rijksuniversiteit groningen
faculteit rechtsgeleerdheid

# Precair preventief pionieren

## Een verkennend onderzoek naar preventieve mogelijkheden in binnen- en buitenland voor een veilige terugkeer in de samenleving van hoogrisico-gedetineerden

Sanne Struijk
Michiel van der Wolf
Anna Goldberg
Joost Jansen
Ester Post
Paul Mevis

Erasmus School of Law

University of Groningen Press

# Precair preventief pionieren

Een verkennend onderzoek naar preventieve mogelijkheden in binnen- en buitenland voor een veilige terugkeer in de samenleving van hoogrisico-gedetineerden

Sanne Struijk
Michiel van der Wolf
Anna Goldberg
Joost Jansen
Ester Post
Paul Mevis

University of Groningen Press

Uitgegeven door University of Groningen Press
Broerstraat 4
9712 CP Groningen

Voor het eerst gepubliceerd in Nederland © 2026

English title: Precarious Preventive Pioneering. An exploratory study into preventive measures in the Netherlands and abroad for a safe return to society of high-risk prisoners.

Vormgeving en opmaak: Riëtte van Zwol, LINE UP boek en media bv

DOI: 10.21827/6a1833cc5e915
ISBN: 978-94-034-3164-2
ISBN pdf: 978-94-034-3165-9




Dit werk is verschenen onder de Creative Commons-licentie Naamsvermelding-NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal (CC BY-NC-ND 4.0).
De volledige licentievoorwaarden zijn beschikbaar op creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode

# Inhoud


**Voorwoord** 5

**Lijst met afkortingen** 7

**Hoofdstuk 1**
**Aanleiding, onderzoeksvragen, methode** 9
**1.1 Aanleiding** 10

**1.2 Onderzoeksvragen** 13
A. Probleemanalyse Nederland 13
B. Preventieve beveiligingsmaatregelen en mogelijkheden in het buitenland 13
C. Oplossingsrichtingen 13

**1.3 Methode van onderzoek** 14

**Hoofdstuk 2**
**Probleemanalyse Nederland** 19
**2.1 Inleiding** 20

**2.2 Sanctiestelsel** 20
2.2.1 Toereikendheid voor deze doelgroep 20
2.2.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving tegen doelgroep 29
2.2.3 Juridische (en ethische) grenzen 29
2.2.4 Overige voor- en nadelen; uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen 32

**2.3 Penitentiaire regimes** 33
2.3.1 Toereikendheid voor deze doelgroep voor preventie VCH tijdens en na detentie / bescherming van de samenleving 33
2.3.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving 43
2.3.3 Juridische (en ethische) grenzen 45
2.3.4 Overige voor- en nadelen; uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen 52

**2.4 Interventie- en toezichtmogelijkheden** 54
2.4.1 Interventiemogelijkheden tijdens detentie 54
2.4.2 Toezichtmogelijkheden tijdens de re-integratie 62

**2.5 Risicotaxatie-instrumentarium** 69
2.5.1 Toereikendheid voor deze doelgroep 69
2.5.2 Kwaliteit van het instrumentarium 75
2.5.3 Juridische en ethische grenzen 77
2.5.4 Overige voor- en nadelen; oplossingsrichtingen 79

**2.6 Samenvattend** 79

**Hoofdstuk 3**
**Mogelijkheden in het buitenland** 85
**3.1 Inleiding** 86
3.1.1 Context ten aanzien van het fenomeen 86
3.1.2 Context ten aanzien van het rechts- en sanctiestelsel 88

**3.2 Sanctiestelsel** 90
3.2.1 Toereikendheid voor deze doelgroep 90
3.2.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving 108
3.2.3 Juridische (en ethische) grenzen 109
3.2.4 Overige voor- en nadelen / Uitvoering: problemen en oplossingsrichtingen 111

**3.3 Penitentiaire regimes** 112
3.3.1 Toereikendheid 112
3.3.2 Effectiviteit 120
3.3.3 Juridische (en ethische) grenzen 121
3.3.4 Overige voor- en nadelen, uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen 126

**3.4 Interventie- en toezichtmogelijkheden** 127
3.4.1 Toereikendheid 128
3.4.2 Effectiviteit 131
3.4.3 Juridische (en ethische) grenzen 132
3.4.4 Overige voor- en nadelen, uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen 132

**3.5 Risicotaxatie-instrumentarium** 132
3.5.1 Toereikendheid voor deze doelgroep 132
3.5.2 Kwaliteit van het instrumentarium 135
3.5.3 Juridische (en ethische) grenzen 136
3.5.4 Overige voor- en nadelen; uitvoering: problemen en oplossingsrichtingen 137

**3.6 Samenvattend** 137

**Hoofdstuk 4**
**Vergelijking en analyse van potentiële verbetermaatregelen of oplossingsrichtingen** 145

**4.1 Inleiding** 146

**4.2 Sanctiestelsel** 146

**4.3 Penitentiaire regimes** 149

**4.4 Interventie- en toezichtmogelijkheden** 158

**4.5 Risicotaxatie-instrumentarium** 160

**4.6 Overkoepelend en samenvattend** 161

**Hoofdstuk 5**
**Samenvatting, conclusies en aanbevelingen** 163

**Summary, conclusions and recommendations** 173

**Geraadpleegde bronnen** 183
Literatuur 184
Websites 189
Wet- en regelgeving en parlementaire stukken 190
Jurisprudentie 190

**Bijlagen** 193

**Bijlage 1 – Lijst met gesproken respondenten per land, in aantal en functieduiding** 194

**Bijlage 2 – Vertaling van de opleggingsartikelen van de onderzochte preventieve kaders** 195

**Bijlage 3 – Samenstelling van de begeleidingscommissie** 200

**Bijlage 4 – Infographic: opzet en uitkomsten onderzoek** 201

# Voorwoord

Dit rapport bevat de uitkomsten van een omvangrijk, verkennend onderzoek naar preventieve mogelijkheden in binnen- en buitenland voor een veilige terugkeer in de samenleving van hoogrisico-gedetineerden. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De hoogrisico-gedetineerden worden in dit verband omschreven als 'ge- of verharde criminelen' vanuit de georganiseerde misdaad, voor wie voortgezet crimineel handelen, zowel *in* detentie als ook *daarna*, een fors risico is. Specifiek ten aanzien van deze doelgroep is bezien in hoeverre de huidige Nederlandse aanpak toereikend is en welke relevante preventieve beveiligingsmaatregelen er bestaan in de landen Canada, Duitsland, Denemarken, Engeland & Wales, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Tot slot is in een vergelijkende analyse bezien welke oplossingen mogelijk zijn om de samenleving beter te beschermen tegen (ex-)hoogrisico-gedetineerden. Hierbij is voor de preventieve mogelijkheden telkens onderscheiden tussen het sanctiestelsel, de penitentiaire regimes, de toezichtmogelijkheden (zowel tijdens als na detentie) en het risicotaxatie-instrumentarium.

Graag willen we alle binnen- en buitenlandse respondenten die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd, hartelijk bedanken. Dit geldt in het bijzonder voor de respondenten die bij de verschillende landenbezoeken voor ons de toegang tot gevangenissen of instellingen hebben georganiseerd. Ook danken we Elise Zaal, voor haar ondersteuning bij de redactionele opmaak van het rapport.

Ten slotte willen we de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun constructieve en fijne bijstand bij het verrichten van het onderzoek. We zijn hen, en in het bijzonder het WODC, ook erkentelijk voor de geboden mogelijkheid om Zweden alsnog te includeren in het onderzoek toen bleek dat daar relevante wetgeving ingevoerd zou gaan worden.

Het onderzoek is inhoudelijk afgesloten op 18 mei 2026.

Sanne Struijk
Michiel van der Wolf
Anna Goldberg
Joost Jansen
Ester Post
Paul Mevis

# Lijst met afkortingen

| | |
|---|---|
| 3RO | De drie reclasseringsinstellingen |
| ACL | Adviescommissie Levenslanggestraften |
| AICE | Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen |
| AIT | Afdeling Intensief Toezicht |
| BIV | Bureau Inlichtingen en Veiligheid |
| BOP | *Federal Bureau of Prisons* |
| BPG | Beheersproblematische Gedetineerden |
| BVerfG | *Bundesverfassungsgericht* |
| CAT | *Convention Against Torture* |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| CoVa | Cognitieve Vaardigheden |
| CSC | *Correctional Service Canada* |
| DIU | Detentie Intelligence Unit |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| DO | *Dangerous Offender* |
| DOD | *Dangerous Offender Designation* |
| DV&O | Dienst Vervoer & Ondersteuning |
| EBI | Extra Beveiligde Inrichting |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| G2i | *Group to individual* |
| GBV | *Group Based Violence* |
| GGZ | Geestelijke Gezondheidszorg |
| GOM | *Gruppo Operativo Mobile* |
| GRIP | Gedetineerden Recherche Intelligencepunt |
| GVM | Gedetineerden met een Vlucht- en/of Maatschappelijk risico |
| HRG | Hoog risico-gedetineerden |
| IPP | *Imprisonment for public protection* |
| JC | Justitieel complex |
| LBIV | Landelijk Bureau Inlichtingen en Veiligheid |
| MLG | *Multi-Level Guidelines* |
| NCRMD | *Not Criminally Responsible on account of a Mental Disorder* |
| NIFG | Nationale Instituut voor Forensische Geneeskunde (Zweden) |
| NIFP | Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie |
| NJB | Nederlands Juristenblad |
| NOvA | De Nederlandse orde van advocaten |
| OM | Openbaar Ministerie |
| ORG | Overleg Risico-gedetineerden |
| Ö-StGB | *österreichische Strafgezetsbuch* |
| PBC | Pieter Baan Centrum |
| Pbw | Penitentiaire beginselenwet |
| PI | Penitentiaire Inrichting |
| PPC | Penitentiair Psychiatrisch Centrum |
| RG | Risico-gedetineerden |
| RISc | Recidive Inschattingsschalen |

| | |
|---|---|
| RSJ | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming |
| Rspog | Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden |
| Sv. | Wetboek van Strafvordering |
| Sr. | Wetboek van Strafrecht |
| STG | *Security Threat Group* |
| StGB | *Strafgesetzbuch* (Duitsland) |
| TA | Terroristenafdeling |
| Tbs | Terbeschikkingstelling |
| VI | Voorwaardelijke invrijheidstelling |
| VS | Verenigde Staten |
| Wlt | Wet Langdurig toezicht |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum |

Hoofdstuk 1

# Aanleiding, onderzoeks-vragen, methode

# Hoofdstuk 1 Aanleiding, onderzoeksvragen, methode

## 1.1 Aanleiding

Politiek gezien is er een tweeledige aanleiding voor dit onderzoek. Het onderzoek verenigt namelijk twee voornemens van het (toenmalige) kabinet aan het parlement naar aanleiding van eveneens twee verschillende rapporten, te weten primair het rapport 'Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime' van Struijk et al uit 2023, en secundair het rapport 'Zicht op stoornis én gevaar. Aanvulling of herziening van het preventieve sanctiestelsel' van ABDTOPConsult uit 2021.[1]

### Achtergrond van de primaire aanleiding: de doelgroep

De achtergrond van het eerstgenoemde rapport is gelegen in de groei, ook binnen het gevangeniswezen, van een groep hoogrisico daders/gedetineerden die worden omschreven als 'ge- of verharde criminelen' vanuit de ondermijnende criminaliteit ofwel georganiseerde misdaad. Het is de doelgroep die de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) thans (bijna) volledig lijkt te vullen en voor wie (al dan niet voorlopig) een aantal Afdelingen Intensief Toezicht (AIT) in andere penitentiaire inrichtingen is opgericht. Het is een groep voor wie voortgezet crimineel handelen, zowel *in* detentie (VCHD) als ook *daarna*, een fors risico is. In de penitentiaire regelgeving zijn al verschillende wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de beheersing van deze groep en het voorkomen van VCHD. Deze wijzigingen zien op het invoeren van twee nieuwe gronden voor plaatsing in de EBI, gerelateerd aan VCHD, alsmede het aanscherpen van het regime (en de contactmogelijkheden) in de EBI voor specifiek die gedetineerden die op dit nieuwe tweetal gronden is geplaatst. Ook is de initiële plaatsingstermijn verlengd naar twaalf maanden en zijn er restricties ingevoerd voor de wijze van en locatie van waaruit telefonisch contact kan worden uitgeoefend met de EBI-gedetineerde. Van na voornoemd onderzoek dateert ten slotte een per 1 november 2025 in werking getreden wetswijziging tot wijziging van enkele bepalingen uit de Penitentiaire beginselenwet specifiek met oog op deze hoogrisico daders/gedetineerden, met nadere aanscherpingen van het regime en van de contactmogelijkheden met de buitenwereld, inclusief de advocaat, voor *alle* gedetineerden in de EBI en de AIT. Laatstgenoemde afdelingen zijn bovendien in landelijke regelgeving geformaliseerd als een extern detentieregime, in plaats van de interne differentiatie zoals het voorheen was opgezet.[2]

In het bewuste onderzoek[3] is bekeken in hoeverre het 41-bis regime in Italiaanse gevangenissen, bestemd voor maffiabazen, bij het vormgeven van dergelijke maatregelen nog tot inspiratie kan dienen. In het rapport wordt echter geconcludeerd dat de fysieke en psychische gevolgen van dat regime enerzijds en de afwezigheid van maatwerk en een 'exit-strategie' anderzijds zo haaks staan op de uitgangspunten van het Nederlandse gevangenisstelsel als ook van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat geadviseerd werd (eerst) nut, noodzaak en effecten van al ingevoerde maatregelen te monitoren.

### De door het kabinet genoemde mogelijke vervolgstappen na de primaire aanleiding

In reactie op het rapport naar het Italiaanse detentieregime 41-bis heeft het toenmalige kabinet (in de persoon van minister Weerwind) aangegeven de conclusies te onderschrijven, maar verdere maatregelen niet uit te sluiten.[4] Hierbij wordt aangegeven dat er in Nederland, anders dan in Italië, wel een mogelijkheid tot resocialisatie is vanuit de EBI. Dat betreft de mogelijkheid van doorstroming naar een AIT en/of een reguliere gevangenisafdeling om van daaruit terug te keren in de samenleving, waartoe de plaatsingscriteria ook zijn aangepast. Maar een invoeringstoets moet nog uitwijzen in hoeverre die doorstroom ook daadwerkelijk plaatsvindt.[5] Het is namelijk voorstelbaar dat bij deze overgangen zich het probleem voordoet dat het moeilijk is om te bewijzen dat men toe is aan een lager beveili-

1 S. Struijk e.a., *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*, WODC, EUR, VU 2023 respectievelijk ABDTOPConsult, *Zicht op stoornis én gevaar. Aanvulling of herziening van het preventieve sanctiestelsel*, Den Haag: ABDTOPConsult 2021.

2 In hoofdstuk 2 van dit rapport zullen al deze ontwikkelingen nader worden besproken.

3 Overigens uitgevoerd onder projectleiding van één van de onderhavige hoofdonderzoekers.

4 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 925.

5 Zie *Kamerstukken I* 2024/25, 36 372/36 583, F.

gingsniveau, omdat men op het hogere niveau nauwelijks (een vermindering van) VCHD kan tonen omdat dat juist de insteek van dat verhoogde beveiligingsregime is. De vraag bij deze doelgroep is dan wat het functioneren in het bewuste regime nu eigenlijk 'zegt' over het risico en aansluitend of het huidige taxatie-instrumentarium toereikend is om dergelijke risico's – en voor afschaling van beveiligingsniveau: de vermindering daarvan – in te schatten.

Er zijn in algemene zin wel tijdens de detentieperiode vastgelegde criteria om iemand op een lijst voor Gedetineerden met een Vlucht- en/of Maatschappelijk risico te plaatsen (afgekort GVM).[6] Die criteria gelden als onderbouwing voor de bij deze gedetineerde als noodzakelijk te beschouwen extra veiligheids- en toezichtsmaatregelen, die vervolgens mogelijk in gradatie kunnen toenemen of zelfs tot doorplaatsing naar het AIT-regime of het EBI-regime kunnen leiden. Plaatsing in de twee laatstgenoemde regimes geschiedt buiten de reikwijdte van deze GVM-criteria om, op grond van een eigen plaatsingsprocedure en met een eigen pakket aan maatregelen inherent aan het regime.[7] Waar al deze opschalingen gepaard gaan met risicotaxaties en gevaarsinschattingen, is echter vervolgens voor afschaling vanuit het AIT- of EBI-regime vooralsnog niets aan instrumenten voor risico-bepaling voorhanden. Dat noemt het toenmalige kabinet in de beleidsreactie op het eerdergenoemde onderzoeksrapport naar het Italiaanse 41-bis regime een eerste dilemma,[8] hetgeen aansluit bij de conclusie van de onderzoekers van dat rapport dat het noodzakelijk is om een exit-strategie te ontwikkelen, die ook in de praktijk vanwege toereikende toezichtsmaatregelen functioneert, alvorens aanvullende en nog stringentere juridische maatregelen te treffen ten aanzien van de hoogrisico-gedetineerden.

In het kader van genoemd eerste dilemma is relevant dat hoewel risicotaxatie vooral is ontwikkeld binnen de forensische psychiatrie, er recenter ook instrumenten zijn bijgekomen voor daders zonder stoornis, zowel binnen hetzelfde werkveld van de forensische psychiatrie als daarbuiten. In laatstgenoemd geval betreft dat bijvoorbeeld de RISC, die de reclassering gebruikt, de Risicoscreener geweld die gebruikt wordt binnen het gevangeniswezen en de VERA-2R voor extremistisch geweld. Maar er wordt dus nog geen specifiek instrument in Nederland gebruikt voor de onderhavige hoogrisico-doelgroep, waarbij het een bijkomend probleem van de eerdergenoemde GVM-lijst is dat die vooral uit statische, historische, factoren bestaat (die hooguit erger kunnen worden), terwijl goed gedrag bij deze doelgroep misleidend kan zijn.[9] Waarop is dan de beslissing tot afschaling te baseren? Dit probleem komt boven op de algemene beperkingen van risicotaxatie bij besluitvorming in het strafrecht.[10]

Naast voornoemd dilemma, identificeert het toenmalige kabinet nog een tweede dilemma: '*Er is 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.*"[11]

Naar aanleiding van het voorgaande is het WODC gevraagd onderzoek uit te zetten naar deze beide dilemma's, samenhangend met deze specifieke doelgroep. Wellicht vooral met het oog op het tweede dilemma is hierbij expliciet gevraagd om in dit onderzoek ook de adviezen uit het adviesrapport 'Zicht op stoornis en gevaar' te betrekken. Dit kan dan ook worden beschouwd als de secundaire aanleiding voor het onderhavige onderzoek.

## Achtergrond van de secundaire aanleiding: preventieve mogelijkheden/detentie

De achtergrond van dit tweede (in de eerste voetnoot genoemde) rapport, uitgevoerd door adviesgroep ABDTOP-Consult, was gelegen in een aantal ontwikkelingen. Vanuit de politiek was de vraag opgekomen in hoeverre met alleen de tbs-maatregel, als enig juridisch kader van vrijheidsbeneming van onbepaalde duur na afloop van de tenuitvoerleg-

6 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.

7 Op grond van de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, laatstelijk gewijzigd op 1 november 2025 (*Stcrt.* 2025, 34097).

8 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 925.

9 Vgl. het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *Reclassenten met een hoog veiligheidsrisico*, Advies d.d. 21 mei 2024, als ook het in dit verband relevante verkennende onderzoek van A. Verwest e.a., *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: Je gaat het pas zien als je het doorhebt*, Politie & Wetenschap, DSP, Sdu 2018 en het meer recente onderzoek R. Roks e.a., *Grip of in de Greep? Een onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen*, WODC, EUR 2024.

10 Vgl. het advies van de RSJ, *Risicotaxatie in de strafrechtstoepassing*, Advies d.d. 18 november 2021.

11 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 925, herhaald in nr. 938, p. 5.

ging van de opgelegde gevangenisstraf (ofwel: preventieve detentie), de samenleving voldoende beschermd was tegen alle langdurig gevaarlijke daders. Immers, voor oplegging van de tbs is wettelijk een psychische stoornis bij de dader vereist ten tijde van het feit; de rechter moet die stoornis kunnen vaststellen alvorens tbs te kunnen opleggen (art. 37a Sr). Twee groepen werden met name onderscheiden als potentiële doelgroep van mogelijke andere of aanvullende interventies: verdachten die weigeren mee te werken aan het gedragskundig onderzoek en bij wie daardoor mogelijk geen stoornis kon worden vastgesteld, en daders van terroristische misdrijven die meer op basis van overtuiging dan stoornis handelen. Deze beide groepen zijn overigens ook mede verklarend voor de invoering in 2018 van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM, vanwege de gelijke afkorting niet te verwarren met de eerdergenoemde toezichtsmaatregelen die in detentie kunnen worden ingezet) via de Wet langdurig toezicht, waarmee wordt voorzien in een potentieel oneindig juridisch kader van vrijheidsbeperking.[12]

Een gelijktijdige ontwikkeling vanuit de wetenschap was het onderstrepen van de beperkte relatie tussen psychische stoornis en gevaarlijkheid op groepsniveau. Mede vanuit het idee van non-discriminatie van personen met een psychische stoornis werd zelfs het stoornisvereiste voor de tbs ter discussie gesteld.[13] Waar het stoornisbegrip als criterium voor tbs van oudsher juridisch en ruim moet worden opgevat,[14] werd in ieder geval bepleit om dat te verengen. In dat geval zou er dan ook een grotere groep potentieel gevaarlijke daders buiten de tbs-maatregel blijven en voor andere preventieve maatregelen in aanmerking komen. Binnen de strafrechtsdogmatiek raakte dit aan een vooral door de huidige voorzitter van het College van procureurs-generaal, prof. mr. R. Otte geuit pleidooi om, vanwege het toekennen van verantwoordelijkheid, minder snel een stoornis vast te stellen, zodat er een groep over zou blijven voor wie dan nog op basis van hun gevaarlijkheid een vorm van preventieve detentie zou moeten worden toegevoegd aan het strafrechtelijk sanctiearsenaal. Daarbij wordt gewezen op andere onderdelen van het strafrecht waarbij preventie en gevaarinschatting aan de orde zijn, zoals de strafbare poging en het verkeersstrafrecht.[15] Echter, in de praktijk is sindsdien gebleken dat de tbs weer vaker wordt opgelegd, waarbij eveneens uit onderzoek bleek dat dat juist ook het geval is bij weigerende verdachten, naar aanleiding van eerdere maatregelen en ontwikkelingen.[16] Bovendien is de GVM sindsdien ook van toepassing verklaard op daders van terroristische misdrijven,[17] terwijl het evaluatietraject van de Wet langdurig toezicht thans nog loopt bij het WODC. Het verbaast dan ook niet dat de doelgroep voor het onderhavige onderzoek naar preventieve maatregelen een andere is, te weten zoals omschreven bij de primaire aanleiding: hoogrisico-gedetineerden vanuit de ondermijnende criminaliteit of georganiseerde misdaad, veelal verblijvend in de EBI en AIT's.

## De door het kabinet genoemde mogelijke vervolgstappen na de secundaire aanleiding

Naar aanleiding van het hierboven rapport naar preventieve detentie heeft het kabinet vervolgstappen in de vorm van onderzoek voorgesteld.[18] In die reactie wordt verwezen naar drie opties die de auteurs van het rapport, op basis van een aantal expertmeetings, hebben geformuleerd:

1. Een optimalisatie-optie die uitgaat van een verbetering binnen het huidige stelsel, waarbij de nadruk ligt op monitoring van recent ingezette maatregelen op het gebied van risico-taxatie en verdere verbetering van de werking van instrumenten;
   Voorts wordt er binnen deze optie aanbevolen de uitkomsten van (toen en soms nu nog) lopende evaluaties, zoals van het beleid ten aanzien van weigerende observandi en van de Wet langdurig toezicht, af te wachten (voor het onderhavige onderzoek is het relevant te bezien in hoeverre die ook in de praktijk toepasbaar blijken op de beoogde doelgroep). Tevens wordt binnen deze optie aanbevolen te onderzoeken hoe een coherent stelsel van gevaarscriteria voor deze doelgroep kan worden ontwikkeld. Daarbij zou onderzoek

12 Voluit de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (*Stb.* 2015, 460, i.w.tr. deels op 1 januari 2017 en deels op 1 januari 2018, *Stb.* 2016, 493). Zie nader en specifiek over de nieuwe maatregel GVM: M.J.F. van der Wolf & S. Struijk, '(Levens)lang toezicht als zelfstandige maatregel: wordt nu echt de Rubicon overgestoken?', *Sancties* 2014/50, p. 368-378.

13 J. Bijlsma e.a., 'Stoornis en gevaar. Een aanzet tot onderzoek naar een alternatief voor tbs', *DD* 2020/25, p. 357-371.

14 M.J.F. van der Wolf & J. Bijlsma, 'Het stoornisbegrip in het strafrecht en de pro Justitia rapportage', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht. Derde herziene druk*, Deventer: Kluwer 2022, p. 263-286.

15 M. Otte, *Een kleine biografie van het straffen*, Den Haag: Boom 2018.

16 M.H. Nagtegaal & T. van den Broek, *Evaluatie van de aanpak van weigerende observandi. Prevalentie weigeren, mate van beantwoording pro Justitia-vragen en opgelegde sancties*, Den Haag: WODC 2024.

17 T. van den Broek, S.A.A. van 't Klooster & M.H. Nagtegaal, *De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2022. Kenmerken van uitspraken tot opleggingen en tenuitvoerleggingen*, Den Haag: WODC 2024.

18 *Kamerstukken II* 2020/21, 33 628, nr. 80.

moeten worden betrokken naar de buitenlandse vormen van preventieve detentie zonder stoornisvereiste, en naar de doorontwikkeling van risicotaxatie en de prognose van de kans op recidive voor deze doelgroep.
Afhankelijk van de uitkomsten van al deze onderzoeken zijn er eventueel nog twee mogelijke vervolgopties:

2. Preventieve detentie als zelfstandige incrementele maatregel binnen het huidige stelsel;
3. Preventieve detentie als onderdeel van de ontwikkeling van een bredere vernieuwing van het preventieve deel van het sanctiestelsel.

Het toenmalige kabinet (bij monde van minister Dekker) heeft hierop in de genoemde reactie vervolgonderzoeksplannen geformuleerd. Ten eerste naar de potentiële doelgroep van een eventuele nieuwe preventieve maatregel, waarbij toen meteen al werd gedacht aan extremisten/terroristen, 'verharde criminelen' en 'calculerende criminelen'. Die laatste groep zal ongetwijfeld overlap vertonen met een groep 'calculerende criminelen' die het toezicht van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) ontduiken door de aan hen opgelegde gevangenisstraf volledig uit te zitten. Dat deze groep in het geval van langgestraften zou toenemen als gevolg van de met de Wet straffen en beschermen doorgevoerde beperking van de maximale duur van de VI tot twee jaar, werd al vroeg onderkend in een evaluatieonderzoek naar de oude VI-regeling.[19] Het tweede onderzoek dat het kabinet voorstelt is naar de praktische invulling van het gevaarscriterium. Hoe kan, eventueel met gebruikmaking van risicotaxatie-instrumenten, voor deze doelgroep tot een zinvolle en betrouwbare beoordeling van het gevaar worden gekomen dat bruikbaar is voor een rechter die daarover moet beslissen? Ten derde laat het kabinet onderzoeken waaruit een effectieve behandeling van het vastgestelde gevaar bij deze doelgroep (dan wel de te onderscheiden subdoelgroepen) zou moeten bestaan. Het idee van het toenmalige kabinet was ook om al deze uitkomsten, ook van de genoemde langdurigere evaluatieonderzoeken, samen te nemen om tot een uiteindelijke afweging van nut en noodzaak van een maatregel van preventieve detentie te komen.

Het onderhavige verkennende onderzoek zal mede-adviserend zijn ten aanzien van die afweging, maar dan slechts – vanwege de primaire aanleiding – voor de doelgroep van de bedoelde 'verharde criminelen' vanuit de ondermijnende criminaliteit.

19 J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: WODC/Boom 2018.

### De koppeling met de vraagstelling die de basis vormt voor het onderhavige onderzoek

Zo is het onderhavige onderzoek een vereniging van beide aanleidingen: de genoemde twee rapporten met reacties van het toenmalige kabinet. Op basis van de primair beschreven aanleiding heeft de doelgroep zich toegespitst op de daarin geschetste doelgroep van gedetineerden die (mogelijk tot het einde van hun detentie) in de EBI of een AIT verblijven. Verder lijkt het onderzoeksonderdeel dat gericht is op risicotaxatie en preventieve sancties (met een nadruk op preventieve detentie), met als methode de vergelijking met andere landen, vooral geënt te zijn op de secundaire aanleiding.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen van het onderzoek zijn de volgende:

### A. Probleemanalyse Nederland

In hoeverre zijn de huidige juridische kaders, de regimes en interventiemogelijkheden in detentie en de toezichtmogelijkheden na detentie, en het bijbehorende risicotaxatie-instrumentarium, (on)toereikend om de terugkeer in de samenleving van (ex-)hoogrisico-gedetineerden goed te laten verlopen en de maatschappij te beschermen?

### B. Preventieve beveiligingsmaatregelen en mogelijkheden in het buitenland

In welke (westerse) landen worden speciale juridische kaders (beveiligingsmaatregelen, waaronder preventieve detentie), speciale regimes of interventiemogelijkheden in detentie of toezichtmogelijkheden na detentie (inclusief vrijheidsbeperkende maatregelen) toegepast om risico's voor de samenleving na detentie voor deze doelgroep te voorkomen? Welke maatregelen zijn dat en op basis van welke informatie/criteria/risicotaxatie worden zij ingezet? Wat zijn de ervaringen daarmee? Hoe verhouden deze zich tot de belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse rechtstaat en relevante internationale wet- en regelgeving?

### C. Oplossingsrichtingen

Welke (aanvullende) juridische kaders, regimes of interventiemogelijkheden of toezichtmogelijkheden zouden in Nederland kunnen bijdragen aan het beperken van risico's voor de samenleving in de aanloop naar en tijdens de invrijheidstelling van (ex-)hoogrisico-gedetineerden?

De drie hoofdvragen zijn op de onderstaande wijze uitgewerkt in onderzoeksvragen:

### A. Probleemanalyse Nederland

1. Welke juridische kaders, regimes en interventiemogelijkheden zijn er in Nederland om *tijdens detentie* risico's voor de veiligheid van de samenleving tijdens/na detentie te voorkomen bij de doelgroep van (ex-)hoogrisico-gedetineerden?
2. Welke toezichtmogelijkheden zijn er in Nederland om risico's voor de samenleving *tijdens de re-integratie* te voorkomen bij deze doelgroep?
3. Welk instrumenten zijn er om de bijbehorende beslissingen ten aanzien van (ex-) hoogrisico-gedetineerden op te baseren?
4. Hoe werken deze kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten (globaal)? Is de werking en/of het effect hiervan onderzocht voor de doelgroep? Zo ja, wat zijn hiervan de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?
5. In hoeverre worden deze kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten door betrokkenen (on)toereikend geacht om m.b.t. (ex-)hoogrisico-gedetineerden risico's goed in te schatten en/of te voorkomen? Indien onvoldoende toereikend: wat maakt dat ze niet toereikend zijn? T.a.v. welke concrete kenmerken van (ex-)hoogrisico-gedetineerden of hun (crimineel) gedrag schieten ze tekort?
6. Welke oplossingsrichtingen voor hoogrisico-gedetineerden zijn volgens deskundigen/professionals (wellicht) mogelijk om *preventief* risico's voor de samenleving na vrijlating te voorkomen?

### B. Preventieve beveiligingsmaatregelen en mogelijkheden in het buitenland

7. Worden in het buitenland (Canada, Duitsland, Denemarken, Engeland, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland), tijdens detentie en/of re-integratie juridische kaders (inclusief preventieve detentie), regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten toegepast om risico's voor de samenleving ten aanzien van (ex-)hoogrisico-gedetineerden.
   a. in te schatten (risicotaxatie)?
   b. te voorkomen (preventie)?
8. Zo ja, welke kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten zijn dat, hoe werken ze (globaal) en wat is de doelgroep?
9. Zijn er resultaten/effecten van deze kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten bekend bij deze doelgroep? Zo ja, hoe zien deze eruit? Hoe betrouwbaar en valide zijn deze? Wat zijn voor- en nadelen ervan?
10. Zijn de kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten getoetst aan relevante internationale wet- en regelgeving? Zo ja, met welke uitkomst?

### C. Oplossingsrichtingen

11. Passen de buitenlandse kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten binnen de belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat en het Nederlandse gevangeniswezen? Waarom wel/niet?
12. Welke (aanvullende) kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten kunnen, in het licht van onderstaande aspecten, waardevol voor Nederland zijn, doordat ze:
    - voorzien in een behoefte c.q. een probleem oplossen;
    - (voor zover bekend) effectief zijn;
    - passen binnen relevante (inter)nationale juridische/ethische kaders;
    - (andere) voordelen hebben en geen belangrijke nadelen;
    - uitvoerbaar zijn?

## 1.3 Methode van onderzoek

### Verkennend karakter en afbakening

Het onderzoek heeft een verkennend karakter. Dat heeft ten eerste een weerslag op de methoden van het onderzoek. Omdat er informatie verzameld is op een groot aantal terreinen en in veel verschillende landen, is omwille van de uitvoerbaarheid volstaan met een beperkt aantal onderzoeksmethoden zodat niet de volledig mogelijke diepgang steeds wordt bereikt. In de presentatie van de uitkomsten wordt, ten tweede, dan ook de beperking aangebracht dat – hoewel in alle landen overal naar gezocht is – alleen de relevante uitkomsten (met diepgang) worden gepresenteerd. Relevant wordt in ieder geval geacht, gezien de aanleidingen voor het onderzoek en de daarop gebaseerde vraagstellingen, eventuele speciale preventieve mogelijkheden ten aanzien van de beoogde doelgroep van hoogrisico-gedetineerden, en de kaders voor preventieve detentie (zoals in paragraaf 1.1 beschreven). Omwille van de leesbaarheid wordt ook in de verslaglegging daarvan volstaan met een beknoptere weergave dan in rechtswetenschappelijk onderzoek gebruikelijk, wederom op basis van relevantie. Ten derde heeft het verkennende karakter gevolgen voor de conclusies van het onderzoek, die

slechts potentiële mogelijkheden voor de Nederlandse situatie zullen behelzen, waarbij logischerwijs de aanbevelingen ook in de trant zullen zijn van nader onderzoek of monitoring van bepaalde ontwikkelingen.

Uit het voorgaande moge genoegzaam duidelijk zijn welke doelgroep wordt beoogd in dit onderzoek, die in het rapport wordt weergegeven als hoogrisico-gedetineerden. We erkennen dat deze term in letterlijke zin een veel bredere doelgroep beslaat dan die onderwerp is van dit onderzoek. Hoewel de term voor de beoogde doelgroep voortkomt uit het penitentiaire beleid, en ziet op degenen die geplaatst worden in de EBI of AIT's vanwege het (extreem) hoge risico van VCHD binnen de context van ondermijnende criminaliteit of georganiseerde misdaad, wordt de term zelfs binnen het penitentiaire beleid ook wel voor andere doelgroepen gebruikt. Zo worden in het 'Detentielandschap Hoogrisicogedetineerden in 2030' naast de EBI en AIT's ook de Terroristenafdelingen (TA's), Afdelingen voor Beheers Problematische Gedetineerden (BPG) en Penitentiair Psychiatrische Centra (PPC's) genoemd.[20] Relevant verschil tussen deze groepen is uiteraard wat de bepalende factoren zijn van het risico: psychische stoornis/problematiek, extremistisch gedachtegoed of verbondenheid met een (georganiseerde) groep, bijvoorbeeld die ondermijnende criminaliteit plegen. Omdat het aannemelijk is dat dergelijke groepen ook in het buitenland onder dezelfde noemer kunnen vallen, wordt in de bespreking daarvan zo nodig ter afbakening genoemd in hoeverre het gaat om mogelijkheden gericht op hoogrisico-gedetineerden in brede of enge zin. Een laatste afbakening betreft het excluderen van mogelijkheden voor jeugdigen/adolescenten vanuit het jeugdstrafrecht.

20 https://open.overheid.nl/documenten/dpc-933ceee63e9370e9495a12619eadcf4dc230a709/pdf en https://open.overheid.nl/documenten/dpc-08f740100181b286c91109239f74adf27e1f9b59/pdf.

## Opbouw van het onderzoek en het verslag

De onderzoeksvragen leiden logischerwijs tot een onderzoek in drie delen: probleemanalyse van de Nederlandse situatie, inventarisatie van relevante buitenlandse situaties en ten slotte een vergelijking daartussen en een beoordeling van nut, noodzaak en passendheid van eventuele aanvullende instrumenten/maatregelen in het Nederlandse stelsel.

Daarnaast kunnen in de onderzoeksvragen de volgende vier deelterreinen onderscheiden worden waar de preventieve mogelijkheden betrekking op hebben: sanctiestelsel (externe rechtspositie, met een nadruk op vormen van preventieve detentie), penitentiaire regimes (interne rechtspositie, inclusief individuele controle- en gedragsinterventies), toezichtmogelijkheden (juridische kaders voor toezicht na detentie en zowel controle- als gedragsinterventies die daarbinnen mogelijk zijn) en risicotaxatie-instrumentarium.

Vervolgens komt met betrekking tot die vier deelterreinen uit de onderzoeksvragen naar voren op basis van welke criteria de preventieve mogelijkheden ten aanzien van het voorkomen van voortgezet crimineel handelen tijdens en na detentie bij deze doelgroep, dan wel bescherming van de samenleving, moeten worden beoordeeld: toereikendheid, effectiviteit, juridische (en ethische) grenzen, overige voor- en nadelen en uitvoerbaarheid (problemen en oplossingsrichtingen). Omdat de overige voor- en nadelen vaak al in de praktische sfeer liggen, worden deze laatste twee criteria steeds tezamen behandeld.

Ten slotte wordt dit dus niet alleen nagelopen voor Nederland, maar ook voor de tien in onderzoeksvraag 7 genoemde andere landen. Ten behoeve van de vergelijkende analyse en de ordening van de grote hoeveelheid informatie wordt in dit verslag deze structuur ook aangehouden in de betreffende hoofdstukken, met steeds als afbakenend principe de beoogde doelgroep van hoogrisico-gedetineerden. De opbouw van het rapport, zoals die ook blijkt uit de inhoudsopgave, kan dan ook verkort worden weergegeven zoals in de onderstaande kruistabel (Tabel 1.1).

*Tabel 1.1. Opbouw van het onderzoeksrapport*

| Per land (zowel NL als de andere landen) | Sanctiestelsel / Preventieve Detentie | Penitentiaire regimes / interventies | Toezichtkaders / interventies | Risicotaxatie instrumenten |
|---|---|---|---|---|
| **Toereikendheid** | ? | ? | ? | ? |
| **Effectiviteit / kwaliteit** | ? | ? | ? | ? |
| **Juridische en ethische grenzen** | ? | ? | ? | ? |
| **Overige voor- en nadelen / uitvoeringsproblemen en oplossingen** | ? | ? | ? | ? |

De gezamenlijke uitkomsten van het Nederlandse en buitenlandse deel van het onderzoek vormen dus als vanzelf de bouwstenen voor de rechtsvergelijking alsook voor de beantwoording van de laatste overkoepelende en tot advisering uitnodigende onderzoeksvraag.

## Gebruikte onderzoeksmethoden

Voor zowel het Nederlandse als buitenlandse deel van het onderzoek zijn als methoden literatuur- en documentstudie en het afnemen van (groeps)interviews gebruikt. Juist omdat de toereikendheid van preventieve mogelijkheden in de praktijk, en niet slechts op papier, moeten worden beoordeeld zijn de interviews van toegevoegde waarde. Om die reden zijn voor de interviews vooral ook mensen vanuit of met kennis van de praktijk als respondenten gevraagd.

Voor het Nederlandse deel zijn (online) groepsinterviews gehouden van twee uur, zodat die ook wel als expertmeetings kunnen worden gekwalificeerd. Er zijn vier meetings geweest op basis van de vier benoemde deelterreinen (in de tabel hierboven horizontaal). Als topiclijst zijn hiervoor grofweg de genoemde beoordelingscriteria gehanteerd (in de tabel hierboven verticaal). Bewust zijn zeer deskundige relevante partijrepresentanten uitgenodigd, om de bijeenkomsten beperkt en nuttig te kunnen houden (voor een overzicht van de partijen, zie onderstaande Tabel 1.2; voor een overzicht van (aantal en functieduiding van) de respondenten, zie Bijlage 1). Op deze manier werd zowel een beeld verkregen van de probleemanalyse, de beoordeling van de toereikendheid van preventieve mogelijkheden voor deze doelgroep en mogelijke oplossingsrichtingen. Daarnaast zijn we aanwezig geweest bij omvangrijkere expertmeetings georganiseerd door het ministerie ten aanzien van de terreinen van toezichtmogelijkheden en risicotaxatie.

