

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 925

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2023

In het coalitieakkoord is een vergelijking aangekondigd van de omstandigheden in de extra beveiligde inrichting (EBI) in Vught en het Italiaanse gevangenisregime.¹ Op 27 juni jl. ontving uw Kamer het onderzoek «Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime».² Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit onderzoek is voor de Nederlandse context specifiek gericht op de EBI.

Ik ben de onderzoekers zeer erkentelijk voor hun gedegen en uitgebreide rapport, dat naast een zorgvuldige vergelijking van de regimes ook een reflectie bevat over de werking van deze regimes. Voor mij is de belangrijkste conclusie dat veel van de werkzame elementen van het Italiaanse regime reeds in Nederland zijn geïmplementeerd, of worden voorgesteld met het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, dat in de Tweede Kamer aanhangig is.³ De onderzoekers doen geen aanbevelingen tot het overnemen van bepaalde elementen uit het Italiaanse stelsel. Wel vragen de onderzoekers aandacht voor de onbekendheid van de werking, effecten en neveneffecten van de reeds ingevoerde en voorgestelde maatregelen. In Italië is veel geïnvesteerd in de intelligence functie: hierop zet Nederland ook belangrijke stappen met het inrichten van een Detentie Intelligence Unit (DIU). Het onderzoek geeft aanleiding tot vervolgonderzoek naar de Nederlandse «exit-strategie» voor deze doelgroep, rekening houdend met de gehardheid van deze criminelen en de veiligheidsrisico's die ook na detentie aanwezig zijn. Dit onderzoek moet rekening houden met de lessen uit Italië waar géén

¹ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Rijksoverheid.nl (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

² Kamerstukken II 2022/2023, 24 587, nr. 901.

³ Kamerstukken II 2022/2023, 36 372, nr. 2.

mogelijkheid is om stapsgewijs toe te werken naar terugkeer in de samenleving, waardoor een «exit-strategie» ontbreekt.

In deze brief schets ik eerst de inhoud van het WODC-onderzoek. Daarna geef ik hier, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, een inhoudelijke reactie op. Met deze beleidsreactie geef ik tevens invulling aan de motie van de leden Markuszower en Helder die het kabinet oproept om te onderzoeken of het Italiaanse artikel 41-bis van de wet op het gevangeniswezen ook in Nederland kan worden ingevoerd.⁴

Ik ga in deze brief ook in op enkele openstaande moties en toezeggingen op het onderwerp veiligheid en ondermijning in detentie.

Uitkomsten van het onderzoek

De onderzoekers hebben een analyse gemaakt van het Italiaanse 41-bis-detentieregime en de functie die dit regime vervult binnen het Italiaanse strafrecht. Daarnaast onderzocht men de werking in de praktijk en de verhouding tot het toepasselijke kader van rechtswaarborgen in nationaal en internationaal verband. Vervolgens is gekeken wat onderdelen zijn die het Nederlandse EBI-detentiestelsel zouden kunnen versterken in de aanpak van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. Het onderzoek is erop gericht de potentieel werkzame bestanddelen van dit regime in kaart te brengen.

Achtergrond en context van het 41-bis-regime

Het 41-bis-detentieregime kan door de Italiaanse Minister van Justitie worden toegepast wanneer een persoon wordt verdacht van of is veroordeeld voor bepaalde typen delicten. Hieronder valt in het bijzonder het leiding geven of deelnemen aan een maffiaorganisatie. Het doel van het regime is om het gedetineerden onmogelijk te maken om vanuit detentie criminele activiteiten voort te zetten en de banden tussen de gedetineerde en de organisatie te verbreken.

