Ministerie van Justitie en Veiligheid

SJenV

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Uitvoering motie Ellian herziening beoordelingskader

Datum
28 april 2026

Onze referentie
7537108

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Op 7 april jongstleden heeft uw Kamer de motie van het lid Ellian (VVD) aangenomen die de regering verzoekt om het beoordelingskader op basis waarvan gedetineerden worden aangemerkt als (hoog)risicogedetineerden te herzien en gedetineerden op de GVM-lijst in de tussenliggende tijd niet af te schalen (24 587, nr. 1103).

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd om te onderzoeken op welke wijze het beoordelingskader kan worden herzien.
- U wordt geadviseerd om het deel van de motie dat ziet op opschorting van afschaling tot vaststelling van een nieuw beoordelingskader niet uit te voeren omdat dit in strijd is met het juridisch kader en veiligheidsrisico's richting personeel met zich mee brengt.

Indien u dit advies volgt, en daarmee besluit de motie gedeeltelijk uit te voeren, dient u dit als mondeling punt te bespreken in de Ministerraad. Na bespreking in de Ministerraad wordt u geadviseerd de Kamer middels bijgevoegde brief te informeren.

3. Toelichting

3.1. Politieke context

Bovengenoemde motie is door u ontraden. Op 7 april jl. is de motie met meerderheid van 92 stemmen aangenomen. Twee (VVD/CDA) van de drie coalitiepartners hebben vóór deze motie gestemd.

Een motie is niet juridisch bindend voor de regering, maar heeft vanwege de vertrouwensregel wel een zekere politieke betekenis. Een motie is te omschrijven als een uitingsinstrument van de Kamer waarin een oordeel of verlangen kenbaar wordt gemaakt ten aanzien van een minister of het kabinet.[1] Het is anders dan een amendement geen wijziging van een wet.

3.2. Juridische overwegingen

3.1 Wet- en regelgeving

[1] Kamerstukken II, 2025-26, 2026Z08411

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
28 april 2026

Onze referentie
7537108

Per 1 november 2025 is de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) aangepast met aanvullende maatregelen voor het tegengaan van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. De maatregelen zien op verscherpt toezicht op contacten met de buitenwereld. Gelijktijdig met het aanpassen van de Pbw is ook de Regeling, selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Rspog) met plaatsingscriteria voor de Afdelingen voor Intensief Toezicht (AIT) aangepast. Tevens is er een nieuwe circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico ingevoerd ("GVM-circulaire"). Ten aanzien van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) is het beoordelingskader in december 2022 aangepast. Het plaatsingsproces ten behoeve van de AIT en de EBI is opgenomen in bijlage 1 van de kamerbrief.

`

3.2 Doelgroep motie

De GVM-circulaire beschrijft het beleid ten aanzien van signalering, plaatsing en monitoring van *hoogrisicogedetineerden* en *risicogedetineerden*. Deze groepen gedetineerden worden door de selectiefunctionaris geplaatst op de GVM-lijst.

Hoogrisicogedetineerden zijn onder meer gedetineerden die bij besluit van de selectiefunctionaris op grond van de Rspog zijn geplaatst in de terroristenafdeling (TA), een AIT of de EBI. De status van hoogrisicogedetineerde volgt de plaatsingsbeslissing: een gedetineerde is hoogrisicogedetineerde indien hij is geplaatst in een EBI, AIT of de TA.

De selectiefunctionaris kan daarnaast besluiten om een gedetineerde in een normaal beveiligde inrichting of beperkt beveiligde inrichting aan te merken als *risicogedetineerde*. De selectiefunctionaris neemt dat besluit op basis van een advies van het Overleg Risicogedetineerden (ORG).