Voor zover er al enig inzicht was in preventieve mogelijkheden uit het buitenland, konden in de genoemde expertmeetings ook daarop al eerste reacties worden gegeven op die bevindingen en een beoordeling van de passendheid daarvan voor de Nederlandse situatie. Maar uiteindelijk zijn ter beantwoording van die laatste hoofdvraag ook nog de meest relevante bevindingen voorgelegd aan een focusgroep van twee uur. Een focusgroep is een kwalitatieve methode waarbij een groep wordt uitgenodigd om met elkaar te praten over vooraf bepaalde onderwerpen en waarbij de interactie tussen de groepsleden belangrijk is.[21] De methode is juist geschikt voor interpretatie van bevindingen uit onderzoek vanuit verschillende betrokken partijen met eventuele eigen perspectieven. Reacties van twee relevante, bij de focusgroep afwezige, perspectieven zijn achteraf individueel verkregen.

In dit geval is gezorgd voor een representatieve afspiegeling van eerder bij de expertmeeting betrokken professionals (zowel per topic als per partij), aangevuld met enkele deskundigen die nog niet eerder waren gesproken. Om te verantwoorden dat sprake is van de in onderzoeksvraag 5 genoemde 'betrokkenen' en in hoofdstuk 6 genoemde 'professionals/deskundigen', is in Tabel 1.2 te vinden van welke betrokken partijen vertegenwoordigers aanwezig waren bij de expertmeetings en de focusgroep (en een nadere precisering van de respondenten in Bijlage 1). Samengenomen waren er representanten betrokken van de rechterlijke macht (RM), de advocatuur (Adv.), het Openbaar Ministerie (OM), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en daarbinnen meer specifiek AIT en EBI, Reclassering Nederland (RN), het Nederlands Instituut voor Foren-

21 Zie voor een bespreking van deze methode F. van der Laenen, 'Focusgroepen', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie,* Leuven: Acco 2016, p. 223–253.

*Tabel 1.2. Overzicht van herkomst deelnemers aan expertmeetings/focusgroep*

| | RM | Adv. | OM | DJI | AIT/EBI | RN | NIFP | Wet. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Expertmeeting: Sanctiestelsel** | x | x | x | | | | | x |
| **Expertmeeting: Penitentiaire regimes** | | x | x | x | x | | | |
| **Expertmeeting: Toezichtkaders / interventies** | | | x | x | | x | | x |
| **Expertmeeting: Risicotaxatie** | | | | x | x | | x | x |
| **Focusgroep** | x | x | x | x | x | x | x | x |

sische Psychiatrie en Psychologie (NIFP, waar vanuit onder andere risicotaxatie-instrumenten voor het gevangeniswezen en terrorisme zijn ontwikkeld) en de wetenschap (Wet.). Uiteraard gold daarbij dat men hoofdzakelijk op persoonlijke titel sprak. Omwille van de anonimiteit van de respondenten, wordt geen nadere functieduiding gegeven. Bovendien wordt iedere respondent die in welke functie en hoedanigheid dan ook werkzaam is binnen DJI, op het hoofdkantoor of in een PI, omwille van hun anonimiteit op gelijke wijze in het rapport aangehaald als 'Medewerker DJI'.

Ook voor het buitenlandse deel hebben we via interviews (meestal individueel) praktische kennis toegevoegd aan de documentstudie. Voor de landen waar we geweest zijn, geldt dat de interviews *face-to-face* waren (met 7 tot 10 respondenten) en voor de overige landen betrof het online interviews (met 1 tot 3 respondenten, vaak wetenschappers met overzicht over de relevante mogelijkheden in dat land; voor een overzicht zie Bijlage 1). Voor die interviews is een uitgewerkte topic/vragenlijst gehanteerd. In de landen waar we geweest zijn, zijn daarnaast ook via bezoeken aan relevante instellingen (veelal gevangenissen) observaties toegevoegd aan de kennis over de praktijk.

Omdat deze interviews een aanvullende rol hadden op de literatuur- en documentstudie en niet als interviewstudie worden gerapporteerd, zijn ze weliswaar thematisch geanalyseerd, maar niet met behulp van een softwareprogramma. Interviews zijn opgenomen, automatisch getranscribeerd en na controle van de transcriptie zijn de opnamen verwijderd. Hetzelfde geldt voor de expertmeetings en focusgroep met Nederlandse respondenten. Voor het empirisch deel van het onderzoek is toestemming verkregen van de Commissie Ethische Toetsing Onderzoek Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Onder meer (schriftelijke) geïnformeerde toestemming, waarbij anonimiteit is toegezegd, is daar onderdeel van.

## Onderbouwing landenkeuze voor (rechts) vergelijking

Bij (rechts)vergelijking met het buitenland, is altijd een zeer belangrijke methodologische verantwoording de keuze voor de landen waarmee vergeleken wordt.[22] In de aanvankelijke opdracht waren al zeven landen genoemd – Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Italië, Oostenrijk, Zwitserland en Canada – die in ieder geval in de vergelijking moesten worden betrokken, 'omdat daarvan bekend is dat zij preventieve maatregelen toepassen, die passen in het kader van dit onderzoek'.[23] Op Italië na zijn dat landen die een vorm van preventieve detentie (waarvoor geen psychische stoornis vereist is) in het sanctiestelsel hebben. Preventieve detentie is zo bezien een juridisch kader van vrijheidsbeneming van onbepaalde duur, al dan niet na tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf,[24] gericht op de veiligheid van de samenleving binnen het strafrechtelijk sanctierecht. Bij Italië betreft het vooral specifieke penitentiaire regimes voor de doelgroep. Om dat niet het enige land te laten zijn in de selectie dat daarom is gekozen, zodat ook vergelijking mogelijk is, zijn de Verenigde Staten vanwege de daar al lange tijd bestaande *Supermax-prisons* toegevoegd aan de selectie. Ook is het rechtsgebied van Engeland & Wales[25] toegevoegd aan de selectie, omdat daar een maatregel van preventieve detentie (*Imprisonment for Public Protection*, IPP) in 2012 is afgeschaft. Het is daarom toegevoegd omdat dat een interessante vergelijking zou kunnen opleveren ten aanzien van de redenen voor afschaffing en de problemen bij het laten terugkeren van deze mensen in de samenleving.

Uit een verkennend voorbereidend onderzoek zijn verder geen landen voortgekomen die omwille van de relevantie van dit onderzoek aan de selectie moesten worden toegevoegd. Wel is naar aanleiding van informatie verkregen in Noorwegen en Denemarken uiteindelijk Zweden toegevoegd aan de selectie, omdat daar in zeer korte tijd een vorm van preventieve detentie in wetgeving is aangenomen (ingevoerd op 15 april 2026), die mede bedoeld zou zijn voor de doelgroep van dit onderzoek. Vanwege die hoge relevantie is de looptijd en omvang van het onderzoek ook verlengd om nog onderzoek naar/in Zweden te kunnen doen.

22 M. Oderkerk, 'Methoden van rechtsvergelijkend onderzoek: over het op een verantwoorde wijze opzetten en uitvoeren van rechtsvergelijkende projecten', *Ars Aequi* juli/augustus 2024, p. 614-625. Vgl. voor specifiek strafrechtsvergelijkend onderzoek M.D. Dubber, 'Comparative Criminal law', in: M. Reimann & R. Zimmermann, *The Oxford Handbook of Comparative Law,* Oxford: OUP Oxford 2006; C. Brants, 'Strafrechtsvergelijking', *DD* 2008/16 en P.A.M. Verrest, 'Een traditie van strafrechtsvergelijking?', in: Y. Buruma e.a. (red.), *Op het rechte pad; liber amicorum Peter J.P. Tak*, Nijmegen: WLP 2008, p. 105-116.

23 Het zijn ook allemaal landen die zijn bekeken in het onderzoek van S. Meijer e.a., *De zucht naar vrijheid. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie*, Den Haag: WODC 2019.

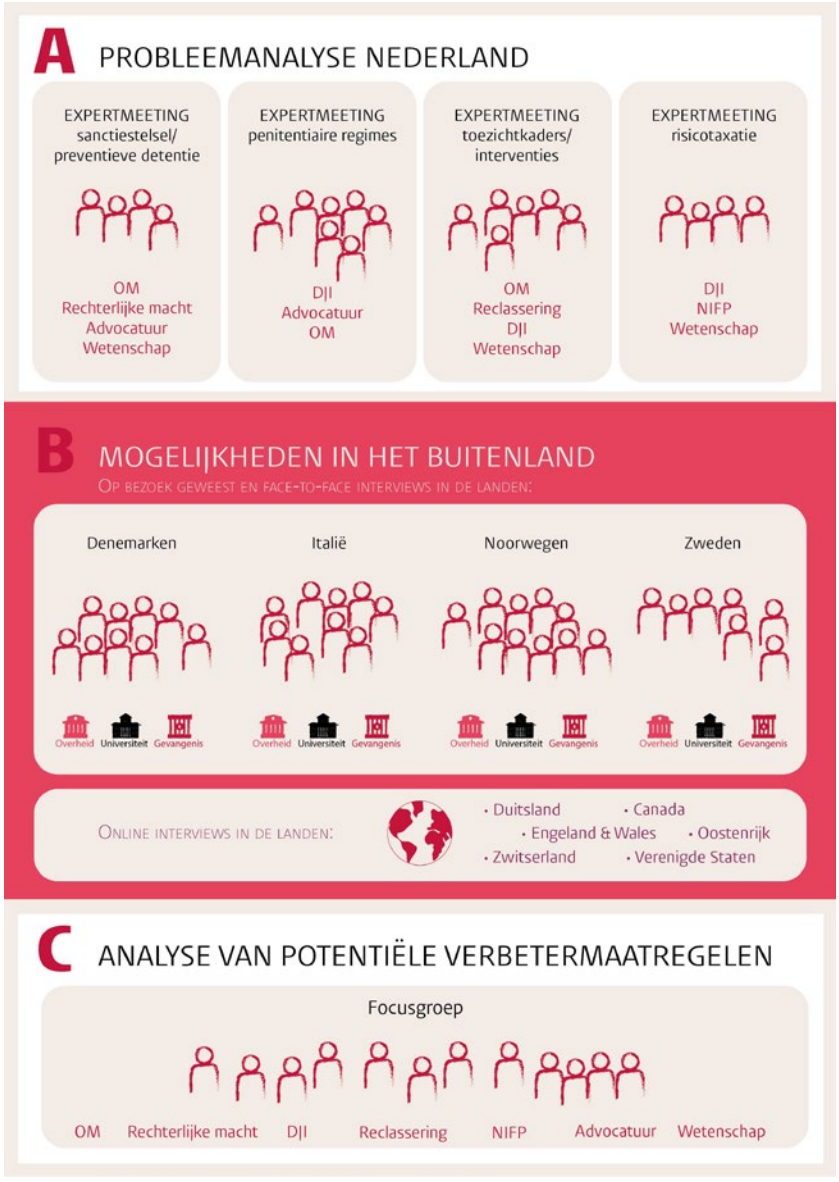
24 Immers, niet in alle landen is het onderscheid straf/maatregel hierbij relevant.

25 Hierna telkens aangeduid als Engeland.

Daarbij zijn naast inhoudelijke redenen ook argumenten rond de taal soms bepalend bij de keuze van de landen voor (rechts)vergelijking. Juist omdat vanwege het verkennende karakter van het onderzoek veelal is uitgegaan van documentstudie in openbare (via het internet beschikbare) bronnen vanuit Nederland of door respondenten van online interviews toegezonden stukken, wordt benadrukt dat het belangrijk is dat literatuur/documenten en interviews ook in de oorspronkelijke taal kunnen worden bestudeerd. Op basis van de aanwezige talenkennis in de onderzoeksgroep was dit voor landen met de Engelse en Duitse voertaal geen probleem. Om die reden zijn we naar de resterende landen Denemarken, Italië, Noorwegen en Zweden afgereisd om zodoende gemakkelijker de taalbarrière te kunnen slechten. In de Scandinavische landen bleken de meeste respondenten het Engels zeer goed machtig en in Italië hadden we de beschikking over een tolk, die zelf ook forensisch psycholoog was en dus inhoudelijk geïnformeerd. Sommige documenten uit deze landen zijn voor nadere bestudering via daarvoor bestemde software – DeepL – vertaald.

In onderstaand Figuur 1.1 wordt een handzaam overzicht gepresenteerd van de in dit onderzoek gehanteerde empirische methoden naast document- en literatuurstudie.

*Figuur 1.1. Overzicht gebruikte methoden naast literatuurstudie*



## Hoofdstuk 2

# Probleem-analyse Nederland

# Hoofdstuk 2 Probleemanalyse Nederland

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek naar de eerste hoofdvraag gepresenteerd: in hoeverre zijn de huidige juridische kaders, de detentieregimes en interventiemogelijkheden in detentie en de toezichtmogelijkheden na detentie, en het bijbehorende risicotaxatie-instrumentarium, (on)toereikend om de terugkeer in de samenleving van (ex-)hoogrisico-gedetineerden goed te laten verlopen en de maatschappij te beschermen? Als bouwstenen hiervoor worden naast documentstudie van relevante regelgeving, beleid, jurisprudentie en literatuur, ook de expertmeetings met representanten van betrokken partijen gebruikt, waarop het oordeel ten aanzien van de toereikendheid hoofdzakelijk rust. Daarmee dient deze probleemanalyse ook als een soort toets op de door het kabinet geschetste en in hoofdstuk 1 belichte dilemma's rondom afschaling van beveiligingsniveau en de veronderstelde 'kleine groep zeer geharde criminelen waar het risico bij re-integratie zeer groot blijft'.

Volgens de in hoofdstuk 1 gepresenteerde structuur worden hieronder achtereenvolgens de huidige juridische kaders binnen het sanctiestelsel, de penitentiaire regimes, de interventie- en toezichtmogelijkheden in en na detentie, en het instrumentarium voor risicotaxatie gelegd langs de lat van achtereenvolgens toereikendheid, effectiviteit/kwaliteit, juridische/ethische grenzen en overige voor- en nadelen/uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen. Daarbij ligt gezien de hoofdvraag, ook in omvang, de nadruk op de analyse van de eerste toets van toereikendheid. In een tekstblok weergegeven citaten komen voort uit de respectievelijke expertmeeting bij dat onderdeel.

## 2.2 Sanctiestelsel

### 2.2.1 Toereikendheid voor deze doelgroep

#### Het strafbare feit als ingang: welke strafbare feiten pleegt de doelgroep?

In ons sanctiestelsel geldt dat het (type) strafbaar feit waarvoor veroordeeld bepalend is voor de mogelijke hoogte van de straf – op elk strafbaar feit staat een eigen maximumstraf – of keuze van de (aanvullende) sanctie. Daarom is het van belang om te weten voor welke strafbare feiten de doelgroep van dit onderzoek wordt veroordeeld. Op basis van overheidsinformatie, waarbij ondermijnende criminaliteit wordt gekenschetst als ernstige, georganiseerde misdaad die de rechtsstaat aantast door vervlechting van onder- en bovenwereld, is af te leiden dat kenmerkende typen strafbare feiten daarbij zijn: drugshandel en -productie, witwassen, mensenhandel, wapenhandel, fraude en corruptie. Maar deze feiten gaan vaak gepaard met intimidatie en geweld tot aan moord (liquidatie) toe.[1] Op al dit soort feiten staan verschillende maximumstraffen, terwijl op basis van de deelnemingsvorm, de mate van uitvoering (poging, voorbereiding) of de samenloop met andere feiten de mogelijke maximumstraf kan verschillen. De omstandigheden van het geval en de persoon bepalen uiteindelijk in een individueel geval tot welke strafmaat de rechter beslist.

Daarnaast is deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven op zichzelf strafbaar via de strafbaarstelling van art. 140 Sr. Het strafmaximum is zes jaar gevangenisstraf, maar dit kan oplopen tot tien jaar als het oogmerk gericht is op het plegen van zeer ernstige misdrijven (waar tenminste twaalf jaar gevangenisstraf op staat, lid 3) en kan met een derde verhoogd worden in geval van oprichters, leiders of bestuurders van de organisatie (lid 4). Het ligt voor de hand, gezien de zorg over een kleine groep 'geharde criminelen' dat zich onder de doelgroep juist leidinggevenden bevinden.

In het kader van preventie is in ons sanctiestelsel daarnaast van belang, voor een aantal relevante beslissingen, of sprake is van een misdrijf 'gericht tegen of gevaar veroorzakend voor de onaantastbaarheid van het menselijk

1 'Ondermijnende criminaliteit', rijksoverheid.nl. Vgl. R. Roks e.a., *Grip of in de Greep? Een onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen*, WODC, EUR 2024.

lichaam', vaak afgekort tot een (ernstig) geweldsmisdrijf. Bij de veroordeling voor sommige delicten, van eenvoudige mishandeling tot moord is hier evident sprake van, maar bij sommige delicten hangt het af van de feitelijke omstandigheden van het geval, bijvoorbeeld bij bedreiging.[2] Het roept de vraag op of lidmaatschap van een criminele organisatie onder omstandigheden ook een geweldsmisdrijf kan zijn, bijvoorbeeld als de organisatie daarop het oogmerk heeft of die (ook) pleegt. In de jurisprudentie zijn echter geen zaken te vinden waarin alleen op basis van veroordeling voor dit strafbaar feit geconcludeerd is dat sprake is van een geweldsmisdrijf, wel in combinatie met terroristische-/oorlogsmisdrijven en zedenmisdrijven (chatgroep kindermisbruik).[3] Wel is er in een zaak van deelname aan een terroristische organisatie – een zeer vergelijkbaar delict – eens geoordeeld dat er in casu geen sprake was van een 'geweldsmisdrijf' omdat het delictgedrag 'digitaal' van aard was en de verdachte op 'op geen moment zelf geweld gepleegd of anderszins (niet-verbaal) agressief gedrag vertoond'. Zelf geeft het hof daarbij aan dat het bij deze weging van alle relevante feiten en omstandigheden in dit kader 'aldus meer waarde toegekend aan het handelen of de bijdrage van de verdachte zelf en de omstandigheden waaronder dat plaatsvond, dan bijvoorbeeld aan het gegeven dat IS als organisatie zonder meer misdrijven heeft gepleegd die waren gericht tegen of gevaar veroorzaakten voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen'.[4]

Of bij de veroordeling sprake is van een geweldsmisdrijf (in deze zin) is bijvoorbeeld relevant voor de vraag of een voorwaardelijke straf (of strafdeel) een proeftijd van maximaal drie of tien jaar kan hebben (art. 14b lid 2 Sr) of dadelijk ten uitvoer kan worden gelegd (na veroordeling in eerste aanleg, art. 14e lid 1 Sr), of de proeftijd van een VI na een gevangenisstraf steeds opnieuw met twee jaar kan worden verlengd (art. 6:1:18 lid 2 Sv), of dat de maatregel van tbs met dwangverpleging een onbepaalde duur heeft en niet gemaximeerd is tot vier jaar (art. 38e Sr), en ten slotte of op basis van die grond – er zijn er meer – de in hoofdstuk 1 genoemde maatregel GVM kan worden opgelegd (art. 38z lid 1 onder b Sr).

In theorie is het mogelijk dat het risico op dergelijke delicten hoog wordt geacht, terwijl men wordt veroordeeld voor andere feiten. Zeker ten aanzien van de op preventie gerichte maatregelen wordt echter vaak een delict van een zekere ernst vereist (ook wel het 'objectief' criterium genoemd) vanwege de proportionaliteit en de veronderstelling van een prognostische waarde voor het risico. Zo wordt in art. 37a lid 5 Sr om die reden ook de ernst van het delict genoemd als hulpmiddel voor de rechter bij de gevaarsinschatting.[5]

Nu het kabinet de noodzaak tot preventie hoog acht voor de onderzoeksdoelgroep, in het kader van bescherming van de samenleving, en zelfs aanvullende preventieve detentie/vrijheidsbeneming daarbij onderzocht wil hebben, wordt de beoordeling van de toereikendheid van ons sanctiestelsel voor deze doelgroep hieronder beperkt tot modaliteiten van (lange) gevangenisstraf en (al dan niet in combinatie met) relevante maatregelen die preventie (van geweldsmisdrijven mede) als doel hebben.[6] Eerst worden relevante aspecten in het kader van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf besproken en vervolgens in het kader van maatregelen met een preventief karakter.

## (Levens)lange gevangenisstraf

In de gehouden expertmeeting over de toereikendheid van het huidige sanctiestelsel voor deze doelgroep, is door de betrokkenen bij de rechtspraktijk bevestigd dat 'afstraffen' via gevangenisstraf de meest voor de hand liggende sanctie is. In het geval van ernstige levensdelicten, waaronder moord, kan bovendien levenslang worden opgelegd.

In de rechtspraktijk wordt zo nu en dan wel de vraag gesteld hoe preventief de levenslange gevangenisstraf eigenlijk is, vanwege de mogelijkheid van gratie. Zelfs voordat in 2016 een aangepaste, voor levenslanggestraften specifieke gratieprocedure werd ingevoerd, werd bijvoorbeeld al in de zaak Lucia de B. (die later overigens

2 Vgl. HR 25 augustus 2020, ECLI:NL:HR:2020:1316. Vaste jurisprudentie van de Hoge Raad en de Penitentiaire Kamer van het Hof Arnhem-Leeuwarden, zie J.P. Balkema, bewerkt door R.W. van Spaendonck & M.J.F. van der Wolf, 'Verlenging van de TBS §61.3', in: *Handboek strafzaken*, Deventer: Kluwer 2022 (losbladig en online).

3 In beide gevallen betrof het (een niet-gemaximeerde) tbs-oplegging en was dus ook sprake van een psychische stoornis: Rb. Den Haag 29 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6620; Rb. Den Haag 20 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10809.

4 Hof Den Haag 11 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1568. Er wordt een gevangenisstraf, gemaximeerde tbs en GVM opgelegd.

5 M.J.F. van der Wolf, *TBS – veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenten van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Ip 2012.

6 Onderdeel van het risico bij deze doelgroep is volgens het kabinet de aanwezigheid van 'macht en middelen'. Voor zover dit laatste financiële/materiële middelen betreft, zouden ook vermogenssancties relevant kunnen zijn, met name de ontnemingsmaatregel. Echter, omdat die dogmatisch gezien geen preventief doel dient, maar meer een vereffenend doel, en het onderzoek ziet op preventie laten we deze sancties in de bespreking achterwege – mede in het kader van het verkennend karakter van het onderzoek.

vanwege de vaststelling van onschuld werd herzien) om die reden door het Hof levenslang gecombineerd met tbs.[7] De Hoge Raad oordeelde vervolgens dat die combinatie niet mogelijk was vanwege de onverenigbaarheid van de tegenstrijdige doelen: in principe definitieve uitsluiting uit de maatschappij tot de dood (levenslang) versus op termijn een zodanig risicoreducerend behandelingseffect dat terugkeer in de maatschappij volgt.[8] Het gratiebeleid werd gewijzigd vanwege jurisprudentie over art. 3 EVRM, het grondrechtelijk beschermd verbod op foltering, of onmenselijke of vernederende behandeling. Deze jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt er op neer dat een levenslange gevangenisstraf niet strijdig hoeft te zijn met art. 3 EVRM op voorwaarde dat de tot deze straf veroordeelde persoon (niet alleen op papier maar ook effectief) perspectief op vrijlating heeft.[9] Het naar aanleiding hiervan gewijzigd gratiebeleid heeft in zekere zin het sinds de eeuwwisseling ingenomen standpunt dat 'levenslang echt levenslang is' gecorrigeerd en hiermee eigenlijk het oude standpunt van de wetgever in ere hersteld.[10] Dit beleid voorziet in een ambtshalve toetsing van de levenslange gevangenisstraf door de Adviescommissie Levenslanggestraften (ACL) met het oog op door de Koning, op voorstel van de Minister van Justitie en Veiligheid te verlenen gratie na ommekomst van 28 jaar detentie. Tot nu toe vindt de Hoge Raad dat het stelsel als geheel waarborgen biedt dat tenuitvoerlegging van levenslang niet in strijd is met art. 3 EVRM. Daarbij wordt wel overwogen dat dit niet uitsluit dat de rechter op termijn anders zal oordelen, bijvoorbeeld als blijkt dat levenslang in de praktijk nooit wordt verkort.[11] Hoewel in de praktijk blijkt dat het mechanisme niet of nauwelijks tot gratiëring leidt, en het niet de rechter is maar de administratie die daarover beslist, heeft het EHRM zeer recent bepaald dat het huidige beleid niet in strijd is met art. 3 EVRM: *Review criteria are publicly accessible, objective, sufficiently clear and adequately reflected legitimate penological grounds [….]. Applicants' life sentences could not be regarded as de jure or de facto irreducible given their individual circumstances.*[12]

In enkele zaken van meervoudige moord is met name door de betreffende Officieren van Justitie de zorg geuit dat dit beleid de mogelijkheid van vervroegde (en onbehandelde) vrijlating van veroordeelden zou kunnen bewerkstelligen, die naar het schijnt een hoog beveiligingsrisico vormen en die onder het oude beleid (2000-2016) niet snel voor gratie in aanmerking zouden zijn gekomen en dus mogelijk hun leven lang in detentie zouden hebben doorgebracht. Om de samenleving 'zo lang mogelijk te beveiligen' is dan ook niet levenslang, maar de combinatie van dertig jaar gevangenisstraf en tbs geëist.[13] Dit gaf overigens niet het gevoelen van het hele OM weer en inmiddels is van die opvatting, na reflectie, ook afstand genomen.[14] Hierin is ook meegenomen dat het ACL in haar tweejaarbericht 2025 die opvatting als misverstand heeft weerlegd, op een manier die hier vanwege de relevantie geheel wordt weergegeven:

> *"Het misverstand zou kunnen rijzen dat de levenslange gevangenisstraf zonder noodzakelijke behandeling zou kunnen worden beëindigd, ook al zou er nog sprake zijn van recidiverisico en zou de levenslanggestrafte nog delictgevaarlijk zijn. In werkelijkheid speelt bij de beslissing over het al dan niet verlenen van gratie aan een levenslanggestrafte, en in de fase voorafgaand aan de beslissing over het al dan niet toelaten tot de re-integratiefase, in belangrijke mate de vraag mee of iemand nog een gevaar vormt. Een belangrijke manier om dit na te gaan vormt de observatie in en de risicotaxatie door het PBC. Tevens wordt bezien – bij het bestaan van een stoornis – of behandeling mogelijk is. Is er (al dan niet na behandeling) nog sprake van recidiverisico of delictgevaarlijkheid (artikel 4, vierde lid, Besluit ACL) dan zal toelating tot de re-integratiefase niet aan de orde zijn en zal dit eveneens van invloed zijn op de slagingskans van de ambtshalve gratieprocedure, of*

7 Hof Den Haag 18 juni 2004, ECLI:NL:GHSGR:2004:AP2846.
8 HR 14 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU5496.
9 EHRM (Grote Kamer) 9 juli 2013, nr. 66069/09 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*) en EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray t. het Koninkrijk der Nederlanden*).
10 De wetgever hield eind 19e eeuw nadrukkelijk rekening met de mogelijkheid van vrijlating van een levenslanggestrafte middels gratie (*Kamerstukken II* 1878/79, 110, nr. 3, p. 51).
11 HR 8 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1114. Recent nog is door de Hoge Raad de oplegging van de levenslange gevangenisstraf in het geval een tot levenslang veroordeelde (psycho)medische of psychiatrische zorg en behandeling nodig heeft met het oog op een eventuele terugkeer in de samenleving, verenigbaar geacht met de eisen die art. 3 EVRM stelt (HR 10 februari 2026, ECLI:NL:HR:2026:177).
12 EHRM 21 april 2026, nr. 28157/18 (*F.B. en anderen t. Nederland*).
13 Zie met name de zaken Zorgboerderij Alblasserdam, Hof Den Haag 17 december 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2374, Rb. Rotterdam 14 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6164 en TGO-Erasmus (Rb. Rotterdam 21 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:2145).
14 Zie de 'Samenvatting verslag OM-Reflectiekamer "Straftoemeting bij ernstige Levensdelicten"' op de site van het OM.

*de levenslanggestrafte daarover nu een verwijt valt te maken of niet."*[15]

Kortom, het huidige gratiebeleid bij levenslang biedt voldoende waarborgen om als er nog recidivegevaarlijkheid bestaat, de samenleving langer te beschermen. Recidivegevaarlijkheid zou ook best een overweging kunnen zijn om, in geval levenslang voor het tenlastegelegde strafbare feit is toegelaten, deze straf op te leggen. En levenslang wordt de laatste jaren vaker opgelegd in zaken van georganiseerde misdaad, met name in een aantal recente grootschalige liquidatieprocessen zoals Marengo en Eris.[16]

*"Als je bij de een Staatsliedenbuurt zaak begint, hè? Zijn dat niet eigenlijk de eerste levenslange gevangenisstraffen voor deze groep criminelen. Die waren wel piepjong. En die zijn natuurlijk nog niet buiten en ik voorzie dat die ook niet zo snel van die levenslang afkomen. Dus als je levenslang oplegt voor dit type criminelen, ben je ze echt best wel lang kwijt en ik denk wel tot de dood erop volgt." – Rechter*

De vraag die door het citaat hierboven wordt opgeworpen is hoe een levenslanggestrafte behorend tot de doelgroep van dit onderzoek zou kunnen bewijzen, ten behoeve van gratie, dat hij niet meer delict- en recidivegevaarlijk is.

*"Nou ja, onder andere denk ik door tijdens die 25 jaar detentie te laten zien dat ze afstand hebben genomen van hun criminele loopbaan en hun criminele netwerk. Voor mensen die op een reguliere afdeling zitten is dat ook best te doen, dat je laat zien dat je daar afstand van hebt genomen. Ik vind het bij mensen die in de EBI en op de AIT zitten veel ingewikkelder, want die krijgen eigenlijk feitelijk niet veel kans om aan te tonen dat ze veranderd zijn, omdat ze zo strikt gemonitord worden. Aan de andere kant zie ik ook wel dat bijvoorbeeld een langdurig verblijf op een AIT wel tot gevolg heeft dat die banden met het criminele netwerk ook doorgesneden worden. Want iedereen wil van die AIT af. Dus het enige wat je kunt doen is inderdaad zorgen dat je nooit meer versluierd praat met mensen, dat je niets doet dat erop wijst dat je nog wat uitspookt." – Advocaat*

In geval er geen levenslange gevangenisstraf wordt of kan worden opgelegd, zal sprake zijn van een tijdelijke gevangenisstraf. In de laatste decennia zijn verschillende wettelijke strafmaxima omhooggegaan, voor zowel afzonderlijke relevante strafbare feiten, als het algemene absolute strafmaximum, dat in 2006 is verhoogd van twintig naar dertig jaar, waarmee het verschil met levenslang is verkleind.[17] Op dit moment is er bijvoorbeeld nog een wetsvoorstel aanhangig om de maximumstraf op de ernstigste drugsdelicten te verhogen van twaalf naar zestien jaar, juist om in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit ons land onaantrekkelijker te maken.[18] Het staat de rechter in ons sanctiestelsel vrij om de straf toe te meten tot aan de geldende maximumstraf, hetgeen ten aanzien van de doelgroep in de straftoemetingspraktijk ook gebruikelijker is dan in andere gevallen. Ook heeft de rechter de vrijheid om het doel van die straf te bepalen. Preventie tegen recidivegevaar is een legitiem strafdoel op basis waarvan de straf tot aan het maximum kan worden toegemeten. De toereikendheid van een lange tijdelijke gevangenisstraf ten aanzien van preventie tegen recidive door deze doelgroep tijdens en na detentie, is mede afhankelijk van de preventieve mogelijkheden tijdens en na detentie (zie 2.3 en 2.4). Daarbij is vooral de regeling van de VI van belang.

### Voorwaardelijke invrijheidstelling (VI)

Met de invoering van de Wet straffen en beschermen is in 2021 de regeling van de VI gewijzigd, nu te vinden in art. 6.2.10 Sv e.v.. Omwille van de vergelding, die niet gediend zou zijn met het niet uitzitten van een belangrijk deel van de straf, is de duur van de VI bij lange straffen ingeperkt, waarbij het nog steeds een derde deel van de totale opgelegde straf behelst, maar dan gemaximeerd tot twee jaar. Daarmee is volgens de deelnemers aan de expertmeeting de recidivepreventie, door middel van resocialisatie, juist niet gediend. Of, zoals een rechter het stevig verwoordde:

*"Ze hebben zich hiermee in de voet geschoten." – Rechter*

Ten eerste, omdat sommige rechters mogelijk door de nieuwe VI-regeling een kortere straf zijn gaan opleggen ter compensatie. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat er ook rechters zijn die met deze wijziging in de regeling van de tenuitvoerlegging geen rekening houden en gewoon

15 ACL, Tweejaarsbericht 2025, p. 13.

16 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 27 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:703, Rb. Midden-Nederland 5 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2507. In beide zaken loopt nog hoger beroep.

17 Wet herijking strafmaxima (*Stb.* 2006, 11, i.w.tr. op 1 februari 2006). Zie nader voor specifiek de strafmaxima voor moord en doodslag J.S. Nan e.a., *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?*, Rotterdam: EUR 2019.

18 *Kamerstukken II* 2024/25, 36 705, nr. 7.

een straf opleggen die ze passend vinden.[19] Ten tweede, doordat de nieuwe maximale periode van twee jaar voor sommigen, die een lange vrijheidsbenemende straf hebben ondergaan, te kort wordt geacht voor een geslaagde resocialisatie en recidivepreventie. De vraag wordt zelfs opgeworpen of de vraagstelling van het onderhavige onderzoek ten aanzien van preventieve detentie hier niet mede uit voortkomt. Ten derde, omdat de relatief korte periode van twee jaar aantrekkelijker is om geheel uit te zitten, waardoor de mogelijkheid van een resocialisatiefase helemaal vervalt. Dit wordt vooral gedaan door zogenaamde 'calculerende gedetineerden',[20] waaronder volgens de deelnemers aan de expertmeeting zeker ook leden van de doelgroep behoren.[21] Kiezen voor het uitzitten van die laatste twee jaar is bovendien nog aantrekkelijker geworden doordat, via een amendement op de eerdergenoemde Wet langdurig toezicht, in 2018 al de mogelijkheid was gecreëerd om in geval van een recidiverisico op onder meer een ernstig geweldsmisdrijf (in diens juridische betekenis) de proeftijd van de VI ongemaximeerd elke twee jaar te kunnen verlengen.[22] Als de VI-periode wordt uitgezeten, staat dit dus haaks op de bedoeling om via deze VI-regeling en langdurig toezicht recidivepreventie te bewerkstelligen. Ten vierde, omdat bij de beslissing tot de verlening van VI het vertoonde gedrag in detentie, alsook de belangen van slachtoffers en 'de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen' worden betrokken (art. 6:2:10 Sv). Dit kan er ook toe leiden dat het OM – die tegenwoordig de beslissingsbevoegde instantie in dezen is – besluit tot het uitstellen van de VI-verlening.

> *"Want de VI is ook een beetje op twee benen hinken, hè? Zij is tegenwoordig gemaximeerd en geen vanzelfsprekend recht meer. Dus mensen moeten ook aan de voorwaarden voldoen. Eén van de criteria is bijvoorbeeld gekoppeld aan gedrag en één aan risico. Dan zou je zeggen dat bij deze doelgroep al snel niet aan die voorwaarden wordt voldaan. En dat zou zich dan kunnen vertalen in een beperking van de VI; dat je dan geen VI verleent, of een kortere VI of later, of helemaal niet. Maar dat is ook weer niet gewenst in het kader van resocialisatie." – Medewerker OM*

Wanneer de VI wordt uitgesteld of zelfs in het geheel niet wordt verleend, is de uiteindelijke terugkeer van de veroordeelde in de samenleving minder geleidelijk en naar verwachting ook risicovoller. In de expertmeeting wordt aangegeven dat het zinvoller is om deze doelgroep wel via een periode van vrijheidsbeperkende voorwaarden uit te laten stromen, ook omdat op die manier de beperkt valide risico-inschatting getoetst wordt en omdat gedrag en eventuele risico's dan wellicht beter zichtbaar worden. Ook zou dan de mogelijkheid van verlenging van de proeftijd van de VI voor langer toezicht kunnen zorgen (maar dan moet calculerend gedrag onaantrekkelijker worden gemaakt voor de veroordeelde). In de expertmeeting is er consensus over dat de VI vanwege de bovenstaande redenen voor de doelgroep wellicht niet optimaal benut wordt, of volgens sommigen thans niet optimaal geregeld is, zodat de te realiseren preventie de facto wellicht ontoereikend is. In paragraaf 2.2.4 wordt een suggestie van betrokkenen gegeven voor een oplossingsrichting ten aanzien van de VI. Daar wordt wel bij aangetekend dat de geformuleerde verwachtingen in lopende evaluaties van deze beide wetswijzigingen zullen worden getoetst aan de daadwerkelijke effecten, zodat die evaluaties eerst moeten worden afgewacht.

Kortom, een verlengbare toezichtperiode met strenge voorwaarden, daar is dus wellicht in preventieve zin winst te boeken bij deze doelgroep. Maar in de expertmeeting wordt daarover wel aangegeven dat dat schuurt in een strafkader, waar de VI binnen valt. Dogmatisch is een onbepaald kader binnen de aan proportionaliteit gebonden straf een vreemde figuur; daar is nu juist ooit de op preventie gerichte maatregel voor in het leven geroepen.[23] Wat dat betreft biedt de GVM wellicht mogelijkheden. Dat zal dan niet voor bestaande gevallen in detentie zijn – een wijziging in de VI-regeling is daar als onderdeel van de tenuitvoerlegging wel op toepasbaar – omdat de GVM bij berechting al moet zijn opgelegd.

19 Dit verschil blijkt ook uit een verkennende rechtspraakanalyse in S. Struijk, 'Straftoemeting en de gewijzigde v.i.-regeling: eenduidigheid gewenst', *Sancties* 2022/1, p. 1-3.

20 Uit Beijerse e.a., *a.w.* 2018

21 Ook worden als voorbeeld van calculerende gedetineerden personen genoemd voor wie als voorwaarde een klinische opname in een forensische zorginstelling is geformuleerd, zodat ze dan alsnog niet in vrijheid zijn. Maar dat zijn eerder personen met psychische problematiek dan veroordeelden uit de onderzoeksdoelgroep.

22 Art. 6:1:18 lid 2 Sv. Hieruit volgt ook dat de rechter los van een dergelijk recidiverisico in alle gevallen – zij het op vordering van het OM – de proeftijd van de VI eenmaal met ten hoogste twee jaar kan verlengen.

23 Zie Van der Wolf & Struijk, *a.w.* 2014.

## Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)

De GVM is in 2018 via de eerdergenoemde Wet langdurig toezicht ingevoerd om bestaande toezichtleemten op te vullen na afloop van een gevangenisstraf en/of tbs-maatregel, voor daders van ernstige gewelds- en zedendelicten die dan nog als recidivegevaarlijk worden beschouwd. Daarbij werd aanvankelijk ten eerste de op vier jaar gemaximeerde modaliteit van de tbs met dwangverpleging voor niet-gewelds misdrijven genoemd, met als voorbeeld dat het bezit van kinderpornografisch materiaal door de Hoge Raad niet als 'geweldsmisdrijf' wordt beschouwd. Ten tweede, de modaliteit van de op negen jaar gemaximeerde tbs met voorwaarden. In geval van een verhoogd risico op recidive zou die echter ook kunnen worden omgezet in tbs met dwangverpleging. Ten derde, de tijdelijke gevangenisstraf die is opgelegd aan verdachten die weigerden mee te werken aan het gedragskundig onderzoek, waardoor de voor tbs-oplegging vereiste stoornis niet of lastiger zou kunnen worden vastgesteld. De doelgroep was dus aanvankelijk vooral zeden- en geweldsdelinquenten, met een nadruk op de eerste, hetgeen blijkt uit de toelichting en de mogelijk te stellen voorwaarden die wortelen in de problematiek van 'in de wijk' terugkerende zedendelinquenten, voor zover daarvoor geen toezichtkader mogelijk was. Echter, de wettekst beperkt zich niet tot deze toezichtleemten en maakt oplegging van de GVM ook mogelijk in combinatie met een ongemaximeerde tbs met dwangverpleging.