Het regime is aanvankelijk bedacht voor een beperkt aantal gedetineerden. Inmiddels is er sprake van een stabiel aantal van ongeveer 745 gedetineerden, waarmee de maximumcapaciteit bereikt is en er sprake is van een wachtlijst. De 41-bis-afdelingen worden beheerd door een mobiele eenheid van de penitentiaire politie, de Gruppo Operativo Mobile (GOM). De GOM is belast met bewaking, observatie en verplaatsing van gedetineerden, controle van inkomende en uitgaande correspondentie en controle op fysieke en telefonische gesprekken. De preventieve doelstelling van het regime, namelijk contacten tussen gedetineerden en maffiaorganisaties voorkomen, heeft tot gevolg dat er strikte beperkingen zijn opgelegd aan gedetineerden. Zo verblijven gedetineerden 21 uur per dag op cel. Communicatie met andere gedetineerden of met het personeel van de GOM is uit den boze. Er is sprake van één uur per maand bezoek van uitsluitend familieleden, achter glas en met volledige audiovisuele registratie. Als alternatief voor het bezoek mag één keer per maand tien minuten gebeld worden met familie; de familie moet daartoe gebruik maken van een telefoon in een daartoe aangewezen en afgesproken andere penitentiaire inrichting. Indien 41-bis gedetineerden in rechte moeten verschijnen, gebeurt dit standaard per beveiligde videoverbinding tussen de penitentiaire inrichting en de zittingszaal. Een gedetineerde mag zich laten bijstaan door maximaal twee raadslieden per zaak. Voor de raadsman geldt dat bezoek en telefonisch contact niet in aantal en duur zijn beperkt. Er vindt standaard visueel

⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 VI, nr. 43.

toezicht plaats bij het bezoek van een raadsman, met behulp van camera's. Om telefonisch contact te kunnen hebben met zijn cliënt moet de advocaat naar een aangewezen politiebureau of andere penitentiaire inrichting gaan.

In het Italiaanse gevangeniswezen is veel geïnvesteerd in het opzetten van een intelligencefunctie voor het houden van toezicht. Dit heeft ten doel het detecteren van voortgezet crimineel handelen en in algemene zin het monitoren van het gedrag en de contacten van gedetineerden. De penitentiaire politie wisselt deze informatie uit met alle politiediensten die zich bezighouden met het bestrijden van maffiaorganisaties in de Direzione Investigativa Antimafia (DIA). Hiermee krijgen opsporingsinstanties en autoriteiten binnen de gevangenis een zo volledig mogelijk beeld van zowel de activiteit van criminele organisaties als de rol die de 41-bis-gedetineerde al dan niet nog steeds binnen de organisatie vervult.

Plaatsing in het regime geschiedt voor een eerste periode van vier jaar met een verlenging die verloopt in termijnen van twee jaar. De onderzoekers geven aan dat deze verleningsbeslissing onderwerp is van (brede) kritiek; het is voor de gedetineerde zo goed als onmogelijk om aan het criterium voor opheffing van het 41-bis regime te voldoen. Daarvoor moet de betrokkene zelf bewijzen dat de organisatie niet meer werkzaam is, of dat hij daarmee geen contact meer heeft. Ook mogen er geen financiële relaties tussen zijn familie en de organisatie bestaan. De onderzoekers benoemen hier dat er geen «exit-strategie» voor handen is. In de praktijk kunnen gedetineerden slechts uit een 41-bis regime komen door overlijden, doordat de straf volledig is uitgezeten, door vrijspraak of doordat een gedetineerde gaat samenwerken met justitie. Er wordt niet stapsgewijs toegewerkt naar terugkeer in de samenleving.

Vergelijking met Nederlands beleid

De onderzoekers stellen vast dat sinds de aankondiging van onderhavig onderzoek al diverse elementen uit het 41-bis-regime zijn overgenomen in Nederland of onderdeel zijn van de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Het onderzoek geeft ook enkele elementen weer die niet in de Nederlandse context voorkomen of zijn voorgenomen. Het betreft:

- Eén penitentiaire instantie, een penitentiaire politie, waarin niet alleen de detentie-uitvoering maar ook consequent toezicht op de gedetineerden in hun gedrag en contacten is belegd. Het personeel rouleert elke zes á acht maanden naar een andere inrichting. Het onderzoek geeft daarbij aan dat een dergelijke organisatie in de Nederlandse context lastig is voor te stellen. De werkzaamheden hebben een inslag die niet passen bij de benadering van humane bejegening en relationele veiligheid zoals we dit in Nederland kennen. Daarnaast is roulatie van personeel in Nederland alleen al vanwege de beperkte schaal niet mogelijk.
- De investering in de intelligence functie. De verschillende onderdelen van de penitentiaire politie en de opsporingsdiensten zijn verbonden in een samenwerkingsverband (DIA) en wisselen daarin informatie uit.
- Het in beginsel gebruik maken van videoconferentie voor gevallen waarin 41-bis gedetineerden in rechte moeten verschijnen.

In het algemeen geven de onderzoekers aan dat in Nederland een «pas op de plaats» goed zou zijn, omdat er al veel ontwikkelingen in gang gezet zijn of aanstaande zijn. Over de werking van de huidige en voorgestelde Nederlandse maatregelen en effecten ervan, is op dit moment nog weinig bekend. Een belangrijke les uit Italië is dat hier geen zogenaamde

«exit-strategie» voor handen is. Gedetineerden kunnen heel moeilijk uit het 41-bis regime komen en resocialisatie activiteiten zijn niet aanwezig.

Daarbij beschrijven de onderzoekers dat een groot verschil tussen het Nederlandse detentiestelsel (inclusief EBI) en het Italiaanse regime is dat er in Italië géén mogelijkheden zijn tot maatwerk; het uitgangspunt in Italië is een stringente uitvoering met dezelfde beperkingen voor iedereen. Humane behandeling, relationele veiligheid, resocialisatie en de mogelijkheid van maatwerk tekenen het Nederlandse gevangeniswezen. De onderzoekers geven aan dat het Nederlandse beleid met zorg en ratio is vormgegeven, zonder onnodig inbreuk te maken op een humane detentie. Daarnaast geven de onderzoekers mee dat Nederland er goed aan doet het huidige en toekomstig beleid niet te gedetailleerd te maken en de uitvoerbaarheid ervan scherp voor ogen te houden.

Reactie op het onderzoek

Aanpak ondermijning tijdens detentie in Nederland

Sinds 2021 zijn de maatregelen in het tegengaan van ondermijning in detentie in een stroomversnelling gekomen. Voorbeelden hiervan zijn de bouw van de videoruimtes in de EBI, de komst van de Afdelingen Intensief Toezicht (AIT's) en de beperking van de communicatiemogelijkheden voor de EBI-gedetineerden. Daarnaast is, zoals hiervoor aangegeven, een wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) bij uw Kamer ingediend. Bij het treffen van nieuwe maatregelen in Nederland is ook naar het Italiaanse systeem gekeken. Belangrijk daarbij is de invoering van een grondslag voor de plaatsing in de EBI, namelijk uitsluitend op grond van de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk (de «d-grond»). Daarbij is ook de plaatsingsduur verlengd en zijn de mogelijkheden op het inzetten van videoverbindingen uitgebreid.

Het wetsvoorstel borduurt hierop voort met de bevelsbevoegdheid die ook kan worden ingezet, uitsluitend vanwege een verdenking van het leidinggeven van een criminele organisatie. Naast de generieke maatregelen die worden ingezet in de AIT's en de EBI maakt deze bevelsbevoegdheid het mogelijk om de maatregelen aan individuele gedetineerden nog verder te verzwaren.

Verder kunnen als maatregelen worden benoemd het visueel toezicht bij bezoek van de raadsman, de beperking van het aantal advocaten tot in beginsel twee en de verdere beperkingen in verband met bezoek en telefonisch contact. Deze onderdelen zijn in de toepassing aangepast naar de Nederlandse context. Deze maatregelen komen onder andere voort uit de motie van het lid Ellian over het begrenzen van het aantal advocaten dat vertrouwelijk kan communiceren.⁵ Op enkele onderdelen is het Nederlandse regime strikter dan in Italië: zo mag in de EBI voor de c- en d-grond gelijktijdig maximaal één familielid aanwezig zijn, tenzij het een kind of twee kinderen onder de veertien jaar betreft. In Italië gaat het om drie familieleden en mag fysiek contact met een (klein) kind onder de leeftijd van 12 jaar plaatsvinden. Ook is er in de EBI een restrictie op de voertaal van gesprekken met bezoek die er in Italië niet is.