Het Overleg Risico-gedetineerden (ORG) is een landelijk deskundig adviesorgaan van DJI. Het ORG is volgens vaste jurisprudentie van de RSJ een gezaghebbend orgaan[2]. Het ORG brengt de risico's vanuit de gedetineerde in kaart en adviseert over welke toezichtsmaatregelen[3] passend zijn. Het doel is om in een vroeg/preventief stadium (mogelijke) risico's op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (VCHD) en/of andere veiligheidsaspecten ten aanzien van gedetineerden te bespreken, zodat vroegtijdig risico's in kaart kunnen worden gebracht en (uniforme) maatregelen kunnen worden getroffen. De categorieën op basis waarvan een gedetineerde kan worden aangemerkt als een risicogedetineerde liggen vast in de GVM-circulaire (zie voor de categorieën en beoordeling bijlage 1 in van de kamerbrief).

3.3 Risico's bij niet over gaan tot afschaling (uitvoeren motie)

Het (gedurende een periode) niet overgaan tot de mogelijkheid van afschaling brengt risico's met zich mee. Hierop zal hieronder nader worden ingegaan.

3.3.1 Juridische aspecten

Artikel 2, derde lid, van de Pbw bepaalt dat een gedetineerde aan geen andere beperkingen onderworpen wordt dan die welke voor het doel van de

[2] ECLI:NL:RBDHA:2025:15441, Rechtbank Den Haag, 688255 / KG ZA 25-686

[3] De toezichtsmaatregelen zijn bepaald in de GVM-circulaire en ingedeeld in categorieën. Enkele voorbeelden: Toezicht op contact met buiten (telefonie, bezoek en correspondentie), bijvoorbeeld door meeluisteren met gesprekken, het screenen van contactpersonen en geen Bezoek zonder Toezicht. Toezicht op voorwerpen op cel, bijvoorbeeld door celinspecties. Toezicht op bewegingsruimte in de PI, bijvoorbeeld arbeid op cel.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
28 april 2026

Onze referentie
7537108

vrijheidsbeneming, het belang van de handhaving van de orde of veiligheid noodzakelijk zijn. Dit is het beginsel van minimale beperkingen. Hieruit kan worden afgeleid dat een individuele afweging gemaakt dient te worden omtrent de noodzakelijkheid van de toezichtsmaatregelen en/of plaatsing op de GVM-lijst.

Uit de Rspog volgt dat de plaatsing van een gedetineerde op de EBI en de AIT elke twaalf maanden opnieuw dient te worden bezien. In de GVM-circulaire zijn verschillende termijnen opgenomen waarvan een termijn van twaalf maanden de langste is. Uit artikel 26, vijfde lid, van de Rspog volgt dat een gedetineerde die in de EBI verblijft en nog een strafrestant van slechts anderhalf jaar of minder heeft, uit de EBI wordt geplaatst tenzij er sprake is van contra indicaties[4]. Voor gedetineerden verblijvend op de AIT geldt een soortgelijke bepaling waarbij het strafrestant zes maanden of minder bedraagt om uit de AIT te worden geplaatst. Ook voor de gedetineerden verblijvend op de TA is in artikel 26a van de Rspog opgenomen dat indien de gedetineerde na een derde deel van de straf een strafrestant heeft van minstens vier maanden en maximaal een jaar, uitplaatsing mogelijk is.[5] De bepalingen bieden de mogelijkheid voor een gedetineerde, mits de veiligheidsrisico's dat toelaten, te werken aan diens re-integratie. Het voorgaande is eveneens van belang voor een veilige terugkeer in de samenleving.