In de literatuur is wel aangegeven dat deze drie toezichtleemten ook individueel geadresseerd hadden kunnen worden.[24] Voor de weigeraarsproblematiek zijn sindsdien ook verschillende eigenstandige oplossingen in wetgeving en beleid ingevoerd om de oplegging van tbs te faciliteren.[25] Over afschaffing van de gemaximeerde tbs wordt thans nagedacht. En de duur van de tbs met voorwaarden had, zoals vanuit de eerdere wetsontwikkeling gebruikelijk, mee kunnen bewegen met de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs die, ook via de Wet langdurig toezicht, van negen jaar naar onbepaald is opgerekt. Daarmee was wellicht de noodzaak voor de GVM (in doorslaggevende mate) weggevallen. Maar de GVM-maatregel is er nu en bepaalde toezichtleemten bestaan nog, zodat in de rechtspraktijk de noodzakelijkheid van de GVM ook gevoeld wordt en zelfs vaker dan vooraf werd verwacht.[26] Het aantal opleggingen is in de eerste vijf jaar (van 2018 tot 2022) alsmaar gestegen van 1 tot 133 per jaar.[27] In de expertmeeting wordt gesuggereerd dat dit mede komt door de verkorting van de VI-periode. Maar de stijging hangt mogelijk ook deels samen met het feit dat sinds het aanvankelijke wetsvoorstel twee aanvullende doelgroepen voor deze maatregel specifiek zijn benoemd. Ten eerste, de zogenaamde 'uitreizende zedendelinquenten' die hun delicten plachten te plegen in ontwikkelingslanden waar de kans op vervolging klein is (aansluitend bij de voor de VI en de GVM ingevoerde bijzondere voorwaarde dat men Nederland niet mag verlaten, zie nader paragraaf 2.4) en daders veroordeeld voor kort gezegd een terroristisch misdrijf.

Met het oog op die laatste groep zijn de mogelijke misdrijven waarvoor de GVM kan worden opgelegd in combinatie met een gevangenisstraf in art. 38z Sr aangevuld, naast plegers van een geweldsmisdrijf in juridische zin en van een aantal specifiek benoemde zedendelicten die deze drempel niet halen, met terroristische misdrijven.[28] Zeker de toevoeging van deze laatste groep, brengt ook de doelgroep van het onderhavige onderzoek onder de aandacht, juist omdat daarbij ook figuren horen, bij wie het risico vergelijkbaar niet gebaseerd is op individuele problematiek, maar op gedachtegoed en lidmaatschap van een groep. De GVM wordt volgens de cijfers in de praktijk ook opgelegd voor de doelgroepen van weigeraars (wel in afnemende mate), uitreizende zedendelinquenten en veroordeelden voor terroristische misdrijven.[29]

In de expertmeeting wordt opgemerkt dat de doelgroep van het huidige onderzoek op papier al onder de criteria voor oplegging van de GVM zou kunnen vallen in geval van veroordeling voor een geweldsmisdrijf, juist omdat hiervoor geen stoornis is vereist. Bovendien bewijst de wetshistorie van de maatregel dat er steeds nieuwe doelgroepen aan kunnen worden toegevoegd. Er zijn de deelnemers echter in de praktijk geen gevallen bekend waarin de GVM thans al voor iemand behorend tot de doelgroep is opgelegd.

> *"Maar ik kan me heel goed voorstellen dat hij in dit soort situaties ook wordt opgelegd, juist met het idee van nou, we willen deze mensen niet zomaar naar buiten sturen*

24 Van der Wolf & Struijk, *a.w.* 2014.
25 Zoals de doorbreking van het beroepsgeheim via een adviescommissie en een redactiewijziging van art. 37a. Vgl. M.H. Nagtegaal & T. van den Broek, *Evaluatie van de aanpak van weigerende observandi*, Den Haag: WODC 2024.
26 S. Struijk, 'Risicovolle GVM-toepassing', *Sancties* 2023/19, p. 61-65.
27 Van den Broek, Van 't Klooster & Nagtegaal, *a.w.* 2024.
28 *Stb.* 2022, 345, i.w.tr. op 1 januari 2023.
29 Van den Broek, Van 't Klooster & Nagtegaal, *a.w.* 2024.

*en vinger aan de pols houden, zeker als er geen tbs aan gekoppeld wordt. Hij is er in eerste instantie niet voor bedoeld, maar ik denk wel dat hij gebruikt kan gaan worden in die zin." – Rechtswetenschapper*

De GVM wordt in de praktijk bij andere doelgroepen wel gebruikt om harde voorwaarden te stellen.[30] Als men zich daar niet aan houdt, kan de consequentie vervangende hechtenis zijn (art. 6:6:23b lid 6 Sv onder verwijzing naar art. 38w Sr). Per overtreding is die dan minimaal drie dagen en in de gehele periode waarvoor de GVM-tenuitvoerlegging is bevolen kan die oplopen tot maximaal zes maanden. Nu de periode waarvoor de GVM wordt tenuitvoergelegd kan variëren van twee tot vijf jaar (art. 6:6:23b lid 5 Sv), wordt die stok achter de deur van zes maanden voor de langere looptijden in de praktijk als ontoereikend beschouwd. Zodra de maximale termijn van zes maanden is verstreken, zouden er namelijk geen consequenties meer mogelijk zijn voor eventuele overtredingen van de voorwaarden. Dit nodigt vervolgens ook uit tot calculerend gedrag, en dat zou het minder geschikt maken voor de doelgroep van dit onderzoek. De reclassering heeft mede hierom – maar ook omdat gevaar inschatten op langere termijn ingewikkeld is – aangegeven nooit langer dan twee jaar GVM-tenuitvoerlegging te adviseren. Maar ook in twee jaar kan een periode van zes maanden snel 'opgesoupeerd' worden. Volgens de wetsgeschiedenis is het wel zo dat wanneer de GVM verlengd wordt, er weer een nieuwe periode van zes maanden vervangende hechtenis intreedt.[31]

Die stok achter de deur is in de huidige GVM-regeling overigens zo kort, omdat wordt aangesloten bij de regeling van de vrijheidsbeperkende maatregel van art. 38v Sr. Maar die is bedoeld voor 'lichtere' strafbare feiten en wordt met name gebruikt om gebieds- en contactverboden op te leggen in gevallen van belaging en huiselijk geweld om slachtoffers (dadelijk) te beschermen. Het is enigszins vreemd dat voor de doelgroepen van de GVM die ernstigere strafbare feiten plegen, de stok niet is verlengd.

Uiteraard geldt voor de toereikendheid van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeperkende toezichtkaders als VI en GVM, de vraag in hoeverre die geschikt zijn voor de doelgroep. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4. Een laatste kwestie die in de expertmeeting is besproken ten aanzien van de GVM is de overgang naar de GVM na het strafkader of de tbs. Die is goed afgebakend bij de gemaximeerde tbs-kaders of volledig uitgezeten gevangenisstraf, maar die is ingewikkelder en moeilijker voorstelbaar in geval iemand al in een oneindig verlengbaar vrijheidsbeperkend kader zit, zoals een VI in bepaalde gevallen of in de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging van de tbs.[32] Omdat het gevaarscriterium voor tenuitvoerlegging van de GVM hoog is, dat 'er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan' waarvoor' GVM kan worden opgelegd, is moeilijk te beargumenteren dat een VI of voorwaardelijk beëindigde tbs dan niet verlengd wordt, waarbij het de vraag is wat de GVM dan extra kan brengen. Het OM heeft al aangegeven dat een GVM niet meer gevorderd wordt in combinatie met een ongemaximeerde tbs,[33] juist omdat de combinatie in de praktijk toch wel wordt opgelegd. Daarbij moet wel aangetekend worden dat er nog een tweede deel van het gevaarscriterium is voor tenuitvoerlegging, namelijk 'ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen' (art. 6:6:23b lid 1 onder b, Sv). Deze is in de literatuur wel bediscussieerd en in de praktijk nog niet gebruikt,[34] maar zoveel tenuitvoerleggingsbeslissingen zijn er ook nog niet geweest van deze sanctie die altijd volgt na een (lange) gevangenisstraf en/of een tbs en pas vanaf 2019 echt wordt opgelegd.

De tweetrapsraket bij de GVM-procedure van een gescheiden opleggings- en tenuitvoerleggingsbeslissing (art. 38z Sr respectievelijk art. 6:6:23a e.v. Sv) wordt ook wel als oorzaak gezien van het boven verwachting grote aantal opleggingen, waarbij opleggingsrechters zouden kiezen voor '*better safe than sorry*', in de wetenschap dat er later voor de tenuitvoerleggingsbeslissing toch nog een rechter naar kijkt.[35] Aan de andere kant geeft de rechter in de expertmeeting ook wel aan dat sommige rechters het lastig vinden om dergelijke beslissingen over te laten aan een andere rechter, want dan weet je aan de voorkant niet precies 'wat je oplegt'. De gekozen wettelijke GVM-systematiek, omwille van de voorzienbaarheid, past overigens wel beter bij de kennis over gevaarsinschatting die uiteraard maar een beperkte houdbaarheid heeft en geen (tientallen) jaren vooruit kan kijken. De evaluatie van de Wet langdurig toezicht zal ook moeten uitwijzen of de in de literatuur uitgesproken verwachting dat er veel opgelegde GVM's niet ten uitvoer zullen worden gelegd, bewaarheid wordt.

30 Bijvoorbeeld in een zaak om medewerking aan diagnostiek te bewerkstelligen, werd in de expertmeeting genoemd.
31 *Handelingen II* 2014/15, 33 816, 105-9, p. 16.
32 Struijk, *a.w.* 2023.
33 Zie de 'Samenvatting verslag OM-Reflectiekamer "Straftoemeting bij ernstige Levensdelicten"' op de site van het OM.
34 E. Fechner e.a., 'De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel: wet en werkelijkheid', *DD* 2022/1, p. 68-108.
35 Fechner e.a., *a.w.* 2022.

## Tbs met dwangverpleging

De enige vorm van preventieve detentie in ons huidige sanctiestel, is thans de tbs-maatregel met dwangverpleging. Als gezegd is die voor niet-geweldsdelicten gemaximeerd op vier jaar, zodat thans daarbij doorgaans een GVM wordt gevorderd en opgelegd. Voor geweldsmisdrijven is de tbs van onbepaalde duur, waarbij de rechter maximaal elke twee jaar beoordeelt of verlenging nodig is. De tbs is wetshistorisch bedoeld voor personen die (tenminste) verminderd toerekeningsvatbaar en recidivegevaarlijk worden geacht, beide op basis van een psychische stoornis. Wetstechnisch is verminderde toerekening echter niet vereist en kan de tbs ook worden opgelegd aan volledig toerekeningsvatbare personen; een stoornis ten tijde van het delict is echter wel vereist, naast gevaar en een ernstig delict (waarop een maximumstraf hoger dan vier jaar staat of die nader genoemd is). Als geen sprake is van ontoerekeningsvatbaarheid kan er een (gevangenis)straf in combinatie worden opgelegd, waarbij de tenuitvoerlegging van de tbs volgt op die van de straf. De VI datum is het moment voor overplaatsing van de straf naar de tbs, wat betekent dat de aanpassing aan de VI-regeling van 2021 ook hierop van invloed is (en consequenties heeft voor de capaciteits- en passantenproblematiek).[36]

De criteria voor tbs-oplegging zijn het plegen van een geweldsmisdrijf (voor de ongemaximeerde variant), recidivegevaarlijkheid en een psychische stoornis. Die laatste twee criteria zijn ruim op te vatten. De Hoge Raad heeft herhaaldelijk bepaald dat het geen stoornis in de zin van de DSM, het psychiatrisch-diagnostische handboek, hoeft te betreffen, en dat de rechter uiteindelijk degene is die dit vaststelt met een zekere mate van aannemelijkheid.[37] Een recente redactiewijziging van art. 37a Sr plaatst bewust het gevaarscriterium voorop, om aan te geven dat de maatregel vooral op beveiliging/preventie is gericht.[38] Daarbij is ook bewust het oude stoorniscriterium 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens' blijven staan om niet te zeer aan te sluiten bij gedragskundige taal en te onderstrepen dat het een juridisch criterium is.[39] Op basis van de materiële criteria is het in theorie dus niet onvoorstelbaar dat bepaalde leden van de doelgroep hiervoor in aanmerking zouden komen, bijvoorbeeld in geval van een antisociale persoonlijkheidsstoornis.

> *Een aantal mensen die in deze doelgroep vallen, hebben best wel die stoornis, maar zeker niet allemaal. Sommige stoornissen zijn niet te behandelen, weet ik ook wel, maar de mensen in de tbs zijn dan echt ziek en die zitten om die reden dan vast. De mensen uit de doelgroep, die kunnen er misschien ook niet vanaf, maar ze zijn niet ziek." – Rechter*

Echter, in de praktijk wordt de tbs eigenlijk niet opgelegd aan deze doelgroep, tenzij een stoornis duidelijk op de voorgrond staat. In de expertmeeting wordt besproken dat dit waarschijnlijk te maken heeft met het feit dat daders die tot de doelgroep behoren niet zo goed kunnen profiteren van de op recidivereductie gerichte behandeling in een therapeutische omgeving, zoals die zich in de tbs heeft ontwikkeld; en de vraag dus ook is hoe ze hun verminderde recidivegevaarlijkheid kunnen aantonen met het risico op oneindigheid. Bovendien zijn de klinieken vol met kwetsbare personen, die mogelijk makkelijke slachtoffers zijn van een meer manipulatieve doelgroep.

Een formeel criterium voor tbs-oplegging is bovendien de aanwezigheid van een gedragskundige rapportage. Voor de daders behorend tot de doelgroep, bij wie de stoornis zich niet overduidelijk opdringt, wordt waarschijnlijk niet zo snel een indicatie gezien voor dergelijke rapportage.[40]

> *"Die antisociale persoonlijkheidsstoornis gaan we bij deze doelgroep niet zoeken, en zeker geen verminderde toerekeningsvatbaarheid." – Rechter*

## Toereikendheid van het geheel en noodzaak van preventie detentie

Op basis van al het bovenstaande kan gesteld worden dat er, voor veroordeelden van verschillende (typen) door de doelgroep gepleegde strafbare feiten, verschillende manieren zijn om in preventieve detentie of vrijheidsbeperking te voorzien. Het gratiebeleid van de levenslange gevangenisstraf kan als toereikend worden beschouwd ten aanzien van eventuele preventie na detentie. De (lange) tijdelijke gevangenisstraf kan op zijn beurt uitlopen in toezichtka-

36 Zie hierover nader F. Hovens & J. van Mulbregt, 'Terbeschikkingstelling onder hoogspanning', *NJB* 2025/34.
37 Zie bijvoorbeeld HR 18 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY5355.
38 *Kamerstukken II* 2019/20, 35311, 3, p. 18
39 Zie hierover nader Van der Wolf & Bijlsma, *a.w.*
40 Wat dat betreft is het interessant dat oud-rechter Frank Wieland in zijn boek 'Het Proces. Een rechter over de zaak Holleeder' (2023) liet blijken dat is nagedacht om Willem Holleeder in het PBC te laten opnemen, maar dat hij dat niet wilde en het toen niet is doorgezet. Zie ten aanzien van indicaties voor gedragskundig onderzoek, W.F. van Kordelaar, J.E.R. Osinga & A. Weenink, 'De indicatiestelling voor pro justitia rapportages' in: H.J.C. van Marle, P.A.M. Mevis, S.J. Roza & M.J.F. van der Wolf (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, derde herziene druk, Deventer: Kluwer 2022, p. 611-633.

ders als de VI en GVM. Het gebruik daarvan voor de doelgroep zou echter geoptimaliseerd kunnen worden, bestaand instrumentarium beter benut, terwijl eventuele tekortkomingen in de regelingen daarvan geadresseerd zouden kunnen worden. Daarbij is het aangewezen om de uitkomsten van lopende evaluatie-onderzoeken naar beide regelingen af te wachten. Preventieve detentie bestaat daarnaast al in de vorm van tbs, voor veroordeelden met een stoornis in ruime zin, die in theorie mogelijk al op een deel van de doelgroep toepasbaar is, maar wat in de huidige vormgeving van de tenuitvoerlegging wel praktische bezwaren oplevert. Voor de deelnemers aan de expertmeeting, betrokken bij de rechtspraktijk, was dan ook nog niet meteen duidelijk wat op dit moment de praktische noodzaak is voor zoiets ingrijpends als preventieve detentie. De vraag is opgeworpen of dat niet een 'te grote pleister is op een kleine wond', nu het kabinet zelf spreekt van een kleine groep?

> *"Moeten we ook niet voorzichtig zijn hiermee? […] Ik weet dat de doelgroep meer zaken betreft, maar de geruchtmakende incidenten, ja, die zijn allemaal toch in die ene zaak. […] We moeten ook uitkijken dat we dingen verzinnen, die niet meer terug te draaien vallen."* – *Rechter*

Ook wordt het ingewikkeld geacht om zover vooruit te kijken bij het inschatten van gevaar, wat de rechter wel 'over mijn graf heen regeren' noemde. Daarbij speelt ook nog de ingewikkeldheid van de inbreuk op het initiële vonnis als er ver in de toekomst nog iets wordt besloten dat daaraan toevoegt of afdoet. En er zijn zorgen over de eindeloosheid van de sanctie zolang de vraag is of er echt iets aan de oorsprong van de gevaarlijkheid gedaan kan worden. Voor stoornissen zijn er behandelingen, voor terrorisme bestaan er interventies op het gebied van disengagement, maar wat is er voor deze groep?

> *"Je moet erop vertrouwen dat die rechter, die alsdan daarnaar kijkt, daar een beetje zorgvuldig mee omgaat. Dat is voor de opleggende strafrechter best een ding, omdat het eigenlijk niet In de strafzaak thuishoort. Je wil eigenlijk verantwoordelijk, helemaal verantwoordelijk zijn voor de materiële beslissing die je neemt, hè? […] Wat zouden we dan behandelen in preventieve detentie? Komt dat niet neer op 'Kaltstellen'? Ze kunnen er niks aan doen, die banden blijven. Of de manier van bestaan die blijft, en daar kunnen ze niet van 'genezen' tussen aanhalingstekens. […] En dan blijft dat maar voortduren, althans, binnen de breedte van hoe dat kader is opgelegd. Dus dat is dan wel een moeilijke sanctie om op te leggen, als je weet dat iemand daar niet vanaf komt."* – *Rechter*

Onduidelijk is vooralsnog ook in hoeverre een eventueel nieuw kader van preventieve detentie in plaats van de tbs zou komen – dus voor een ruimere doelgroep – of aanvullend op de tbs zou moeten zijn voor specifiek deze doelgroep; en of het dan ook voor jeugdigen kan gelden. Vragen die mee worden genomen in het vergelijkende onderzoek (hoofdstuk 3). Ook zijn er zorgen geuit over de samenhang van het sanctiestelsel als daar steeds elementen aan worden toegevoegd.

> *"Wat is inderdaad de toegevoegde waarde naast alle bestaande modaliteiten die we al hebben. De Wet langdurig toezicht is niet eens zo heel oud. Ik merk ook dat het echt wel wat tijd duurt voordat dingen indalen, dan ben je echt een behoorlijke tijd verder. Als er dan weer iets bij komt... Ik krijg een beetje het gevoel van een soort gebouw met allemaal nieuwe balkonnetjes en schoorstenen. En iedere keer bouwen we weer wat eraan.*
>
> *Dat komt de stabiliteit van het gebouw niet altijd ten goede. […] En dat staat nog los van de algehele notie van rechtsstatelijkheid. Mensen zijn op een gegeven moment ook gewoon afgestraft, letterlijk en figuurlijk, hoe ver moet die arm dan nog reiken? Er zit ook gewoon een grens aan wat we kunnen doen. Het is ook een beetje een utopie dat alle risico's kunnen worden uitgesloten."* – *Medewerker OM*

Het bovenstaande citaat geeft een mooie samenvatting van de aarzelingen van de deelnemers aan de expertmeeting ten aanzien van een toevoeging aan de 'lappendeken'. Juist waar straf bij deze doelgroep thans de boventoon voert, waarbij de vergelding van oudsher het dominante en terugkijkende strafdoel is, is de strafrechtelijke reactie in onze rechtsstaat op een gegeven moment klaar. Wordt het dan niet een kwestie van het bestuur, waarbij er een ontwikkeling gaande is dat de burgemeester ook meer bevoegdheden krijgt, zoals in een initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot een zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden in plaats van tegen overlast?[41] Ook kan er van alles in strafvorderlijke zin in het kader van verdenking van (de voorbereiding van) nieuwe strafbare feiten.

41 Het wetsvoorstel 'Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden' (geconsulteerd eind 2025), waarbij het dus niet gaat om het criterium van overlast uit art. 172a Gemeentewet.

### 2.2.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving tegen doelgroep

Er zijn in Nederland geen specifieke recidivecijfers bekend ten aanzien van georganiseerde criminaliteit, niet tijdens en niet na detentie. Ook voor eventuele recidive na tbs wordt dat niet als een relevant onderscheid gezien, nu hierboven ook geconstateerd is dat de doelgroep van dit onderzoek doorgaans geen tbs krijgt. De meest gebruikte categorieën in recidiveonderzoek zijn algemene recidive, ernstige recidive, zeer ernstige recidive en tbs-waardige recidive (bij onderzoek naar ex-tbs-gestelden).

Binnen twee jaar na vrijlating pleegt 47% van de ex-gedetineerden weer een delict tegenover 20% van de ex-tbs-gestelden, na vijf jaar is het 77% tegenover 30%.[42] Er is recent wel betoogd dat men beter naar (zeer) ernstige recidive kan kijken, juist omdat de verwachting is dat er in de gevangenis veel meer plegers van lichtere feiten zitten, en dat de cijfers dan minder spectaculair in het 'voordeel' van tbs zouden zijn.[43] Maar dat selectie-effect werkt ook juist in het voordeel van de uitkomsten van de tbs-behandeling. Men kan er namelijk vanuit gaan dat de meest recidivegevaarlijke gewelds-/zedendelinquenten naar de tbs gaan. Deze groep moet dus van veel verder komen dan de groep gedetineerden; als er dan ook nog winst geboekt wordt ten opzichte van die groep, zegt dat iets over de grotere effectiviteit van behandeling. Een studie die specifiek is gericht op zedendelinquenten, en het verschil tussen uitstromers uit de gevangenis en de tbs, toont aan dat er een veel hoger percentage hoogrisico zedendelinquenten in de tbs zit dan in de gevangenis. Juist bij die hoogrisico groep was het recidive-percentage geweldsdelicten (inclusief zeden) significant lager bij degenen die in de tbs-behandeld waren dan degenen die een gevangenisstraf achter de rug hadden.[44] Als gekeken wordt naar een langere follow-up periode vanwege de bestendigheid van het effect, wordt het verschil alleen maar groter. Zo is de negenjaarsrecidive voor tbs-waardige delicten van ex-tbs-gestelden drie keer zo laag als voor ernstige recidive van ex-gedetineerden (20 versus 60%), waarbij de definities van tbs-waardig en ernstig nauwelijks van elkaar verschillen.[45]

Ook zijn de recidivecijfers na forensische zorg, breder dan alleen tbs, onderzocht. Daaruit blijkt wel dat lichtere kaders van forensische zorg dan tbs ter voorkoming van lichtere feiten minder spectaculaire cijfers scoren. Het meest spectaculaire resultaat uit dat onderzoek was echter vooral dat zodra er in een individueel justitieel traject ook (sobere) detentie aan de orde is geweest, dat desastreus was voor enig recidive-verminderend effect.[46] Omgekeerd geredeneerd suggereert dit dat behandeling tijdens detentie, of nog beter buiten detentie (in een toezichtkader) vanuit dat oogpunt effectiever zijn. De effectiviteit van de mogelijke vrijheidsbeperkende kaders na de gevangenisstraf, zoals de GVM en VI (met verlengbare proeftijd) zijn thans onderdeel van het lopende evaluatieonderzoek van de Wet langdurig toezicht. Vooral voor de VI, omdat daar de doelgroep in te verwachten is, zou het daarbij van waarde zijn om georganiseerde criminaliteit als categorie te onderscheiden. Voor overige empirische gegevens ten aanzien van deze vrijheidsbeperkende toezichtkaders, zie paragraaf 2.4(.2).

### 2.2.3 Juridische (en ethische) grenzen

#### Relevante contouren van en kritiek op ons huidige tweesporenstelsel

Ons sanctiestelsel wordt gekenmerkt door het tweesporenstelsel van straf en maatregel. Het belangrijkste onderscheid is van oudsher dat de straf terugkijkt naar het gepleegde delict en is gebaseerd op proportionele schuldvergelding, terwijl de (beveiligings)maatregel vooruitkijkt naar preventie van recidive en is gebaseerd op de gevaarlijkheid. Dit onderscheid ligt ten grondslag aan de tbs-regeling, waarin een straf die naar de mate van schuld werd opgelegd kon worden aangevuld met een maatregel ter beveiliging van de samenleving.[47] De psychische stoornis

42 Zie K. Drieschner, J. Hill & G. Weijters, *Recidive na forensische zorgtrajecten met uitstroom 2013-2015* (Cahier 2020-8), Den Haag: WODC 2020.

43 A. Jaspers, 'Als je goed naar de cijfers kijkt, zie je dat tbs niet leidt tot lagere recidive. Laten we eindelijk stoppen met dat sprookje', *Wynia's Week* 12 april 2025.

44 W.J. Smid e.a., 'A Quasi-Experimental Evaluation of High-Intensity Inpatient Sex Offender Treatment in the Netherlands', *Sexual Abuse* 28(5) 2016, p. 469-485.

45 M.H. Nagtegaal, K. Goethals, & G. Meynen, 'De tbs-maatregel: kosten en baten in perspectief', *Tijdschrift voor Psychiatrie* 2016, p. 739-745.

46 Drieschner e.a., *a.w.* 2020. Voor duiding zie C.L. van der Vis, S. Struijk & M.J.F. van der Wolf, 'Recidivecijfers na forensische zorg: een juridische 'proof of the pudding'', *Ars Aequi* 2020, p. 321-330.

47 Op basis hiervan is de combinatie van levenslang en tbs niet logisch, en als gezegd door de Hoge Raad ook onmogelijk geacht omdat de doelen van niet versus wel terugkeren in de samenleving niet verenigbaar werden geacht. In de literatuur is wel geopperd dat door het op perspectief gebaseerde gratiebeleid in ieder geval gaat de argumentatie onder dit combinatieverbod niet meer helemaal opgaat. Zie bijvoorbeeld

zorgde via de verminderde toerekening voor een lagere straf, en via de eventueel daaruit voortvloeiende gevaarlijkheid voor een vervolg van onbepaalde duur.[48] De stoornis vormt daarbij ook de basis voor de inspanningsverplichting om de vrijheidsbeneming niet eindeloos te laten zijn. Ofwel in de woorden van Mooij: de tbs legt de overheid een zorgplicht op.[49] Hoewel beveiliging het primaire doel is van de maatregel, wordt de behandeling – als instrument van die inspanning – wel gezien als het 'ethos' van de maatregel.[50]

Sinds de invoering van de tbs-maatregel heeft het tweesporenstelsel op velerlei manieren aan dogmatische zuiverheid verloren.[51] Zo is op een moment dat de tbs niet heel beveiligend werd tenuitvoergelegd bepaald dat straf naar de mate van schuld geen dwingend beginsel van ons recht is, zodat ook omwille van de beveiliging de straf boven de mate van schuld kan worden verlengd. Logischerwijs is in een tijd – zoals de huidige – dat de tbs juist heel beveiligend werkt, het niet nodig om in combinatie boven de mate van schuld uit te straffen.[52] Verder is op een gegeven moment de gemaximeerde tbs ingevoerd voor niet-geweldsmisdrijven vanwege de proportionaliteit ten opzichte van de ernst van het gepleegde delict in plaats van het gevaar. En tot slot is met de recente mogelijkheid tot (ongemaximeerde) verlenging van de proeftijd van de VI, zoals in paragraaf 2.2.1 besproken, voor het eerst een kader van onbepaalde duur ingevoegd in het domein van de straf. Deze dogmatisch vreemde figuur werd ingevoerd via een amendement bij de behandeling van de Wet langdurig toezicht, waarin ook al een maatregel van toezicht voor na afloop van de gevangenisstraf werd ingevoerd.

Die maatregel betreft de GVM. Hoewel het een maatregel van vrijheidsbeperking betreft, is in de literatuur wel opgemerkt dat het de eerste maatregel van onbepaalde duur is waarvoor geen stoornis is vereist en er dus geen aangrijpingspunt is voor reductie van de recidivegevaarlijkheid. Daarmee ligt op de loer dat risico's vooral via vrijheidsbeperking en minder via gedragsbeïnvloeding worden beheerst, waardoor de grond onder de vrijheidsbeperking niet wordt aangepakt en de maatregel maar blijft voortduren. Dit werd geduid als het 'oversteken van de Rubicon', in de betekenis dat er daarna geen weg meer terug is, maar enkel nog verdergaande stappen vooruit.[53] Dus dat op enig moment over een vorm van preventieve detentie, zonder duidelijk aangrijpingspunt voor recidivereductie of 'ethos', past in die voorspelling. Een vergelijkbare aanzuigende werking is bij de GVM ook te zien ten aanzien van de aantallen. Zo werd in een impactanalyse berekend dat de GVM waarschijnlijk maar aan jaarlijks 25-60 veroordeelden zou worden opgelegd, wat – zoals we zagen in de vorige paragraaf – al in 2021 werd overschreden.[54] Daarbij speelt overigens mee dat de GVM eerst moet worden opgelegd en pas na afloop van de gevangenisstraf en/of tbs wordt beslist of deze ook effectief wordt tenuitvoergelegd. In zoverre zijn de aantallen van die laatste beslissing bepalender. Gelet op de relatief recente inwerkingtreding van deze maatregel, in combinatie met (langdurige) gevangenisstraf en/of tbs, zullen die aantallen pas over enige tijd helder worden.

Deze tweetrapsstructuur van de beslissing tot oplegging en (daarvan te onderscheiden) tot tenuitvoerlegging van de GVM is overigens in de literatuur wel bekritiseerd op basis van de onmogelijkheid om risico's zo ver vooruit in te schatten.[55] Het is onderdeel van een groeiende poel van literatuur die kritisch is op het zogenoemde 'risicostrafrecht', waarvoor de gebrekkigheid van de gevaarsinschatting de grondslag vormt. Naast noties als de 'ongevaarlijkheidspresumptie' wordt op basis hiervan ook bepleit dat als dan toch wordt overgegaan tot sanctioneren op basis van gevaarscriteria deze wel duidelijker omschreven en genormeerd zullen moeten zijn (omwille van de rechtszekerheid en tegen ove-

Y.A.J.M. van Kuijck, 'Dubieuze combinatievonnissen', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en veelzijdig. Vriendenboek voor Paul Vegter*, Deventer: Kluwer 2019, p. 271-282.

48 Vgl. Van der Wolf, *a.w.* 2012.

49 Mooij vreest dat de overheid zich het lot van geestelijk gestoorde delinquenten niet duurzaam zal aantrekken als zij zich niet eerst daartoe verplicht heeft door de maatregel van de terbeschikkingstelling, die haar een speciale zorgplicht oplegt. *'Zonder deze verplichting komt de zorg in de sfeer van de goedwillendheid terecht en zal de overheid haar belangstelling voor dit veld uiteindelijk verliezen'.* A.W.M. Mooij, *Schuld in strafrecht en psychiatrie* (oratie Utrecht), Deventer: Gouda Quint 1997, p. 32.

50 Vgl. Ch.J. Enschedé, 'Gevangenisstraf en dwangverpleging: dualisme of monisme', *TvS* 1965, p. 233-240.

51 Vgl. C. Kelk & K.R.M.O. Haffmans, 'De strafrechtelijke maatregelen en het tanende tweesporenstelsel', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 333-347.

52 Vgl. M.J.F. van der Wolf, 'Het Zwarte Ruiter arrest: gemengde gevoelens over een mijlpaal in het sanctierecht', *Strafblad* 2023/4 (themanummer Bijzondere zaken), p. 278-283.

53 Van der Wolf & Struijk, *a.w.* 2014.

54 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 12.

55 Zie bijvoorbeeld G.M. de Vries, 'Gevaarlijk vaag: de onduidelijkheid van de gevaarscriteria in het Nederlandse preventieve strafrecht als rechtsstatelijk probleem', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2025, afl. 5, p. 288-303.

rinclusie).[56] Voor de tbs betekende dit bijvoorbeeld dat in een recent proefschrift een nieuw gevaarscriterium werd voorgesteld waarin naast explicitering van proportionaliteit en subsidiariteit ook hogere eisen worden gesteld aan de waarschijnlijkheid – 'ernstig rekening mee moet worden gehouden dat' – alsook aan het verwachte (gewelds)misdrijf. Ook werd daarin van de GVM de structuur overgenomen dat er een aparte tenuitvoerleggingsbeslissing moet zijn, omdat het risico wel actueel moet zijn.[57] Op basis van het gegeven dat psychische stoornis in het algemeen niet voorspellend is voor geweld, is in die lijn ook wel bepleit om het stoornisvereiste voor tbs te laten vallen.[58]

De gebrekkigheid van de gevaarsinschatting kan, verder doorgetrokken, ook tegen het bestaan van de maatregel als geheel worden ingebracht. In het verleden zijn er veel critici van het tweesporenstelsel geweest, waarbij in juridische zin van belang is dat de strafrechtelijke reactie (zeker wanneer die terugkijkt naar het gepleegde delict) op een gegeven moment ook klaar moet zijn.[59] Voortgezet crimineel handelen in of na detentie betreft in die visie dan nieuwe delicten, die via opsporing voorkomen (bijvoorbeeld in de fase van strafbare voorbereidingshandelingen) dan wel opnieuw berecht moeten worden.

## Mensenrechtelijke grenzen bij preventieve maatregelen

Ten aanzien van de tbs-maatregel heeft het EHRM bepaald dat die sanctie door twee gronden voor vrijheidsbeneming, zoals die in art. 5 onder lid 1 EVRM worden opgesomd, wordt gelegitimeerd. Ten eerste is dat de a-grond (*conviction by a competent court*) en ten tweede de e-grond (*persons of unsound mind*). Dit is geformuleerd in zaken van klagers over de zogeheten passantenproblematiek: het moeten wachten in detentie op plaatsing in een tbs-kliniek.[60] Na vier maanden wordt dat volgens het EHRM onrechtmatig,[61] omdat een tbs-gestelde (vanwege de e-grond) een 'recht op behandeling' heeft wat omvat dat men geplaatst wordt in een *appropriate facility* (met therapeutisch milieu) en via een geïndividualiseerd behandelplan werkt aan het verminderen van de gronden voor diens vrijheidsbeneming.[62] Dit sluit dus aan bij de hierboven besproken inspanningsverplichting, zoals die volgens de literatuur geldt ten aanzien van recidivereductie.

Omdat het bij de a-grond van belang is dat voortdurende vrijheidsbeneming wel een relatie heeft met het gepleegde feit, staat een lang voortdurende detentieperiode omwille van preventie van toekomstige delicten daarmee op een gegeven moment op gespannen voet, omdat dat verband met de tijd immers zwakker wordt. Ten aanzien van tbs-verlenging is het ook standaard jurisprudentie dat naarmate de maatregel langer duurt, het belang van het individu zwaarder gaat wegen.[63] Zo is wel betoogd dat de huidige Langdurige Forensische Psychiatrische Zorg (voorheen longstay-tbs) enkel gelegitimeerd kan worden door de e-grond.[64] Wel is van belang dat de vrijheidsbeneming met een zekere frequentie beoordeeld wordt of kan worden door een rechter. Ook is voor de Nederlandse tbs-regeling van belang dat het EHRM heeft geaccordeerd dat de rechter het juridisch stoorniscriterium vaststelt, in dit geval van een weigeraar, zolang de betrokkene maar onderzocht is door een gedragskundige (*objective medical expertise*) en er sprake is van een '*true mental disorder, whatever its nature might be*'.[65]

Art. 5 EVRM stelt ook een eis van voorzienbaarheid. Hoewel de GVM geen vrijheidsbeneming betreft, heeft de wetgever voor de zekerheid toch de tweetrapsstructuur van oplegging en tenuitvoerlegging in de regeling opgenomen, zodat voorzienbaar is dat men na detentie/tbs nog aan vrijheidsbeperking onderhevig is. Dat komt mede doordat de

56 J. Bijlsma, *Risicostrafrecht en rechtsorde. Kent noodzaak geen recht?* (oratie Groningen), Groningen: University of Groningen Press 2024.

57 E.E. Nauta, *Vrijheid, veiligheid en evenredigheid: de terbeschikkingstelling in rechtsvergelijkend en grondrechtelijk perspectief* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2025.

58 J. Bijlsma e.a., 'Stoornis en gevaar: Een aanzet tot onderzoek naar een alternatief voor tbs', *DD* 2020/25, afl. 5, p. 357-371.

59 Zogenaamde 'monisten'. Zie onder andere D. van der Landen, *Straf en maatregel. Een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992.

60 EHRM 11 mei 2004, nrs. 49902/99 en 48865/99 (*Brand & Morsink t. Nederland*).

61 EHRM 5 april 2011, nr. 6051/07 (*Nelissen t. Nederland*). De termijn van vier maanden volgt ook uit rechtspraak van de Hoge Raad en uit art. 6.3 lid 1 Wet forensische zorg (Wfz). HR 21 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB5074. Deze termijn kan overigens telkens worden verlengd met vier maanden (ook stilzwijgend, want een weigering tot verlenging binnen vier maanden wordt gezien als een weigering), maar een passant die langer dan vier maanden op plaatsing moet wachten, heeft recht op schadevergoeding.

62 Vgl. C. Yilmaz, *Sentencing mentally disordered offenders comparing provisions in Türkiye, England and Wales, and the Netherlands to the ECHR framework* (diss. Groningen), Groningen: University of Groningen Press 2025.

63 Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2003, *NJ* 2003/582. Zie ook R. van Spaendonck, *Meer dan een kwestie van tijd: de verlenging van de tbs-maatregel* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021.

64 Vgl. P.A.M. Mevis, S. Struijk & M.J.F. van der Wolf, *Juridische haalbaarheid van voorgestelde oplossingen voor de weigeraarsproblematiek omtrent tbs-oplegging*, Den Haag: Boom Juridisch 2018.

65 EHRM 3 maart 2015, nr. 73560/12 (*Constancia t. Nederland*).

voorwaarden bij de GVM behoorlijk beperkend kunnen zijn (en er bovendien vervangende hechtenis in de regeling is opgenomen), terwijl het EHRM heeft bepaald dat de overgang tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming een graduele is.[66] Voor vrijheidsbeperkende kaders zoals de GVM en VI zelf zijn er minder harde eisen vanuit het EVRM, maar wordt op grond van art. 2 Vierde Protocol bij het EVRM onder meer wel de proportionaliteit en individualiteit van belang geacht.[67]

De eis van voorzienbaarheid betekent ook dat eventuele invoering van preventieve detentie voor de onderzoeksdoelgroep niet van toepassing kan zijn op bestaande gevallen die thans een gevangenisstraf uitzitten. Dit zou ook via het verbod op terugwerkende kracht, dat is af te leiden uit art. 7 EVRM, kunnen worden onderbouwd, al zijn veranderingen in de tenuitvoerlegging van sancties daarvan uitgezonderd zolang het geen effect heeft voor de *scope of the penalty imposed*.[68] Hoewel dat vooral ziet op de strafbedreiging, zou voortduring van de detentie op preventieve gronden mogelijk ook aan dat criterium voldoen.[69]

Uit het bovenstaande is af te leiden dat het voor de vergelijking met vormen van preventieve detentie in andere landen relevant is om in ieder geval de volgende elementen daarvan te onderzoeken: het nationaal-dogmatisch karakter van de sanctie (straf of maatregel), de criteria voor oplegging/tenuitvoerlegging (met name gevaarlijkheid), de plaats van tenuitvoerlegging, de wijze van tenuitvoerlegging, de proportionaliteit, individualiteit en voorzienbaarheid.

### 2.2.4 Overige voor- en nadelen; uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen

#### Uitvoeringsproblemen

Ten aanzien van huidige problemen rondom de onderzoeksgroep met de uitvoering van detentie en VI wordt verwezen naar respectievelijk paragraaf 2.3(.4) en 2.4(.4). Voor nu wordt vooral vooruitgeblikt naar de eventuele invloed van een eventuele invoering van preventieve detentie voor deze doelgroep op bestaande problemen in de tenuitvoerlegging van detentie. Daarbij speelt uiteraard op dit moment vooral het probleem van het capaciteits-/personeelstekort in detentie, waar langere opsluiting als zodanig uiteraard geen gunstige invloed op zou hebben. Over de huidige en benodigde capaciteit van de EBI en de nieuwe AIT's, zal in paragraaf 2.3 nog meer specifiek worden ingegaan. Hoewel thans de verwachting is dat het om 'een kleine groep' van 'ver- en geharde' hoogrisico-gedetineerden gaat, is het niet onwaarschijnlijk dat ook voor eventuele preventieve detentie het in de vorige paragraaf genoemde aanzuigende effect, zoals dat ook bij de GVM heeft plaatsgevonden, optreedt. Dan zal de impact op de capaciteit uiteraard nog groter zijn.

In de expertmeeting is daarnaast benoemd dat de verschillende recente wetswijzigingen ten aanzien van het sanctiestelsel, zoals de Wet langdurig toezicht en de Wet straffen en beschermen, voor veel uitvoeringsproblemen hebben gezorgd. Die problemen werden nog eens in de hand gewerkt doordat er geen duidelijk overgangsrecht was geformuleerd. Dat maakte het bijvoorbeeld ingewikkeld voor mensen die berecht werden voor feiten voor en na de invoering van bijvoorbeeld de nieuwe VI-regeling.[70] Met dat soort gevallen was in het wetsontwerp geen rekening gehouden.