De Italiaanse context kenmerkt zich door plaatsing in een strikt generiek regime van aanzienlijk grotere schaal dan we in Nederland kennen. In Nederland is de plaatsing te allen tijde het resultaat van een individuele afweging en van tijdelijke aard. Deze werkwijze past in de Nederlandse context van humaan detentiebeleid en relationele veiligheid. Ook de in het

⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 24 587, nr. 868.

wetsvoorstel geregelde bevelsbevoegdheid gaat uit van een individuele beslissing. Hierbij kunnen maatregelen ook op individueel niveau verder worden aangescherpt of afgeschaald door middel van maatwerk. Na plaatsing in EBI of AIT gaan als gevolg daarvan enkele maatregelen generiek gelden, namelijk visueel toezicht op gesprek gedetineerde en rechtsbijstandverlener, een maximumaantal advocaten van twee (met de mogelijkheid om meer rechtsbijstandverleners toe te staan als een ander specialisme dan strafrecht nodig is) en locatie-gebonden bellen (behalve met de rechtsbijstandverlener, tenzij een bevel is uitgevaardigd). In aanvulling daarop kunnen met het wetsvoorstel specifieke maatregelen kunnen worden getroffen via een bevelsbevoegdheid van de Minister voor Rechtsbescherming. Het bevel is erop gericht de contactmogelijkheden van de gedetineerde met de buitenwereld tot een minimum te beperken. Het wetsvoorstel maakt het zo beter mogelijk om voortgezet handelen in detentie tegen te gaan.

Elementen uit 41-bis-regime ten behoeve van de Nederlandse praktijk

De onderzoekers geven aan dat er enkele specifieke onderdelen in de Italiaanse context zijn aangetroffen die niet van toepassing zijn in de Nederlandse context. Het onderzoek heeft niet geresulteerd in specifieke aanbevelingen voor het Nederlandse stelsel. Ik ga kort in op de door de onderzoekers genoemde onderdelen en hoe ik deze weeg in de Nederlandse context.

Ten eerste is in Italië sprake van één penitentiaire instantie waarbij ook opsporingsbevoegdheden belegd zijn. Zoals de onderzoekers beschrijven zijn deze taken in Nederland gescheiden in de verantwoordelijkheden van het openbaar ministerie respectievelijk de DJI. Hoewel ik geen aanleiding zie deze verantwoordelijkheidsverdeling fundamenteel te wijzigen, zie ik wel kansen om nog intensiever dan nu het geval is samen te werken. Daarbij kom ik op het volgende punt, namelijk de inlichtingenfunctie. De onderzoekers geven aan dat dit een element uit de Italiaanse context is dat kan worden overgenomen. Inmiddels zijn hier al belangrijke stappen op gezet. Zoals ik aangegeven heb in de voortgangsbrief aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting van 26 mei jl. (Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 418) is het de gezamenlijke ambitie van DJI, OM en politie om te komen tot een Detentie Intelligence Unit (DIU). In het Commissiedebat gevangeniswezen/tbs van 4 juli jl. (Kamerstuk 24 587, nr. 918) deed ik ook de toezegging uw Kamer nader te informeren over dit punt. In de volgende paragraaf kom ik hier uitgebreider op terug.

