



Aan de demissionair minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 14 februari 2024

E-mail advies@rsj.nl

Ons kenmerk

5100434

Advies Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en de voorwaarden voor plaatsing

Geachte heer Weerwind,

Op 14 december 2023 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) het verzoek om te adviseren over de voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: Rspog) in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en voorwaarden voor plaatsing.

Het voorstel ziet op de toevoeging van twee nieuwe artikelen en de wijziging van twee reeds bestaande artikelen. Hiermee wordt beoogd de afdeling voor intensief toezicht (hierna: AIT) wettelijk te regelen. Ook de plaatsingscriteria worden hiermee wettelijk vastgelegd. De voorgenomen wijziging van de Rspog en de toelichting hierop zijn als bijlage aan dit advies toegevoegd.¹

In dit advies wordt de voorgelegde wijziging van de Rspog behandeld. Echter, voordat inhoudelijk op de wijziging wordt ingegaan, wordt een opmerking vooraf gemaakt en wordt een korte geschiedenis van wijzigingen van wet- en regelgeving en bijbehorende RSJ-adviezen gegeven om zo de positie van de RSJ op dit onderwerp te verduidelijken.

¹ Bijlage I.

1. Opmerking vooraf

Het is de RSJ bekend dat de Rspog na de voorgestelde aanpassing nog meerdere wijzigingen zal ondergaan en dat ook andere regelingen dan wel wetten op bepaalde punten worden herzien. Op dit moment is echter slechts onderhavige wijziging aan de RSJ voorgelegd. De RSJ heeft hierdoor geen goed beeld van de consequenties die deze wijziging met zich meebrengt. Zo is onbekend wat deze betekent voor de huidige populatie gedetineerden die nu op een AIT verblijft. Ook wordt niet duidelijk hoe het regime eruit komt te zien, omdat dit in de productspecificatie wordt beschreven en deze de RSJ (nog) niet bekend is.

2. Aanleiding en geschiedenis wijzigingen

De voorgenomen wijziging beoogt de afdelingen voor intensief toezicht in de wet op te nemen en de hiervoor geldende plaatsingscriteria en rechtswaarborgen wettelijk te regelen. Deze wijziging volgt op eerdere wijzigingen van de Rspog² en de Penitentiaire beginselenwet³ (hierna: Pbw) en past in het nieuwe beleid ten aanzien van de steeds harder wordende en nietsontziende (drugs)criminaliteit waarmee de Nederlandse samenleving de laatste jaren wordt geconfronteerd. Zoals de RSJ in eerdere adviezen reeds stelde, erkent de RSJ de noodzaak om ter bescherming van de samenleving aan bepaalde gedetineerden tijdelijk extra en ingrijpende maatregelen te kunnen opleggen.⁴ Echter, evenals de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS) is de RSJ van mening dat een inmenging in rechten - óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid - zorgvuldig dient te worden afgewogen, waarbij moet worden voldaan aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook vanuit de penitentiaire beginselen bezien.⁵

In het voorstel tot wijziging van de Pbw is de bevelsbevoegdheid van de minister gecreëerd om tegen bepaalde gedetineerden in de extra beveiligde inrichting (hierna: EBI) of op een AIT ingrijpende maatregelen te kunnen nemen.⁶ Ook wordt voorgesteld dat visueel toezicht wordt gehouden op het contact tussen een gedetineerde op een AIT dan wel in de EBI en diens raadsman.⁷ De RSJ adviseerde hierover om de bevelsbevoegdheid slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toe te passen en de toepassing ervan te beperken tot gedetineerden in de EBI. De toepassing van het visueel toezicht moet volgens de RSJ worden beperkt tot gedetineerden die op de c- of d-grond van

² Regeling van de minister voor Rechtsbescherming van 7 december 2022, nr. 4354696, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de wijziging van de regeling inzake de plaatsing in de extra beveiligde inrichting en de herbeoordeling hiervan en het uitsluiten van gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico van regionale plaatsing.

³ *Kamerstukken II 2022/23, 363722, nr. 2, Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.*

⁴ RSJ, *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI*, Den Haag: RSJ 2022 en RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023.

⁵ RSJ, *Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief*, Den Haag: RSJ 2023 en Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2023, *Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 4.*

⁶ Art. 40b (nieuw) Pbw.