> *"Ik zou de uitvoering wat rust gunnen. Als je nu binnen korte tijd weer een hele grote stelselwijziging zou krijgen of echt fundamenteel zou gaan tweaken, dan vraag ik me af of dat voor de praktijk uitvoerbaar blijft." – Medewerker OM*

#### Oplossingsrichtingen

Uit de expertmeeting is naar voren dat betrokkenen menen dat, alvorens überhaupt aan ingrijpendere aanpassingen als invoering van preventieve detentie te kunnen gaan denken, de huidige mogelijkheden in het sanctiestelsel optimaler benut kunnen en moeten worden. Met name de korte VI-periode, in combinatie met de dreiging van verlenging van de proeftijd en zelfs mogelijk onbepaalde verlenging ingeval van verondersteld (recidive)risico, wordt voor de doelgroep van dit onderzoek als onaantrekkelijk gezien, eventueel leidend tot een toezichtleemte in het geval van calculerend gedrag door de veroordeelde. Gesuggereerd

66 EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76 (*Guzzardi t. Italie*).
67 *S.A.A. van 't Klooster e.a.,* 'Levenslang toezicht. Het normerende kader van vrijheidsbeperkende voorwaarden bij langdurig toezicht'*, DD* 2025/2.
68 EHRM 21 oktober 2013, nr. 42750/09 (*Del Rio Prado t. Spanje*).
69 Ten slotte is hier wellicht nog relevant te noemen dat het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en de Nederlandse wet een verbod in zich dragen van een levenslange straf voor jeugdigen. Hoewel de tbs geen levenslange gevangenisstraf is, doch wel levenslang zou kunnen duren, is met name ook de omzettingsmogelijkheid van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen in tbs op basis daarvan bekritiseerd. Vgl. meest recent M.A. Groeneweg & M.D. Beijer-Holtman, 'Omzetting van Pij naar TBS: eerste ervaringen en uitdagingen in de praktijk', *Sancties* 2025/44.
70 Zie Struijk, *a.w.* 2022.

wordt dan ook om de VI-periode toch weer langer te maken, wellicht dan niet tot tweederde van een lange straf, maar tot maximaal vijf jaar in plaats van de huidige twee. In de literatuur is het weer verkorten van de VI-periode vooral ook bepleit in geval van combinatievonnissen van (langdurige) gevangenisstraf en tbs.[71]

> *"Ja, nou wat je zou kunnen doen is die tweejaarregeling maximeren op vijf jaar, en die periode wat meer invulling geven. Dan wil iedereen er wel aan meedoen, en dan enthousiasmeer je mensen ook, want er is echt wat te winnen. Ja, daar zie ik wel wat in, want dan kan je daar allerlei bijzondere voorwaarden inbouwen voor resocialisatie en preventie. […] Maar twee jaar is daar gewoon echt tekort voor. Misschien terug naar de oude VI regeling, maar ja, daar krijg je de handen natuurlijk niet voor op elkaar, maar zo'n tussenvorm zou voor veel dingen een oplossing zijn." – Rechter*

Ook is in de expertmeeting aangegeven dat de GVM thans niet voor deze doelgroep benut wordt, maar mogelijk al wel (voor een deel) binnen de criteria zou vallen (in geval van een geweldsmisdrijf bijvoorbeeld). Ook is gebleken dat er in de wetshistorie voor de GVM steeds aanvullende doelgroepen zijn geformuleerd, waarbij dat soms ook in de wettekst tot uiting komt (bijvoorbeeld ten aanzien van terroristische misdrijven). Desgewenst zou de wetgever dat ook voor deze doelgroep kunnen doen. Daarbij zou het wellicht aangewezen zijn om ook iets te doen aan de huidige stok achter de deur van zes maanden vervangende hechtenis per tenuitvoerleggingsperiode, die als te kort voor deze doelgroep wordt beschouwd binnen een periode van minimaal twee jaar.

71 Zie J.H. Janssen & J.M.L. van Mulbregt, 'Begrijpen wij elkaar?', *Sancties* 2025/18.

## 2.3 Penitentiaire regimes

### 2.3.1 Toereikendheid voor deze doelgroep voor preventie VCH tijdens en na detentie / bescherming van de samenleving

#### Differentiatie, selectie en plaatsing

In het Nederlandse gevangeniswezen is differentiatie al decennialang een sleutelbegrip. Niet alleen wordt er gedifferentieerd naar de bestemming van een PI, maar ook naar het soort afdeling waarbinnen en het regime waaronder een gedetineerde verblijft. In dat kader is voor de onderzoeksdoelgroep relevant dat op een gedetineerde in beginsel een gemeenschapsregime van toepassing is, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk wordt geacht (art. 19 lid 1 Pbw). Bovendien is relevant dat de inrichtingen of afdelingen worden onderscheiden naar de mate van beveiliging, waarbij dat niveau oploopt van beperkt beveiligd,[72] naar normaal beveiligd, naar uitgebreid beveiligd, tot extra beveiligd (art. 13 lid 1 Pbw). Dit wordt door de minister bepaald, evenals de criteria waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een inrichting of een afdeling van een bepaald beveiligingsniveau in aanmerking te komen (art. 13 lid 2 respectievelijk lid 3 Pbw). De – vooralsnog, zie verderop – enige inrichting met een toegekend niveau van extra beveiligd is de gelijknamige extra beveiligde inrichting (EBI) te PI Vught. De in de EBI geplaatste gedetineerden worden automatisch in een individueel regime geplaatst.

Ten behoeve van de (juiste) selectie en plaatsing van gedetineerden voor een bepaalde inrichting of afdeling bestaat een uitvoerige selectie- en plaatsingsprocedure, opgenomen in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog).[73] Uitgangspunt van deze centrale regeling is dat er ten aanzien van de eerste plaatsing van een gedetineerde door de selectiefunctionaris een individueel risicoprofiel wordt vastgesteld, waarna de gedetineerde in een inrichting of afdeling wordt geplaatst met de mate van beveiliging die op grond van dat risicoprofiel is geïndiceerd (art. 22 Rspog). Dat individuele risicoprofiel is niet bindend, maar kan zo nodig gedurende detentie worden aangepast (art. 25 lid 3 Rspog). In som-

72 Tot 1 juli 2021 bestond er als ondergrens van beveiligingsniveau nog het zeer beperkt beveiligd niveau, maar dat is geschrapt met de invoering van de Wet straffen en beschermen (*Stb*. 2020, 224, i.w.tr. op 1 juli 2021, *Stb*. 2021, 252).

73 *Stcrt*. 2000, 176, i.w.tr. op 1 oktober 2000 en laatstelijk gewijzigd op 22 november 2025, *Stcrt*. 2025, 39570. Deze regeling is wettelijk gegrond op artt. 13 en 15 Pbw.

mige plaatsingsgevallen geldt nog een aanvullende, specifieke procedure. Deze procedure is neergelegd in art. 26 Rspog en ziet op plaatsing in een afdeling voor intensief toezicht (AIT) en in een extra beveiligde inrichting (EBI). Voor de analyse van de toereikendheid van onze preventieve penitentiaire regimes ten aanzien van het voorkomen van vch tijdens en na detentie, dan wel bescherming van de samenleving, zal hieronder eerst worden ingegaan op de EBI en aansluitend op de AIT, aangezien in die volgorde de ontwikkeling in het gevangeniswezen zich heeft voorgedaan.

Hierbij is van belang om op te merken dat er naast de EBI en AIT nog andere preventieve penitentiaire regimes bestaan waar hoogrisico-gedetineerden omwille van de hoge veiligheidsrisico's worden geplaatst. In recente regelgeving is namelijk bepaald dat hoogrisico-gedetineerden worden geplaatst in inrichtingen of afdelingen met een uitgebreid of extra beveiligingsniveau, te weten de afdeling voor beheersproblematische gedetineerden (BPG), de terroristenafdeling (TA), (een deel van het) Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC), de AIT of de EBI.[74] Nu dit onderzoek zich toespitst op de ge- of verharde criminelen vanuit de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit – als subgroep van hoogrisico-gedetineerden – die doorgaans niet in de BPG, TA en PPC verblijven, worden hieronder enkel de (specifiek voor deze subgroep ingerichte) EBI en AIT belicht.

## De EBI – toen en nu

Na een roerige aanloop is in augustus 1997 de EBI in het huidige gebouw op het terrein van PI Vught in gebruik genomen, waarmee het bestaan van een huis van bewaring alsook gevangenis met een extra beveiligd beveiligingsniveau werd geëffectueerd.[75] Van meet af aan was de doelstelling, insteek en vormgeving van de EBI helder: een maximaal mogelijke en benodigde mate van beveiliging en controle over vluchtgevaarlijk geachte gedetineerden, teneinde te voorkomen dat ze (wederom) kunnen ontsnappen. Overduidelijk in reactie op de vele gewelddadige ontsnapping(spoging)en die er de jaren daarvoor vanuit normaal beveiligde inrichtingen werden begaan, was vluchtgevaarlijkheid dus de kern van het EBI-beleid.[76] Dit vertaalde zich in de toepassing, als gezegd, van een individueel regime, alsook aan de voorkant in de formulering van de specifieke gronden om in de EBI te kunnen worden geplaatst. Deze nu nog steeds in art. 6 lid 1 Rspog opgenomen a en b-gronden zijn de oorspronkelijke plaatsingsgronden. Op grond hiervan kunnen gedetineerden in de EBI worden geplaatst indien ze:

a. een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, of
b. bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is.

Ruim twintig jaar heeft de EBI met deze kern en bijbehorende plaatsingsgronden bestaan. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan, omdat de verhouding tussen maximale beveiliging en controle enerzijds en rechtsbescherming en een menswaardige detentie anderzijds nu eenmaal precair is. Ondanks enkele aanpassingen in regime en controlemaatregelen, al dan niet na tussenkomst door een rechter,[77] werd echter niet getwijfeld aan de kern en werkzaamheid van de EBI. Daar kwam vanaf 2013 verandering in als gevolg van een toenemende politieke, maatschappelijke en penitentiair-beleidsmatige aandacht voor voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD), met de bijbehorende nieuw getypeerde doelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Na een gezamenlijke pilot van OM, politie en DJI en een daarop verschenen evaluatierapport werd duidelijk dat het tegengaan van VCHD "aanhoudende scherpte vraagt gezien de ontwrichtende aard van deze handelingen".[78]

VCHD wordt daarbij nader aangeduid als "het opzettelijk doorgaan met het plegen of organiseren van strafbare feiten of het treffen van voorbereidingshandelingen daartoe door gedetineerden, al dan niet door middel van actief of passief inschakelen van tussenpersonen", waarbij de criminele activiteiten weliswaar worden ontplooid vanuit detentie, maar zijn gericht op de 'buitenwereld'.[79] Ondanks dat cijfermatig zicht op hoe vaak VCHD plaatsvindt, des-

74 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.

75 *Stcrt*. 1995, 40. Zie voor een duiding van deze aanloop en het ontstaan van de EBI nader H.G. van de Bunt e.a., *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013 en Struijk e.a., *a.w.* 2023.

76 Gesteld wordt dat de EBI haar bestaansrecht ontleent aan het maatschappelijk belang ontvluchtingen tegen te gaan: S. Struijk & F.W. Bleichrodt, 'Alles onder controle in de EBI?', in: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red.), *Over de muren van stilzwijgen*, Den Haag: Boom criminologie 2017, p. 405-414.

77 Zie nader 2.3.3, alsook Van de Bunt e.a., *a.w.* en Struijk e.a., *a.w.* 2023.

78 *Stcrt.* 2018, 60108, p. 3.

79 *Stcrt.* 2018, 60108, p. 3.

tijds ontbrak, werd gemeend dat het plaatsvinden ervan een dermate onaanvaardbaar veiligheidsrisico voor de maatschappij en voor de orde en veiligheid binnen de inrichting kan opleveren dat opschaling in het toezichtsregime en het beveiligingsniveau dat op een gedetineerde van toepassing is, mogelijk zou moeten zijn. Het in een Kamerbrief aangekondigd onderzoek naar de mogelijkheid om personen die zich schuldig maken aan VHCD, in de EBI te kunnen plaatsen,[80] kreeg een bevestigend antwoord.

Toegespitst op de ernstige vormen van VCHD[81] werd gemeend dat voor een adequate bestrijding hiervan de normaal beveiligde inrichtingen onvoldoende geëquipeerd waren, zowel wat betreft het daar gehanteerde toezichtsregime als de gebouwelijke situatie ervan. Middels een wijziging van de Rspog werd daarom als een nieuwe grond voor EBI-plaatsing – de c-grond in art. 6 – toegevoegd de situatie waarin een gedetineerde een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormt 'in termen van aanwijzingen van voortgezet crimineel handelen'.[82] Dat laatste handelen werd door invoeging van een nieuw onderdeel aan art. 1 Rspog gedefinieerd als 'handelen van een gedetineerde dat is gericht op:

- het voortzetten van dan wel deelnemen aan een samenwerkingsverband dat het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft;
- het ongeoorloofd beïnvloeden van het eigen dan wel van een ander strafproces; of
- het anderszins begaan van ernstige misdrijven.

De aandacht voor VCHD neemt nadien in verstevigde mate toe. Niet alleen als gevolg van nieuwe inzichten uit onderzoek,[83] maar ook feitelijk als gevolg van de aanhouding van Ridouan T., verdachte in een strafrechtelijk onderzoek naar grootschalige drugshandel en liquidaties. Zijn detentieverblijf in de EBI en zijn al dan niet vermeend wijdverspreid, zeer vermogend en machtig crimineel netwerk en de sfeer van ondermijning en ontwrichting die hiermee gepaard ging, zorgde voor nieuwe uitdagingen in het gevangeniswezen. Nadat eerder al in onderzoek werd gesproken over een zogenoemde 'buitencategorie' van personen die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor zware vormen van georganiseerde misdaad,[84] werd die term ook politiek en beleidsmatig in zwang nadat in oktober 2021 de neef van de nog steeds in de EBI gedetineerde Ridouan T. werd aangehouden. Die neef, Youssef T., trad op als advocaat van Ridouan T. en had de toegang en contactmogelijkheden die hij vanuit die hoofde met zijn cliënt had, misbruikt om informatie aan en van zijn cliënt door te geven aan diens contacten buiten de gevangenis.[85] Deze schokkende en in maatschappij ontwrichtende zin verstrekkende situatie vormde de aanleiding voor een haast niet aflatende politieke en beleidsmatige zoektocht naar een zodanige aanpassing van het detentiestelsel dat ernstige VCHD beter en toereikender kon worden bestreden. Hieronder volgt daarvan een overzicht op hoofdlijnen.

Op 22 november 2021 kondigde de toenmalige minister voor Rechtsbescherming Dekker een pakket van nieuwe maatregelen aan in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie.[86] Meer specifiek waren deze maatregelen gericht op een 'buitencategorie' van personen verdacht van zware criminaliteit, die er niet alleen vanwege de (dreiging van) langdurige gevangenisstraffen op uit zijn hun straf te ontlopen of tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten, maar die ook door de macht en middelen waarover ze beschikken meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker zijn dan waar het gevangeniswezen voorheen mee was geconfronteerd. Deze laatste analyse en typering leverde de onderbouwing op voor onder meer een verstevigde inzet op plaatsing van deze gedetineerden in de EBI, met nieuwe plaatsingsgronden alsook een verlengde plaatsingstermijn en voorgenomen capaciteitsuitbreiding door de bouw van een tweede EBI.[87]

Deze plannen kregen nader gevolg met een Kamerbrief van de opvolgende minister voor Rechtsbescherming Weerwind van 26 september 2022.[88] Ook hierin wordt gesteld dat de dreiging van deze buitencategorie van gedetineerden en het om hen heen hangende beeld van ernstige geweldstoepassing dat zich niet langer beperkt tot afrekeningen in het criminele milieu maar nu ook is gericht op politici, journalisten, rechters, officieren van justitie, advocaten en medewerkers van politie en DJI, maakt dat het toenmalige wet- en regelgevend kader tekortschoot en dat er meer nodig was, ook om hun contact- en communicatiemogelijkheden te kunnen beperken. Behalve nieuwe

80 *Kamerstukken II* 2015/16, 24 587, nr. 658.
81 Zie voor die afbakening: *Kamerstukken II* 2015/16, 24 587, nr. 658, p. 2.
82 *Stcrt.* 2018, 60108.
83 A. Verwest e.a., *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: Je gaat het pas zien als je het doorhebt*, Politie & Wetenschap, DSP, Sdu 2018.
84 Verwest e.a., *a.w.*
85 Rb. Amsterdam 23 januari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:195.
86 *Kamerstukken II* 2021/22, 29 911, nr. 339.
87 Ook werd de realisatie van meerdere Afdelingen met Intensief Toezicht (AIT) aangekondigd. Meer daarover na deze uiteenzetting van ontwikkelingen in de EBI.
88 *Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 374.

plaatsingsgronden, werden ook extra beperkende maatregelen aangekondigd die generiek zouden gaan gelden voor gedetineerden die op de nieuwe plaatsingsgronden in de EBI werden geplaatst, alsook een wetsvoorstel tot aanpassing van de Pbw voor nadere beperkingen, onder meer ook gericht op het contact tussen een EBI-gedetineerde en diens advocaat. Hoewel de minister tot slot nog een wetenschappelijk rechtsvergelijkend onderzoek aankondigde naar het specifieke Italiaanse detentieregime voor leiders van maffiaorganisaties, waren sommige van de door hem aangekondigde maatregelen reeds duidelijk geïnspireerd door, dan wel zelfs geënt op, dat regime.[89] Later verwoordde de minister hierover onomwonden dat hij "vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek" wilde doen wat in zijn vermogen lag om het gevaar van deze buitencategorie van gedetineerden in te dammen.[90]

De aangekondigde wijzigingen in het penitentiaire bestel werden kort daarna geëffectueerd met een wijziging van de Rspog.[91] Concreet werd hiermee een aanpassing gerealiseerd in de bestaande c-grond voor plaatsing in de EBI – de daarin oorspronkelijk verlangde concrete aanwijzing voor VCHD werd vervangen door een vermoeden daartoe – alsook een nieuwe d-plaatsingsgrond gerealiseerd, gericht op de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk. De formulering van de c- en d-grond in art. 6 lid 1 Rspog luidt sindsdien: in extra beveiligde inrichtingen kunnen gedetineerden worden geplaatst die:

c. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van een vermoeden van algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen, wegens levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;
d. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde.

De mogelijk generieke werking van de nieuwe d-grond werd nog verstevigd met de toevoeging van een rechtsvermoeden in een nieuw tweede lid van art. 6 Rspog. Hierin staat opgenomen dat een algemeen gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, *in ieder geval* wordt aangenomen 'indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, als bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, moet worden aangemerkt'. Los van een op het individu van de gedetineerde en diens vastgesteld risicoprofiel gebaseerde mogelijkheid tot plaatsing in de EBI, wilde de overheid zodoende ook een bredere, generieke mogelijkheid creëren. Vanwege die positie van dergelijke gedetineerden in een crimineel netwerk en het gegeven dat "vluchtgevaar en of voortgezet handelen over het algemeen niet binnen zes maanden zijn verdwenen",[92] werd bij deze wijziging van de Rspog tevens de duur van de EBI-plaatsing verruimd van zes naar twaalf maanden, teneinde langer grip en zicht op de gedetineerde te hebben alvorens een besluit tot verlenging (van wederom) twaalf maanden kan worden genomen (art. 26 Rspog).

Gelijktijdig met de Rspog-wijziging werden eveneens wijzigingen doorgevoerd in de huisregels van de EBI ten aanzien van gedetineerden die hierin zijn geplaatst op de nieuwe c- en d-grond.[93] Sindsdien is het voor deze groep EBI-gedetineerden nog slechts toegestaan eenmaal per week gedurende tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren, waarbij die telefoongesprekken enkel nog zijn toegestaan met personen die zich op dat moment in een van overheidswege bepaalde locatie (politiebureau of penitentiaire inrichting) bevinden. Ook is hun bezoekrecht ingeperkt tot één uur bezoek per week, met gelijktijdig één persoon per bezoekmoment, met uitzondering van de toegestane begeleiding van één volwassene bij bezoek door een kind of maximaal twee kinderen onder de veertien jaar. Zodoende zijn de contactmogelijkheden voor deze gedetineerden tot het wettelijk, in de Pbw geborgd, minimum beperkt.

Alle voornoemde maatregelen maken, volgens toenmalig minister Weerwind, zichtbaar en voor de betreffende gedetineerden merkbaar, dat de overheid stevig inzet op de aanpak van georganiseerde criminaliteit, ook tijdens deten-

89 Dat onderzoek betreft het genoemde Struijk e.a., *a.w.* 2023, waarin een analyse uiteen wordt gezet van zowel deze politieke inspiratie als uiteraard diepgaand dat Italiaanse detentieregime. Italië is als te onderzoeken land ook in onderhavig onderzoek geïncludeerd. Zie hiervoor nader hoofdstuk 3 van onderhavig onderzoek.
90 Zie *Stcrt*. 2022, 33928, p. 3.
91 *Stcrt*. 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022.
92 *Kamerstukken II* 2021/22, 29 911, nr. 339, p. 7.
93 *Stcrt*. 2022, 33928, p. 3-4.

tie en berechting. Ondanks de volgens hem belangrijke stappen die zijn gezet, blijft verdere intensivering echter nodig, zo stelde hij in een Kamerbrief van 26 mei 2023.[94] De bewindspersoon heeft het hierbij niet langer over een buitencategorie van gedetineerden maar over zogeheten 'hoogrisico-gedetineerden', die ook tijdens detentie, onverminderd een grote bedreiging voor onze veiligheid en democratische rechtsorde vormen en op wie dus maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat ze tijdens hun detentie door kunnen gaan met criminele activiteiten.[95] Die verdere intensivering kreeg hoofdzakelijk gestalte door het kort hierna indienen van het eerder (in de hierboven genoemde Kamerbrief van 26 september 2022) aangekondigde wetsvoorstel tot Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.[96] Dit wetsvoorstel werd door de minister als een belangrijke mijlpaal gezien in de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting.[97]

Het wetsvoorstel voorzag allereerst in versteviging van enkele reeds doorgevoerde regimeswijzigingen in de EBI, zoals de beperkingen van (aantal, duur en vorm van) telefonisch contact en bezoek, door deze van een wettelijke basis te voorzien. Daarnaast voorzag het wetsvoorstel echter ook – daartoe gedrongen door een amendement[98] – in een wettelijke basis voor verdere uitbreiding van de beperkingsmogelijkheden aangaande contact en communicatie van EBI-gedetineerden[99] met de buitenwereld. Bijvoorbeeld – en niet in het minst – de invoering van een ministerieel bevel waarmee een individuele gedetineerde die in de EBI is geplaatst, kan worden onderworpen aan verdergaande beperkingen in zijn communicatie, indien die in het belang van de openbare orde of veiligheid *buiten de inrichting* noodzakelijk zijn (art. 40d Pbw). Dit bevel kan worden afgegeven bij 'aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld', of ingeval van een meer generieke gevaarzetting dat er 'gelet op de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn begaan of zijn begaan, of gelet op de persoonlijkheid van de gedetineerde, een gevaar voor de openbare orde of veiligheid moet worden aangenomen'. Net als bij de eerdergenoemde d-grond voor plaatsing in de EBI wordt ook hier een rechtsvermoeden geformuleerd dat een dergelijk gevaar als voornoemd, in ieder geval kan worden aangenomen 'indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan worden aangemerkt'.

Het ministerieel bevel – overigens gemandateerd aan de directeur-generaal van DJI[100] – biedt als zodanig grond voor een scala aan ingrijpende communicatiebeperkingen, zowel gericht op communicatie *in* de inrichting (oa deelname aan (groeps)activiteiten en de mogelijkheid van nieuwsvergaring) als, en vooral, *daarbuiten*. Laatstgenoemde beperkingsmogelijkheden zien op het beperken of zelfs uitsluiten van briefverkeer, bezoek, telefoonverkeer en mediacontact en het intensiveren van toezicht daarop. Ook behelst de bevelsmogelijkheid een grond voor auditief toezicht bij gesprekken tussen gedetineerden en hun advocaat. Het bevel mag overigens de vrijheid van dergelijk geprivilegieerd verkeer niet beperken. Het bevel is ten hoogste drie maanden van kracht, ingeval het bevel *alle* contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt. In de overige gevallen is het bevel ten hoogste twaalf maanden van kracht. Hierbij geldt uiteraard dat het bevel niet langer dan strikt noodzakelijk mag duren, zij het dat het bevel wel telkens kan worden verlengd met een periode van ten hoogste die dir respectievelijk twaalf.

Naast de op een individuele gedetineerde betrekking hebbende bevelsmogelijkheid, creëerde het wetsvoorstel nog een additionele wettelijke basis om het contact tussen EBI-gedetineerden en advocaten te beperken. Deze zag op het standaard uitoefenen van visueel toezicht op de bij bezoek gevoerde gesprekken tussen EBI-gedetineerden en hun advocaat. "Dit toezicht moet eraan bijdragen dat verhullende of intimiderende communicatie tussen de gedetineerde met diens rechtsbijstandverlener wordt voor-

94 *Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 418, p. 2.
95 *Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 418, p. 1. Deze terminologie en de geschetste uitdagingen rondom de zogeheten hoogrisico-gedetineerden worden door de bewindspersoon herhaald in een Kamerbrief van 2 februari 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 929, p. 1).
96 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, nrs. 1-3, ingediend op 3 juni 2023.
97 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 929, p. 1.
98 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 929, p. 1. *Kamerstukken II* 2023/24, 36 372, nr. 9.
99 Tevens van gedetineerden die in een AIT zijn geplaatst, zoals hieronder nog zal blijken.
100 Teneinde te borgen dat "de beslissing niet gepolitiseerd raakt" en feitelijk genomen wordt "door de persoon met de meeste kennis en expertise op dit gebied, zonder directe politieke beïnvloeding" (*Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 10).

komen."[101] Tevens werd voorzien in een wettelijke basis om het aantal advocaten dat (geprivilegieerd) toegang tot de gedetineerde heeft, te beperken tot twee. Ook die maatregel diende ertoe de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om misbruik te maken van contacten met de buitenwereld zoveel mogelijk te kunnen beperken en daarmee een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming zoveel mogelijk te waarborgen.[102] Met die voorgestelde maatregel werd uitvoering gegeven aan een motie van het Kamerlid Ellian.[103]

Ook nadien, gedurende de behandeling van het wetsvoorstel, heeft dit Kamerlid met een drietal ingediende amendementen (deels gezamenlijk met Kamerlid Helder) gezorgd voor invloed op de verdere inhoud van het wetsvoorstel. De door de Tweede Kamer aangenomen amendementen onder nummers 9, 10 en 12 zorgden voor een turbulent verloop van de behandeling van het wetsvoorstel, waarvan ze na het aannemen ervan onderdeel werden. De inhoud ervan – kort gezegd, het maken van audiovisuele opnamen van een bezoek van de advocaat, het houden van preventief auditief toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde en diens advocaat en het stellen van een bovengrens aan de duur en frequentie van het bezoek en telefonisch contact met alle niet-geprivilegieerde contacten – maakte namelijk dat het kabinet dusdanige twijfels had over de overeenstemming van het toen voorliggend wetsvoorstel met hoger recht dat er spoedadvies werd gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.[104] In dat advies concludeerde de afdeling, wederom kort gezegd, dat de amendementen 9 en 10 beide onverenigbaar zijn met de Grondwet, het EVRM en het Unierecht en dat amendement 12 in strijd is met het recht op privé en familieleven in de zin van artikel 8 EVRM.[105] Die conclusie in acht nemend, kon het kabinet het wetsvoorstel in die vorm niet voor zijn rekening nemen, zo kondigde minister Weerwind in de Tweede Kamer aan.[106] "De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit heeft grote prioriteit, maar een wetsvoorstel dat zonder meer onverenigbaar is met hoger recht, kan en wil het kabinet niet voor zijn rekening nemen."[107]

Dit betekende echter niet dat het wetsvoorstel werd ingetrokken. Omdat het nog altijd van groot belang werd geacht dat de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen voor het tegengaan van VCHD zo snel mogelijk zouden worden gerealiseerd, kondigde de bewindsman aan met spoed een wijzigingswetsvoorstel in procedure te brengen en verzocht hij de Kamer de eindstemming over het oorspronkelijke wetsvoorstel (36 372) aan te houden totdat het wijzigingswetsvoorstel door de Kamer is behandeld. Op 26 juni 2024 werd het wijzigingswetvoorstel ingediend, genaamd Wijzigingswet Aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.[108] Hierin werden zodanige wijzigingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel aangebracht dat er van strijdigheid met hoger recht geen sprake meer zou zijn. Het wijzigingswetsvoorstel verankerde anderzijds wel (in bredere zin) de in 2022 op het niveau van de huisregels doorgevoerde maatregel dat de in de EBI geplaatste gedetineerde nog slechts één uur per week bezoek mag ontvangen en slechts éénmaal per week tien minuten één telefoongesprek mag voeren. In de memorie van toelichting werd ter onderbouwing gesteld dat dit juridisch houdbaar is gebleken.[109] Het oorspronkelijke wetsvoorstel werd, gelijk met het wijzigingswetsvoorstel, op 4 februari 2025 aangenomen door de Tweede Kamer en op 8 juli 2025 door de Eerste Kamer. Beide wetsvoorstellen traden op 1 november 2025 in werking.[110]

## Tussenanalyse en het belang van relationele veiligheid

Het voorgaande overziend heeft de Pbw-wijziging onmiskenbaar wezenlijke veranderingen aangebracht in het EBI-regime, met naast verdergaande mogelijkheden tot de beperking van contact en communicatie voor een individuele gedetineerde, ook zelfs, en uitdrukkelijk zo beoogd, generiek geldende beperkingsmogelijkheden. Daarmee zijn – opmerkelijk in het licht van de ontstaansgeschiedenis van de Pbw – op wettelijk niveau nieuwe kaders en ondergrenzen aangebracht. Bovendien betekende deze wetswijziging een veranderde verhouding tussen de (vestigings) directeur van de EBI en de minister[111], waarbij eerstgenoemde functionaris weliswaar onverlet verantwoordelijk blijft[112] voor de veiligheid en orde *in* de inrichting – de

101 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 10.
102 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 12.
103 *Kamerstukken II* 2022/23, 24 587, nr. 868.
104 *Kamerstukken II* 2023/024, 36 372, nr. 24.
105 Advies van 24 april 2024, no. W16.24.00063/II.
106 *Kamerstukken II* 2023/024, 36 372, nr. 25.
107 *Kamerstukken II* 2023/024, 36 372, nr. 25, p. 2.
108 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 583, nrs. 1-3.
109 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 583, nr. 3, p. 7, onder verwijzing naar Rb. Den Haag 21 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:10483 en Hof Den Haag 21 november 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2199.
110 *Stb.* 2025, 197 en 198 respectievelijk 206.
111 Waaronder conform art. 1 Pbw de Minister voor Rechtsbescherming wordt verstaan. Die ministerpost is echter komen te vervallen. Thans dient onder 'minister' in het kader van de Pbw te worden verstaan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Dit blijkt uit *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495, p. 2.
112 Zoals uitdrukkelijk is gesteld in *Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, p. 40, alsook in art. 40d lid 11 Pbw.

interne veiligheid – maar de verantwoordelijkheid voor en vooral ook beslissingsruimte terzake van de externe veiligheid – het risico op VCHD en de bedreigingen voor de samenleving – op ministerieel niveau is belegd, mede ter bescherming van de (vestigings)directeuren. Bij de wetswijziging is voorzien in een evaluatie, overigens op een kortere termijn dan gebruikelijk, te weten drie in plaats van vijf jaar. Behalve overkoepelend op de balans tussen veiligheid en de rechten van de gedetineerden zal die evaluatie ook ingaan op de rolverdeling tussen (vestigings)directeur en minister.[113] In dat kader is van belang dat in de voor dit onderzoek gehouden expertmeetings de voorzichtige verwachting werd uitgesproken dat in de praktijk niet veel gebruik zal worden gemaakt van de genoemde ministeriële bevelsbevoegdheid. Juist omdat los daarvan al bredere en generiek geldende (contact)beperkingen zijn ingevoerd in de EBI- en AIT-regimes.

Er bestaan bovendien enige zorgen dat een teveel aan (onnodige en als inhumaan ervaren) beperkingen voor de gedetineerde kan leiden tot een dusdanige verharding dat het personeel minder in contact komt te staan met de gedetineerde, waardoor een wezenlijk kenmerk van ons penitentiair beleid en klimaat – de relationele veiligheid – onder druk komt te staan. Een strafadvocaat zei daarover in een van de expertmeetings het volgende:

> *"Ik denk dat het ook heel jammer is dat de directeur straks in het nieuwe beleid met ook de formalisering van de AIT, eigenlijk weinig beslissingsbevoegdheid meer heeft, want het kan zoveel schelen als jij je verhaal kunt doen aan de directeur en die op basis daarvan de bevoegdheid heeft om maatwerk te leveren hè? En dat doet ook iets met de verhouding met het personeel. Als het personeel altijd nee moet verkopen, omdat de regels nou eenmaal daar geen ruimte toe bieden, dan doet dat iets met de verhoudingen. Dus ik denk dat het zonde is dat die directeur niet nog enige beslissingsruimte over heeft gehouden." – Advocaat*

Dit, terwijl ook, en misschien zelfs wel juist, in het aangescherpte EBI- en AIT-regime moet worden vastgehouden aan die beleidsinsteek van relationele veiligheid, om in aanvulling op alle elektronische en andere externe controlemiddelen goed zicht te kunnen hebben op de gedetineerde. Van oudsher wordt dit als een belangrijk preventief instrument gezien en dat werd in alle gesprekken die we voor dit onderzoek voerden, krachtig bevestigd, zoals uit onderstaand tweetal citaten blijkt.

> *"Helemaal eens dat het sociale en het humane aspect van het contact en het in gesprek zijn met deze doelgroep een heel belangrijk onderdeel is van veiligheid. Als je niet meer in contact bent, weet je ook niet wat er in iemands zijn hoofd speelt. Dat maakt het misschien wel nog veel onveiliger." – Medewerker DJI*

> *"Ik denk dat dat beleid van relationele veiligheid heel inherent is aan het Nederlandse systeem en dat we dat ook moeten behouden. En ik denk zelfs dat we door de BIV's meer zien van de gedetineerden wat ook weer leidt tot meer gesprekken met de gedetineerden, hè? Dat ook heel vaak dingen die in het verleden verkeerd werden uitgelegd, nu ook wat helderder worden. Doordat we meer in gesprek zijn, maar ook meer correspondentie zien en zien wat gebeurt er en wat speelt er rondom zo'n gedetineerde?" – Medewerker OM*

Volgens respondenten is het ook feitelijk nog steeds mogelijk om voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden vast te houden aan en in te zetten op de relationele veiligheid, doordat als onderdeel van alle beleidswijzigingen het vier ogen-principe is doorgevoerd. Dit maakt, dat nog steeds kan worden ingezet op een gesprek met deze gedetineerden, zo wordt aangegeven.

> *"Het sociale aspect en met het personeel in contact zijn over, nou, alles wat speelt, of het nou de voetbalwedstrijd gisteravond op televisie is geweest of de privé omstandigheden die bij de relaties van deze gedetineerden spelen, dat blijft een belangrijk onderdeel. En dat regelen we in de regimes met het vier ogen-principe om de veiligheid van medewerkers in te bedden." – Medewerker DJI*

Over de kortstondig in de EBI toegepaste maatregel dat het personeel bivakmutsen droeg ter bescherming van hun identiteit en veiligheid richting één gedetineerde, werd in dit verband tot slot gesteld dat die weliswaar moet worden bezien in een tijdsperiode waarin er hele ernstige interne en externe dreigingen vanuit een specifieke gedetineerde werden ervaren, maar dat:

> *"je daarmee de humaniteit echt weghaalt terwijl je juist altijd het gesprek moet blijven voeren". – Medewerker DJI*

Intussen werd de wetswijziging, zoals eerder geduid, beschouwd als een belangrijke mijlpaal in de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie. Het enkel op basis hiervan analyseren van de toereikend-

113 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 26.

heid van de in ons gevangeniswezen voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden bestaande regimes, is echter niet juist of voldoende. Er zijn namelijk nog veel meer maatregelen doorgevoerd en ontwikkelingen in gang gezet in het zogeheten 'detentielandschap voor hoogrisico-gedetineerden'.[114] Sterker nog, de herijking van het detentielandschap is onderdeel van een bredere, vijfledige aanpak van VCHD.[115] Hieronder valt ook de inzet op het tegengaan van dreigingen van buiten de PI als gevolg van contrabande en drones, het treffen van nieuwe (fysieke) veiligheidsmaatregelen ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden, zoals het creëren van videoruimtes in de EBI, een zittingszaal in PI Vught en het sluiten van het luchtruim boven PI Vught, alsook de inzet op het intensiever monitoren, signaleren en analyseren van gedrag ter bevordering van de preventie van VCHD.

## Versterking monitoring en informatiepositie

Al langer bestond binnen DJI en ketenpartners de wens tot versterking van de monitoring en informatiepositie ten aanzien van hoogisico-gedetineerden.[116] Het goed en tijdig kunnen herkennen van hoogrisico-gedetineerden "begint bij het toepassen van penitentiaire scherpte en informatie-uitwisseling met ketenpartners".[117] Daartoe is in de afgelopen jaren stevig ingezet op uitbreiding van de per PI bestaande Bureaus Inlichtingen en Veiligheid (BIV), alsook van de PI-overstijgende Landelijke-BIV.[118] Recent is daaraan toegevoegd de komst van de Detentie Intelligence Unit (DIU), een samenwerkingsverband van DJI, het OM en de Nationale Politie (het Gedetineerden Recherche Intelligencepunt (GRIP)). In de praktijk wordt dit als een belangrijke ontwikkeling gezien, omdat door deze gedeelde monitoring, informatie en signalering er niet alleen méér, maar vooral ook bredere rapportages opgesteld, die bijdragen aan een gefocuste aanpak voor het treffen van de juiste maatregelen voor (met name) hoogrisico-gedetineerden.

> *"Ik denk ook met de komst van veel meer BIV samenwerking, dat je nu ook veel beter weet welke gedetineerden er binnenkomt dan zeg maar in onze tijd. In de EBI kwam er toen iemand en nou die kenden we dan van de media en dat was het. We hadden geen goede voorinformatie en nu heb je een veel betere informatie en kun je dus ook met een hele groep deskundigen daar beter over spreken met elkaar en handelingsperspectieven maken. Dus dat vind ik wel een belangrijke toevoeging en natuurlijk die informatie dan goed delen met je PIW-ers ja." – Medewerker DJI*

Een andere recente wijziging op dit vlak ziet op de overlegstructuur. Specifiek ten aanzien van de hoogrisico-gedetineerden die in de AIT's of EBI verblijven bestaat sinds 2025 het overleg monitoring AIT en EBI-gedetineerden. Hieraan nemen deel het LBIV, de (plv.) directeuren van de AIT- en EBI-locaties, een (senior) selectiefunctionaris van de Divisie Individuele Zaken (DIZ), het OM/Landelijk Parket, vertegenwoordigd door de Landelijk OvJ Detentie en Veiligheid, het GRIP, vertegenwoordigd door een operationeel specialist en tenslotte een secretaris afkomstig van de DIZ.[119] Alle genoemde hoogrisico-gedetineerden worden standaard maandelijks in dit overleg besproken om aan de hand van alle gezamenlijke monitoring en informatie te constateren of er (inrichtingsoverstijgende) veiligheidsrisico's spelen.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is deze nieuwe overlegstructuur en geïntensiveerde monitoring dus ook van toepassing op gedetineerden die in de AIT verblijven. Dit nieuwe detentieregime is onderdeel van een andere belangrijke pijler van de bovengenoemde herijking van het detentielandschap, te weten de uitbreiding van kleinschalige uitgebreid of extra beveiligde detentiecapaciteit. Voor een beschouwing van de toereikendheid van het huidige penitentiaire stelsel voor hoogrisico-gedetineerden is het voor dit onderzoek dan ook essentieel om nu deze afdelingen voor intensief toezicht in ogenschouw te nemen.