De onderzoekers benoemen dat gedetineerden die geplaatst zijn in het 41-bis-detentieregime en in rechte moeten verschijnen dit altijd met videoconferentie doen. Deze ervaringen in Italië zijn reeds benut in het mogelijk maken van videooverhoor in Vught, waar een hoogwaardige videovoorziening met de hoog-beveiligde zittingslocaties gerealiseerd wordt. Het Besluit videoconferentie is hierop aangepast: de rechter kan ook zonder instemming van de verdachte of diens raadsman beslissen om videoconferentie te gebruiken bij ernstige veiligheidsrisico's tijdens het vervoer van en naar de zitting. Nog dit jaar kunnen de eerste gedetineerden vanuit de EBI op deze manier deelnemen aan onderdelen van hun rechtszaak. Daarnaast wordt gefaciliteerd dat verhoren met de rechter-commissaris in Vught gehouden kunnen worden en zijn de voorbereidingen van een zittingszaal in de PI Vught in volle gang. Ingebruikname van de zittingszaal staat gepland voor begin 2025.

De door uw Kamer aangenomen motie van de leden Markuszower en Helder van 18 februari 2022 roept op om te onderzoeken of het Italiaanse

artikel 41-bis van de wet op het gevangeniswezen ook in Nederland kan worden ingevoerd. Zoals ik in mijn brief van 29 maart jl. (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 140) heb aangegeven zag ik deze motie als ondersteuning van het voornemen om het EBI-regime en het Italiaanse gevangenisregime te vergelijken en het onderzoek dat nu is opgeleverd. Op basis van de conclusies van de onderzoekers constateer ik dat de elementen uit het Italiaanse regime die interessant en toepasbaar zijn in de Nederlandse context inmiddels zijn geïmplementeerd, dan wel zijn opgenomen in de voorgestelde wijziging van de Pbw. De onderzoekers schetsen daarbij de verschillende contexten van het Nederlandse en Italiaanse regime. Op enkele punten vraagt het onderzoek om nadere opvolging, daarop ga ik in de volgende paragraaf in.

Opvolging van het onderzoek

De bevindingen van het onderzoek over de opzet en toepassing van het Italiaanse regime en genoemde knelpunten zijn handzaam in de verdere beleidsontwikkeling. Op enkele specifieke punten geeft het onderzoek ook concreet aanleiding tot vervolgstappen, namelijk omtrent de ontwikkeling van de DIU, de monitoring van de effecten van het huidig pakket aan maatregelen in Nederland en een vervolgonderzoek over de resocialisatiemogelijkheden van deze doelgroep.

Detentie Intelligence Unit (DIU)

De Italiaanse context laat goed zien wat het belang is van een goede inlichtingenfunctie in het detentiedomein. Inmiddels beschikken alle inrichtingen over een Bureau Inlichtingen en Veiligheid (BIV), dat de informatiepositie van DJI ten aanzien van de gedetineerden verbetert. Het BIV is het centrale punt in de inrichting waar signalen en informatie rondom veiligheid en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) bij elkaar wordt gebracht. Daarnaast hebben OM, politie en DJI in Nederland zoals gezegd de ambitie om te komen tot een samenwerkingsverband dat zich richt op de gezamenlijke analyse en uitwisseling van data en informatierapportages ten behoeve van een effectievere uitvoering van de verschillende taken van deze organisaties. Optimale informatie-uitwisseling tussen DJI, politie en OM is van cruciaal belang op het gebied van detentie en veiligheid. Om tot goed onderbouwde beslissingen te komen is van belang dat iedere ketenpartner een volledige informatiepositie heeft. Bovendien draagt een betere informatiepositie bij aan het tegengaan van criminele activiteiten binnen en buiten detentie. De beschikbare informatie wordt op dit moment niet structureel gezamenlijk geanalyseerd en gedeeld.