⁷ Art. 38 lid 7 (nieuw) Pbw.



artikel 6 van de Rspog in de EBI zijn geplaatst.⁸ De RSJ stelde dat de overtuiging van de minister dat terughoudend gebruik wordt gemaakt van de bevelsbevoegdheid wordt afgezwakt als ook gedetineerden op een AIT vergaande beperkingen opgelegd kunnen krijgen. Daarnaast mag worden verwacht dat als van een gedetineerde een zodanige dreiging uitgaat dat vergaande beperkingen en visueel toezicht op het contact met raadslieden noodzakelijk zijn, deze gedetineerde reeds in de EBI verblijft.⁹ Het tweede bezwaar van de RSJ tegen genoemde wijzigingen van de Pbw was dat de AIT geen wettelijke grondslag en plaatsingscriteria kent. De RSJ adviseerde hierop om de maatregelen niet ten aanzien van gedetineerden op een AIT van toepassing te laten zijn. Daarnaast adviseerde de RSJ in het advies *Toenemende beveiliging in breder perspectief* de plaatsingscriteria ten aanzien van de AIT wettelijk vast te leggen en hierbij ook de mogelijkheden voor resocialisatie te beschrijven.¹⁰

PI-directeuren hebben enkele jaren geleden een AIT als interne differentiatie binnen hun inrichting opgenomen voor gedetineerden die volgens de desbetreffende directeur intensief toezicht binnen het reguliere beveiligingsniveau nodig hadden. De minister stelt in onderhavige wijziging voor, overeenkomstig de beleidsreactie op het advies *Toenemende beveiliging in breder perspectief*, de AIT als externe differentiatie te regelen en de plaatsingscriteria en -procedure wettelijk vast te leggen.¹¹ Vanwege het door de minister ingeschatte hoge (vlucht)risico dat van een desbetreffende gedetineerde uitgaat, zal de AIT een afdeling voor bijzondere opvang worden met intensief toezicht.¹² Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is het wettelijk vastleggen een positieve ontwikkeling: gedetineerden weten immers beter waar zij aan toe zijn.

Op 2 februari 2024 heeft de minister de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over aanpassingen van het detentielandschap voor hoogrisico-gedetineerden.¹³ Daarbij gaat hij ook in op de AIT, waar vanuit veiligheidsperspectief gedetineerden worden geplaatst op wie extra toezicht wenselijk is. De minister heeft aangekondigd later dit jaar een 'landkaart' te presenteren van het beoogde detentielandschap voor hoogrisico-gedetineerden. De RSJ is thans niet bekend met de inhoud van zogenoemde landkaart.

3. Inhoud van de wijziging Rspog

De minister stelt in zijn toelichting op onderhavige wijziging dat voor plaatsing op een AIT voornamelijk gedetineerden in aanmerking komen die ernstig ontwrichtend of ondermijnend gedrag vertonen of een aanzienlijke positie hebben binnen een criminele machtsstructuur en daarbij een hoog risico vormen op ongeoorloofd contact met de buitenwereld en voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Deze factoren maken dat

⁸ RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023 en RSJ, *Advies conceptbesluit wijziging Penitentiaire maatregel en Besluit politiegegevens*, Den Haag: RSJ 2023.

⁹ RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023.

¹⁰ RSJ, *Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief*, Den Haag: RSJ 2023, p. 12.

¹¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 24587, nr. 902.

¹² *Kamerstukken II 2023/24*, 24587, nr. 929.

¹³ *Kamerstukken II 2023/24*, 24587, nr. 929.

intensief toezicht nodig is en een verblijf op een reguliere afdeling niet passend is.¹⁴ De RSJ maakt uit deze toelichting en uit de geformuleerde plaatsingscriteria op dat voor plaatsing op een AIT het risico dat van de gedetineerde uitgaat centraal staat.