## De AIT – toen en nu

In 2020 werd de eerste AIT geopend, in PI Leeuwarden. De AIT voorzag in de in de penitentiaire praktijk gevoelde behoefte om in een PI met een normaal beveiligingsniveau verscherpt toezicht te kunnen houden op bepaalde gedetineerden als hun complex e/o gevaarlijk gedrag daartoe aanleiding gaf. Belangrijk kenmerk is de kleinschaligheid van deze afdeling – in een AIT verblijven doorgaans 12 gedetineerden, in plaats van gemiddeld 48 tot 72 gedeti-

114 Zoals geduid in *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 929, p. 1.
115 Zie vooral de voortgangsrapportages Aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting *Kamerstukken II* 2024/25, 29 911, nr. 465 en *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495.
116 Zie daarvoor onder meer Struijk e.a., *a.w.* 2023.
117 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.
118 Zie nader over deze BIV en L-BIV en hun rol in de bestrijding van de aanpak van VCHD en ondermijnende criminaliteit R. Roks e.a., *Grip of in de Greep? Een onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen*, WODC, EUR 2024.
119 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.

neerden op een reguliere afdeling. Voor de hoogrisico-gedetineerden betekende dit ook de mogelijkheid om hen vanuit veiligheidsperspectief intensiever te kunnen monitoren en hun communicatiemogelijkheden te beperken. Communicatie met de buitenwereld, maar ook met mede-gedetineerden, aangezien gedetineerden die in een AIT verblijven niet in contact komen met gedetineerden van andere afdelingen, als gevolg van een gecompartimenteerd uitgevoerd dagprogramma.[120] Hiermee kan vermenging van gedetineerden worden voorkomen, waarbij eveneens wordt voorkomen dat ongewenste boodschappen of opdrachten kunnen worden doorgegeven en criminele zaken kunnen worden voortgezet vanuit detentie. Bovendien kan de plaatsing van een hoogrisico-gedetineerde in een AIT ervoor zorgen dat andere (kwetsbare) gedetineerden op een reguliere afdeling in bescherming worden genomen tegen de druk van zo'n hoogrisico-gedetineerde die hen wil beïnvloeden of misbruiken om criminele zaken uit te voeren.[121]

Na opening van de eerste AIT deed zich in rap tempo – in de praktijk ook wel getypeerd als 'met stoom en kokend water[122] – een aantal ontwikkelingen voor rondom deze nieuwe mogelijkheid van kleinschalige preventieve detentievormgeving. Allereerst betrof dat de uitbreiding van capaciteit door het openen van nieuwe AIT's in PI Krimpen aan den IJssel, PI Alphen aan den Rijn, PI Arnhem en recent in PI Sittard. Daarmee zijn er op dit moment in totaal 66 plaatsen in een AIT.[123] Beoogd en ingezet wordt op verdere uitbreiding naar circa 126 plaatsen over zeven AIT's, met de komst van een AIT in Justitieel Complex (JC) Lelystad in 2029 en in JC Vlissingen in 2030.[124] Het is onmiskenbaar een reactie op de groeiende behoefte aan een penitentiair regime voor het detentieverblijf van hoogrisico-gedetineerden dat zich bevindt tussen reguliere afdelingen en de EBI. Die behoefte wordt uitdrukkelijk vanuit DJI uitgesproken[125] en ook bevestigd door respondenten in zowel ander onderzoek[126] als in de op penitentiaire regimes betrekking hebbende expertmeeting die we voor dit onderzoek hebben georganiseerd.

Naast capaciteitsuitbreiding ziet de ontwikkeling van de AIT ook op een juridisch en penitentiair-beleidsmatig belangrijke verandering van differentiatie. De AIT was ontstaan als een interne differentiatie, waarbij het aan de inrichtingsdirecteur was om te bepalen of het nodig en aangewezen was om extra toezicht te houden op een in die PI verblijvende gedetineerde en hem zodoende op individuele basis daar te plaatsen. Waar plaatsing in een AIT oorspronkelijk dus een beslissing betrof van de inrichtingsdirecteur en er geen juridisch, in de Rspog verankerd plaatsingskader op van toepassing was, groeide met de gestaag groeiende AIT-capaciteit ook de behoefte aan juridisering met versterking van de rechtspositie en rechtsbescherming voor (AIT-)gedetineerden.[127] Met de hierboven besproken tweeledige wijzigingswet tot wijziging van de Pbw is dit doorgevoerd. Gelijktijdig met de inwerkingtreding daarvan is namelijk ook de Rspog gewijzigd door het daarin opnemen van gronden en procedureregels omtrent plaatsing in een AIT.[128] Daarmee is de AIT veranderd in een externe differentiatie, waarbij de beslissing om een gedetineerde in een AIT te plaatsen op centraal niveau, namens de minister, gebeurt. Dit zou bijdragen aan "de beoogde uniformiteit met betrekking tot de plaatsingscriteria, toezichtsmaatregelen en het aangeboden programma".[129] De AIT is aangemerkt als een afdeling voor bijzondere opvang, in verband met de noodzaak van intensief toezicht (art. 1, onder g en 14 lid 2 Pbw).

Op grond van art. 13 Rspog kunnen thans gedetineerden in een AIT worden geplaatst die:

a. een hoog vluchtrisico vormen, al dan niet met behulp van derden;
b. een hoog risico vormen op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;
c. een hoog risico vormen op aanhoudende ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter.

In de nadere toelichting wordt omschreven dat het hierbij met name gaat "om gedetineerden die ernstig ontwrichtend of ondermijnend gedrag vertonen of een aanzienlijke

120 'Afdeling Intensief Toezicht (AIT)', dji.nl.
121 'Afdeling Intensief Toezicht (AIT)', dji.nl.
122 Zoals meerdere respondenten aangaven in het onderzoek van Roks e.a., *a.w.* 2024.
123 *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495, p. 5.
124 Ibid. en ook 'Spreiding en plaatsing hoogrisicogedetineerden', dji.nl en 'Detentielandschap hoogrisicogedetineerden in 2030', rijksoverheid.nl.
125 'AIT's: groeiende behoefte aan regime tussen 'regulier' en EBI', rijksoverheid.nl.
126 Roks e.a., *a.w.* 2024.
127 Onder meer de afdeling advisering van de RSJ vroeg hier aandacht voor: RSJ, *Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief. Advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes*, 23 februari 2023 en RSJ, *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*, 14 februari 2024.
128 *Stcrt.* 2025, 34097.
129 *Stcrt.* 2025, 34097, p. 6-7.

positie hebben binnen een criminele machtsstructuur en daarbij een hoog risico vormen op ongeoorloofd contact met de buitenwereld en voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (VCHD)".[130]

Zowel deze AIT-plaatsingsgronden, met een sterk preventief karakter, als de nadere duiding van de doelgroep vertonen evident gelijkenis met de EBI-plaatsingsgronden en doelgroep. Zodanig dat staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Rutte, daartoe aangespoord door een advies van de RSJ,[131] nadere toelichting bij de Rspog-wijziging gaf omtrent het verschil "tussen de criteria op basis waarvan een gedetineerde in een van beide regimes geplaatst kan worden".[132] Hieruit volgt dat er voor plaatsing in de EBI sprake moet zijn van een 'extreem hoog risico' of een 'maatschappelijk onaanvaardbaar risico', terwijl er voor plaatsing in een AIT geldt dat er sprake dient te zijn van (slechts) een 'hoog risico'. Dit onderscheid betreft volgens de bewindspersoon maatwerk en is afhankelijk van een optelsom van verschillende factoren omtrent de dreiging die uitgaat van de gedetineerde, de impact van deze dreiging en de veiligheidsmaatregelen die zijn vereist om die dreiging tegen te gaan. Die factoren zijn onder meer de macht die de gedetineerde heeft (gelegen in de positie, rol en status van de gedetineerde binnen een criminele organisatie en/of samenwerkingsverband), de (financiële) middelen en mogelijkheden waarover de gedetineerde beschikt, persoonlijke omstandigheden, het strafrestant en de aard van het delict waarvan de gedetineerde wordt verdacht of waarvoor de gedetineerde is veroordeeld. Dat het niettemin tot overlap kan leiden waardoor een gedetineerde aan zowel de AIT- als de EBI-plaatsingscriteria voldoet, wordt als zodanig onderkend, met tevens het uitgangspunt dat het dan in de rede ligt om die gedetineerde in de EBI te plaatsen.[133]

Om de afbakening en uniformiteit van plaatsing te borgen, is met de Rspog-wijziging geregeld dat de specifieke plaatsingsprocedure die op grond van art. 26 Rspog (in aanvulling op artt. 24 en 25 Rspog) van toepassing is op plaatsing in de EBI, ook van toepassing is op plaatsing in een AIT. Dit betekent dat de selectiefunctionaris een voorgenomen besluit tot plaatsing van een gedetineerde in een AIT dan wel de EBI als uitgangspunt moet voorleggen aan de selectie-adviescommissie, die thans 'selectie-adviescommissie afdeling voor intensief toezicht en extra beveiligde inrichting' is genaamd. Tot deze eenduidige plaatsingsprocedure met een en dezelfde selectie- en adviescommissie is de staatssecretaris overgegaan op advies van de RSJ.[134] De eenduidigheid in plaatsingsprocedure met betrekking tot AIT en EBI geldt overigens ook met betrekking tot de initiële plaatsingsduur. Net als bij plaatsing in de EBI geschiedt de plaatsing van een gedetineerde in een AIT voor een periode van 12 maanden (art. 26 lid 3 Rspog). Voor deze termijn is niet alleen omwille van uniformiteit met de EBI gekozen, maar ook omdat het, net als bij de EBI, van belang wordt geacht voor de dossiervorming en monitoring van de gedetineerde.[135] Na afloop van de termijn van twaalf maanden vindt voor zowel de AIT- als EBI-gedetineerde een herbeoordeling plaats of verlenging is aangewezen, met inbegrip van een advies van de genoemde selectie-adviescommissie (art. 26 lid 4 onder f Rspog). De directeur van de betreffende AIT of de EBI waar de gedetineerde is geplaatst kan in verband met nieuwe feiten de selectiefunctionaris tussentijds voorstellen de gedetineerde over te plaatsen (art. 26 lid 7 Rspog).

Gelijk aan het EBI-regime geldt als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving ook voor het verblijf in een AIT een standaardpakket aan toezichtmaatregelen, die voor *alle* AIT-gedetineerden gelden. Van belang hierbij is dat hoewel het AIT-regime qua zwaarte wordt gepositioneerd als "tussen het reguliere regime en de EBI in",[136] er met de Pbw-wetswijziging ook generieke maatregelen zijn getroffen die van toepassing zijn op *zowel* de in een AIT *als* in de EBI verblijvende gedetineerde. Dit geldt niet alleen voor het hierboven bij de bespreking van het EBI-regime genoemde visueel toezicht dat standaard wordt uitgeoefend gedurende het bezoek door een advocaat (art. 38 lid 8 Pbw), maar ook de beperking van het aantal toegestane advocaten per gedetineerde (art. 40a lid 1 Pbw), de restrictie van het locatiegebonden telefonisch contact (art. 39 lid 5 Pbw), de beperking van het bezoekrecht tot het wettelijk minimum van één uur per week (art. 40b lid 1 en 40c lid 1 Pbw), en de mogelijkheid van het ministerieel bevel op grond waarvan een individuele gedetineerde aan nadere beperkingen wordt onderworpen die in het belang van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting noodzakelijk zijn (art. 40d Rspog).

## Toereikendheid van het geheel

Dit pakket van generieke maatregelen past in het overheidsstreven tot een betere beheersing van de dreiging en (toekomstige) risico's van hoogrisico-gedetineerden

130 *Stcrt.* 2025, 34097, p. 7.
131 RSJ, advies 2024, *a.w.*
132 *Stcrt.* 2025, 34097, p. 7. Zie ook *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 938.
133 Ibid.
134 Zie RSJ, advies 2024, *a.w.* en *Stcrt.* 2025, 34097, p. 8.
135 *Stcrt.* 2025, 34097, p. 8.
136 'AIT's: groeiende behoefte aan regime tussen 'regulier' en EBI', rijksoverheid.nl.

en het vergroten van het veiligheidsniveau alsook het veiligheidsgevoel van de medewerkers van DJI. Dit blijkt niet alleen uit officiële stukken aangaande de behandeling van de Pbw-wetswijziging[137], maar ook uit de voor dit onderzoek gehouden expertmeeting. Juist dat generieke karakter van de maatregelen wordt als noodzakelijk geacht om de werking van deze preventieve detentieregimes toereikend te maken. Onderlinge verschillen tussen AIT- en EBI-gedetineerden met wel of niet toepassing van de nieuwe aanvullende toezichtsmaatregelen zouden een veiligheidsrisico met zich brengen doordat gedetineerden zonder maatregelen in zo'n regime kunnen worden ingezet door gedetineerden met maatregelen. "Indien de maatregelen niet van toepassing zouden zijn op alle gedetineerden, ontstaat er ook langs andere weg een risico op een direct veiligheidslek, want gedetineerden zonder maatregelen worden mogelijk ingezet door gedetineerden met maatregelen."[138]

Naast noodzakelijk en toereikend, worden de generieke maatregelen bovendien als legitiem gezien, nu er binnen de toepassing daarvan wel degelijk maatwerk mogelijk is, met een proportionaliteitstoets. De minister kan namelijk op verzoek van een gedetineerde een tijdelijke verruiming toestaan, bijvoorbeeld van het aantal bezoekmomenten, het aantal telefoongesprekken, het aantal bezoekers of het aantal advocaten, "indien sprake is van bijzondere omstandigheden die een tijdelijke verruiming rechtvaardigen".[139]

Vanuit al het voorgaande en bevestigd in de voor dit onderzoek georganiseerde expertmeetings, kan worden gesteld dat de preventieve penitentiaire regimes voor hoogrisico-gedetineerden in de huidige vormgeving van AIT en EBI en gelet op de nog voortdurende herijking van het detentielandschap als zodanig, in de praktijk als noodzakelijk en toereikend wordt ervaren. Er bestaat in de praktijk vooralsnog geen behoefte aan nadere regimesontwikkeling, maar veeleer aan de uitrol van en het ervaring opdoen met de nieuw vormgegeven regimes.

> *"Ik denk sowieso dat als je kijkt naar het nieuwe detentielandschap, ik denk niet dat de oplossing zit in nog meer of nog andere regimes maken. Maar ik denk wel dat we goed moeten blijven nadenken over wat past in de op- en afschaling, vanuit beveiligingsoogpunt en vanuit de veiligheidsmaatregelen, maar ook in hoe we het systeem wat daar nu omheen zit met de EBI in geval van extreme veiligheidsrisico's en de AIT's ingeval van hoge veiligheidsrisico's, zo passend mogelijk kunnen maken." – Medewerker DJI*

In dat kader doen zich wel degelijk nog uitdagingen en knelpunten voor, met name met betrekking tot de afschalingsmogelijkheden en de problematiek van (samen)plaatsing van gedetineerden. Daar wordt in de navolgende subparagrafen nader op ingegaan.

### 2.3.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving

#### Brede, normatieve evaluatie

Er zijn geen statistieken bekend van de effectiviteit van de huidige EBI- en AIT-regimes als zodanig. Deels is dat als vanzelfsprekend te relateren aan het feit dat alle maatregelen en wijzigingen van wet- en regelgeving om deze preventieve regimes beter toe te rusten op de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden, pas heel recent in werking zijn getreden. Eerder is er over de EBI-oude stijl in 2013 wel een evaluatieonderzoek uitgevoerd, waarin onomwonden de effectiviteit van dat regime werd vastgesteld.[140] Dit was eenvoudig vast te stellen, in die zin dat de vluchtgevaarlijkheid destijds de primaire grondslag was voor plaatsing in de EBI en er sinds het bestaan van dat extra beveiligd regime niemand daaruit was ontsnapt en er evenmin gijzelingen waren geweest. Bovendien bleek uit de vergelijking met ontvluchtingen uit andere gesloten gevangenissen dat de modus operandi van deze ontvluchtingen in de EBI niet uitgevoerd had kunnen worden. Met deze eenduidige conclusie als vertrekpunt, richtten de onderzoekers zich in het evaluatieonderzoek op de normatieve vraag "tegen welke prijs deze effectiviteit wordt bereikt". Als onderdeel van dit onderzoek naar het functioneren van de EBI werd niet alleen gekeken naar de financiële kosten van dit extra beveiligd maar uiteraard ook extra duur regime, maar ook naar immateriële kosten voor personeel en gedetineerden, en ten slotte de juridische kosten.

Een dergelijke brede, normatieve evaluatie ligt wellicht eveneens voor de hand met betrekking tot de EBI-nieuwe stijl, alsook de AIT. Voor de EBI, aangezien de doelgroep en doelstelling als gezegd is verruimd en de effectiviteit van het regime dus niet meer zo eenvoudig is af te meten aan de afwezigheid van ontvluchtingen. Bovendien zijn er juist vanwege die verruiming zoals hierboven weergegeven aanvul-

137 Onder meer *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 11.
138 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 4, ook elders vaak zo betoogd, onder meer ook in de toelichting bij de wijziging van de Penitentiaire maatregel (*Stb.* 2025, 205).
139 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 4. Zie nader voor de regeling van dergelijk maatwerk *Stb.* 2025, 205 en *Stcrt.* 2025, nr. 34102.
140 Van de Bunt e.a., *a.w.*

lende regimesmaatregelen doorgevoerd, die sterk ingrijpen op de contact- en communicatiemogelijkheden voor gedetineerden met de buitenwereld en waarvan de doelmatigheid en effectiviteit nog moeten worden onderzocht. Dat laatste geldt eveneens voor de AIT-nieuwe stijl. Die afdelingen zijn in 2024 in hun oorspronkelijke vormgeving al wel onderzocht, in het kader van een breder onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor (het personeel van) DJI.[141] Daar kwam nog niet bepaald een bemoedigend beeld uit naar voren over het functioneren en de werkzaamheid van de (onderzochte) AIT. Dat lag volgens de onderzoekers niet aan (de medewerkers van) die afdelingen zelf, maar veeleer aan het gebrek aan eenduidigheid in doelgroep, aanpak en visie. De kleinschaligheid van de afdelingen en de aard van interne differentiatie maakte dat de populatie gedetineerden die in de AIT verbleef, soms heterogeen was, met ook gedetineerden die niet gelieerd waren aan of betrokken waren bij de georganiseerde criminaliteit. In zoverre is met de eerdergenoemde doorontwikkeling van de AIT naar een externe differentiatie en de vastlegging van plaatsingscriteria in de Rspog[142] gevolg gegeven aan de oproep van de onderzoekers tot een herbezinning aangaande (plaatsing in) de AIT.

De huidige eenduidige insteek van de AIT en het toespitsen van zowel de doelgroep als het beleid op (de dreiging van) hoogrisico-gedetineerden maakt een evaluatie van de werkzaamheid enerzijds gemakkelijker te realiseren. Anderzijds dient hierbij te worden bedacht dat die groep hoogrisico-gedetineerden in hoge mate nog altijd een 'black box' is, waarbij de 'kopstukken' en 'grote namen' uit de georganiseerde criminaliteit weliswaar bekend zijn, maar de werkelijke omvang van de totale groep en het bepalen van wie er nu vanaf welk moment onder deze definitie kan worden geschaard niet altijd duidelijk is. Uit onderzoek naar de georganiseerde (drugshandel gerelateerde) criminaliteit blijkt dat er bij de zogeheten criminele samenwerkingsverbanden sprake is van fluïde criminele netwerken, met verdachten in hiërarchisch verschillende rollen, ten aanzien waarvan en van wie strafvorderlijk en (penitentiair-)beleidsmatig doorgaans een beperkt en gefragmenteerd beeld bestaat.[143] In de praktijk wordt juist daarom veel heil verwacht van de nieuwe overlegstructuur en geïntensiveerde, gezamenlijke monitoring en signalering, zoals in 2.3.1 werd belicht.

> *"Een goede ontwikkeling dat we dat bij de AIT-plaatsing op eenzelfde wijze gaan doen. Breder. Dat er dus niet alleen maar de opsporingsinformatie gedeeld wordt, maar dat er gewoon veel meer een profiel gedeeld wordt van de gedetineerden, zodat je ook weet in wat voor omgeving komt die. Bij wat voor soort groep hoort die? Met welke groep heeft hij ruzie? En nou ja, zo kun je heel veel van dat soort thema's benoemen." – Medewerker OM*

Wat ook breed wordt gedeeld, zo blijkt uit eerder onderzoek alsook uit het onderhavige onderzoek, is dat de kleinschaligheid van de AIT en EBI als effectief wordt ervaren in de praktijk. Niet in het minst omdat zodoende aangescherpte controle en monitoring mogelijk is van de gedetineerde zelf alsook van diens contacten met de buitenwereld, teneinde het risico op VCHD en ondermijning af te dekken. Toch is in onderzoek in het kader van de mate en wijze van monitoring ook de vraag gesteld naar de effectiviteit van de steeds intensievere monitoring van een als zodanig nog altijd beperkte groep hoogrisico-gedetineerden. Uit de praktijk zouden signalen naar voren komen dat op z'n minst vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de effectiviteit hiervan, nu de hoogrisico-gedetineerden binnen DJI doorgaans nu juist bekend staan als modelgedetineerden, terwijl ze er tegelijkertijd op onnavolgbare wijze wel in slagen andere gedetineerden voor hun criminele activiteiten te mobiliseren en waar alle aandacht die ernaar uitgaat mogelijk ten koste gaat van tijd en mogelijkheden om de communicatie van andere gedetineerden in de PI te monitoren.[144] Bovendien geldt voor zowel de EBI als de AIT dat die huidige preventieve regimes er in verstrekkende mate op zijn gericht alle contacten met de buitenwereld zoveel als mogelijk te beperken of zelfs uit te sluiten, teneinde de risico's daarvan op VCHD of ondermijnende activiteiten door een gedetineerde te voorkomen. Betreft de plaatsing van een gedetineerde in dat regime dan enkel en alleen door die controle- en contactbeperkende maatregelen een tijdelijke stopzetting van VCHD en ondermijning, voor zolang de gedetineerde aan die regimesbeperkingen is gebonden? Of wordt hiermee ook op een langere termijn het gewenste effect gesorteerd? Dat zijn wezenlijke vragen die bij een evaluatie van de EBI- en AIT-regimes naar voren dienen te komen. Voor dit onderzoek komen deze vragen ook terug in paragraaf 2.3.4.

141 Roks e.a., *a.w.* 2024.
142 Als gezegd, *Stcrt.* 2025, 34097.
143 Onder meer C.A.J. van Eeden e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: cocaïnesmokkel en liquidaties. Zesde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, WODC Cahier 2026-1, EUR, VU 2026 alsook Roks e.a., *a.w.* 2024.
144 Roks e.a., *a.w.* 2024.

### Invoeringstoets en (effect)evaluatie Pbw-wijzigingen

Bij de Pbw-wetswijziging is voorzien in een dergelijke evaluatie naar doeltreffendheid en effecten in de praktijk en uitdrukkelijk op een kortere termijn dan normaliter bij wetsvoorstellen gebeurt, te weten al na drie jaar.[145] Nog eerder, na twee jaar, zal er een invoeringstoets geschieden, voornamelijk gericht op de onbedoelde bijeffecten en technische complicaties in de uitvoering, waaronder ook de plaatsingscriteria.[146] Voor zicht op de (uit)werking daarvan kan bovendien los van en al eerder dan de bedoelde evaluaties worden gekeken naar de penitentiaire beklag- en beroepsrechtspraak. Dat het (voormalig) kabinet oog heeft voor het belang om te evalueren en "lessen te leren waar dat kan en het beleid ten aanzien van VCHD te blijven verbeteren" blijkt ook uit het feit dat het WODC is verzocht een evaluatiekader te (laten) ontwikkelen voor de toekomstige monitoring van de resultaten en effecten van alle overkoepelende VCHD-bestrijdende maatregelen die sinds 2021 zijn getroffen. Dit kader dient helderheid te verschaffen over wat er moet worden gemeten en hoe dit op een betrouwbare wijze gedaan kan worden.[147]

Als gezegd, wordt met oog op de (effect)evaluatie van de Pbw-wetswijziging veel verwacht van de werkzaamheid van de generieke aard van de hiermee in de AIT en EBI doorgevoerde regimesmaatregelen. Juist hierdoor kan de veiligheid van de DJI-medewerkers, zowel in veiligheidsniveau als veiligheidsgevoel, worden vergroot. Dat die wens een kernonderdeel vormt van de wetswijziging vloeit voort uit het gegeven dat door (respondenten uit) de praktijk een verharding in het gevangeniswezen wordt gevoeld, waaronder ook evident een verharding van de nieuwe populatie van hoogrisico-gedetineerden richting het personeel.[148] Of de generieke toepassing van de nieuwe regimesmaatrelen ook die gewenste werking van veiligheidsvergroting heeft, zal uitdrukkelijk onderdeel uitmaken van de evaluatie.[149]

De generieke aard van de regimesmaatregelen stond tegelijkertijd ook juist ter discussie bij de parlementaire behandeling van de gewijzigde Penitentiaire Beginselenwet. Bijvoorbeeld – en wellicht vooral – het vraagstuk met betrekking tot de generieke toepassing van beperkingen in het contact tussen AIT- en EBI-gedetineerden en hun advocaat. Daarover werd ook kort na inwerkingtreding van de gewijzigde wetgeving een kort geding aangespannen door een AIT-gedetineerde. De gevorderde buitenwerkingstelling van de nieuwe wettelijke bepalingen werd echter afgewezen door de voorzieningenrechter, met de overweging dat de maatregelen weliswaar een beperking inhouden maar niet zonder meer in strijd zijn met het recht op vrije toegang tot de raadsman of het recht op een eerlijk proces.[150]

De discussie ziet ook meer in algemene zin op het vraagstuk of er nog wel voldoende maatwerk kan worden betracht in de toepassing van deze preventieve regimes en of er een juiste balans kan worden gevonden tussen het dominante veiligheidsperspectief en de individuele (mensen)rechten van de gedetineerde. Ook aan die precaire vraagstukken zal aandacht worden besteed in de wetsevaluatie, zo is verzekerd.[151] Dit alles raakt uiteraard in belangrijke mate aan het juridisch(-ethisch) kader en de vraag welke grenzen van daaruit worden gesteld aan de toepassing van de preventieve detentieregimes teneinde VCHD beter te kunnen bestrijden.

## 2.3.3 Juridische (en ethische) grenzen

Al sinds het ontstaan van de EBI staat de ingrijpendheid van dit preventieve extra beveiligd regime juridisch(-ethisch) ter discussie. Zoals hierboven gesteld, vormde dit dan ook uitdrukkelijk onderdeel van het evaluatieonderzoek dat in 2013 naar de EBI werd uitgevoerd. Hierbij werd – en wordt ook nadien – niet alleen gekeken naar de interne penitentiaire rechtspraak van beklag, bezwaar en beroep, maar ook naar andere voor de EBI-gedetineerden openstaande rechtspositionele wegen zoals een kort geding bij de voorzieningenrechter en de rechtspraak van het EHRM.[152] Voor zo'n ingrijpend detentieregime is een adequate mate van geboden rechtsbescherming aan de individuele gedetineerde uiteraard des te belangrijker. Dit belang neemt bovendien alleen nog maar toe naarmate de duur van de voorlopige hechtenis alsook de opgelegde vrijheidsstraf, zo niet zelfs een levenslange gevangenisstraf, voor een in de EBI-geplaatste gedetineerde oploopt. De gedetineerde dient dan ook niet alleen zijn initiële plaatsing in rechte te kunnen aanvechten, maar ook de nadien genomen verlengingsbeslissingen. Leidde dit in de praktijk reeds bij het ontstaan van de EBI tot veel-

145 Artikel II, *Stb.* 2025, 197.
146 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 5.
147 *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495, p. 8-9. Het WODC heeft dit onderzoek uitgezet onder de Beleidsevaluatie VCHD.
148 Struijk e.a., *a.w.* 2023 en Roks e.a., *a.w.* 2024.
149 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 11.
150 Rb. Den Haag 26 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:22277.
151 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 26.
152 Zie Van de Bunt e.a., *a.w.*; P.A.M. Mevis, J.S. Nan & S. Struijk, 'Kort geding en strafrecht: huidige en toekomstige plaatsbepaling', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 379-400; Struijk & Bleichrodt, *a.w.* en Struijk e.a., *a.w.* 2023.

vuldige rechtspraak, aangaande de (invulling en toepassing van de) bovengenoemde a- en b-plaatsingsgronden, dit nam alleen nog maar toe, alsook het belang daarvan, met de komst van de c-plaatsingsgrond en in 2022 met de aanpassing van die grond en de komst van de d-plaatsingsgrond voor specifiek de hoogrisico-gedetineerden. Over de mate van geboden rechtsbescherming dienaangaande lopen de meningen in de praktijk uiteen.

## Rechtsbescherming aangaande de plaatsingsprocedure

Bij de behandeling van de voorstellen tot wijziging van de Pbw en de Rspog werden vanuit het kabinet de door sommige (politieke) partijen en organisaties geuite twijfels over de nieuwe AIT-plaatsingscriteria voor eveneens de hoogrisico-gedetineerden, weerlegd door er op te wijzen dat er reeds bij toepassing van die criteria bij de EBI-plaatsing "een toetsing plaatsvindt die de toets der kritiek van de RSJ kan doorstaan".[153] Die toetsing, met inbegrip van de rol van de selectie-adviescommissie en het horen van gedetineerde, borgt het maatwerk dat bij de plaatsing wordt toegepast en dat verandert niet ingeval soortgelijke plaatsingscriteria komen te gelden voor toepassing op de AIT, aldus voormalig staatssecretaris Struycken. Bovendien betekent de bij de d-grond voor plaatsing in de EBI neergelegde algemene gevaarzetting en dreiging die van de rol en positie van de gedetineerde in een crimineel netwerk uitgaat, in de optiek van de bewindspersoon niet dat het daaraan gekoppeld rechtsvermoeden tot automatische plaatsing in de EBI leidt.[154] Aan die plaatsing ligt een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces ten grondslag, telkens weer op basis van actuele, betrouwbare en concrete informatie – tegenwoordig als gezegd in gezamenlijkheid afkomstig van en onderling gedeeld tussen BIV's, LBIV, GRIP, OM en/of de DIU – zoals ook in vaste rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ wordt vereist.[155] Bovendien heeft als vaste rechtspraak te gelden dat plaatsing in de EBI als ultimum remedium dient te worden aangemerkt, waardoor altijd een afweging dient plaats te vinden van andere, in het bijzonder minder ingrijpende regimes-alternatieven om de risico's ten aanzien van een individuele gedetineerde tot een minimum te kunnen beperken.[156] Zodoende wordt de plaatsing in de EBI – zoals ook zal gelden voor die in een AIT – altijd onderworpen aan zowel een proportionaliteits- als subsidiariteitstoets. Dit wordt ook zonder meer bevestigd van de zijde van OM en DJI in de expertmeetings die voor dit onderzoek zijn gehouden. Daarbij wordt bovendien gewezen op de nieuwe overlegstructuur met het eerdergenoemd 'overleg monitoring AIT- en EBI-gedetineerden' en de bredere rapportages die over hoogrisico-gedetineerden worden samengesteld, voorzien van gedeelde informatie afkomstig van (L)BIV, GRIP en OM. Ook geven de genoemde respondenten aan dat met deze nieuwe 'profielrapporten' niet alleen de informatiepositie voor de selectiefunctionaris en alle ketenpartners wordt vergroot, maar ook de rechtsbescherming voor de gedetineerde zelf wordt verstevigd.

> *"Ik hoop dus ook dat die profielrapporten dusdanige omvang krijgen dat het inderdaad voor een selectie-adviescommissie, maar dus ook later voor een RSJ veel inzichtelijker wordt om te besluiten, hè? Dat het daarmee inderdaad voor een selectiefunctionaris veel logischer wordt om iemand a) in een regime te plaatsen, maar b) ook te bepalen op welke plek kun je hem dan het beste plaatsen, met wie wil je hem niet plaatsen. Ik denk dat we daar enorme stappen in maken die ook heel erg in het belang van de gedetineerden zijn."*
> *– Medewerker OM*

Van de zijde van de gedetineerde en de advocatuur wordt echter al sinds het ontstaan van de EBI gemeend dat die voornoemde procedure en toetsing weliswaar bestaat, maar dat dit nog geen werkelijke rechtsbescherming garandeert. Een heikel punt betreft bijvoorbeeld de externe (justitiële) informatie die aan de plaatsingsbeslissing ten grondslag ligt. Niet zelden is die ingeval van de groep hoogrisico-gedetineerden van dusdanig vertrouwelijke aard, dat die niet kan worden gedeeld met de gedetineerde en dat in rechte ook amper kan worden getoetst aan de betrouwbaarheid en concreetheid ervan, terwijl ook de actualiteitstoets een zekere rekkelijkheid in zich heeft. Dit maakt het lastig, zo niet onmogelijk voor de gedetineerde om concreet verweer te voeren tegen de voorgenomen plaatsingsbeslissing, zoals soms ook wel door de beroeps-

153 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 6.

154 Zoals ook gesteld in *Kamerstukken I* 2024/25, 36 372, F, p. 5. Hoewel geen automatische plaatsing, leidt de situatie dat aan dat rechtsvermoeden is voldaan volgens de beroepscommissie van de RSJ wel tot een lichtere motiveringsverplichting dan in het geval een vervolging of een veroordeling op grond van art. 140, derde en vierde lid, Sr niet aanwezig is en toch een plaatsing van de gedetineerde in de EBI vanuit de algemene gevaarzetting is aangewezen (BC 24/39025/GB, 1 mei 2024).

155 Ibid. Zie voor een weergave en duiding van die rechtspraak omtrent de oorspronkelijke plaatsingsgronden 'a en b' Van de Bunt e.a., *a.w.* en in bestendige zin omtrent de nieuwe plaatsingsgronden 'c en d' Struijk e.a., *a.w.* 2023, alsook *Stcrt.* 2022, 33928, toelichting p. 6 en *Kamerstukken I* 2024/25, 36 372, F, p. 5.

156 Onder meer BC 3 september 2018, R-404 en BC 14 februari 2019, R-18/1647/GB.

commissie van de RSJ wordt onderkend.[157] Niettemin volgt uit vaste rechtspraak dat indien de vertrouwelijke informatie door zowel het GRIP als de GRIP-officier van justitie is getoetst en als actueel, betrouwbaar en concreet is beoordeeld, daar 'voor dat moment' doorslaggevende betekenis aan wordt toegekend bij de beoordeling van een voorgenomen plaatsingsbeslissing.[158]

## Rechtsbescherming aangaande verlengingsprocedure

Waar deze kritiek en het spanningsveld reeds speelde aangaande de oude procedure voor plaatsing in de EBI, is het alleen nog maar toegenomen met de komst van de open, vanuit preventieve gevaarzetting ingestoken plaatsingsgronden voor hoogrisico-gedetineerden en dan hoofdzakelijk gericht op het eerdergenoemde bij de d-grond voor plaatsing in de EBI geldende rechtsvermoeden van een vervolging of veroordeling voor art. 140 lid 3 en lid 4 Sr. Dit kan niet los worden gezien van de verlengingsprocedure, ten aanzien waarvan zich een nog groter spanningsveld aftekent. Hoewel uit vaste rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ volgt dat naarmate het verblijf in de EBI langer voortduurt, de (juridische) beoordeling daarvan steeds indringender dient te worden toegepast, met een verstevigde motiveringsplicht van overheidszijde waarom nog steeds niet volstaan kan worden met minder vergaande regimesbeperkingen voor de gedetineerde, hoeft een verlengingsbeslissing ingeval van een jarenlang verblijf in de EBI niet op voorhand als onredelijk of onbillijk te worden aangemerkt.[159] Dit wetende, maakt dat het, eenmaal op die nieuwe gronden in de EBI geplaatst, wel heel lastig wordt voor een gedetineerde om daaruit te geraken, zo is de kritiek die in de praktijk van meerdere kanten (Kamerleden, NOvA, afdeling advisering van de RSJ alsook de in dit onderzoek gehouden expertmeetings) doorklinkt.[160]

De kritiek van het ontbreken van een exit-strategie kwam in ieder geval helder naar voren uit het rechtsvergelijkend onderzoek naar het Italiaanse extra beveiligd detentieregime voor maffiabazen en -leiders.[161] Allereerst vanwege de feitelijke vaststelling dat veruit de meeste gedetineerden jarenlang en soms zelfs decennialang in dit zogeheten 41-bis detentieregime verblijven, waarbij de meest voorkomende vorm van en reden voor uitplaatsing uit dit regime de vrijlating van de gedetineerde betreft als gevolg van het verstrijken van de volledige duur van de opgelegde tijdelijke gevangenisstraf. In al die gevallen komt de gedetineerde dus, mits er geen andere juridische titel meer bestaat voor voortzetting van diens detentie, rechtstreeks vanuit het 41-bis regime vrij, zonder eerdere afschaling naar een minder ingrijpend detentieregime van waaruit hij aan zijn resocialisatieproces kon werken. Daarnaast kwam uit het onderzoek naar voren dat zowel de Italiaanse Ombudsman – de *Garante nazionale* – alsook het mensenrechtencomité CPT over de 41-bis verlengingspraktijk hadden geconcludeerd dat de verlenging doorgaans automatisch plaatsvindt, tenzij de gedetineerde zelf kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken, en dat beroepen hiertegen vrijwel systematisch worden verworpen.[162] Nu er ter onderbouwing van de verlengingsbeslissing bovendien in Italië veelal wordt verwezen naar het misdrijf waarvoor de gedetineerde is veroordeeld en op grond waarvan hij in dit 41-bis detentieregime is geplaatst, in combinatie met het voortbestaan van de criminele organisatie waarvan hij deel uitmaakt, staat de individuele '41-bis gedetineerde' bij het aanvechten van een verlengingsbesluit volgens (alle) respondenten die in genoemd rechtsvergelijkend onderzoek zijn gesproken, voor een schier onmogelijke taak.[163] Het is voor de gedetineerde immers moeilijk om het vermoeden dat hij nog in contact staat met de criminele organisatie tegen te spreken, ingeval die organisatie ook zijn familie betreft en nu bovendien het hele detentieregime er op is gericht te voorkomen dat de gedetineerde vanuit detentie nog in ongewenst contact kan staan met de buitenwereld. Hierbij is ook van belang dat in de Italiaanse rechtspraak tijdsverloop als zodanig geen bepalende rol speelt bij de beoordeling of het vermogen van de 41-bis gedetineerde om banden te onderhouden met de organisatie niet langer aanwezig is.

Het was dan ook tegen die achtergrond dat de onderzoekers van voornoemd onderzoek ten tijde van de op dat moment in ons land in rap tempo veranderende penitentiaire wet- en regelgeving voor hoogrisico-gedetineerden de

157 Bijvoorbeeld in BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.
158 Zie reeds in BC 9 april 2001, 00/2250/GB, *Sancties* 2001, nr. 33.
159 BC 28 april 2016, 16/529/GB.
160 Overigens wordt daar in het parlement ook wel anders over gedacht. Zie bijvoorbeeld Kamervraag – Een grote crimineel (Lysander de R.) die naar een regulier detentieregime is afgeschaald – 2026Z03642 – Tweede Kamer | Open Kamer.
161 Struijk e.a., *a.w.* 2023.
162 Struijk e.a., *a.w.* 2023, verwijzend naar onder meer CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008*, Straatsburg 20 april 2010, p. 82 en Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 30 maart 2023, p. 13.
163 Struijk e.a., *a.w.* 2023, paragraaf 5.3.3 en HS 8.

overheid adviseerden om 'pas op de plaats' te maken en eerst een "helder, en met afgebakende, voorzienbare eisen omgeven exit-strategie te ontwikkelen, om de gedetineerden een perspectief te kunnen bieden op uitplaatsing uit het ingrijpende regime".[164]

## Verlenging of afschaling?

Hier is nadien in het kader van de ontwikkelingen aangaande het EBI- en AIT-regime veelvuldig en van meerdere kanten aan gerefereerd, vanuit het belang van een juridisch legitieme plaatsings- en verlengingsbeslissing alsook teneinde een verblijf in deze zeer ingrijpende detentieregimes zo kort mogelijk te kunnen houden en af te schalen zodra dat verantwoord kan. Door de NOvA is in dit verband onder meer geuit dat er van de nieuwe d-grond voor plaatsing in de EBI een perverse prikkel uitgaat: hoe moet de gedetineerde zelf aantonen dat er van die grond geen sprake meer is?[165] Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw wordt daarover vanuit het voormalig kabinet gesteld dat hierbij 'vanzelfsprekend' een rol is weggelegd voor de gedetineerde zelf. "Doordat de gedetineerde bijvoorbeeld aantoont dat in weerwil van de tegen hem gerezen verdenking, van een gevaar voor de openbare orde of veiligheid, geen of niet langer sprake is" en hij het rechtsvermoeden van gevaarlijkheid kan weerleggen door aan te tonen dat hij niet langer een rol van betekenis heeft in zijn netwerk of dat de criminele organisatie waaraan hij leiding heeft gegeven, niet langer actief is, waarbij de vraag of de gedetineerde "er daadwerkelijk in slaagt de verbroken verbinding aan te tonen" van de casus afhankelijk zal zijn.[166]

Er wordt dus duidelijk een inspanningsverplichting bij de gedetineerde zelf gelegd.[167] Niettemin is hierbij ook een rol voor DJI weggelegd, waarbij de bovengenoemde ervaren belangen van een exit-strategie met criteria voor mogelijke afschaling naar een minder ingrijpend detentieregime, als zodanig door het voormalig kabinet ten volle zijn onderkend. Dit behoefde in hun optiek echter niet te leiden tot de voornoemde pas op de plaats, nu werd gemeend dat daar in het Nederlands penitentiair bestel, anders dan in het Italiaanse, wel degelijk sprake van is. In de verlengingsprocedure ligt namelijk de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets besloten waarbij er elke twaalf maanden een actuele inschatting wordt gemaakt op basis van informatie van de DIU, het (Landelijk) Bureau Inlichtingen en Veiligheid, het OM en het GRIP, waarmee wordt verzekerd dat er afschaling naar een lager beveiligingsniveau plaatsvindt indien niet langer wordt voldaan aan de gronden voor plaatsing in de EBI. In dat verband is ook het onderscheid met de gronden voor plaatsing in een AIT van belang, nu daarbij niet wordt uitgegaan van een rechtsvermoeden als bedoeld in de d-grond voor plaatsing in de EBI. Dit alles maakt, zo werd bij de behandeling van de wetswijziging aan de Eerste Kamer verzekerd, dat de afschaling vanuit een EBI naar een AIT en vervolgens ook naar een reguliere afdeling, daadwerkelijk gebeurt. "Het is in Nederland niet zo dat je voor eeuwig in de ebi zit. Er zijn over de afgelopen jaren reeds significante aantallen afschalingen."[168]

Rechtspraak van de beroepscommissie van de RSJ – en de invoeringstoets die met betrekking tot de wetswijziging na twee jaar wordt uitgevoerd – zal moeten uitwijzen of er ook binnen het huidige systeem en beleid *de facto* sprake zal zijn van afschaling en er afdoende rechtsbescherming van uitgaat voor de individuele hoogrisico-gedetineerde. Vanuit de advocatuur is men daar nog niet gerust op. Zo verwoordde een van de advocaten die we voor dit onderzoek spraken, het als een 'gebrek aan rechtsbescherming', omdat de stelling van overheidswege dat aan de plaatsings- en verlengingscriteria voldaan is, 'ontoetsbaar' zou zijn.