De ketenpartners werken toe naar een situatie waarin beslissingen op het gebied van detentie en veiligheid worden genomen op grond van alle beschikbare relevante informatie bij alle betrokken ketenpartners. Die informatie moet zorgvuldig bij elkaar worden gebracht en gezamenlijk worden geanalyseerd en opgewerkt tot informatieproducten. Deze informatieproducten kunnen vervolgens terug worden gegeven aan (deelorganisaties van) de betrokken ketenpartners, zodat zij meer gefundeerd beslissingen kunnen nemen op het gebied van detentie en veiligheid. De afgelopen periode hebben de ketenpartners intensief samen opgetrokken om te identificeren welke informatieproducten dit zijn en welke wettelijke grondslag bestaat om deze informatie te mogen delen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over informatie met betrekking tot veilige plaatsing in het juiste regime en het monitoren van (toezichts)maatregelen tijdens detentie. De komende periode wordt nader uitgewerkt welke consequenties de DIU zal hebben op de verdere werkprocessen van de betrokken ketenpartners en aan welke randvoorwaarden moet worden

voldaan. Hier zal een impactanalyse per betrokken organisatie voor moeten worden gemaakt. Bij de verdere ontwikkeling van de DIU worden de lessen uit het onderzoek naar het 41-bis-regime waar mogelijk betrokken. Ik zal u in de Voortgangsbrief «Aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting» periodiek informeren over de voortgang van de DIU.

Op dit moment is het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) verantwoordelijk voor het proces van informatie-uitwisseling tussen DJI, politie en OM. Het GRIP geeft signalen vanuit de ene ketenpartner door aan de andere ketenpartner voor een goede opvolging. Het GRIP beschikt echter niet over analysecapaciteit om dergelijke signalen te duiden en te verrijken en op basis hiervan analyses door te zetten ten behoeve van effectieve uitvoering van taken bij andere ketenpartners. De ontwikkeling, verkenning en uiteindelijke realisatie van de DIU zal functioneel verbonden zijn met of een aanvulling vormen op het huidige GRIP.

Monitoring huidig pakket aan maatregelen

Sinds 2021 is in een stroomversnelling beleid en wetgeving tot stand gekomen om de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie het hoofd te bieden. Op dit moment ligt het niet voor de hand om nieuwe maatregelen voor te stellen die voortkomen uit het Italiaanse voorbeeld. Het pakket aan verscherpte maatregelen en beperkingen dat de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet bevat dient immers eerst te worden geïmplementeerd en zijn beslag te krijgen in de uitvoeringspraktijk. Deze maatregelen hebben grote consequenties voor de uitvoering, met name bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Ik sluit echter niet uit dat aanvullende maatregelen in de toekomst noodzakelijk zijn. De voortdurende strijd tegen de georganiseerde criminaliteit plaatst ons immers steeds voor nieuwe uitdagingen en vraagstukken. Maar zoals de onderzoekers aangeven is het van belang om de werking van de huidige en voorgenomen maatregelen goed te monitoren om zo een gegronde conclusie te kunnen trekken over de vraag of de maatregelen afdoende zijn. In de voorgestelde wijziging van de Pbw is tevens een evaluatiebepaling opgenomen van drie jaar, waarbij uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets wordt uitgevoerd. De komende periode wordt benut om gezamenlijk met ketenpartners en wetenschap te komen tot een plan om deze evaluatie goed in te richten en voor te bereiden. Op deze manier wordt vinger aan de pols te houden van de uitvoering van de maatregelen in de praktijk.

Vervolgonderzoek: «exit-strategie» voor deze doelgroep

Het Italiaanse 41-bis-regime kent nauwelijks mogelijkheden voor resocialisatie. Ik hecht eraan op te merken dat het onderzoek géén uitspraken doet over de langetermijneffecten van het regime op recidivecijfers of resocialisatie. Wel geeft het onderzoek aan dat zeker voor gedetineerden die zeer lange tijd in het 41-bis-regime verblijven de beperkingen fysieke en psychische gevolgen hebben, zoals problemen met zien en lopen, psychosociale en affectieve problemen en depressies. Dit onderstreept wat mij betreft de noodzaak van het maken van een individuele afweging ten aanzien van plaatsing in het regime en maatwerk in de toepassing van zeer beperkende maatregelen. Dit sluit ook aan bij het Nederlandse gevangenisbeleid dat humane bejegening en relationele veiligheid vooropstelt, ook in de extra beveiligde regimes. Zoals uit het onderzoek blijkt is een «exit-strategie» onontbeerlijk: het moet duidelijk zijn voor gedetineerden, slachtoffers, ketenpartners en de samenleving wat het perspectief is.