3.1 Artikel 13 Rspog

Met de wijziging wordt een nieuw artikel aan de Rspog toegevoegd, te weten artikel 13. In dit artikel zijn de gronden voor plaatsing van gedetineerden op een AIT neergelegd. Op een AIT kunnen gedetineerden worden geplaatst van wie ofwel een hoog vluchtgevaar of een hoog risico op voortgezet crimineel handelen of een hoog risico op aanhoudende ongeoorloofde contacten met de buitenwereld uitgaat.¹⁵

Plaatsingscriteria

De gronden voor plaatsing op een AIT komen in grote mate overeen met de a-, b- en c-gronden voor plaatsing in de EBI.¹⁶ Het grootste verschil is dat het in het geval van de EBI dient te gaan om een 'extreem hoog risico' en voor plaatsing op een AIT om een 'hoog risico'. Deze plaatsingscriteria zijn volgens de RSJ in de praktijk niet voldoende onderscheidend. De onduidelijkheid zit vooral in de toepassing van de criteria die gelden voor de EBI en die voor de AIT, omdat in concrete gevallen niet altijd helder zal zijn of sprake is van een *extreem hoog risico* of een *hoog risico*. Verder wordt uit de toelichting niet duidelijk wat de ondergrens is voor plaatsing op een AIT. Ten aanzien van het onder b genoemde plaatsingscriterium geldt bovendien nog het volgende. Zoals dit nu is geformuleerd, kan ieder vermoeden van enige vorm van voortgezet crimineel handelen in detentie leiden tot plaatsing op een AIT. In de toelichting wordt dit niet beperkt tot levensbedreigend of zeer ernstig voortgezet crimineel handelen in detentie (bijvoorbeeld met gevaar voor (de gezondheid van) personen). De RSJ is dan ook van oordeel dat het criterium voor de b-grond thans te ruim is geformuleerd en dat nadere specificering nodig is om willekeur te voorkomen.

Plaats AIT in de Rspog – bijzondere opvang

In de Nota naar aanleiding van het verslag benoemt de minister enerzijds dat de beperking van de contactmogelijkheden en het intensieve toezicht daarop niet per definitie een verhoging van het (fysieke) beveiligingsniveau tot gevolg hoeven te hebben en anderzijds benoemt hij in zijn brief van 2 februari 2024 zijn ambitie dat in de toekomst alle AIT's aan het niveau van een uitgebreid beveiligde inrichting ex artikel 13 van de Pbw voldoen.¹⁷ De AIT wordt in het voorstel echter niet geregeld als uitgebreid beveiligde inrichting ex artikel 13 van de Pbw, maar als bijzondere opvang ex artikel 14 van de Pbw. Bijzondere opvang is volgens artikel 14, tweede lid, van de Pbw bedoeld voor gedetineerden op wie intensiever toezicht moet worden gehouden vanwege de leeftijd, de persoonlijkheid, de lichamelijke of de geestelijke gezondheidstoestand, de geneeskundige

¹⁴ Toelichting op de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en voorwaarden voor plaatsing, p. 1.

¹⁵ Art. 13 Rspog.

¹⁶ Art. 6 lid 1 subs a-c Rspog.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36372, nr. 7, nota naar aanleiding van het verslag, p. 26 en 27; en Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 929, p. 3.



behandeling alsmede het delict waarvoor zij zijn gedetineerd. De hier genoemde criteria lijken niet te zijn bedoeld voor gedetineerden met een hoog risicoprofiel. De minister heeft in dit kader op 6 juni 2023 een voorstel van wijziging van artikel 14, tweede lid, van de Pbw bij de Tweede Kamer ingediend waarbij de bijzondere opvang mede verband kan houden met de intensiteit van het toezicht dat op de gedetineerde noodzakelijk is.¹⁸ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 6 april 2023 overwogen dat de constructie waarbij de AIT wordt aangemerkt als bijzondere opvang voor gedetineerden niet goed lijkt aan te sluiten bij de wetssystematiek, aangezien de maatregelen bedoeld zijn voor de veiligheid en gekoppeld zijn aan de beveiligingsniveaus van artikel 13 van de Pbw.¹⁹ De RSJ sluit zich bij dit standpunt aan. Een complicerende factor bij het voorgaande is dat de wijziging van de Pbw thans in behandeling is in de Tweede Kamer, terwijl de Rspog al eerder in werking treedt.

De RSJ stelt vast dat de AIT op twee pijlers berust. Enerzijds gaat het om extra toezichtsmaatregelen en anderzijds om een verhoogd beveiligingsniveau. Uit de Rspog en de beschikbare stukken is het de RSJ niet duidelijk geworden waarom de AIT in de Rspog wordt aangemerkt als bijzondere opvang ex artikel 14 van de Pbw en niet als uitgebreid beveiligde inrichting zoals bedoeld in artikel 13, eerste lid, sub c, van de Pbw. De RSJ vindt de plaats van de AIT in de Rspog als bijzondere opvang niet logisch en voorsnog onvoldoende onderbouwd.