> *"Ja, dat zie je ook, bijvoorbeeld bij de vraag of iemand zich geeft gedistantieerd van het criminele milieu, want je krijgt op een AIT eigenlijk niet de kans om dat te laten zien. Die mogelijkheid heb je feitelijk niet om te bewijzen dat jij afstand hebt genomen." – Advocaat*

Tot slot zal in dit verband ook de tijd moeten uitwijzen of in de praktijk voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden uitvoering blijkt te (kunnen) worden gegeven aan een ander onderdeel van het juridisch kader (en van de exit-strategie) voor mogelijke afschaling. In art. 26, vijfde en zesde lid, Rspog is namelijk voor zowel de EBI als de AIT het uitgangspunt neergelegd dat een daarin verblijvende gedetineerde bij een bepaald strafrestant – van respectievelijk achttien en zes maanden – behoudens contra-indicaties uit het regime wordt geplaatst. Hiermee wordt onderkend dat (de Italiaanse werkelijkheid) voorkomen dient te worden dat een gedetineerde na het uitzitten van zijn straf rechtstreeks vanuit de EBI of AIT in de maatschappij terugkeert en dat daarom in beginsel in het laatste

164 Struijk e.a., *a.w.* 2023, HS 8.

165 Zoals onder meer naar voren gekomen in de voor dit onderzoek georganiseerde expertmeeting, alsmede in Struijk e.a., *a.w.* 2023, paragraaf 2.5.

166 *Kamerstukken I* 2024/25, 36 372, F, p. 5-6.

167 Onder meer uitdrukkelijk zo verwoord in *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 938, p. 4 alsook de toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097.

168 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 10.

deel van de detentieperiode steeds meer gewicht wordt toegekend aan het belang van re-integratie.[169] Hoe hier concreet mee om te gaan, is momenteel uitdrukkelijk onderwerp van beleidsontwikkeling binnen DJI. Daar zal in paragraaf 2.4 nader op worden ingegaan, om te bezien in hoeverre en zo ja, welke, interventies in dat verband worden ingezet.

Intussen maakt de aard en ernst van (de risico's van) de doelgroep hoogrisico-gedetineerden dat DJI, alsook de overheid en samenleving als geheel, zich geconfronteerd ziet met de situatie dat er een kleine groep zeer geharde criminelen gedetineerd zit waar het veiligheidsrisico bij re-integratie onverkort en mogelijk ongeacht de inzet van risico-verminderende interventies zeer groot blijft. Hoe valt in te schatten of een risico op voortgezet crimineel handelen toch nog materialiseert nadat de gelegenheid daartoe tijdens het eerdere detentieverblijf als gevolg van plaatsing in de EBI of AIT was weggenomen?[170] Precies deze wezenlijke vraag ligt, zoals in hoofdstuk 1 reeds is weergegeven, ten grondslag aan het onderhavige onderzoek. Ook op die vraag zal daarom worden ingegaan in paragraaf 2.4, alsook in hoofdstuk 4.

## Rechtsbescherming aangaande de ingrijpende regimesbeperkingen

Bij de afweging tot plaatsing en verlenging met de voornoemde proportionaliteits- en subsidiariteitstoets en de vraag wanneer verantwoord kan worden afgeschaald, is uiteraard ook van groot belang de aard en mate van ingrijpendheid van de regimesbeperkingen die op een gedetineerde van toepassing zijn. Ook dit besef klinkt reeds vanaf het ontstaan van de EBI door en heeft tevens tot allerhande juridische procedures en grenzen geleid.[171] Dit leidde onder meer tot een zekere versoepeling omtrent de (veiligheidsmaatregelen bij de) uitoefening van het bezoekrecht en de vermindering van de toepassing van (stelselmatige) visitatie en het boeienregime bij de gedetineerden, alsook tot een zekere uitbreiding van het interne dagprogramma en een tendens tot meer humanisering in de EBI.[172] Hoe anders is dat nu, ruim tien jaar later. Als reactie op de als ernstig ervaren dreigende, ondermijnende risico's van de nieuwe populatie van hoogrisico-gedetineerden in de EBI – zoals evident naar komt in de praktijk en (dit) onderzoek[173] – is het veiligheids- en controleperspectief in versterkte mate dominant geworden, ten koste van interne vrijheden van EBI-gedetineerden en hun contactmogelijkheden met de buitenwereld. Over de uitwerking daarvan, met de gewijzigde wet- en regelgeving terzake van niet alleen de EBI maar ook de AIT, is hierboven reeds een uiteenzetting gegeven. Van belang is dat van meerdere kanten in de praktijk de zorg wordt geuit van een afdoende borging van mensenrechten als zodanig – in het bijzonder verankerd in de artikelen 3, 5 en 8 EVRM – evenals daarmee samenhangend van een aantal wezenlijke uitgangspunten van ons gevangeniswezen. Zoals door de afdeling advisering van de RSJ kernachtig is verwoord, behelzen die laatste uitgangspunten vooral dat:

- de vrijheid niet meer wordt ingeperkt dan noodzakelijk (beginsel van minimale beperkingen);
- de invulling van de detentie gericht moet zijn op resocialisatie (resocialisatiebeginsel);
- de bejegening humaan is (uitgangspunt van humane bejegening).[174]

Hierbij dient te worden begrepen dat ook door de afdeling advisering van de RSJ wordt onderkend dat deze penitentiaire uitgangspunten niet per se op gespannen voet staan met strengere en meer op preventie gerichte (veiligheids)maatregelen. Vanuit deze afdeling en ook breder in de praktijk klinkt het 'begrip' door dat de evident toegenomen dreiging en veiligheidsrisico's rondom de georganiseerde (en in macht en middelen toegenomen) criminaliteit en het gedrag van de hieraan gerelateerde hoogrisico-gedetineerden inderdaad vroegen om een andere aanpak met uitbreiding van de interne en externe veiligheid in het gevangeniswezen. Over de concrete invulling van die aanpak en de vraag hoe ver daarin kan en mag worden gegaan lopen de meningen vervolgens uiteen.

Cruciaal hierbij is de vanuit juridisch perspectief wezenlijke afweging en begrenzing dat eventuele nieuwe, aanvullende (veiligheids)maatregelen noodzakelijk moeten zijn om het beoogde doel te bereiken. Die (hierboven reeds vaker benoemde) proportionaliteitstoets is ook de kern van de rechtspraak van het EHRM. In dat kader is in algemene zin van belang te constateren dat hieruit volgt dat ook hele ingrijpende beperkingen van mensenrechten die inherent zijn aan preventieve detentieregimes zoals de EBI of het Italiaanse 41-bis regime, noodzakelijk kunnen zijn om te

169 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 938, p. 4-5.
170 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 938, p. 5.
171 Zie nader Van de Bunt e.a., *a.w.*, alsook onder meer S. Struijk, 'De EBI anno 2015: valse lucht of frisse lucht?', *Sancties* 2015, afl. 1, p. 12-21.
172 Ibid.
173 Voor dit onderzoek bleek dat uit de gehouden expertmeetings en zie voor ander onderzoek waarin deze zorgwekkende praktijkervaringen naar voren kwamen Struijk e.a., *a.w.* 2023 en Roks e.a., *a.w.* 2024.
174 RSJ, advies 23 februari 2023, *a.w.*

voorkomen dat de gedetineerde contacten onderhoudt met de criminele organisatie waartoe hij behoort en zich (zodoende) bezighoudt met VCHD. De toepassing van het Italiaanse regime is als zodanig door het EHRM ook niet in strijd geacht met artikel 3 EVRM, zelfs niet wanneer dit voor lange periodes het geval is.[175] Een al dan niet geheel isolement waarin gedetineerden zich in dergelijke zwaar beveiligde preventieve detentieregimes bevinden, bereikt volgens vaste jurisprudentie van het EHRM als zodanig niet het minimumniveau van ernst als bedoeld in artikel 3 EVRM.[176] Hierbij wordt wel een ondergrens aangegeven: een complete zintuigelijke isolatie in combinatie met een volledig sociaal isolement, die niet kan worden gerechtvaardigd door de eisen van veiligheid of enige andere legitieme reden.[177] Dit deed zich bijvoorbeeld voor in het geval dat de gedetineerde geen contact had met andere gedetineerden, geen nieuws van buiten ontving, geen recht had op contact met zijn advocaat, noch op regelmatige basis bezoek ontving van zijn familie.[178] Zolang de duur van de isolatie echter relatief beperkt blijft en de gedetineerde bezoek blijft ontvangen van familie en advocaat, lijkt die ondergrens voor schending van artikel 3 EVRM niet te worden overschreden.[179]

Gesteld kan daarmee worden dat het EVRM en de rechtspraak van het EHRM geen strak, concreet toetsingskader bieden voor de vraag hoe ingrijpend een preventief detentieregime mag zijn.[180] Noodzakelijkheid is een rekkelijke notie en tevens niet op voorhand te bepalen inhoud van begrenzing.

## Overkoepelende juridische toets en 'buitengrenzen'

Dit lijkt vanuit juridisch perspectief ruimte te bieden voor de nieuwe, aanvullende regimesmaatregelen in de EBI en AIT. Uiteraard zal de concrete uitwerking daarvan voor een individuele gedetineerde nog wel in rechte (moeten) worden getoetst, om te bezien of dit de toets van noodzakelijkheid – in het licht van onder meer de artikelen 3 en 8 EVRM – kan doorstaan. In dat kader is als gezegd door de afdeling advisering van de RSJ, alsook door de NOvA, kritiek geuit op het generieke karakter van de aangescherpte regimesmaatregelen in EBI en AIT. Dit zou in de weg staan aan differentiatie bij de toepassing van dergelijke ingrijpende regimes en zou kunnen leiden tot overbeveiliging en een mogelijk averechts effect op de lange termijn. Voorkomen dient te worden dat een vicieuze cirkel ontstaat waarbij de tendens tot verharding van de EBI- en AIT-doelgroep leidt tot een zodanige verharding van het detentieregime en penitentiair klimaat, dat dit op haar beurt weer leidt tot verdere verharding van die doelgroep gedetineerden waardoor ze nog meer afstand nemen van de reguliere samenleving. Die zorg is ook uitdrukkelijk naar voren gekomen in de voor dit onderzoek gehouden expertmeetings, vanuit zowel de zijde van de advocatuur als DJI. Benadrukt wordt dat de aangescherpte contactbeperkingen, zeker als die voor een langere periode standaard gelden, een succesvol resocialisatieproces, dat toch ook vanuit het perspectief van maatschappijveiligheid en recidivepreventie van belang is, zouden kunnen hinderen. De afdeling advisering van de RSJ is in dat kader van mening "dat er, omwille van de humaniteit en een mogelijke terugkeer naar de samenleving, binnen de grenzen van de veiligheid altijd aandacht moet zijn voor resocialisatie".[181] De afdeling verstaat daarbij onder resocialisatie "het zich opnieuw eigen maken van maatschappelijke normen, waarden en gedrag, waardoor

175 EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*) onder verwijzing naar EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*); EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië*); EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*) en EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*). Overigens dient bij de beoordeling van de vraag of de verlenging van het verblijf in een dergelijk regime in overeenstemming is met artikel 3 EVRM, de lengte van de detentie te worden beschouwd in het licht van de omstandigheden van het geval en de noodzakelijkheid en legitimiteit van de verlenging. In de zaak Provenzano tegen Italië (EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13) oordeelde het EHRM in dat verband dat het besluit tot verlenging onvoldoende was gemotiveerd, in het bijzonder gelet op de ernstig verslechterde cognitieve toestand van deze 41-bis gedetineerde.

176 Zie onder meer (inzake eenzame opsluiting) EHRM 21 juli 2005, nr. 69332/01 (*Rhode t. Denemarken*), par. 93 onder verwijzing naar EHRM 24 juli 2001, nr. 44558/98 (*Valašinas t. Litouwen*) en EHRM 19 april 2001, nr. 28524/95 (*Peers t. Griekenland*). Van belang voor de beoordeling of de toepassing van ingrijpende contactbeperkingen binnen de reikwijdte van artikel 3 EVRM valt, zijn volgens het Hof 'de bijzondere voorwaarden, de strengheid van de maatregel, de duur ervan, het nagestreefde doel en de gevolgen ervan voor de betrokkene'.

177 Zie onder meer (en waarbij van een dergelijke rechtvaardiging wel sprake was) EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07 (*Öcalan t. Turkije*, Nr. 2) en EHRM 28 december 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië*, Nr. 2).

178 EHRM (Grote Kamer) 8 juli 2004, nr. 48787/99 (*Ilaşcu e.a. t. Moldavië en Rusland*), par. 438.

179 Dit volgt bijvoorbeeld uit EHRM 13 oktober 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*), par. 132 onder verwijzing naar EHRM (Grote Kamer) 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk*). Uit EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07 (*Öcalan t. Turkije*, Nr. 2) volgt nader dat het EHRM een gestelde inbreuk op artikel 3 EVRM, vanwege isolerende maatregelen die aan een gedetineerde worden opgelegd, toetst aan de hand van de aard van de zaak, de fysieke detentieomstandigheden, de aard van de isolatie en de duur daarvan.

180 Zoals geconcludeerd in Struijk e.a., *a.w.* 2023.

181 RSJ, advies 23 februari 2023, *a.w.*, p. 24.

betrokkenen weer geaccepteerd wordt door de samenleving en tevens wordt voorkomen dat iemand (opnieuw) in botsing komt met de maatschappij".

Dit belang wordt niet alleen vanuit DJI ten volle onderkend, ook in de expertmeetings als onderdeel van dit onderzoek, maar ook vanuit het ministerie.[182] Daartoe aangespoord door de kritiek en adviezen uit de praktijk is bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw ook uitdrukkelijk aandacht besteed aan de relatie van de destijds voorgestelde maatregelen tot de relevante in de artikelen 3, 6 en 8 EVRM neergelegde mensenrechten, het EU-Handvest, de Grondwet en de in de Pbw verankerde beginselen zoals het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen. Niet verbazingwekkend is dat hierbij in overkoepelende zin vanuit het (toenmalige) kabinet werd gesteld dat de maatregelen deze juridische toets kunnen doorstaan. Dit zou gelden voor zowel de generiek geldende maatregelen, alsook voor de individuele zeer ingrijpende mogelijkheid van een ministerieel bevel waarmee de (contact)beperkingen voor de gedetineerde in de EBI of AIT nog verder kunnen worden opgerekt of bepaald contact zelfs in het geheel kan worden uitgesloten voor een bepaalde duur. Waar het (voormalig) kabinet er in zoverre van overtuigd leek te zijn dat onze preventieve detentieregimes ook in de nieuwe, aangescherpte vormgeving nog steeds binnen de mensenrechtelijke kaders blijven, gold dat niet voor bepaalde aanvullende maatregelen waar weliswaar een Kamermeerderheid voor bestond, maar waarvan het kabinet heeft gemeend dat die maatregelen de genoemde kaders te buiten zouden gaan en dus niet konden worden doorgevoerd.

Zoals in subparagraaf 2.3.1 is besproken, betreft dat de per amendement voorgestelde maatregelen om audiovisueel toezicht uit te oefenen op de gesprekken tussen gedetineerden in de EBI of AIT met hun advocaat. Een dergelijke grondslag voor zowel het opnemen als afluisteren van deze gesprekken tast volgens de hierover geconsulteerde Raad van State evident het recht aan "op vertrouwelijke communicatie tussen een verdachte en diens raadsman, dat tot de kern behoort van het recht op een eerlijk proces" en van groot belang is in een democratische rechtsstaat.[183] Uit de vaste en breed erkende rechtspraak van het EHRM volgt volgens de Raad "dat dergelijk vertrouwelijk contact in detentie alleen in uitzonderlijke omstandigheden en op basis van een op het individuele geval toegespitste beoordeling mag worden beperkt". Naar het oordeel van de Raad was er in het licht van de amendementen geen sprake van dwingende redenen die de inmenging zouden kunnen rechtvaardigen, hetgeen leidde tot de onverenigbaarheid met de Grondwet, het EVRM en het Unierecht.[184] Ook aan een ander amendement werd door het toenmalig kabinet geen uitvoering gegeven omdat het door de Raad als juridisch onhoudbaar geacht, nu de inhoud ervan er feitelijk toe zou leiden dat gedetineerden in de EBI en AIT geen wettelijk recht meer zouden hebben op bezoek van of telefonisch contact met niet-geprivilegieerde contacten waardoor strijdigheid zou ontstaan met het recht op privé en familieleven in de zin van artikel 8 EVRM. Bij dit alles wordt als voornaamste bezwaar geacht het gebrek aan een individuele afweging en aan ruimte om maatwerk te leveren. "Voldoende ruimte voor maatwerk is niet alleen van belang vanuit een grondrechtelijk perspectief, maar ook met het oog op een veilige tenuitvoerlegging van de detentie en verantwoorde resocialisatie", aldus de Raad van State.[185]

Naast deze 'buitengrenzen' van de toepassing van aanvullende preventieve regimesmaatregelen – hoewel de NOvA ook stevige bedenkingen en zorgen heeft geuit tegen de wel met de wetswijziging doorgevoerde generieke maatregel van het *visueel* toezicht op de bij bezoek gevoerde gesprekken tussen een EBI of AIT-gedetineerde en diens advocaat[186] – wordt nog een andere grens gesteld; in ieder geval vooralsnog. Dit betreft de in januari 2025 aangenomen motie van Kamerleden Ellian en Wilders waarin wordt opgeroepen te bezien op welke wijze en onder welke

182 Het belang van humane detentie, ook voor hoogrisicogedetineerden, werd bijvoorbeeld door de voormalig minister voor Rechtsbescherming onderkend in *Kamerstukken II* 2021/22, 29911, nr. 353. Later eveneens zo uitgesproken in *Kamerstukken II* 2023/24, 36 583, nr. 3, p. 6 (en impliciet ook in *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495, p. 10-11, waar naar aanleiding van een aangenomen motie van Kamerlid Ellian (*Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 969) wordt gesteld dat het bij plaatsing in de EBI geheel uitsluiten van deelname aan (groeps)activiteiten, kan leiden tot onnodig vergaande isolatie van de gedetineerde en strijdigheid met het (inter) nationaalrechtelijk kader).

183 Raad van State, *Advies Geamendeerd voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, W16.24.00063/II, Den Haag: Raad van State 29 april 2024.

184 Raad van State, *a.w.* 2024.

185 Ibid.

186 Zodanig zelfs dat een grote groep strafrechtadvocaten er in november 2025 toe is overgegaan te staken en hun werk in de EBI en AIT neer te leggen, omdat ze meenden door de nieuwe wetgeving niet meer in staat te zijn vertrouwelijke gesprekken met hun cliënten te kunnen hebben. Begin maart 2026 werd de staking beëindigd, na maatregelen van DJI omtrent (onder meer de camerakwaliteit van en het voorkomen van liplezen bij) dit toezicht. Zie *Kamerstukken II* 2025/26, 24 587, nr. 1073 en *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495.

voorwaarden een beperking kan worden ingevoerd van het aantal gedetineerden in de EBI en AIT dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan.[187] Daaraan is gevolg gegeven door advies te vragen van onder meer de afdeling advisering van de RSJ, de NOvA en de Landsadvocaat.[188] Voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Rutte concludeert daarna dat de adviezen overwegend kritisch en negatief zijn over de voorgestelde beperking, maar dat de Landsadvocaat tot de inschatting is gekomen dat een dergelijke regeling een rechterlijke toets aan hoger recht zou kunnen doorstaan als de daarvoor vereiste motivering (van noodzakelijkheid) kan worden geleverd. Gelet op het belang van het tegengaan van VCHD wordt daarom besloten dat aan de hand van de al eerdergenoemde invoeringstoets zal worden bekeken of en zo ja hoeveel incidenten en signalen er zijn geweest en in hoeverre het in deze motie geschetste risico van 'de advocaat als boodschapper' voorkomt, opdat dan "kan worden bezien of verdere aanscherping van de maatregelen die zien op de rechtsbijstand aan gedetineerden in de EBI en AIT nodig is".[189]

Voor nu wordt hier dus juridisch een grens getrokken voor nadere generieke inperking van het contact tussen gedetineerden in de EBI en AIT en hun advocaat, maar gelet op het feit dat op basis van de uitkomsten van de invoeringstoets wellicht een nieuwe afweging zal worden gemaakt, zal in hoofdstuk 3 worden onderzocht of en zo ja, hoe dit in andere landen is geregeld.

### 2.3.4 Overige voor- en nadelen; uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen

Hoewel de huidige groep hoogrisico-gedetineerden relatief gezien slechts zo'n 1% van de hele gevangenispopulatie beslaat,[190] van wie lang niet alle gedetineerden in de EBI of een AIT verblijven, stelt het absolute aantal in combinatie met de aard en dreigingen ervan de uitvoeringspraktijk voor vele uitdagingen.[191] Tegen de achtergrond van het grotere en zeer nijpend capaciteitsprobleem in het Nederlandse gevangeniswezen, komt als vanzelfsprekend het capaciteitsvraagstuk in beeld. Een belangrijke constatering is echter dat deze problematiek in de huidige praktijk *niet* wordt ervaren ten aanzien van de hoogrisico-gedetineerden.[192] Dit komt onder meer omdat er tijdig is ingespeeld op de gestage toename van deze groep gedetineerden door de uitbreiding van de AIT-capaciteit. Op de eerdergenoemde huidige vijf AIT-locaties zijn in totaal 66 plaatsen beschikbaar en er wordt in de nabije toekomst voorzien in een groei naar 126 plaatsen, met de komst van een AIT in PI Lelystad en in het nieuwe JC Vlissingen.[193] Met laatstgenoemd nieuw JC zal ook een tweede EBI-locatie in gebruik worden genomen. Gecombineerd met de twaalf extra plaatsen die momenteel in de oorspronkelijke EBI te Vught worden bijgebouwd, zal medio 2030 de totale EBI-capaciteit 60 plaatsen beslaan.[194]

#### De puzzel van een passende spreiding van hoogrisico-gedetineerden

Toch spelen er met betrekking tot de plaatsing van hoogrisico-gedetineerden wel degelijk uitvoeringsproblemen. Binnen het bewust gekozen beleid om de gedetineerden van wie de hoogste risico's uitgaan te concentreren in de kleinschalige omgevingen van EBI en AIT,[195] doet zich in bredere zin de problematiek voor van een passende spreiding van al deze gedetineerden. Niet alleen uit strafvorderlijk belang en ter voorkoming van VCHD, maar ook om de interne veiligheid in het gevangeniswezen te borgen, is het zaak dat leden of kopstukken van (al dan niet rivaliserende) georganiseerde misdaadgroeperingen en criminele samenwerkingsverbanden zoveel als mogelijk verspreid worden gedetineerd.[196] Mede als gevolg van de geïntensiveerde aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit lopen er momenteel grote, langlopende strafzaken met meerdere verdachten, die om uiteenlopende redenen geen contact met elkaar mogen hebben. Het fluide karakter van de georganiseerde criminaliteit in ons land maakt bovendien dat het soms lastig te duiden is met wie een gedetineerde wel of niet en op welk moment bepaalde criminele banden heeft, waardoor samenplaatsing dient te worden voorkomen. Deze plaatsings- en spreidingsproblematiek wordt breed onderkend en gevoeld in de praktijk, waarbij het wordt verwoord als logistiek "een heel gepuzzel"[197]. Uit een recent onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor DJI komt naar voren dat respondenten ervaren dat die puzzel steeds

187 *Kamerstukken II* 2024/25, 36 583, nr. 14.
188 Zie voor een bespreking van deze adviezen en een terugkoppeling aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2025/26, 36 583, nr. 16.
189 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 583, nr. 16, p. 5.
190 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 1.
191 Zie voor een recente analyse daarvan Roks e.a., *a.w.*
192 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 11, zoals ook naar voren is gekomen in de voor dit onderzoek gehouden expertmeeting.
193 *Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495, p. 5.
194 Ibid.
195 Zie nader over dat beleid en de afweging voor concentratie in plaats van spreiding, Roks e.a., *a.w.* 2024.
196 *Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 929, p. 4.
197 'AIT's: groeiende behoefte aan regime tussen 'regulier' en EBI', rijksoverheid.nl.

moeilijker wordt om te leggen, zo niet een logistieke nachtmerrie vormt.[198]

Dit beeld wordt bevestigd in de voor dit onderzoek gehouden expertmeeting, waarbij ook naar voren komt dat er met het formaliseren van de AIT als een externe differentiatie weliswaar meer rechtszekerheid, rechtsbescherming en uniformiteit wordt geborgd, maar dat hierdoor wel minder flexibiliteit in de (over)plaatsing van hoogrisico-gedetineerden is ontstaan. Dit besef is ook bij de behandeling van de betreffende wetswijziging overgebracht, met de vaststelling dat het kortstondig overplaatsen of verschuiven van deze gedetineerden tussen de EBI en AIT in het licht van capaciteits- of spreidingsproblematiek praktisch en juridisch niet aan de orde is.[199] De werking van die nieuwe plaatsingscriteria voor de AIT zal de komende jaren (moeten) worden geëvalueerd, ook om te bezien of die puzzel, mede gelet op de toenemende capaciteit maar ook mogelijk een veranderende instroom en populatie van hoogrisico-gedetineerden, blijkt te zijn vereenvoudigd dan wel verder is bemoeilijkt. Het heeft in ieder geval alle aandacht van de betrokkenen uit de praktijk.

## Vraagstuk van afschaling en behoefte aan kleinschaligheid in normaal beveiligd regime

Dat geldt zonder meer ook, zo blijkt uit onze uitvraag in de praktijk, voor het vraagstuk van afschaling. Over de afschaling van plaatsing in de EBI naar overplaatsing naar een AIT en de eventuele moeilijkheid in dat verband vanwege de overlap in gevaarzettingscriteria en het voor de EBI geldend rechtsvermoeden, is hierboven al het nodige gezegd. Er speelt echter nog een bredere, als belangrijk ervaren problematiek van afschaling, namelijk de afschaling van een (oud) hoogrisico-gedetineerde van de EBI of AIT naar een reguliere afdeling in het gevangeniswezen. Dit werd in de voor dit onderzoek gehouden expertmeeting gezien als een wezenlijk knelpunt, waarbij heel duidelijk een overgangsfase en -setting wordt gemist tussen de extreem en uitgebreid beveiligde detentieregimes enerzijds en na afschaling een verblijf in een normaal beveiligd regime anderzijds. Waar er namelijk in de eerstgenoemde regimes standaard zware veiligheids- en controlemaatregelen werden toepast op de gedetineerde in bovendien een kleinschalige omgeving, is het de cruciale vraag hoe het gedrag van die gedetineerde adequaat kan blijven worden gemonitord nadat hij is afgeschaald naar een normaal beveiligd regime en op een reguliere afdeling met vaak tientallen mede-gedetineerden verblijft. Juist dan is het essentieel om te kunnen blijven monitoren hoe de gedetineerde met die toegenomen contactmogelijkheden en interne vrijheden omgaat, zo gaven respondenten aan. Vanuit zowel DJI als het OM werd aangegeven dat er een grote behoefte bestaat om in het kader van de afschaling van hoogrisico-gedetineerden nieuwe kleinere afdelingen te creëren binnen de normaal beveiligde inrichtingen, met minder gedetineerden dan de reguliere afdelingen.

> *"Dus ja, ik zou een kleine setting voor hoogrisico-gedetineerden binnen het normale regime heel fijn vinden. Dat hoeven helemaal niet zware maatregelen te zijn. Maar waar je wel als directeur een aantal maatregelen kan treffen om toch eens even iets nader te kijken. Omdat we bijvoorbeeld politie informatie hebben die heel zacht is waarvan je zegt, we willen toch even kijken, gaat het wel goed met die meneer? Dat is natuurlijk van belang voor de veiligheid van de inrichting, de veiligheid van gedetineerden, maar ook de veiligheid buiten. En als ze inderdaad in groepen van 96 komen, ja, daar zie je niks, daar ben ik van overtuigd." – Medewerker OM*

Aan die behoefte aan kleinere afdelingen, waaruit overigens in het recente verleden nu juist de interne differentiatie van AIT is ontstaan, kan in het huidige gevangeniswezen nog maar weinig worden voldaan, met uitzondering van PI Vught, zo bleek uit de expertmeeting.

> *"Ja, Vught heeft een gebouwelijke situatie van een Huis van bewaring en een gevangenis met kleinschalige afdelingen van 12. Maar dat is vrij uniek. DJI heeft in de afgelopen 15 jaar alleen maar hele grote nieuwe locaties gebouwd met MPC capaciteit, meerpersooncellen. Die zijn niet ingericht op de zorgen en behoefte die we voor deze doelgroep hebben." – Medewerker DJI*

Voor de nabije toekomst heeft dit de volle aandacht van DJI om meer aan de behoefte te kunnen gaan voldoen en het onderdeel uit te laten maken van de nog doorlopende herijking van het detentielandschap.

Intussen zijn er wel degelijk ook bij detentie op een reguliere afdeling individuele interventie- en toezichtsmaatregelen in te zetten na afschaling van een hoogrisico-gedetineerde, alsook al in de fase voorafgaand aan opschaling naar plaatsing in een AIT of EBI. Die mogelijkheden, zowel om de risico's van gedetineerden van deze doelgroep te kunnen beheersen als ze op hopelijk duurzame wijze te kunnen reduceren, worden in de volgende paragraaf uiteengezet en belicht.

198 Roks e.a., *a.w.* 2024, hoofdstuk 5.
199 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 11.

## 2.4 Interventie- en toezichtmogelijkheden

Sinds de start van dit millennium maakt de wens tot een verstevigde inzet op het verminderen van recidive in belangrijke mate deel uit van het penitentiair beleid. Dit begon met het beleidsprogramma Terugdringen Recidive en kreeg nadien in toenemende gestalte met veiligheidsprogramma's zoals Modernisering Gevangeniswezen uit 2007 tot en met meer recente beleids- en wetsontwikkelingen van het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' en de Wet straffen en beschermen (Wet senb). Als onderdeel van dit geprioriteerd beleid tot recidivevermindering, worden allerhande interventies ingezet zowel tijdens detentie als na afloop van detentie. Het gaat er hier – zoals gezegd – niet om een allesomvattend beeld te schetsen van al deze interventies, maar om de afgebakende onderzoeksvragen in hoeverre er voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden een toereikend palet aan interventies bestaat om hun terugkeer in de samenleving goed te laten verlopen en de samenleving te beschermen, wat bekend is over de werkzaamheid daarvan, welke juridische grenzen daarbij gelden en of zich uitvoeringsproblemen voordoen en zo ja of daar oplossingsrichtingen voor denkbaar zijn. Dat alles doen we binnen de overkoepelende onderverdeling naar de fase van detentie (paragraaf 2.4.1) en de fase na detentie (paragraaf 2.4.2). Voor beide paragrafen geldt dat het inhoudelijk aansluit bij en op onderdelen een nadere uitwerking is van de voorgaande paragrafen over sanctiestelsel en detentieregimes. Daarbij wordt onnodige overlap voorkomen, door bijvoorbeeld in 2.4.2 niet de al in paragraaf 2.2 geschetste informatie over interventie- en toezichtmogelijkheden in het kader van de VI en de sanctie GVM te herhalen. Op zijn beurt wordt paragraaf 2.4.1 inhoudelijk onderscheiden van paragraaf 2.3, doordat in laatstgenoemde paragraaf de generieke regimaire beperkingen als risicobeheersende interventies zijn belicht, terwijl in 2.4.1 wordt ingegaan op de mogelijkheden en toereikendheid van individuele interventies. Hierbij wordt onder interventies in enge zin verstaan de inspanningen om de risico's te beheersen, en in brede zin het duurzaam terugdringen van die risico's door inhoudsvolle programma's, 'behandeling' en een exit-strategie.

### 2.4.1 Interventiemogelijkheden tijdens detentie

#### 2.4.1.1 Toereikendheid voor deze doelgroep voor preventie vch in en na detentie/ beschermen samenleving

Zoals in paragraaf 2.3 is besproken zijn alle interventies die in de EBI of een AIT ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden worden toegepast standaard, en inherent aan die regimes, gericht op risicobeheersing. Het detentieverblijf in die regimes dient weliswaar onverminderd te voldoen aan het resocialisatiebeginsel en ook wordt er voor iedere gedetineerde nog steeds een individueel detentie- en re-integratieplan (D&R plan) opgesteld en uitgevoerd, maar de mogelijkheden daartoe zijn gelet op die risicobeheersing in de huidige vormgeving tot een wettelijk minimum beperkt en kunnen zelfs als gevolg van een toegepast ministerieel bevel tijdelijk daaronder geraken. Het maakt het niet verwonderlijk dat bij onze uitvraag en expertmeetings alle respondenten hierover aangaven dat een werkelijke inzet van interventies gericht op de terugkeer in de samenleving van hoogrisico-gedetineerden, met inzet op een bestendige maatschappijbescherming, pas vorm kan krijgen binnen andere regimes. Ook uit de parlementaire stukken komt naar voren dat bij afschaling van een gedetineerde die daarvoor in de EBI of AIT verbleef, naar een lager beveiligingsniveau "er meer ruimte voor re-integratieactiviteiten" ontstaat.[200] Hierbij wordt gerefereerd aan het dagprogramma waarop in een inrichting of afdeling met een normaal of beperkt beveiligd regime het reguliere beleid van promoveren en degraderen van toepassing is, op grond waarvan een (ex hoogrisico-)gedetineerde aan de hand van deels zelf gestelde doelen kan werken aan een succesvolle re-integratie en daartoe meer interne en externe vrijheden kan verwerven.[201]

Dat laatste ziet dan concreet op de mogelijkheid van een ruimer 'plus'-dagprogramma in de inrichting en op de mogelijkheden 'extern' van kortdurend of langdurend re-integratieverlof. Het kortdurend re-integratieverlof is uitgesplitst in het type verlof om te werken aan de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie – kort gezegd identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg of het sociaal netwerk – en het type verlof voor het onderhouden van het sociaal netwerk. Het langdurend re-integratieverlof is bestemd voor het onderhouden van het sociaal netwerk of voor het inzetten van een interventie. Daarnaast is er ook nog het re-integratieverlof ten behoeve van extramurale

200 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 10.
201 Neergelegd in de Rspog en in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi).

arbeid vanuit een Beperkt Beveiligde Afdeling.[202] Dergelijke verlofmogelijkheden worden niet zonder meer verleend aan de gedetineerde. Dit vergt behalve een bepaald tijdsverloop[203] ook een beoordeling op telkens hetzelfde drietal criteria van gedrag gedurende gehele detentie, mogelijke risico's en slachtofferbelangen.

Ten aanzien van de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden die binnen het EBI- en AIT-regime verblijven heeft te gelden dat die ruimere interne en externe vrijheden zich niet verhouden met de aard van hun detentie en de wijze waarop zij daar zeer intensief worden gemonitord om VCHD, zowel binnen als buiten de gevangenismuren, te voorkomen.[204] Gelet daarop is gelijktijdig met de formalisering van de AIT bepaald dat AIT-gedetineerden niet in aanmerking komen voor re-integratieverlof, gelijk aan de al langer bestaande bepaling voor EBI-gedetineerden (art. 16 Rtvi).[205] Dit onderstreept het belang van een tijdige en passende afschaling van de gedetineerde van de EBI of een AIT naar een lichter regime met bijbehorend lager beveiligingsniveau.

## Afschaling teneinde re-integratie interventies in te kunnen zetten

In paragraaf 2.3 is in dat verband verwezen naar het uitgangspunt in de regelgeving dat zowel een in de EBI als AIT verblijvende gedetineerde bij een bepaald strafrestant – van respectievelijk achttien en zes maanden[206] – behoudens contra-indicaties uit het regime wordt geplaatst (art. 26, vijfde en zesde lid, Rspog). Zodoende wordt bij deze doelgroep in het laatste deel van hun detentieperiode meer gewicht toegekend aan het belang van re-integratie, om te voorkomen dat die gedetineerden na detentie onvoorbereid in de maatschappij terugkeren en hun crimineel gedrag voortzetten. Bij een nadere beschouwing hiervan blijkt er te worden ingezet op geleidelijkheid, waarbij er "in de laatste 18 maanden van de detentie (de laatste 12 maanden in de AIT, waarna 6 maanden op een normaal beveiligde afdeling) extra aandacht wordt besteed aan het re-integratietraject van de AIT-gedetineerde".[207] Hoeveel extra dat is en welke concrete inspanningen daarvoor van zowel overheidswege als de gedetineerde zelf (kunnen) worden verricht, is maatwerk en wordt per gedetineerde in het individuele D&R plan uitgewerkt. Dit plan en de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voor de invulling daarvan, is in het gehele gevangeniswezen – althans voor gedetineerden met een strafduur langer dan drie maanden – leidend. Specifiek voor de groep hoogrisico-gedetineerden gaat het voor de invulling hiervan volgens het beleid "in de kern om het verrichten van activiteiten ten behoeve van het beperken van risicogevende factoren (bijvoorbeeld het afstand nemen van een crimineel netwerk) en ten behoeve van het vergroten/versterken van beschermende factoren (bijvoorbeeld het hebben van een beschermend/steunend netwerk en een zinvolle dagbesteding)".[208]

Hoe dat vervolgens kan worden gestimuleerd en vormgegeven is vooralsnog de vraag. Er zijn (ons) geen specifieke interventies voor deze onderzoeksdoelgroep bekend. In hoofdstuk 3 zal voor de andere landen worden onderzocht of daar mogelijk wel dergelijke specifieke interventies bestaan. Voor ons land bestaat intussen wel de reguliere, erkende CoVa-training, die breed in het gevangeniswezen wordt ingezet. Deze gedragstraining, voluit Cognitieve Vaardigheden geheten, beoogt deelnemers te helpen bepaalde (gedrags- en denk)patronen en sociale vaardigheden te verbeteren. Het doel is om zodanige gedragsverandering te bevorderen, dat het risico op recidiverisico afneemt. Nu dit motivatie, zelfinzicht en delictsbesef vergt van de betrokkene, is het zeer de vraag of dit geschikt is voor een EBI- of AIT-gedetineerde, van wie nu juist wordt ingeschat dat hij zich bezighoudt met het voortzetten van diens crimineel handelen en levenswijze, of die soms gedurende hun EBI- of AIT-verblijf nog in voorlopige hechtenis vastzitten.

Bij de bovengenoemde duiding van het afschalingsbeleid is van belang te herhalen dat de eigen verantwoordelijkheid voor het realiseren hiervan, teneinde dus te kunnen worden uitgeplaatst uit de EBI of AIT en daarmee ook te kunnen gaan werken aan het re-integratieproces, bij de gedetineerde zelf wordt gelegd. Het laten zien door de gedetineerde dat hij is "gestopt met het onderhouden van banden met het criminele milieu, met het voortgezette criminele handelen of de intentie om een vluchtpoging te ondernemen" en dat hierdoor niet meer aan de criteria

202 Al deze verlofmogelijkheden zijn uitwerkt in de genoemde Rtvi.

203 In het kader van vergelding en het afdoende 'recht doen aan de straf' wordt verlof op grond van het huidig beleid bewust pas in de laatste fase van detentie toegestaan. Zie de Rtvi alsook S. Struijk, 'Straf is straf en dat moeten gedetineerden (en hun sociaal netwerk) voelen ook', *Sancties* 2025/17, p. 61-66.

