <i>VMBO-scholieren</i> | 2.46 ^a | 2.13 ^a | 3.22 ^b |
| | <i>Studenten</i> | 3.26 ^a | 2.99 ^b | 3.46 ^{ac} |
| | <i>Gedetineerden</i> | -- | -- | -- |

| | | | | |
|--|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 7. Ik zou bang zijn als ik deze man op straat zou tegenkomen | <i>VMBO-scholieren</i> | 4.87 ^a | 5.17 ^a | 3.80 ^b |
| | <i>Studenten</i> | 5.21 ^a | 5.41 ^b | 4.48 ^c |
| | <i>Gedetineerden</i> | 3.07 ^a | 3.34 ^b | 2.56 ^c |
| 8. Ik denk dat de Nederlandse samenleving deze man niet accepteert | <i>VMBO-scholieren</i> | 4.76 ^a | 5.59 ^b | 3.65 ^a |
| | <i>Studenten</i> | 5.44 ^a | 5.92 ^a | 4.64 ^b |
| | <i>Gedetineerden</i> | 5.05 ^a | 6.01 ^b | 4.52 ^c |
| 9. Het maakt mij boos hoe deze man wordt behandeld | <i>VMBO-scholieren</i> | 2.00 ^a | 2.13 ^a | 2.28 ^a |
| | <i>Studenten</i> | 2.41 ^a | 2.38 ^a | 2.46 ^a |
| | <i>Gedetineerden</i> | 4.10 ^a | 3.78 ^b | 4.21 ^a |
| 10. Ik denk dat dit regime rechtvaardig is voor deze man | <i>VMBO-scholieren</i> | 4.17 ^a | 4.09 ^a | 5.26 ^b |
| | <i>Studenten</i> | 5.28 ^a | 5.39 ^a | 5.05 ^b |
| | <i>Gedetineerden</i> | 3.77 ^a | 4.20 ^b | 3.37 ^c |
| 11. Ik denk dat de overheid bewust probeert deze gedetineerden te kleineren | <i>VMBO-scholieren</i> | 4.00 ^a | 4.40 ^b | 3.24 ^c |
| | <i>Studenten</i> | 3.23 ^a | 3.55 ^b | 2.95 ^a |
| | <i>Gedetineerden</i> | 5.52 ^a | 5.50 ^a | 5.09 ^b |
| 12. Ik denk dat dit regime vernederend is voor de gedetineerden | <i>VMBO-scholieren</i> | 4.16 ^a | 4.09 ^a | 2.89 ^b |
| | <i>Studenten</i> | 3.73 ^a | 3.71 ^a | 3.36 ^b |
| | <i>Gedetineerden</i> | 5.25 ^a | 4.94 ^b | 4.65 ^b |
| 13. Dit regime bezorgt de gedetineerden een slechte naam | <i>VMBO-scholieren</i> | 5.80 ^a | 6.29 ^b | 4.02 ^c |
| | <i>Studenten</i> | 4.61 ^a | 4.85 ^b | 4.17 ^c |
| | <i>Gedetineerden</i> | 5.29 ^a | 5.28 ^a | 4.35 ^b |

• Verschil met EBI $p = 0.6$