Bovendien zijn de forse beperkingen die met voornoemde wijziging van de Pbw op gedetineerden die op de AIT zijn geplaatst kunnen worden toegepast slechts te rechtvaardigen op grond van het gevaar dat deze gedetineerden met zich meebrengen.²⁰ Bij een dermate groot gevaar dat van hen uitgaat, ligt het voor de hand dat het beveiligingsniveau hoger is dan op een reguliere afdeling en dat de AIT dus een UBI wordt. De RSJ wordt in deze overtuiging gesterkt doordat de AIT wordt beoogd als uitstroommogelijkheid voor gedetineerden die uit de EBI komen. De stap vanuit de EBI naar een regulier beveiligde afdeling is erg groot, terwijl de stap van de EBI naar een UBI gemakkelijker kan worden gemaakt.²¹

De RSJ herhaalt zijn standpunt dat de AIT aan het beveiligingsniveau in de zin van artikel 13, eerste lid sub c, Pbw moet worden verbonden.

Afschaling en resocialisatie

Verder merkt de RSJ op dat de mogelijkheid tot afschalen van het beveiligingsniveau – indien een gedetineerde niet langer aan de voorwaarden van de EBI-plaatsing voldoet – van de EBI naar de AIT noch in de toelichting op de wijziging van de Rspog noch in de Rspog wordt beschreven. De minister benoemt in de Nota naar aanleiding van het verslag wel de mogelijkheid om van de EBI dan wel een AIT af te schalen naar een afdeling met

¹⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 363722, nr. 2, Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.*

¹⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 4.*

²⁰ *RSJ, Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, Den Haag: RSJ 2023.*

²¹ *RSJ, Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief, Den Haag: RSJ 2023.*



regulier beveiligingsniveau, maar geeft hieraan geen verdere invulling.²² Het verdient aanbeveling deze mogelijkheid en de bijhorende processen te beschrijven in de toelichting op de Rspog. Hierbij dient te worden opgemerkt dat – in tegenstelling tot wat de minister in zijn beleidsreactie schreef – in onderhavige wijziging van de Rspog ook geen resocialisatietraject vanuit een AIT wordt beschreven. Hoewel de vrijheidsbeneming op een AIT niet primair op resocialisatie is gericht, is het van groot belang dat juist deze gedetineerden niet zomaar in de maatschappij terugkeren.²³ De RSJ benadrukt dat, zeker in het geval van tijdelijke straffen, tijdig moet worden gewerkt aan een terugkeer in de maatschappij en dat geleidelijke afschaling van het beveiligingsniveau hiervan onderdeel dient te zijn.

2.2 Artikel 26c Rspog

De procedure voor plaatsing van gedetineerden op een AIT is vastgelegd in het voorgestelde nieuwe artikel 26c van de Rspog. De RSJ is verheugd te lezen dat de minister oog heeft voor de impact op de gedetineerde van plaatsing op een AIT en dat hij stelt dat de beslissing hiertoe met de grootste zorg tot stand moet komen.²⁴ Toch heeft de RSJ enkele opmerkingen over de voorgestelde plaatsingsprocedure.

Plaatsingstermijn

Uit artikel 26c, derde lid, van de gewijzigde Rspog blijkt dat de plaatsingstermijn voor plaatsing op een AIT twaalf maanden beslaat. Na de eerste termijn neemt de selectiefunctionaris telkens voor een nieuwe termijn van twaalf maanden ambtshalve een besluit omtrent de verlenging van de plaatsing op een AIT. Zoals de RSJ eerder al adviseerde ten aanzien van de plaatsingstermijn op de EBI van een jaar,²⁵ is de RSJ ook nu van oordeel dat de generieke bepaling tot plaatsing voor de duur van een jaar te lang is en te weinig ruimte laat voor maatwerk in het geval van de individuele gedetineerde. Daarnaast wordt met deze plaatsingstermijn voorbijgegaan aan het proportionaliteitsbeginsel en het noodzakelijkheidsvereiste. Verder biedt het stringente regime met zware beveiliging weinig tot geen ruimte aan een gedetineerde om aan te tonen dat hij niet langer een gevaar vormt of dat het vlucht- of maatschappelijk risico niet zodanig hoog is dat een langere plaatsing op een AIT gerechtvaardigd is. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van minimale beperkingen. Met het vaststellen van een termijn van *ten hoogste* twaalf maanden ontstaat daarentegen ruimte voor maatwerk en een individuele afweging.