204 Zie de toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097.

205 *Stcrt.* 2025, 34097.

206 Het moment waarop dat strafrestant wordt bereikt zal meestal niet gelijklopen met het moment van de jaarlijkse herbeoordeling. Daarom dient, in geval van verlenging van het verblijf in deze regimes voor wederom twaalf maanden, "in de beslissing tot uitdrukking te worden gebracht dat ondanks in de komende twaalf maanden de datum waarop het strafrestant van zes maanden of minder nadert, de Minister toch van oordeel is dat verlenging van het verblijf noodzakelijk is". Toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097, p. 9.

207 Toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097, p. 9.

208 Toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097, p. 9.

voor plaatsing in de EBI of een AIT wordt voldaan, wordt hierbij geduid als "uiteraard de beste exitstrategie".[209]

Juist die inspanningsverplichting[210] als de spil van het afschalingsbeleid vormt de kern van de zorgen en kritiek die van de zijde van de advocatuur/NOvA en de RSJ worden geuit. Over het bovengenoemde onderdeel dat de gedetineerde activiteiten moet verrichten ten behoeve van het beperken van risicogevende factoren is in paragraaf 2.3 al gerefereerd aan de kritiek dat een gedetineerde dan mogelijk iets zou moeten bewijzen wat er niet is, of dat hij iets moet bewijzen terwijl hij dat door alle contactbeperkingen in de EBI of AIT niet *kan* bewijzen. Ook over het tweede bovengenoemde onderdeel van de duiding waarop de afschaling kan worden beoordeeld, is tijdens de expertmeetings in dit onderzoek gesproken. Het is wrang, zo werd vanuit de advocatuur gesteld, dat voor dat vergroten/versterken van beschermende factoren zoals het sociaal netwerk, de gedetineerde zelf verantwoordelijk wordt gesteld.

> *"Als je namelijk in de EBI of AIT zit, is dat nu juist een aspect dat de gedetineerden vaak minder op orde hebben omdat dat contact met het netwerk enorm lijdt onder het regime. Terwijl dat netwerk tegelijkertijd denk ik één van de beschermende factoren is voor na de detentie, als mensen willen veranderen, dan hebben ze dat netwerk in ieder geval heel hard nodig. En ja daar klaagt men eigenlijk het meest over, de mensen die in de AIT of EBI zitten, over de mogelijkheden om het contact met het netwerk te kunnen onderhouden." – Advocaat*

Vanuit DJI wordt de spanning tussen veiligheid en re-integratie voor deze groep gedetineerden ten volle onderkend. Juist daarom is het beleid en de uitvoering ervan gericht op maatwerk, zo geeft men aan.

> *"Zoals je zelf ook al aangeeft zijn niet alle gedetineerden gemotiveerd om afstand te nemen van hun criminele netwerk. Echter vragen deze regimes wel om een passende aanpak t.a.v. re-integratie omdat de gedetineerden die wél gemotiveerd zijn om te re-integreren minder ruimte hebben om dit te doen vanwege de nog steeds bestaande veiligheidsrisico's. Bij het ontwikkelen van passende interventies/programma's dient hier altijd rekening mee te worden gehouden en is maatwerk op dit moment het uitgangspunt." Medewerker DJI*

## Tussenanalyse van de toereikendheid

Vanwege dat maatwerk en het individuele, op elke gedetineerde toegesneden karakter van het beleid is de vraag naar toereikendheid lastig te beantwoorden. Vanuit DJI en OM wordt in ieder geval uitgegaan van een toereikend en evenwichtig stelsel, juist ook omdat de interventies die binnen de AIT- en EBI-regimes worden toegepast, onderdeel uitmaken van een groter geheel van interventies gericht op risicobeheersing en eventueel op meer structurele risicovermindering en re-integratie. Allereerst wordt dan gewezen op de mogelijkheid om dat aan het einde van de duur van de opgelegde gevangenisstraf te doen, middels de VI-regeling. Bij het bovengenoemde uitgangspunt dat een gedetineerde bij een bepaald strafrestant behoudens contra-indicaties wordt overgeplaatst naar een lichter regime met een lager beveiligingsniveau wordt daartoe ook rekening gehouden met zowel de einddatum van de uit te zitten straf(fen) als de zogeheten VI-datum, het moment waarop een gedetineerde in aanmerking zou komen voor toepassing van de VI. Nu dat de situatie 'na' detentie betreft, zal hier in 2.4.2 op worden ingegaan.

In de tweede plaats wordt gewezen op de juridische mogelijkheid om na overplaatsing van de AIT of EBI naar een normaal beveiligde afdeling of inrichting – dus nog steeds 'tijdens' detentie – individuele toezichtsmaatregelen te bevelen ten aanzien van de gedetineerden. Ook in de toelichting op het beleid omtrent afschaling van hoogrisicogedetineerden wordt dit benoemd.[211] Dat de afschaling bij een hoogrisico-gedetineerde geleidelijk zal gebeuren, waarbij men de gedetineerde in ieder geval de eerste periode na doorplaatsing naar een normaal beveiligd regime wil monitoren om te zien hoe hij met de nieuw verworven penitentiaire vrijheden omgaat, valt vanuit veiligheidsoogpunt te verwachten en te begrijpen. Die mogelijkheid van individuele toezichtsmaatregelen, dat hiertoe een belangrijk instrument vormt, is gegrond op het zogeheten GVM-beleid.

## GVM-beleid: monitoring en risicobeheersing door individuele (toezichts)maatregelen

GVM staat voor 'gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico'. Ten aanzien van deze groep wordt al vele jaren het beleid gevoerd, neergelegd in een circulaire, dat neerkomt op een inschatting wanneer het uit veiligheidsrisicoperspectief noodzakelijk en aangewezen is een gedetineerde op de GVM-lijst te plaatsen. Een wezenlijk moment voor de gedetineerde, in die zin dat hiermee de grondslag wordt gecreëerd om aan aller-

209 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 10.
210 Zoals expliciet verwoord in de nota van toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097, p. 9.
211 Toelichting bij *Stcrt.* 2025, 34097, p. 9.

hande aanvullende veiligheids- en toezichtsmaatregelen te kunnen worden onderworpen. Tot voor kort werd met betrekking tot de GVM-bepaling onderscheid gemaakt tussen gedetineerden in de categorieën verhoogd, hoog en extreem, op basis van een inschatting van de kans op en de impact van de dreiging(en) met betrekking tot de GVM-criteria, waaronder ontvluchting en VCHD. Louter gedetineerden in de categorie 'extreem' konden in de EBI worden geplaatst. Dit oude beleid werd vanwege de geconstateerde toename van gedetineerden uit zware georganiseerde criminaliteit, die met hun macht, middelen en mogelijkheden zorgden voor ernstige inbreuken op de cruciale veiligheidsbelangen van zowel DJI als de samenleving daarbuiten, niet meer passend en toereikend geacht. In samenhang met het nieuwe beleid ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden is daarom gelijktijdig met de op 1 november 2025 in werking getreden wijzigingen van de Pbw en daaraan verwante regelgeving, ook het GVM-beleid aangepast, met aanpassing van de hiervoor geldende circulaire.[212]

Deze nieuwe circulaire gaat uit van de tweedeling van zogeheten 'risico-gedetineerden' (RG) en 'hoog risicogedetineerden' (HRG). Als gezegd, geldt voor de HRG categorie dat zij een dusdanige dreiging vormen voor de orde en veiligheid in de inrichting en/of samenleving dat zij in een EBI of een uitgebreid beveiligde inrichting worden geplaatst, waaronder de voor dit onderzoek relevante AIT. Ook de overlegstructuur, van belang bij het plaatsingsbeleid alsook monitorings- en signaleringsbeleid, is aangepast, waarbij het voorheen bestaande landelijk Operationeel Overleg is vervangen door een eveneens landelijk Overleg Risico-gedetineerden (ORG) voor de categorie RG en een overleg monitoring AIT- en EBI-gedetineerden voor specifiek de subgroep van HRG die in die twee regimes verblijven. Onderdeel van de afschaling van HRG naar een normaal beveiligde inrichting zal doorgaans zijn dat de gedetineerde als een RG wordt aangemerkt. Andersom gebeurt het in de praktijk ook vaak dat een gedetineerde eerst als RG werd aangemerkt maar nadien vanwege toegenomen veiligheidsrisico's is 'opgeschaald' naar de HRG categorie. Het is daarom van belang te duiden wie als RG kunnen worden geduid.

RG zijn volgens de circulaire gedetineerden die voldoen aan één of meerdere van de hierna genoemde risicocategorieën, die kunnen verblijven in een normaal beveiligde inrichting (of zelfs een beperkt beveiligde afdeling) maar waarvoor (mogelijk) extra lokale beheers- en toezichtsmaatregelen nodig zijn. Die risicocategorieën behelzen:

A. (risico op) Ontvluchting en/of bevrijding van buitenaf;
B. (vermoedens van) Voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;
C. (risico op) Liquidatie, geweld of bedreiging in detentie van of door de gedetineerde;
D. (risico op) Verspreiden van extremistisch gedachtegoed;
E. Ondermijning van gezag van directie en personeel in de inrichting;
F. Ongeoorloofde contacten met slachtoffers en/of nabestaanden, medewerkers in de strafrecht- of executieketen dan wel ongeoorloofde contacten met media of zichtbaarheid op social media;
G. De gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld voor een strafbaar feit dat heeft geleid tot grote maatschappelijke verontwaardiging en onrust en een geschokte rechtsorde.

Deze categorieën in ogenschouw nemend – losstaand, dan wel in onderlinge samenhang – is het de selectiefunctionaris die op basis van een inschatting van de kans op en impact van de betreffende dreiging en risico's, na advisering door het ORG, beslist om een gedetineerde wel of niet aan te merken als RG. Vervolgens is het aan de directeur van de PI waar de betreffende RG verblijft om passende (toezichts)maatregelen aan hem op te leggen, op basis van een individuele belangenafweging. Het ORG geeft in dezen wel een zwaarwegend onderbouwd advies aan de directeur, alsook overigens mogelijkerwijs aan andere DJI-onderdelen over bijvoorbeeld het vervoer, de afstemming met ketenpartners (zoals de toepassing van VI) of overplaatsing van de betreffende gedetineerde.

Op de rechtsbescherming terzake van plaatsing op de GVM-lijst en de daaruit voortvloeiende toepassing van (toezichts)maatregelen wordt nader ingegaan in 2.4.1.3. Voor nu en voor het duiden van de toereikendheid is van belang dat ook dit in de praktijk maatwerk betreft. De directeur dient voor elke RG op basis van een individuele belangenafweging te beslissen over welke (toezichts)maatregelen noodzakelijk zijn om aan deze gedetineerde op te leggen. Daartoe kan de directeur gebruikmaken van de aan hem op grond van de Pbw en aanverwante regelgeving toegekende bevoegdheden, zoals het inperken van contactmogelijkheden, het inperken van arbeidsmogelijkheden, het niet verlenen van bezoek zonder toezicht of het opleggen van een ordemaatregel. In een bijlage van de circulaire staan de mogelijke (toezichts)maatregelen nader omschreven, met inbegrip door wie de directeur in dezen wordt geadviseerd, en gecategoriseerd in:

1. Toezicht contacten met buiten
2. Toezicht op voorwerpen /voorwerpen op cel

212 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.

3. Toezicht op bewegingsruimte in de inrichting
4. Toewijzing afdeling / cel

Er staat ook nog een vijfde categorie van maatregelen genoemd omtrent het vervoer, maar dit is geen bevoegdheid van de directeur, maar van Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O). Als uitgangspunt bij dit alles geldt dat een dusdanige set van maatregelen wordt opgelegd, dat die een samenhangend en effectief geheel vormen.[213] Daarmee komen we aan bij de bespreking van de effectiviteit.

#### 2.4.1.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving

##### Algemeen

Er zijn geen studies en cijfers bekend van de effectiviteit van de voornoemde interventiemogelijkheden als zodanig en al helemaal niet toegespitst op de onderzoeksdoelgroep. Wel bestaat veel onderzoek naar de werkzaamheid van (gedrags)interventies in het algemeen, zoals de genoemde CoVa-training.[214] Het voert te ver om hier alle onderzoek weer te geven, zeker nu het als gezegd vaak op andere doelgroepen – bijvoorbeeld de kortgestraften – betrekking heeft. Recent onderzoek laat in dat verband overigens het weinig bemoedigende beeld zien dat de doelstelling van het huidige re-integratiebeleid om vanaf aanvang van detentie aan re-integratie te werken, niet wordt bereikt door het merendeel van de gedetineerden, met name door kortgestraften en de minder zelfredzame personen.[215]

##### Specifiek toegespitst op de doelgroep

Toegespitst op de doelgroep laat de effectiviteit van de toepassing van een (set van) interventies en maatregel(en) op een (hoog)risico-gedetineerde die op de GVM-lijst is geplaatst, zich lastig meten. Dat komt allereerst door het maatwerk met in de toepassing per individu een verschillende inhoud, uitwerking en ook tijdsduur. Ook de aard van de doelgroep speelt hierbij een rol, zoals door een respondent van DJI wordt geduid:

> *"Wat we wel ook zien, is dat deze doelgroep vaak complexe strafzaken heeft, langlopende processen, en dat het resocialisatie of re-integratiestuk, wat onderdeel is van het detentieplan of het traject waarin iemand in detentie ook weer uitstroomt en terugkeert In de maatschappij, op een veel later moment pas gaat starten. En dat deze doelgroep helemaal geen behoefte heeft aan een gesprek met casemanager, afdelingshoofd, mentor of directeur om daarover al het gesprek te voeren."*
> *– Medewerker DJI*

Daarnaast maakt ook nu juist het preventieve karakter van die interventies en maatregelen dat de effectiviteitsvraag lastig te beantwoorden is.[216] Aangezien die maatregelen, vooral de inperkende, op monitoring gerichte toezichtsmaatregelen, zich richten op het voorkomen van onwenselijk, risicovol gedrag, zou dat de enige maatstaf kunnen en moeten zijn voor het vaststellen van de effectiviteit. Dat zou dan, voor zover de gedetineerde inderdaad wordt afgehouden van een eigenlijk door hem wel voorgenomen onwenselijke gedraging, kunnen worden aangemerkt als een effectieve maatregel, maar of dat ook een bestendig effect gaat zijn, voor de re-integratie en de fase na afloop van detentie, moet vervolgens worden afgewacht. Meer daarover volgt nog in 2.4.2. Maar los daarvan blijft ook die tijdelijke, korte duur-effectiviteit van een maatregel lastig meetbaar omdat het niet altijd helder is of de gedetineerde echt is gestopt met VCHD, of slechts calculerend gedrag vertoont. Een strafadvocaat zei in het kader van dit onderzoek hierover het volgende, waar 'ze' doelt op de gedetineerde cliënten van deze advocaat:

> *"Ze zeggen contacten met hun criminele netwerk te hebben verbroken, maar ik weet natuurlijk niet of dat zo is. Ik zie wel dat een langdurig verblijf op de lijst GVM HOOG hen dwingt om contacten met dubieuze derden (minstens tijdelijk) te beëindigen. Ieder telefoongesprek en ieder briefje wordt door het BIV of GRIP namelijk geanalyseerd en bij het minste of geringste wordt gesteld dat sprake is van versluierd taalgebruik. Omdat de heren weten dat zij geen vrijheden krijgen zolang ze op GVM Hoog staan, doen ze hun best om niets te doen of te zeggen dat tegen hen gebruikt kan worden."*
> *– Advocaat*

213 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965, bijlage 3.

214 B. Tierolf, *Evaluatie effecten CoVa-training Reclassering Nederland*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2007.

215 J. Doekhie, R. Koenraadt en A. den Besten, *Van Bajes naar Buiten*, Universiteit Leiden, WODC 2024.

216 Ook in bredere zin is er een gebrek aan bewijs voor de doeltreffendheid van preventieve instrumenten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Hoewel dat als zodanig nog niets hoeft te zeggen over de rol die deze instrumenten wel degelijk kunnen spelen in dezen, zo wordt gesteld in M. Pardal e.a., *Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit*, WODC, Rand Europe 2022.

Los van het mogelijk calculerend gedrag van een gedetineerde doet zich de lastigheid voor om te bepalen of het met die maatregel gecreëerde toezicht wel helemaal sluitend is; zeker in de situatie dat een (hoog)risico-gedetineerde in een normaal beveiligde afdeling of inrichting is geplaatst met vele reguliere interne vrijheden en contactmogelijkheden. In de genoemde GVM-circulaire wordt in dit verband als gezegd daarom uitgegaan van de noodzaak om een samenhangend en effectief pakket van (toezichts)maatregelen aan een dergelijke gedetineerde op te leggen. Dit wordt geïllustreerd door erop te wijzen dat wanneer bijvoorbeeld telefoongesprekken worden meegeluisterd, dit ook bij bezoek dient te gebeuren om te voorkomen dat een GVM-gedetineerde alsnog via een ander contactmiddel ongecontroleerd boodschappen aan anderen kan doorgeven. Daarbij wordt echter wel uitdrukkelijk onderkend "dat het toezicht nooit 100% sluitend is, omdat heimelijk contact met de buitenwereld door tussenkomst van een derde persoon (via medegedetineerden) kan plaatsvinden of via illegale middelen (zoals een mobiele telefoon)".[217]

In onze expertmeetings en uitvraag in de praktijk kwam dat besef ook naar voren. Hierbij werd aangegeven dat dit zeker niet enkel de doelgroep hoogrisico-gedetineerden betreft en dat de invoer van dergelijke contrabande zoals drugs of een mobiele telefoon een landelijk probleem is,[218] waarbij het tussen DJI en de gedetineerden zou gaan om een 'kat-en-muis-spel'.[219] Hoewel dit in de praktijk naar verwachting ook speelt voor de doelgroep van aan georganiseerde criminaliteit en VCHD gerelateerde (hoog)risico-gedetineerden, doet zich daarbij de lastigheid voor dat zij zich doorgaans nu juist (lijken te) manifesteren als modelgedetineerden die zich heel voorkomend en zonder incidenten gedragen en op grond van het promoveren/degraderen-beleid ook in het plusprogramma verblijven, terwijl wordt ingeschat dat ze andere gedetineerden voor dit soort activiteiten 'inzetten of misbruiken'. Dit leidt voor de (hoog)risico-gedetineerden tot een paradoxale en complexe situatie dat goed en gewenst gedrag bij hen eigenlijk dus ook (en nog steeds) als verdacht en risicovol gedrag wordt gezien. Eenzelfde beeld komt ook naar voren uit een ander (recent) onderzoek waarin er over deze thematiek met niet alleen DJI-personeel maar ook met hoogrisico-gedetineerden zelf is gesproken.[220] Hieruit bleek in grote mate een door risicobeheersing gedreven argwaan te bestaan onder het DJI-personeel, waarbij werd aangegeven dat "het risico met deze doelgroep is dat ze zich voorbeeldig gedragen een half jaar lang omdat ze van die GVM-status af willen komen".[221] Over deze spanning tussen het door de gedetineerde vertoonde goede gedrag tijdens zijn periode in detentie en de op risicovoorkoming gerichte inschatting door DJI gaven sommige van de gedetineerden-respondenten in dat onderzoek aan het gevoel te hebben het eigenlijk nooit echt goed te kunnen doen. Zoals een van hen opmerkte: "Ja, wat moet je dan bewijzen dan?" en een ander: "Maar laten we het erop houden dat je goed gedrag vertoont en het is ook eigenlijk gewoon te zien, maar dan nog word je eigenlijk onderuitgehaald door het volgende: Nou, meneer [Naam], ik zie inderdaad dat u zich goed gedraagt, maar wij weten niet of dat gedrag komt omdat je het echt laat zien of omdat de AIT jou daarvoor de kans niet geeft om dat andere gedrag te laten zien."[222]

In het kader van deze evident lastige situatie is in de expertmeetings van ons onderzoek geduid dat het nu precies zo duidelijk maakt dat een patstelling ten aanzien van (hoog)risico-gedetineerden dient te worden voorkomen, waarbij het wantrouwen op een bepaald moment plaats moet maken voor wat meer vertrouwen. Niet alleen uit humaniteit en vanuit een positiever mensbeeld van deze gedetineerden dan hoe ze wellicht gedurende hun detentie tot die tijd zijn benaderd. Een wetenschapper zei hierover dat in overwegende mate bij deze doelgroep lijkt te worden uitgegaan van het mensbeeld van de gevaarlijke mens.

> *"En ik denk dat we natuurlijk niet onze ogen moeten sluiten voor de ontwikkelingen hè met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit, maar tegelijkertijd mis ik wel een beetje het element van dat je ook geloof moet hebben en zeg maar hoop op verandering van de mens." – Wetenschapper*

In aanvulling daarop gaf een respondent die werkzaam is bij het NIFP, aan dat een beetje meer vertrouwen ook doelma-

217 Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965, bijlage 3.
218 Van zodanige ernst dat de wetgever in 2019 een nieuwe strafbaarstelling heeft ingevoerd, op grond waarvan het verboden is om als zodanig legale voorwerpen binnen te brengen of trachten te brengen in (onder meer) een PI waarvan het bezit binnen die inrichting verboden is (art. 429a Sr; *Stb.* 2019, 200, i.w.tr. op 1 november 2019). Overtreding wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.
219 Ook als zodanig benoemd in 'Celstraf nieuwe zet voor gevangenissen in kat-en-muisspel met smokkelaars', *Rijnmond* 1 november 2019.
220 Roks e.a., *a.w.* 2024.
221 Roks e.a., *a.w.* 2024, citaat uit paragraaf 5.4.1.
222 Roks e.a., *a.w.* 2024, citaten uit paragraaf 5.4.2.

tig kan zijn om weer wat meer aan input over die gedetineerde te krijgen en daarmee uit een patstelling te geraken.

> *"Want anders dan blijf je in hetzelfde cirkeltje rondgaan. We durven het niet, want we weten niet of we het kunnen aandurven, maar dat weten we niet omdat we het niet durven. En zo zit je vast en kom je nooit vooruit." – Medewerker NIFP*

Dit belang van het durven en kunnen maken van een op de juiste informatie gegronde afweging tot een verantwoorde en effectieve afschaling speelt dus gedurende de gehele detentie van een hoogrisico-gedetineerde, bij de afschaling vanuit zowel EBI, AIT als de GVM-status en opgelegde (toezichts)maatregelen. Ook in het licht daarvan is een adequate rechtsbescherming van belang.

### 2.4.1.3 Juridische (en ethische) grenzen

#### Openstaande rechtswegen om te klagen

Over de plaatsing op de GVM-lijst alsook de toepassing van specifieke toezichtsmaatregelen, na beslissing door de directeur van de penitentiaire inrichting waar de gedetineerde verblijft, is veel te doen. De rechtspositie is zodanig vormgegeven dat tegen plaatsing op de GVM-lijst geen beklag openstaat voor de gedetineerde nu dit geen beslissing is van de directeur maar van de selectiefunctionaris (art. 60 Pbw). Voor deze gedetineerden staat in beginsel wel de weg open naar de civiele voorzieningenrechter, met een vordering aan de Staat tot verwijdering van de GVM-lijst. Dit leidt echter in de praktijk niet vaak tot toewijzing van de vordering, behalve ingeval bijvoorbeeld niet aan de criteria voor plaatsing van de betreffende gedetineerde op de GVM-lijst is voldaan.[223]

Het na plaatsing op de GVM-lijst vervolgens in concreto door de directeur opleggen van bepaalde (toezichts)maatregelen aan een gedetineerde, is conform art. 60 Pbw wel beklagwaardig, waarna ook beroep openstaat (art. 69 Pbw). In beklag en beroep kan onder meer worden getoetst of de beslissing aan de formele vereisten voldoet. De gedetineerde dient door de directeur schriftelijk ervan op de hoogte te worden gesteld dat hij op de GVM-lijst is geplaatst, met inbegrip van de hem door de SF toegekende status als RG of HRG. Indien de directeur beslist tot het opleggen van (toezichts)maatregelen, dient hij de gedetineerde daar uiteraard ook schriftelijk van op de hoogte te stellen, maar niet nadat hij eerst – zoals vaker wordt vereist, zie hoofdstuk X van de Pbw – de gedetineerde daarover heeft gehoord. Ook dient de directeur de beslissing draagkrachtig te motiveren, waaronder een inzichtelijke belangenafweging over de noodzaak van de opgelegde maatregel(en) in verband met de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.

Veel van de beklag- en beroepsprocedures over opgelegde GVM-(toezichts)maatregelen spitsen zich op toe deze laatstgenoemde rechtsvraag naar de inzichtelijkheid, redelijkheid en billijkheid van de door de directeur gemaakte belangenafweging. Een lastige toets voor de beklag- en beroepsrechter aangezien zij niet beschikken over dezelfde systeeminformatie als waar de directeur zich, na advisering vanuit de landelijke overleggroep, nu eenmaal toe heeft te verhouden. Bovendien wordt meer in het algemeen de beklag- en beroepsrechter geacht (slechts) marginaal te toetsen. Dit alles neemt echter niet weg dat soms wel degelijk het beklag of het beroep van een (hoog)risico-gedetineerde gegrond wordt verklaard omdat de beslissing van de directeur onvoldoende gemotiveerd en – bij die van stand van zaken – onredelijk en onbillijk wordt geacht.[224] In paragraaf 2.3.3 is gebleken dat door DJI en het OM wordt gemeend dat de toetsbaarheid en inzichtelijkheid in de gemaakte belangenafweging recent is versterkt, als gevolg van het opstellen van de zogeheten profielrapporten over (hoog)risico-gedetineerden. Dit zal volgens deze respondenten een positieve doorwerking hebben op de informatiepositie van niet alleen alle ketenpartners, maar ook de beklag- en beroepsrechter en daarmee de rechtsbescherming voor de gedetineerde zelf.

De duur van de opgelegde (toezichts)maatregel dient bij de beslissing te worden vermeld en is gelijk aan de periode waarover wordt geëvalueerd. Voor de GVM-gedetineerden in de categorie RG-status betreft dat standaard na drie, zes of twaalf maanden, waarna ze opnieuw worden besproken en herbeoordeeld in de landelijke overleggroep ORG. Periodiek wordt in het ORG – dat maandelijks overlegt – bekeken of het beoogde effect met de (toezichts)maatregelen is bereikt en wat de noodzaak is tot het blijven monitoren van de gedetineerde met voortzetting van die maatregelen of zelfs aanvulling met nieuwe maatregelen. Ook de directeur blijft juridisch bevoegd om tussentijds (toezichts)maatregelen toe te voegen of op te heffen als daar een reden toe is.[225] In dat kader is van belang dat de oorspronkelijk geldende rechtsbeschermende lijn dat de directeur ook een maandelijkse toets diende aan te leggen

223 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:736.

224 RSJ 14 april 2025, 24/43668/GA.

225 Dit alles volgt uit de Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.

ten aanzien van de noodzaak van voortduring van de maatregelen, met gelijke vereisten van het horen van de gedetineerde en het gemotiveerd schriftelijk kenbaar maken van deze beslissing, eind 2022 door de RSJ is verlaten.[226] Wel geldt nog onverkort dat naarmate de maatregelen langer duren, de belangen van de gedetineerde zwaarder gaan wegen bij de benodigde belangenafweging en dat — in die gevallen — de noodzaak tot voortzetting van de maatregelen met voldoende argumenten en relevante feiten en omstandigheden dient te worden onderbouwd en aannemelijk te zijn geworden.

## Geen regionale plaatsing maar wel mogelijk periodieke overplaatsing

Voor de rechtspositie van gedetineerden die op de GVM-lijst zijn geplaatst – al dan niet in de EBI, een AIT of een normaal beveiligde afdeling of inrichting verblijvend – is voorts van belang dat een belangrijk uitgangspunt van het plaatsingsbeleid in detentie niet van toepassing is op deze gedetineerden. Het in art. 25 lid 7 van de Rspog opgenomen uitgangspunt van regionale plaatsing, op grond waarvan gedetineerden die tot een gevangenisstraf zijn veroordeeld, in beginsel worden geplaatst in een gevangenis in het arrondissement van hun vestiging, is volgens het achtste artikellid (onder b) niet van toepassing op gedetineerden die een vlucht- of maatschappelijk risico vormen. Deze uitsluiting is eind 2022 doorgevoerd in de Rspog, met als toelichting een drieledige noodzaak.[227] Ten eerste moet voorkomen worden dat deze gedetineerden uit hetzelfde criminele samenwerkingsverband of juist gedetineerden uit concurrerende netwerken worden samengeplaatst in dezelfde inrichting, ten tweede is het bij deze doelgroep van belang om gewenning aan het gebouw van de inrichting, aan interne procedures en aan personeel zoveel als mogelijk tegen te gaan en ten derde moet worden voorkomen dat deze gedetineerden een machtspositie verwerven in de inrichting. Teneinde een hierop afgestemd, zo optimaal en verantwoord mogelijk spreidingsbeleid te kunnen voeren, is het belang van regionale plaatsing voor de gedetineerden met een GVM-status van ondergeschikte aard geacht. Hiermee samenhangend is ook de bevoegdheid voor de selectiefunctionaris ingevoerd om in geval van een gedetineerde die een vlucht- of maatschappelijk risico vormt, vanwege dit risico periodiek tot overplaatsing te besluiten. Nu een GVM-gedetineerde hierdoor vaker kan worden overgeplaatst, zonder dat diens specifieke gedrag hiervoor aanleiding biedt, is uiteraard de onzekerheid bij plaatsing toegenomen voor deze groep gedetineerden.

In het kader van de rechtsbescherming is hierbij van belang dat de afdeling rechtspraak van de RSJ in 2023 heeft geoordeeld dat het na een overplaatsing (ongewijzigd) overnemen van in een eerdere inrichting opgelegde GVM-maatregel een nieuwe beslissing van de directeur betreft, waarvoor hij de gedetineerde dient te horen en een eigen belangenafweging dient te maken en waartegen door de gedetineerde beklag kan worden ingesteld.[228] Toch wordt er vanuit de advocatuur kritiek geuit, die – net als bij de toepassing van de EBI en AIT-regimes en maatregelen – veelal ziet op de toetsbaarheid van de genomen beslissingen en gemaakte afwegingen daartoe.

> *"En de informatie zou in ieder geval enigszins toetsbaar moeten zijn. Een beslissing van de selectiefunctionaris van je kunt niet naar die en die inrichting, want daar zitten gedetineerden met wie jij niet kunt worden samengeplaatst, ja die is natuurlijk heel onbevredigend, want daar kun je je totaal niet op verweren en het heeft nogal wat impact als jij heel ver van je netwerk wordt geplaatst omdat je op andere locaties niet mag worden samengeplaatst met anderen. Ja dan wil je natuurlijk toch weten wie zijn dat dan en hoeveel en horen die wel bij een rivaliserende groep of bij mijn criminele organisatie? Het is nu zo ontoetsbaar." – Advocaat*

## Rechtsbescherming ad afschaling vanuit EBI en AIT

Tot slot komen we hier terug op de rechtsbescherming aangaande het aspect wat als spil wordt beschouwd van de exit-strategie en van de mogelijke afschaling vanuit EBI of AIT. Dit is van belang nu pas na die afschaling in feite echt invulling zou kunnen worden gegeven aan interventies gericht op (niet per se risicobeheersing maar in ieder geval mede op) re-integratie interventies. Die spil wordt uitgemaakt door enerzijds het periodieke verlengingsbeleid met de toets van proportionaliteit en subsidiariteit en anderzijds door het uitgangspunt van uitplaatsing bij een bepaald strafrestant, behoudens de situatie dat zich een contra-indicatie voordoet. Dit maakt het natuurlijk voor een adequate rechtsbescherming van groot belang hoe er hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven en wanneer en op grond waarvan daartoe wordt beslist. De contra-indicaties staan opgenomen in art. 26 lid 5 en lid 6 Rspog ten aanzien van respectievelijk de EBI-gedetineerden en de AIT-gedetineerden. Inhoudelijk zijn de contra-indicaties

226 RSJ 13 december 2022, 22/27473/GA.

227 *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022. Zie voor de onderbouwing de toelichting, p. 7.

228 RSJ 3 februari 2023, 22/26660/GA.

vrijwel identiek, waarbij er in beginsel dus uitplaatsing volgt, tenzij:

a. er sprake is van een uitlevering of dreigende uitlevering,
b. er nog immer sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico bij ontvluchting of op voortgezet crimineel handelen,
c. de gedetineerde in de voorafgaande periode van een jaar ontvlucht is, een ontvluchtingspoging heeft gedaan, zich schuldig heeft gemaakt aan voortgezet crimineel handelen of op andere wijze de orde en veiligheid in de inrichting ernstig in gevaar heeft gebracht, of
d. er nog steeds valide informatie van onder meer het GRIP of het Openbaar Ministerie aanwezig is omtrent een reëel vluchtgevaar van de gedetineerde of voortgezet crimineel handelen.

Het enige verschil hierbij is dat er ten aanzien van de AIT-gedetineerden aan de onder b genoemde contra-indicatie is toegevoegd 'of ongeoorloofd contact'. In zoverre lijkt de drempel voor uitplaatsing bij de AIT voor een gedetineerde hoger te zijn dan voor een gedetineerde in de EBI. Dit zou kunnen passen in de geleidelijkheid die wordt beoogd voor de afschaling van een hoogrisico-gedetineerde, waarbij afschaling vanuit de EBI naar AIT eerder passend wordt geacht dan van AIT naar een normaal beveiligd regime, maar dan is wel relevant of het regime en het dagprogramma in een AIT verschilt en vooral ook ruimer is dan in de EBI. Hierover is bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer opgemerkt dat dit het geval is, met in de AIT een verruiming van bijvoorbeeld het aantal toegestane contacten en contactmomenten via telefoon of bezoek. En, "misschien niet het minste, bij de AIT is het dagprogramma zowel in duur als in variëteit van de activiteiten fors ruimer dan bij de ebi. Er zitten dus substantiële verschillen tussen die regimes", aldus voormalig staatssecretaris Struycken.[229]

#### 2.4.1.4 Overige voor- en nadelen; uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen

In de voorgaande schets van het beleid ten aanzien van gedetineerden met een GVM-status en de mogelijkheid die daarmee ontstaat om ook buiten de regimes van AIT en EBI om, een scala aan (toezichts)maatregelen) op te leggen aan een (hoog)risico-gedetineerde, is reeds een aantal uitvoeringsproblemen en complexe feitelijke en juridische situaties belicht. Wat nog niet benoemd is, is het toegenomen aantal gedetineerden op de GVM-lijst. In 2023 sprak de afdeling Advisering van de RSJ van een groepsgrootte van 70 tot 80 specifiek hoogrisico-gedetineerden met GVM-status, met een verwachte groei van de gehele groep van 150 tot 200 gedetineerden met GVM-status.[230] Dit legt natuurlijk onmiskenbaar een forse druk op de uitvoering en benodigde capaciteit om de vele GVM-gedetineerden zorgvuldig en consequent te kunnen monitoren. Met als gezegd ook oog voor een passende en verantwoorde samenplaatsing van gedetineerden op een afdeling, om veiligheidsrisico's voor zowel binnen als buiten de inrichting te voorkomen. De gecreëerde mogelijkheden van periodieke overplaatsing en het afzien van regionale plaatsing worden in dit verband als behulpzaam genoemd, maar de feitelijke mogelijkheden tot overplaatsing zijn soms schaars. Juist vanwege alle vertakkingen van de criminele samenwerkingsverbanden met ook wisselende samenstelling en onderlinge machtsverhoudingen, die maken dat de plaatsing van GVM-gedetineerden – net als eerder benoemd voor specifiek de EBI en AIT-gedetineerden – een complexe puzzel is. Uit onze probleemanalyse met uitvraag in en gesprekken met de praktijk is in ieder geval het beeld naar voren gekomen dat DJI uitdrukkelijk oog heeft voor deze en andere complexiteit ten aanzien van de betreffende doelgroep, inclusief het vraagstuk op welke wijze de re-integratie verder vorm kan krijgen in de laatste fase van detentie. Die vraag speelt ook in de fase daarna, tijdens de re-integratie zelf, waar een nieuwe passende balans dien te worden gevonden tussen re-integratie en veiligheid. Daar wordt hieronder nader op ingegaan.

### 2.4.2 Toezichtmogelijkheden tijdens de re-integratie

#### 2.4.2.1 Toereikendheid voor deze doelgroep voor preventie vch in en na detentie/ beschermen samenleving

Hierboven in 2.4.1 is gewezen op een palet aan mogelijkheden voor de gedetineerde om zowel binnen de PI als daarbuiten te werken aan zijn re-integratietraject. Afgezien van de beslissing of de individuele gedetineerde daartoe ook daadwerkelijk in staat wordt gesteld, gaat dat dus tot aan de mogelijkheid van een langdurend re-integratieverlof. Voor de langgestraften – een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan een jaar – is er daarna nog een sluitstuk van wat de detentiefasering wordt genoemd. Dit sluitstuk is nog altijd onderdeel van de opgelegde gevan-

229 *Handelingen I* 2024/25, 38-3, p. 7.

230 RSJ, advies 23 februari 2023, *a.w.*

genisstraf maar vindt feitelijk buiten een PI plaats en dus *tijdens* de re-integratie. Dit betreft, zoals in paragraaf 2.2 al geduid, de wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI).

## De VI als onderdeel van de gevangenisstraf: enkel controle of ook (bereidheid tot) gedragsverandering?

De VI-regeling bestaat al sinds 1886 en is er van oudsher op gericht om bij te dragen aan een geleidelijke terugkeer in de samenleving van langgestraften. De regeling heeft verschillende wijzigingen ondergaan, die hier niet allemaal hoeven te worden besproken. Van belang is dat de meest recente veranderingen zijn ingegeven door een versterkte persoonsgerichte benadering en een nadruk op risicobeheersing en recidivevoorkoming tijdens re-integratie. De wettelijke verankering daarvan vond plaats middels de Wet straffen en beschermen, waarmee het uitgangspunt voor VI-verlening veranderde van 'VI, tenzij', in 'geen VI, tenzij', de beslissing in handen kwam te liggen van het OM en de duur van de VI-periode voor lange gevangenisstraffen werd ingeperkt tot maximaal twee jaar. Die ingeperkte duur geldt voor langdurige gevangenisstraffen vanaf zes jaar tot aan de maximale tijdelijke straf van dertig jaren. Vanwege de aard en ernst van de misdrijven die onze onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden doorgaans plegen, gaat dit voor de meesten van deze gedetineerden op.

Die ingeperkte duur maakt, dat gelet op het nieuwe beleid dat een gedetineerde zijn VI-verlening moet 'verdienen' door dusdanig gewenst gedrag te vertonen met eigen verantwoordelijkheid en inspanningen voor zijn re-integratie, en het gegeven dat hij gedurende die korte duur waarvoor hij dan vervolgens feitelijk VI verleend kan krijgen, onderworpen kan worden aan vele ingrijpende, op gedragsbeïnvloeding en controle gerichte voorwaarden (zie hieronder), in zowel de literatuur als onze expertmeetings de verwachting wordt uitgesproken dat vele van de hoogrisico-gedetineerden er nu juist bewust van zullen (willen) afzien om VI verleend te krijgen. Op die manier komen ze dan dus zonder toezicht na afloop van hun detentie – en ook zonder de aan VI gekoppelde proeftijd van tenminste een jaar, die (mogelijk telkens) kan worden verlengd met twee jaar, art. 6:1:18 Sv – vrij. Dit wordt door veel respondenten als zorgwekkend en problematisch gezien.

> *"We hebben natuurlijk een VI verandering gehad in de afgelopen jaren waardoor het systeem zeg maar van het geleidelijk aan naar buiten gaan en de langere periode van resocialisatie, dat we daarvoor hadden, niet meer bestaat. Dus dat maakt ook dat er mensen zijn die niet kiezen voor een VI, want dat is maar twee jaar en soms kiezen de mensen dan ervoor om dan niet mee te werken. Dus vanuit dat perspectief zou je kunnen zeggen, ja, is dit het meest passend? Kunnen we daarmee iedereen nog wel in beeld krijgen en hebben we voldoende tijd om dat te doen als we het hebben over re-integratie als focus. Vind ik lastig, en de VI-beperking is wel een onderwerp wat bij mij in mijn hoofd kwam toen je net de vraag stelde naar de toereikendheid van het stelsel." – Medewerker reclassering*

Wat hierbij ook een rol speelt, is dat er nog weinig zicht is op deze doelgroep omdat het risicovolle gedrag niet altijd op eenzelfde manier wordt omschreven. De medewerker van reclassering stelt daarover dat "als wij het hebben over hoogveiligheidsrisico-cliënten, dan gaat het met name over cliënten die een risico vormen voor onze medewerkers en dat zijn niet altijd dezelfde cliënten als waar jullie de focus op hebben in dit onderzoek". Ten aanzien van onze onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden legt deze respondent van de reclassering ook een verband met enerzijds de bereidheid tot gedragsverandering en re-integratie en de gerichtheid vanuit de overheid op controle anderzijds.