Uitgangspunt in Nederland is dat een gedetineerde vanuit de EBI kan worden geplaatst in een AIT, vervolgens naar een regulier beveiligd regime en uiteindelijk, na afdoende eigen inspanning voor resocialisatie, kan terugkeren in de samenleving. De uitvoeringspraktijk ziet echter voorbeelden van casuïstiek waarbij het de vraag is of plaatsing naar een lichter niveau, zoals van EBI naar AIT, vanuit een veiligheidsoogpunt ook op verantwoorde wijze plaats kan vinden. Met plaatsing in de EBI of AIT is de gelegenheid om criminele activiteit voort te zetten zoveel mogelijk weggenomen. Dit stelt ons voor een wezenlijk dilemma: het is immers het lastig op voorhand te taxeren in hoeverre een risico op voortgezet crimineel handelen materialiseert na verblijf in de EBI of op een AIT. Het is daarbij de vraag of hier een goed gefundeerde taxatie van te maken is en of de risico's bij deelname aan programma's gericht op resocialisatie voldoende kunnen worden beheerst.

Daarnaast is er een kleine groep zeer geharde criminelen waar het risico bij re-integratie zeer groot blijft. Ook na afloop van de gevangenisstraf beschikken zij over macht en middelen om ondermijnende criminaliteit voort te zetten.

Het is daarbij de vraag of een voor de samenleving veilige terugkeer voor deze doelgroep überhaupt haalbaar is. Dit stelt ons voor een tweede dilemma, dat de vraag oproept of het huidig instrumentarium aan taxatie-instrumenten tijdens detentie en toezicht-mogelijkheden na detentie toereikend is voor deze specifieke doelgroep. Ik heb het WODC daarom verzocht om nader onderzoek te doen naar deze twee dilemma's en daarbij rekenschap te geven van de lessen uit Italië. Ik kom in de volgende Voortgangsbrief «Aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting» terug op de opzet en planning van dit onderzoek.

Overige punten

Tot slot zijn er enkele andere onderwerpen waar ik uw Kamer in deze brief over wil informeren, namelijk de elektronische berichtenservice in detentie, de financiële transacties van gedetineerden, het Justitieel Complex Vlissingen en het Justitieel Complex Vught.

Elektronische berichtenservice in detentie

Zoals aangekondigd in mijn brief van 3 april jl. (Kamerstuk 24 587, nr. 894) heeft DJI onderzocht of en hoe een alternatieve elektronische berichtenservice in eigen beheer eruit kan zien. Daarbij is hun conclusie dat er géén alternatieve vorm van digitale berichtenservice zal worden aangeboden. De geboden functionaliteit van eMates is inmiddels meer dan een jaar niet meer beschikbaar en het beeld is dat het feitelijk niet gemist wordt. Met de invoering van het project «telefonie op cel» en het invoeren van beeldbellen zijn er voldoende andere mogelijkheden voor communicatie.⁶ Het verdient de voorkeur om deze voorzieningen waar mogelijk te verbeteren en uit te breiden boven het ontwikkelen of aanschaffen van een elektronische berichtenservice. Daarnaast is er op dit moment niet de capaciteit beschikbaar bij DJI om een nieuwe faciliteit te ontwikkelen en in beheer te nemen. Op de langere termijn zal worden gekeken naar de inzet van Artificial Intelligence (AI) om sneller en efficiënter de bulk aan berichtenverkeer met gedetineerden te controleren op signalen van voortgezet crimineel handelen, conform de motie van de leden Knops en Ellian (Kamerstuk 24 587, nr. 840).

⁶ Dit project is alleen van toepassing op reguliere afdelingen. Op de Extra Beveiligde Inrichting in Vught, de terroristenafdelingen en afdelingen Intensief Toezicht worden de maatregelen niet doorgevoerd.