Plaatsingsprocedure en selectieadviescommissie AIT en EBI

Voor een plaatsing in de EBI bestaat een selectieadviescommissie, zoals deze met onderhavige wijziging ook wordt voorgesteld voor de AIT. Ook de verdere regeling van plaatsing op een AIT is vrijwel gelijk aan die van plaatsing in de EBI. De criteria zijn objectief niet altijd onderscheidend met betrekking tot welke plaatsing is geboden en toch

²² Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 7, p. 13 en 15.

²³ RSJ, *Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief*, Den Haag: RSJ 2023, p. 11.

²⁴ Toelichting op de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en voorwaarden voor plaatsing, p. 1.

²⁵ RSJ, *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI*, Den Haag: RSJ 2022.



zijn er met artikel 26 en 26c van de Rspog twee separate regelingen met dus twee aparte selectieadviescommissies. In de toelichting staat vermeld dat de instelling van een selectieadviescommissie, waarin alle selecties voor één bepaalde categorie inrichtingen of afdelingen worden besproken, het mogelijk maakt een 'uniform selectiebeleid' te voeren met zicht op de ontwikkelingen van de doelgroep en capaciteit van de inrichtingen.²⁶

Om daadwerkelijk tot een uniform selectiebeleid te komen en de kans op arbitraire besluitvorming ten aanzien van de plaatsing van gedetineerden met een (extreem) hoog risico te voorkomen, adviseert de RSJ om over te gaan tot de instelling van één selectieadviescommissie voor de AIT en de EBI. Deze commissie dient een onderbouwd advies te geven over de plaatsing in een AIT en – als die plaatsing niet verantwoord wordt geacht – over de plaatsing in de EBI. Daarmee hoeft de selectiefunctaris slechts bij één selectieadviescommissie om advies te vragen wat de rechtseenheid en besluitvorming ten goede komt.

Om de plaatsingsprocedures nog verder te uniformeren, verdient het aanbeveling de AIT toe te voegen aan het reeds bestaande artikel 26 van de Rspog. Hiermee wordt volledig aangesloten bij de bestaande procedure voor plaatsing in de EBI en kan het nieuwe artikel 26c van de Rspog achterwege blijven. Hierdoor wordt het plaatsingsproces nog inzichtelijker en transparanter voor de gedetineerde. Dit doet recht aan het ingrijpende karakter van een plaatsing op een AIT dan wel in de EBI.

4. Opmerking buiten de voorgelegde wijziging

De RSJ merkt buiten de voorgelegde wijziging van de Rspog op dat de formulering van artikel 5 van de Rspog niet overeenkomt met de formulering van het voorgestelde artikel 13 van de Rspog. In dit nieuwe artikel wordt telkens gesproken over een *hoog* risico, terwijl het volgens artikel 5 dient te gaan om een *verhoogd* risico. De RSJ veronderstelt dat het een omissie betreft en adviseert artikel 5 van de Rspog in onderhavige wijziging mee te nemen en het woord *verhoogd* te vervangen door *hoog*.

5. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het voornoemde, komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

- Verduidelijk de plaatsingscriteria en expliciteer bij welke risico's plaatsing op een AIT geboden is;
- Verbind de AIT aan het uitgebreide beveiligingsniveau in de zin van artikel 13 van de Pbw en artikel 5 van de Rspog;
- Beschrijf de mogelijkheden binnen het proces van afschalen tussen de EBI, de AIT en normaal beveiligde afdelingen in het kader van resocialisatie;
- Hanteer een plaatsingstermijn van ten hoogste twaalf maanden en laat daarmee ruimte voor een individuele afweging en maatwerk;

²⁶ Toelichting op de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met toevoeging van de afdeling voor intensief toezicht waaronder de plaatsingscriteria en voorwaarden voor plaatsing, onderdeel B.

- Zoek volledige aansluiting bij de bestaande plaatsingsprocedure in de EBI ex artikel 26 van de Rspog of stel in elk geval één selectieadviescommissie voor zowel de EBI als de AIT in.

De RSJ is graag bereid dit advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de RSJ,



Han Moraal
Algemeen voorzitter