Indien uitvoering wordt gegeven aan de motie dreigen verschillende juridische procedures. Tegen een besluit tot plaatsing of verlenging van het verblijf in een TA, AIT of EBI staat direct beroep open bij de RSJ. Indien na twaalf maanden niet meer wordt voldaan aan de plaatsingscriteria, dient te worden afgeschaald naar een lager beveiligd regime. Indien gedetineerden in een AIT of EBI na een verblijf van twaalf maanden niet meer kunnen worden afgeschaald, zal de RSJ op verzoek van de gedetineerde het besluit tot verlenging toetsen. De Staat zal dan een nieuwe beslissing moeten nemen omdat op grond van het juridisch kader niet meer wordt voldaan aan de geldende plaatsingscriteria. Dit is onwenselijk omdat van de overheid mag worden verwacht dat de geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Tegen het nemen van een verlengingsbesluit van een toezichtsmaatregel opgelegd door de vestigingsdirecteur, waar geen grond meer voor bestaat in de regelgeving en zonder dat daar een individuele afweging in is gemaakt staat beklag open bij een Commissie van Toezicht en daaropvolgend een eventueel beroep bij de RSJ. Daarnaast is het mogelijk dat kort geding procedures worden gestart bij de civiele rechter als restrechter tegen de plaatsing op de GVM-lijst.

Omdat het huidig juridisch kader leidend is maar DJI – in het geval van uitvoering geven aan de motie - dat niet kan naleven, is de kans zeer aannemelijk dat gedetineerden die conform de wet- en regelgeving voor afschaling in aanmerking komen hun gelijk bij de rechter zullen halen. Door het interveniëren van de rechter zal dan alsnog wet- en regelgeving dienen te worden nageleefd.

3.3.2 Veiligheid personeel

[4] Contra-indicaties zijn een mogelijke uitlevering, onaanvaardbaar maatschappelijke risico bij ontvluchting of VCHD, voorafgaande periode van een jaar een ontspanningspoging heeft gedaan/schuldig heeft gemaakt aan VCHD of het in gevaar brengen van orde en veiligheid in de inrichting of er is nog informatie omtrent een reëel vluchtgevaar of VCHD.
[5] Naast de contra-indicaties van een mogelijke uitlevering of een onaanvaardbaar maatschappelijk risico kan ook het verkondigen of verspreiden van een boodschap van radicalisering een reden zijn om niet uit te plaatsen.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
28 april 2026

Onze referentie
7537108

Niet afschalen levert een risico voor de veiligheid van de medewerkers op. Gedetineerden die niet langer een (hoog) risico vormen worden voor een langere periode dan noodzakelijk is, geconfronteerd met toezichtsmaatregelen die het contact met bijvoorbeeld het sociale netwerk beperken. Dit heeft direct effect op het gedrag en het geestelijk welbevinden van de gedetineerden. Het kan leiden tot onwenselijk gedrag en uitingen van frustratie die de relatie met de DJI medewerkers in het geding brengt. Het juiste gedrag vertonen en je verbeteren heeft immers niet het gewenste effect, er is geen sprake van een beloning.

Kortom, het niet langer afschalen betekenen dat er *contra legem* moet worden gehandeld door de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI). Daarbij brengt de uitvoering van deze motie veiligheidsrisico's met zich mee richting personeel. Alles afwegend zijn dit zwaarwegende redenen om te adviseren dit deel van de motie niet uit te voeren, waarbij richting de Tweede Kamer benadrukt kan worden dat het kabinet zo snel mogelijk aan de slag gaat met een plan van aanpak van het herzien van het beoordelingskamer.

3.4 Communicatie
De media besteden met enige regelmaat aandacht aan casuïstiek waarbij een gedetineerde die eerder als (hoog)risicogedetineerde is beoordeeld, die in de gelegenheid is geweest tot voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (VCHD).

De media besteden ook aandacht aan gedetineerden die eerder van de EBI zijn afgeschaald naar de AIT, en daarna nog verder zijn afgeschaald naar een normaal beveiligde inrichting mét toezicht maatregelen.

3.5 Vervolg
Indien u besluit de motie gedeeltelijk uit te voeren, dient u dit als mondeling punt te bespreken in de Ministerraad.

Na bespreking in de Ministerraad is het advies de Kamer middels een brief te informeren. Ten aanzien van het herzien van het beoordelingskader zal u voor de zomer over het plan van aanpak worden geïnformeerd.

4. Afstemming
De inhoud van deze nota is afgestemd met DJI/DWJZ.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.