Financiële transacties gedetineerden

Op 14 maart jl. heeft uw Kamer een motie van het lid Ellian aangenomen waarin is geconstateerd dat het doen van financiële transacties van en naar gedetineerden onvoldoende gereguleerd is. De motie verzocht te stoppen met financiële transacties via de MyTelio applicatie. Dit onderdeel van de motie is voltooid: de applicatie is niet meer in gebruik. Daarnaast is in de huisregels van DJI opgenomen dat gedetineerden niet rechtstreeks geld naar elkaar kunnen overmaken. Inmiddels is ook onderzocht of geregeld kan worden dat gedetineerden nog maar van één rekeningnummer geld mogen over maken en kunnen ontvangen en het maximumbedrag op de rekening-courant te verlagen naar € 250. DJI heeft mij inmiddels laten weten dat het limiet van de rekening-courant op korte termijn wordt verlaagd van € 500 naar € 250 en dat er een landelijk limiet op het beltegoed komt van € 50. Daarnaast wordt ingevoerd dat EBI- en AIT-gedetineerden alleen nog maar geld kunnen overmaken naar gescreende contacten. Voor alle gedetineerden geldt dat zij onderling geen transacties kunnen uitwisselen en dat transacties van gedetineerden naar buiten alleen kunnen plaatsvinden als dat noodzakelijk is, onder opgave van reden (zoals boetebetalingen etc.). De motie verzocht ook om te regelen dat gedetineerden alleen nog van één bankrekeningnummer geld kunnen ontvangen. Het automatisch beperken van bepaalde rekeningnummers of betalingen kan nu technisch gezien niet worden geregeld, maar wordt door DJI meegenomen in de volgende aanbeveling (2025).

Justitieel Complex Vlissingen

Op dit moment zit het project Justitieel Complex Vlissingen(JCV) in de aanbestedingsfase. Met de marktpartijen die zijn geselecteerd wordt een aanbestedingsprocedure doorlopen die medio 2024 moet leiden tot een gunning voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud van het JCV. Uw Kamer is in de zesde voortgangsrapportage Wind in de Zeilen geïnformeerd over het financiële beeld van het JCV.⁷ Zoals aangekondigd is op basis van de verder geconcretiseerde planvorming voor het JCV duidelijk dat de investeringskosten voor de bouw van het complex zeer fors zijn toegenomen. Dit komt onder andere door de stijgende prijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de oplopende rentevoet over het te financieren bedrag. Door de vertraging in de oplevering van het complex en aansluitend de ingebruikname medio 2030 kunnen deze kostenstijgingen tot op heden nog worden gefinancierd uit de beschikbare middelen.

De gemeenteraad van Vlissingen heeft op 29 juni 2023 het bestemmingsplan «Stadslandgoed Nieuwerve Vlissingen» vastgesteld. Met het bestemmingsplan wordt de ontwikkeling van het Stadslandgoed mogelijk gemaakt waarin o.a. het Justitieel Complex Vlissingen (inclusief toegangswegen) en de uitbreiding en afronding van bedrijventerrein Poortersweg zijn opgenomen. De inwerkingtreding van het bestemmingsplan is een belangrijke stap in de ontwikkeling van het Stadslandgoed en het Justitieel Complex Vlissingen.

Justitieel Complex Vught

Ten slotte kan ik u met genoegen berichten dat ter ontsluiting van de PI Vught de tijdelijke noordelijke ontsluitingsweg met een nieuwe brug over het Drongelens kanaal eind 2023 zal worden opgeleverd. Deze tijdelijke ontsluitingsweg is door mijn ambtsvoorganger aangekondigd in

⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 33 358, nr. 42.

de brief van 22 november 2021.⁸ Deze weg is voor specifiek gebruik voor (hoog-risico-)transporten van en naar de PI. Deze voorziening ontlast de verkeersdrukte op de Lunettenlaan bij de PI Vught en de omliggende dorpskernen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 29911, 29 279 en 24 587, nr. 339.