> *"Ik durf niet te zeggen hoe groot die groep is bij ons in de begeleiding. Omdat ik me afvraag of wij daar wel heel veel cliënten van 'binnen krijgen'. En omdat wij natuurlijk ook kijken naar de mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie en daar ook juist op willen inzetten, maar we ook advies geven of er in ieder geval naar onze mening interventies helpend kunnen zijn om daar echt grip op te krijgen. En ja, dan zit je veel meer in de controlekant. Wat natuurlijk wel kan met een enkelband." – Medewerker reclassering*

Dit raakt een belangrijk punt, te weten welke invulling aan de VI-verlening wordt gegeven. Door de wetgever is in toenemende mate bij het vormgeven van de VI-regeling stevig ingezet op de mogelijkheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde.[231] Juist met die bijzondere voorwaarden kan de periode van VI worden benut voor een gecontroleerde terugkeer in de samenleving met verlaging van het recidiverisico. Een niet-limitatieve opsomming van de juridisch mogelijke bijzondere voorwaarden maakt duidelijk dat de variëteit tegenwoordig enorm is (art. 6:2:11 lid 3 Sv). Ook de aard en

231 Uit Beijerse e.a., *a.w.*

reikwijdte van die voorwaarden variëren, van een gebiedsverbod tot aan een verhuisplicht, en van deelname aan een gedragsinterventie of een ambulante (zorg)behandeling tot aan klinische behandeling met opname in een zorginstelling. In de wettelijke regeling is ook een restcategorie opgenomen in de vorm van 'overige voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende', bedoeld om maatwerk te kunnen leveren en het doel van een veilige en verantwoorde terugkeer van veroordeelde in de samenleving, dan wel tot voorkoming van recidive, te bevorderen.[232]

Het is juist deze categorie en het daarmee gecreëerde maatwerk die in aanmerking lijkt te komen om te worden ingezet ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Bijvoorbeeld de onder deze restcategorie vallende voorwaarden van het inzicht moeten geven in financiën[233] en de in de praktijk veel voorkomende voorwaarden[234] van het tonen van een open en gemotiveerde houding met betrekking tot het toezicht en het geven van openheid van zaken op verschillende leefgebieden. Die gevergde open houding blijkt in de praktijk standaard te worden opgenomen in een VI-besluit met toezicht.[235] Dat toezicht ziet dan niet alleen op het reclasseringstoezicht dat van rechtswege als algemene voorwaarde geldt ingeval er bijzondere voorwaarden worden verbonden aan de VI (art. 6:2:101 lid 2, onder b, Sv), maar ook op een afzonderlijk als bijzondere voorwaarde gestelde meldplicht. Die meldplicht dient ertoe om de andere bijzondere voorwaarden te kunnen controleren en om zicht te houden op de leefgebieden van de veroordeelde. In de combinatie met het stellen van een bijzondere voorwaarde uit de restcategorie zoals de genoemde open, gemotiveerde en meewerkende houding, wordt hierover in de praktijk wel gesproken van een 'vinger aan de pols-contact'.[236] Die controle kan los hiervan nog worden verstevigd doordat aan een bijzondere voorwaarde ook elektronisch toezicht kan worden verbonden (art. 6:2:11 lid 4 Sv), zoals de medewerker van de reclassering in het bovengenoemde citaat al verwoordde. Duidelijk is al met al dat het in de praktijk maatwerk zal betreffen welke concrete invulling – inhoudsvol en/of control – er bij een hoogrisico-gedetineerde aan zijn VI zal worden gegeven. Daartoe is uiteraard wel noodzakelijk dat hem ook daadwerkelijk VI wordt verleend.

In de expertmeetings wordt daarover benadrukt dat het ook aan de voorkant al een complex vraagstuk is, als een besluit moet worden genomen over of iemand – en dan met name een (oud)hoogrisico-gedetineerde – wel of niet in aanmerking komt voor VI. De criteria daartoe zien onder meer op de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving, alsook de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen (art. 6:2:10 lid 3 Sv). De reclasseringsmedewerker die adviseert over VI-verlening en daartoe een adviesrapport opmaakt, bezoekt de gedetineerde (in beginsel eenmalig) en maakt een risicoanalyse met het instrument RISC. Daarover nader in paragraaf 2.5. Wat betreft het criterium van het individuele gedrag en de getoonde 'geschiktheid' tot re-integratie, merkt een ter zake deskundige wetenschapper daarover in een van de expertmeetings het volgende op.

> *"Daarbij wordt natuurlijk ook gekeken naar, is iemand bereid of lijkt iemand bereid om mee te gaan werken aan de voorwaarden, et cetera. Maar ik kan mij voorstellen dat juist bij deze groep dat soms ook best heel moeilijk is in te schatten. Omdat mensen wellicht in gesprek nou ja, heel voorkomend zijn en zeggen dat ze het allemaal wel gaan doen. Maar gaan ze het ook echt doen? Dat is best een complex vraagstuk." – Wetenschapper*

Hoe dan ook speelt de bereidheid van de veroordeelde tot naleving van de bijzondere voorwaarden een wezenlijke rol in de afweging om VI te verlenen. Uit de OM-Aanwijzing volgt in dit verband dat als de veroordeelde bij voorbaat niet bereid is de algemene of bijzondere voorwaarden na te leven, dit een contra-indicatie vormt voor de verlening. Dat geldt overigens ook indien de veroordeelde niet meewerkt aan een diagnose of rapportage en de aan mogelijke VI-verlening verbonden risico's (met name het recidiverisico) niet op andere wijze kunnen worden vastgesteld.

Door de respondenten wordt hier het spanningsveld benoemd, dat je voor een goede inschatting van die bereidheid tot niet alleen de naleving van de gestelde voorwaarden, maar ook tot werkelijke gedragsverandering, de betreffende persoon nu juist eerst in beeld moet en wilt hebben. Maar dat dat dus vaak ontbreekt omdat die gedetineerde al in het voortraject naar de beslissing over VI-verlening 'afhaakt' of 'buiten beeld blijft' omdat het re-integra-

232 OM-Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, 2021A001, i.w.tr. op 1 juli 2021, *Stcrt.* 2021, 33409.
233 Deze mogelijkheid wordt genoemd in de OM-Aanwijzing.
234 P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024.
235 P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *a.w.* 2024.
236 P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *a.w.* 2024, p. 113.

tieproces in de PI (al dan niet door de preventieve beveiligingsregimes) stokt of zelfs niet van de grond komt.

> *"Als je iemand niet in beeld hebt, kun je ook niet kijken of er op een gegeven moment gedragsverandering mogelijk is hè, en of iemand daarvoor open gaat staan. Dus je moet mensen ook wel in een begeleiding hebben om te kijken van ja, waar zit de motivatie voor gedragsverandering? Want die is veranderlijk en die is er niet vanaf dag één, maar die kan misschien wel ontstaan op het moment dat je natuurlijk in gesprek bent en blijft, wat tegelijkertijd in de huidige detentievormgeving voor deze doelgroep een punt is." – Medewerker reclassering*

Deze gedachte van een veranderlijk en individueel proces van bereidheid tot gedragsverandering, wordt breed gedeeld. Respondenten geven aan dat ze er als professionals vanuit gaan dat iemand kan veranderen gedurende zo een traject, dus als de bereidheid daartoe er in eerste instantie nog niet is, dat die nog kan groeien. In dat kader wordt aangegeven dat de fase tijdens detentie als een tekortkoming van ons systeem wordt gezien.

> *"Daarin zijn echt wel stappen gezet de laatste jaren die heel positief zijn. De reclassering is weer veel meer gaan doen in de gevangenissen. Maar als je kijkt naar wat daar mogelijk is qua capaciteit is dat ook heel erg beperkt. En eigenlijk zou ik denken, zeker bij deze risicovolle groep zou je veel eerder al in de PI een start moeten maken, zodat je op het moment dat iemand naar buiten gaat, misschien al een aantal dingen in gang hebt kunnen zetten. En daarmee ook, nou ja, dat je de beperkte ruimte van veelal toch maar twee jaar die een VI duurt, daarmee ook een beetje oprekt. Ik denk als je winst zou willen behalen zou ik hem daar zoeken en tegelijkertijd zie ik ook hoe ontzettend moeilijk het is om daar verandering te realiseren." – Wetenschapper*

Door de strafadvocaat wordt het beeld van een bij deze doelgroep bestaand gebrek aan bereidheid tot een op gedragsverandering en re-integratie gerichte en met controle omgeven interventie, genuanceerd.

> *"Mijn ervaring is gebaseerd op contact met gedetineerden die de GVM-status hoog hebben omdat zij voor drugshandel en lidmaatschap van criminele organisatie lange straffen ondergaan van 10 tot 15 jaar. In de meeste gevallen zijn ze niet voor geweldsfeiten veroordeeld. Dit zijn tamelijk intelligente mannen. (…) Of ze nu toezichtmaatregelen hebben of niet: ik zie vaak bereidheid om aan re-integratieinterventies mee te werken. Zij willen graag in aanmerking komen voor VI en zouden ook geen moeite hebben met toezicht door de reclassering. Een GVM-maatregel is niet opgelegd maar zou niet op verzet stuiten, schat ik zo in. In het algemeen verzetten mijn cliënten zich alleen tegen VI-voorwaarden als die een klinische opname behelzen (omdat dat net als detentie vrijheidsbeneming is)." – Advocaat*

### De GVM na afloop van de gevangenisstraf: enkel controle of ook (bereidheid tot) gedragsverandering?

Het is mogelijk wat verwarrend in de terminologie, maar met de door de advocaat laatstgenoemde GVM-maatregel wordt niet gedoeld op de maatregelen die aan een gedetineerden kunnen worden opgelegd ingeval hij op de GVM-lijst is geplaatst, maar op de sanctie die op grond van art. 38z Sr door de rechter kan worden opgelegd aan bijvoorbeeld een ernstige geweldsdelinquent. De wetgever heeft de oplegging van de GVM enkel gebonden aan het open gevaarscriterium dat dit noodzakelijk dient te zijn voor de bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen (art. 38z lid 1 Sr). Een preventieve maatregel dus, welke aard nog wordt versterkt door de voor de GVM zo kenmerkende vormgeving dat de tenuitvoerlegging ervan een tweede rechterlijke beoordeling vergt. De GVM dient namelijk altijd in combinatie met een gevangenisstraf en/of een tbs-maatregel te worden opgelegd, zo volgt uit art. 38z Sr. Na afloop en dus beëindiging van die ondergane gevangenisstraf en/of tbs-maatregel komt vervolgens de vraag aan de orde of (voortzetting van) een nader toezichtskader voor de veroordeelde is aangewezen, welke vraag in eerste instantie door het OM moet worden beoordeeld en bij een 'positieve' beantwoording vervolgens door de rechter (art. 6:6:23a Sv). Die rechter dient niet op basis van het indexdelict, maar nu juist op basis van actuele informatie en (risico-) inschatting te beoordelen of tenuitvoerlegging van de (vele jaren geleden opgelegde) GVM noodzakelijk is. De criteria daarvoor zijn dat er 'ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan opleggen', of dat 'dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen' (art. 6:6:23b lid 1 Sv). Ook hierin komt dat preventieve beveiligingskarakter van de GVM naar voren, nu deze criteria duidelijk in de sleutel staan van de (recidive)dreiging die van de veroordeelde uitgaat. Een en ander dient als gezegd op grond van actuele omstandigheden te worden bepaald, waartoe procedureel een recent opgemaakt, met redenen omkleed

reclasseringsadvies volstaat (art. 6:6:23a lid 3, eerste volzin, Sv).

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat de GVM in 2018 is ingevoerd in het wettelijk sanctiestelsel om een als zodanig ervaren leemte op te vullen. Een leemte in de mogelijkheden binnen ons sanctiestelsel om een veroordeelde aan het einde van een periode van detentie, of een andere vorm van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking via het tbs-stelsel, te binden aan toezicht en voorwaarden teneinde de risico's op onveiligheid of recidive tijdens de re-integratie te voorkomen. Waar de VI in dat verband een executiemodaliteit betreft, als onderdeel van de gevangenisstraf, is de GVM een afzonderlijke sanctie en heel uitdrukkelijk vormgegeven als een preventieve beveiligingsmaatregel. De invulling van beide toezichttrajecten, die ook beiden zien op de fase *tijdens* de re-integratie, kan echter gelijk zijn, nu de voorwaarden die hieraan kunnen worden verbonden volgens de wettelijke regelingen identiek zijn (vgl art. 6:2:11 Sv voor de VI en art. 6:6:23b Sv voor de GVM).

Hoewel de wetgever met de GVM niet uitdrukkelijk het oog had op de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden – de GVM ziet op de algemene categorie van ernstige geweldsdelinquenten, alsook heel specifiek op de zedendelinquenten en in 2023 heel specifiek aangevuld met daders van terroristische misdrijven[237] – kan de GVM wel degelijk ook aan hen worden opgelegd; mits ze worden veroordeeld voor een ernstig geweldsmisdrijf en daarmee aan het GVM-kader voldoen. Het zou dan kunnen fungeren als mogelijke achtervang om een (oud)hoogrisico-gedetineerde na afloop van zijn detentie onder toezicht te stellen met passende en voor de (recidive)risico's noodzakelijk geachte gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden. Die achtervangfunctie wordt in de expertmeetings vooral benoemd voor die gevallen dat geen VI-toezichtskader plaatsvindt, omdat de gedetineerde geen VI verleend krijgt, al dan niet doelbewust door hemzelf op aangestuurd. Aangezien de bij veroordeling opgelegde GVM als gezegd pas werkelijk in beeld komt op het moment dat de veroordeelde zijn eveneens opgelegde gevangenisstraf heeft uitgezeten, tot minstens de datum waarop de gedetineerde voor VI in aanmerking komt, komt deze achtervangfunctie voor de huidige doelgroep van hoogrisico-gedetineerden momenteel nog niet in beeld.

Zoals eveneens in paragraaf 2.2 is geduid, werd in de expertmeetings de verwachting uitgesproken dat dit voor de toekomst wel zou kunnen gaan gelden. Met name als blijkt dat de verdachten die nu door DJI tot de onderzoeksdoelgroep worden gerekend, in de komende jaren onherroepelijk worden veroordeeld voor een ernstig geweldsmisdrijf en de rechter besluit tot de combinatie van een (langdurige) gevangenisstraf en de GVM. Dat betreft dan wel naar verwachting verre toekomst, omdat die gevangenisstraf als gezegd eerst dient te worden uitgezeten en het altijd ook nog aan de tenuitvoerleggingsrechter zal zijn om te bepalen of de tenuitvoerlegging van de GVM op grond van het (recidive)risico noodzakelijk is. De tijd zal moeten uitwijzen of rechters hiertoe overgaan voor de categorie geharde veroordeelden voor georganiseerde geweldsdadige criminaliteit. Als dat het geval is, is het vervolgens net als bij de VI, de vraag in hoeverre er bij de invulling van de GVM zal worden ingezet op hoofdzakelijk toezicht en controle op de betrokkene, of ook op gedragsverandering om een meer bestendige reductie van het recidiverisico te bevorderen, zoals uit onderzoek naar voren komt.

#### 2.4.2.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving

De oude VI-regeling kwam in een evaluatieonderzoek naar voren als effectief middel ter gedragsbeïnvloeding en voorkoming van recidive.[238] De uitkomsten van evaluatieonderzoek naar de nieuwe VI-regeling moeten, als onderdeel van de bredere wetsevaluatie van de Wet straffen en beschermen, nog verschijnen, dus de effectiviteit daarvan is vooralsnog afwachten. Dat geldt ook in overkoepelende zin voor de wetsevaluatie van de Wet Langdurig toezicht, waaronder de GVM, hoewel er wel tussentijdse bevindingen zijn uit de WODC-monitoring van onder meer het aantal opleggingen en kenmerken van de GVM sinds invoering.[239] Los van de nog te verschijnen evaluaties is het bovendien afwachten in hoeverre de bevindingen kunnen worden uitgesplitst naar categorieën veroordeelden, waaronder dus hier van belang de categorie hoogrisico-gedetineerden. Tot nu toe wordt dat ook in recidivestudies niet gedaan.

Meer in het algemeen zijn er wel studies verschenen naar de werkzaamheid van interventies en toezichtprogramma's in en na detentie. Hieruit komt naar voren dat er vooral evidentie bestaat voor de effectiviteit van toezichtprogramma's die bestaan uit een combinatie van controle

237 *Stb.* 2022, 345, i.w.tr. op 1 januari 2023. Zie nader over de GVM-doelgroep onder meer M.H. Nagtegaal & T. van den Broek, *De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2021. Aantal en kenmerken* (Cahier 2023-15), Den Haag: WODC 2023 en S. Struijk, 'Risicovolle GVM-toepassing', *Sancties* 2023/19, p. 61-65.

238 Uit Beijerse e.a., *a.w.*

239 Bijvoorbeeld Nagtegaal en Van den Broek, *a.w.* 2023 en Van den Broek, Van 't Klooster en Nagtegaal, *a.w.* 2024.

met begeleiding, behandeling of sociale steun.[240] Een ander onderzoek toont aan dat toezichtprogramma's die nog verandering – en dus recidivevermindering en uiteindelijk kostenreductie voor de samenleving – willen bewerkstelligen, minder gericht moeten zijn op risico's en meer op *realization of meaningful lives*.[241] Dit wordt ook uitgedragen door de RSJ, die in haar advies uit 2017 benadrukte dat resocialisatie en re-integratie elkaar wederzijds versterkende processen zijn, die deels binnen het (gedwongen) kader van het (straf)recht, en deels daarbuiten kunnen plaatsvinden.[242]

Het is precies deze uitdaging waar OM en reclassering – de directe ketenpartners voor de tenuitvoerlegging van de toezichttrajecten van VI en GVM – voor staan. Eerder in dit hoofdstuk is al ingegaan op het spanningsveld tussen re-integratie, resocialisatie en bijbehorende vrijheid van de veroordeelde enerzijds en maatschappijveiligheid en risico's ondervangen anderzijds. De neiging is dan vaak om die belangen aan elkaar te verbinden waarbij de laatstgenoemde belangen uitmonden in de inzet van een controlemiddel als een meldplicht of toezicht en/of een enkelband, om daarmee de effectiviteit van een interventie te kunnen borgen of monitoren. In de expertmeetings is veel gesproken over deze spanning en de uitwerking in de praktijk. Hiervoor bestaat geen model of blauwdruk, zo geven respondenten aan. Het betreft – zoals breder bij de aanpak van hoogrisico-gedetineerden – maatwerk, waarbij voor elke veroordeelde op eigen merites en risico-inschatting een individuele afweging wordt gemaakt. Los daarvan wordt er in meer algemene zin in de expertmeetings voor gewaarschuwd dat er veel waarde lijkt te worden gehecht aan controle als een middel, terwijl daarmee niet 100% veiligheid wordt geborgd en evenmin alle aan deze doelgroep verbonden (recidive)risico's gaat ondervangen.

> *"Want die hebben mensen als ze willen bij wijze van spreken ook zo doorgeknipt hè? Dus het idee dat dat zeg maar grote invloed kan hebben op de veiligheid of op de risico's die er zijn, nou ik heb het beeld dat dat soms wel eens zo wordt gezien. Terwijl ik denk, ja, we moeten uitkijken dat dat niet een soort van schijnveiligheid wordt, zo van als iemand maar aan de band is en dan komt het wel goed, want we hebben hem in beeld. Ja, dat is voor een deel waar, maar voor een heel groot gedeelte staan wij niet 24 uur naast iemand om te kijken wat die aan het doen is. Zeker niet met voortgezet crimineel handelen, want dat kan vanuit huis. Dat kan online dus dat daar biedt een enkelband geen enkele controle." – Medewerker reclassering*

Door andere respondenten is in de georganiseerde expertmeetings nog gewezen op een mogelijk nuttige vergelijking met de praktijk van en verschenen (effect)evaluatiestudies naar de specifieke gedragsveranderings- en re-integratie interventies voor gedetineerden veroordeeld voor een terrorismemisdrijf. Die worden net als de onderzoeksdoelgroep beleidsmatig gerekend tot 'hoogrisico-gedetineerden', met ook net als bij de onderzoeksdoelgroep een combinatie van groepskenmerken en individuele kenmerken. Over deze voor terrorisme veroordeelde gedetineerden, ofwel de TA-doelgroep van gedetineerden, bestaat veel onderzoek; ook bijvoorbeeld een recente *mixed-method* analyse van de levensloop en criminele carrière na de vrijlating van deze gedetineerden.[243] Overigens kwam uit dat exploratieve onderzoek naar voren dat het met betrekking tot re-integratie nog onduidelijk is 'of en zo ja in hoeverre deze specifieke justitiabelen er (uiteindelijk) in slagen om de 'basisvoorwaarden voor re-integratie' op orde te krijgen'.

#### 2.4.2.3 Juridische (en ethische) grenzen

In de literatuur is zowel de gewijzigde VI-regeling alsook de nieuwe sanctie van de GVM fors bekritiseerd vanwege de noodzaak en de legitimiteit ervan. Daarover is in paragraaf 2.2 al het nodige gezegd, evenals over de juridische grenzen die van toepassing zijn op de oplegging en vooral tenuitvoerlegging van de GVM, in het licht van art. 5 EVRM en art. 2 Vierde Protocol bij het EVRM. Dat wordt hier niet herhaald. In aanvulling daarop wordt hier kort stilgestaan bij de nog niet besproken onderdelen van de rechtspositie van een veroordeelde aan wie (geen) VI is verleend, respectievelijk aan wie de GVM is opgelegd.

##### Rechtspositie en rechtsbescherming ad VI

Het OM is (tegenwoordig) bevoegd te beslissen over het verlenen en herroepen van de VI, alsook over het stellen,

240 R.P. van der Horst, H.J.M. Schönberger & C.H. de Kogel, *Toezicht op zedendelinquenten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht*, Den Haag: WODC 2012. Onbekend is echter nog hoe effectief het toezicht is als dit vele jaren duurt. Bovendien is van belang te benadrukken dat dit onderzoek dus enkel zag op zedendelinquenten.

241 B. Weaver, 'Control or change? Developing dialogues between desistance research and public protection practices', *Probation Journal* 2014, p. 8-26.

242 RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, advies van 13 juli 2017.

243 E. Rodermond, R. Zalmé & E. Zuiderveld, *Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA. Een mixed-method analyse van de levensloop en criminele carrière na de vrijlating*, Amsterdam: NSCR 2021.

wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden (art. 6:2:12 Sv). Deze beslissingen dienen met redenen te zijn omkleed, na advisering door de directeur van de PI waar de veroordeelde verblijft en de reclassering, en aan de veroordeelde bekend te worden gemaakt (art. 6:2:12 en 6:2:13 Sv). Het OM kan de beslissing over de verlening ook uitstellen voor ten hoogste zes maanden en dient dan ook daarvan de veroordeelde op de hoogte te stellen (art. 6:2:13 lid 1 Sv). Indien geen VI wordt verleend, kan de veroordeelde ten minste zes maanden na die beslissing, eenmaal verzoeken om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld (art. 6:2:13 lid 2 Sv). Indien wel VI is verleend, bestaat gedurende de VI-periode de wettelijke mogelijkheid tot (geheel of gedeeltelijke) herroeping daarvan (art. 6:2:13a Sv). Tegen al deze beslissingen tot niet-verlening, of het uitstellen van verlening, of tot herroeping van de VI staat voor de veroordeelde de gang naar de rechter open, door het indienen van een met redenen omkleed bezwaarschrift bij de rechtbank (art. 6:6:8 Sv). Tegen de aan de VI verbonden voorwaarden staat geen bezwaar open. Wel kan de veroordeelde daarover een kort geding starten bij de civiele voorzieningenrechter. Voor de toetsing en begrenzing van de bijzondere voorwaarden, die in karakter, intensiteit en geldingsduur nogal kunnen verschillen, is in de literatuur op basis van wet, rechtspraak, (internationale) grondrechten en rechtsbeginselen een normatief kader ontwikkeld dat heel kort gezegd neerkomt op de bepaaldheid, legitimiteit en proportionaliteit van een gestelde voorwaarde.[244]

In grote mate is de uitvoering van al deze taken binnen het OM centraal belegd bij de in paragraaf 2.2 genoemde CVv.i. Hier vindt wekelijks een screening plaats van de nieuw ingekomen zaken, met als relevantie voor onze onderzoeksdoelgroep dat hierbij een onderverdeling wordt gemaakt naar onder meer spoedzaken, gevoelige zaken, of 'specifieke' zaken waaronder *Outlaw Motorcycle Gang*-zaken, terrorismezaken en zaken die zien op georganiseerde misdaad en de grotere strafprocessen.[245] De CVv.i. staat verder in nauw contact met de ketenpartners, waaronder vooral DJI, het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de drie reclasseringsinstellingen (3RO). Het is de reclassering die vrijwel volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering van toezicht als er VI met bijzondere voorwaarden wordt verleend. Daarbij heeft de reclassering een zekere mate van discretionaire bevoegdheid, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de naleving van voorwaarden en de afweging of en zo ja, welke consequenties daaraan moeten worden verbonden. Een expliciete wettelijke grondslag om beslissingen ter uitvoering, wijziging of opheffing van bijzondere voorwaarden over te laten aan de reclassering, ontbreekt echter. Ook een algemene maatstaf welke beslissingen nu wel of niet kunnen worden genomen door de reclassering ontbreekt.[246]

## Rechtspositie en rechtsbescherming ad GVM

Ook bij de GVM heeft het OM een bepalende rol. Het is weliswaar de rechter die beslist over de tenuitvoerlegging van deze maatregel (art. 6:6:23b Sv), maar daarvoor is vereist en dus eerst nodig dat het OM daartoe een vordering indient bij de rechter (art. 6:6:23a lid 1 Sv). De termijn hiervoor is uiterlijk dertig dagen voor ommekomst (ingeval de GVM in combinatie met een gevangenisstraf is opgelegd) van de VI-termijn, dan wel dertig dagen voordat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf wordt beëindigd (art. 6:6:23a lid 2 Sv). In een later ingediende vordering kan het OM alsnog ontvankelijk zijn, indien het aannemelijk maakt dat zich pas nadien de noodzakelijkheid van de tenuitvoerleggingsgrond van het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen heeft voorgedaan. Als gezegd is ter voorlichting van de rechter een recent opgemaakt, met redenen omkleed en ondertekend advies nodig van een reclasseringsinstelling. Indien de rechter meent dat de tenuitvoerlegging van de GVM noodzakelijk is op één van de twee tenuitvoerleggingsgronden, gelast hij de tenuitvoerlegging voor een periode van twee, drie, vier of vijf jaren, aan te vangen op de dag zelf (art. 6:6:23b lid 5 Sv). Die termijn kan door de rechter nadien telkens – wederom op vordering van het OM en wederom na beoordeling van de beide tenuitvoerleggingsgronden – worden gelast voor een periode van ook twee, drie, vier of vijf jaren (art. 6:6:23c Sv). Om te borgen dat de tenuitvoerlegging op actuele informatie en risico-inschatting blijft rusten, is wettelijk geregeld dat zowel de GVM als de daarbij gestelde voorwaarden door de rechter ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het OM kunnen worden gewijzigd of opgeheven (art. 6:6:23d Sv). Tot slot van de rechtspositie is van belang dat de veroordeelde, evenals het OM, beroep kan instellen bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden tegen de beslissingen over de tenuitvoerlegging, de verlenging van de termijn en de opheffing of wijziging van de maatregel of de voorwaarden daarbij (art. 6:6:23f Sv).

244 P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *a.w.* 2024, hoofdstuk 3.
245 Zo blijkt uit P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *a.w.* 2024, hoofdstuk 4.
246 Zie P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *a.w.* 2024, p. 50, alsook P.C. Vegter, 'Normering van reclasseringstoezicht?', *Sancties* 2022/89.

Op het oog is de rechtspositie van een GVM-veroordeelde al met al wel in orde en die tweede rechterlijke procedure tot het bepalen van de noodzaak van tenuitvoerlegging van deze maatregel is nu juist ook ingevoerd om te voldoen aan de grondrechten volgend uit het EVRM, zoals in paragraaf 2.2 is belicht. Hoewel dit het weliswaar inderdaad voorzienbaarder maakt voor de veroordeelde, blijven er toch nog vragen van belang voor de toekomst, wanneer zich daadwerkelijk en in grotere aantallen dan nu nog het geval is, tenuitvoerleggingsbeslissingen gaan voordoen en wellicht ook ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden.

#### 2.4.2.4 Overige voor- en nadelen; uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen

Allereerst is van belang een knelpunt te benoemen dat zich mogelijk op korte termijn al in de praktijk zal laten gevoelen. Dit betreft de situatie dat de problematiek en recidivegevaarlijkheid van een hoogrisico-gedetineerde zich pas gedurende de detentie openbaart, omdat de gedetineerde ook dan pas als zodanig wordt aangemerkt door veranderende omstandigheden in diens gedrag (VCHD) of diens positie in een crimineel samenwerkingsverband. Ingeval die gedetineerde is veroordeeld voor een ernstig geweldsmisdrijf, zou de wens kunnen bestaan ad hoc nog het toezichtkader van de GVM-maatregel in te roepen. Hier bestaat echter geen oplossingsrichting voor, in die zin dat uit de juridische begrenzing volgt dat de GVM al bij onherroepelijke veroordeling voor het indexdelict moet zijn opgelegd door de strafopleggende rechter. Dat kan dus niet gedurende de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf alsnog en zonder dat dat voorzienbaar was voor de veroordeelde, worden bepaald.

Een andere wezenlijke vraag voor de toekomst – los van de al benoemde uitvoeringsproblemen en knelpunten rondom de begeleidbaarheid en behandelingsbereidheid van de hoogrisico-gedetineerden en de veiligheidsrisico's die mogelijk nog steeds tijdens de re-integratie om hen heen hangen – betreft bijvoorbeeld het bepalen van de meerwaarde van (tenuitvoerlegging van) de GVM. Dit speelt zeker in de gevallen waarin zou worden geopteerd voor de optie om na een VI-traject aansluitend nog vanuit preventief oogpunt het toezichtkader van de GVM in te zetten, terwijl voor deze doelgroep op eenzelfde preventieve gevaarsinschatting ook kan worden beslist om de VI-proeftijd voor zolang als nodig is, te verlengen (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Nog afgezien van de te beantwoorden juridisch-normatieve vraag voor de rechters tot hoe ver ze in het kader van die VI bereid zijn om op de grondslag van recidivegevaarlijkheid de band met het indexdelict en de oorspronkelijke veroordeling op te rekken, geldt de vraag naar een meerwaarde van aansluitend nog de GVM des temeer nu beide juridische kaders als gezegd inhoudelijk vrijwel identieke voorwaarden kennen. Het verschil zou dan kunnen liggen in de verhouding tussen de 'stok achter de deur' bij beide toezichttrajecten, die bij de VI afhankelijk is van het bij verlenging geldende strafrestant en de maximale duur van de vervangende hechtenis bij GVM. Mogelijk komt die meerwaarde in het geheel te vervallen als er een stevig op zorg, behandeling en controle gericht toezichtkader binnen de VI heeft plaatsgevonden. Als namelijk daardoor de rechter tot het oordeel komt dat het recidivegevaar voldoende is ingedamd om de persoon onvoorwaardelijk te laten terugkeren in de samenleving, zou dat toch haaks staan op een navolgende beoordeling of datzelfde gevaar nog in zodanig actuele mate aanwezig is dat het aanvullende GVM-kader noodzakelijk is.

Ook langs die lijn is het dus zaak, zoals in de expertmeetings ook werd bevestigd, dat blijvend moet worden geïnvesteerd in een passende en zoveel als mogelijk inhoudsvolle invulling van de toezichttrajecten tijdens de re-integratie. Daar wordt volgens de respondenten heil van verwacht en daar ligt volgens hen ook nog winst te behalen. Om daarentegen nu over te gaan tot het (nadenken over het) invoeren van een aanvullende vorm van preventieve detentie voelt onnodig en onzinnig. Of, zoals een wetenschapper het verwoordde:

> *"Dat is voor mij een beetje. Ja, het paard achter de wagen spannen eigenlijk." – Wetenschapper*

## 2.5 Risicotaxatie-instrumentarium

### 2.5.1 Toereikendheid voor deze doelgroep

#### Ontwikkeling risicotaxatie-instrumentarium

Zowel in de door ons, als een door het ministerie georganiseerde, expertmeeting wordt het huidig instrumentarium om risico's in te schatten voor de onderzoeksdoelgroep van het onderzoek unaniem als ontoereikend beschouwd. Dat komt vooral doordat er in Nederland geen risicotaxatie-instrument voor deze doelgroep bekend is en bestaande instrumenten, zoals die hieronder ook de revue zullen passeren, niet geschikt worden geacht, onder andere ook omdat die niet het risico op VCHD of ontvluchting (kunnen) inschatten.

Het in Nederland toegepaste risicotaxatie-instrumentarium is vooral opgekomen en ontwikkeld binnen de foren-

sische psychiatrie, in het bijzonder de tbs, vervolgens ook in het reclasseringswezen. Toen men erachter kwam dat het ongestructureerd klinisch oordeel niet tot betere inschattingen van risico leidde dan op grond van toeval verwacht zou mogen worden, is meegelift op een Noord-Amerikaanse ontwikkeling die eind jaren tachtig.[247] In de basis zijn (kwantitatieve) risicotaxatie-instrumenten ontwikkeld op basis van factoren die statistisch samenhangen – dat wil zeggen dat het in de basis gaat om correlaties op het niveau van populaties – met recidive. Deze factoren (een begrip dat overigens een zekere causale ambiguïteit introduceert) zijn veelal ontleend aan theoretische overwegingen en een empirische *knowledge base* die met name bestaat uit reviews van onderzoeken naar grote groepen, maar – bij gebrek aan dergelijke data of onderzoeken – ook wel de professionele praktijk.[248]

Bij actuariële instrumenten geldt (in de regel) dat de somscore op het instrument bepalend is voor de kwantitatieve inschatting van de kans op bijvoorbeeld herhaalcriminaliteit of gevaar. Dat betekent dat verschillende indicatoren waarvan we weten dat ze op het niveau van populaties samenhangen met zoiets als recidive bij elkaar op worden geteld (zelfs als ze op allerlei manieren ook onderling met elkaar samenhangen) om tot een individuele risico-inschatting te komen. Dat maakt echter ook dat dergelijke instrumenten individualisering of maatwerk ontberen. Het is immers de vraag welke betekenis geaggregeerde patronen in data hebben op het niveau van individuele situaties. Risicotaxatie-instrumenten kunnen bijvoorbeeld de richting van een verband maar op een manier modelleren, terwijl de aan- of afwezigheid van een bepaald kenmerk voor verschillende individuen in uiteenlopende contexten andere invloeden kunnen hebben. Het maken van foutieve inschattingen op grond hiervan wordt in de literatuur aangeduid met het begrip *actuarial* of *ecological fallacy.*[249]

Mede vanwege dit zogenaamde 'G2i' (*group to individual*) probleem[250] – wat zegt zo'n score van een instrument op basis van groepsdata nu over het individu – is het gestructureerd professioneel (of klinisch) oordeel ontwikkeld, waarin de *professional* de scores op het instrument meeneemt in een op de persoon van de beoordeelde toegespitste risico-inschatting. Deze manier van gevaarsinschatting heeft de meeste ingang gevonden in de Nederlandse forensische psychiatrie. Naast de vertaling van de Canadese HCR-20 is in de jaren negentig van de vorige eeuw specifiek voor de tbs onder impuls van de overheid door het veld de HKT-30 ontwikkeld. Nieuwe versies van beide instrumenten zijn nog steeds dominant in het forensische zorgveld.[251]

Het gestructureerd professioneel oordeel blijkt, zeker bij geweldsdelicten, ook beter te voorspellen dan meer actuariële instrumenten.[252] Bovendien bevatten deze instrumenten naast historische of statische, dus veranderbare, factoren, ook meer dynamische factoren, factoren die veranderbaar zijn en dus via interventies kunnen worden geadresseerd. Het gaat dan om klinische factoren die gekoppeld zijn aan huidig gedrag op de afdeling en factoren die meer het management van het risico in de toekomst betreffen Hoewel het probleem van de *actuarial fallacy* ook van toepassing op instrumenten die dynamische factoren meewegen, zijn zulke instrumenten logischerwijs aantrekkelijker voor de praktijk van risico-management, interventies en behandeling. Lange tijd kon onderzoek niet aantonen dat dynamische factoren ook voorspellend zijn voor recidive, maar daar is met de verbetering van het instrumentarium en onderzoek wel verandering in gekomen.[253] Een belangrijke ontwikkeling die hierbij aansluit is de ontwikkeling van instrumentarium die beschermende factoren inschatten, met een meer posi-

247 Vgl. C. de Ruiter, 'Voor verbetering vatbaar (oratie Amsterdam UvA)', *De Psycholoog* 2000, p. 423-428. Deze paragraaf is deels gebaseerd op de beschreven ontwikkeling in M.J.F. van der Wolf & M. de Vries Robbé, 'Contemplations and discussions on the quality of forensic assessment in sentencing: Puzzling pieces for decision makers', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, Series: International perspectives on forensic mental health, New York: Routledge 2022, p. 6-33.

248 R.K. Otto & K. S. Douglas (red.), *Handbook of Violence Risk Assessment Tools*, Milton Park: Routledge 2011.

249 D.W.M. Fitzgibbon, 'Risk analysis and the new practitioner: Myth or reality?', *Punishment & Society* (1) 2007, afl. 9, p. 87-97.

250 Vgl. L. David, J.M. Faigman & Ch. Slobogin, 'Group to Individual (G2i) Inference in Scientific Expert Testimony', *The University of Chicago Law Review* 81(2) 2014, p. 417-480.

251 K.S. Douglas e.a., *'Risicotaxatie van geweld. Historical, Clinical Risk Management-20V3*, Utrecht: Van der Hoevenkliniek 2013 (*Assessing risk for violence. Historical, Clinical Risk Management-20V3*, vertaald door V. de Vogel e.a.) en M. Spreen e.a., *Handleiding en Methodologische Verantwoording. HKT-R. Historische, Klinische en Toekomstige – Revisie*, Groningen: Forensisch Psychiatrisch Centrum dr. S. van Mesdag 2013. Ze worden ook voorgeschreven, bijvoorbeeld voor verlofaanvragen.

252 Vgl. V. de Vogel, M. de Vries Robbé & E. van den Broek, 'Risicotaxatie in de forensische psychiatrie: Fundamenten en praktijk', in: K. Goethals, G. Meynen & A. Popma (red.), *Leerboek forensiche psychiatrie,* Amsterdam: De tijdstroom/ Boom 2019.

253 Vgl. Douglas & Otto, *a.w.* 2021.

tieve connotatie naast risicofactoren, die juist ook bij risicomanagement bij re-integratie van belang zijn en de 'puzzel' van de risico-inschatting completeren.[254]

Ondanks dat ten aanzien van beschermende factoren ook wel de kritiek wordt geuit dat het in feite een soort omgekeerde risicofactoren zijn,[255] blijkt uit onderzoek dat de combinatie van risico- en beschermende factoren beter voorspelt voor recidive.[256] Daarnaast is 'zelfrapportage' een steeds belangrijkere bron van informatie voor risicotaxatie,[257] al is de vraag in hoeverre dat ook voor de doelgroep van dit onderzoek geldt. Overigens blijft er ondanks het gebruik van dit soort instrumentarium nog genoeg onzekerheid over: van vijftig procent goede gevaarsinschattingen zijn we tot ongeveer zeventig tot tachtig procent gekomen. Over het algemeen wordt echter als grotere winst van de ontwikkeling beschouwd dat de risico-inschatting gestructureerd plaatsvindt en in ieder geval mede gefundeerd wordt op wetenschappelijke inzichten.

Er zijn ondertussen heel veel instrumenten bijgekomen, die hier niet allemaal genoemd hoeven te worden. Daarbij wordt er steeds meer gedifferentieerd naar termijn, van meer acuut naar meer langere termijn en naar setting, ambulante behandelden of personen in een toezichtkader. Zo gebruikt de Nederlandse Reclassering de RISc, tot voor kort ondersteund door de OxRec.[258] Ook zijn instrumenten meer gedifferentieerd naar doelgroep, bijvoorbeeld op basis van type delinquentie (zeden, stalking, huiselijk geweld, terrorisme, etc.) of demografie (vrouwen, jeugd, etc.).[259] Hoewel psychische stoornissen in de binnen de forensische zorg gebruikte instrumenten niet alle factoren beïnvloeden, zijn dergelijke factoren nog minder aanwezig in instrumenten voor de meer reguliere gevangenis-setting. Mede omdat het daar om grote aantallen gedetineerden gaat en minder personeel dat zich hiermee bezighoudt, is de Risicoscreener Geweld ontwikkeld, een instrument met veel minder factoren om DJI-personeel te helpen vroegtijdig de mogelijkheid van geweld te signaleren. In geval van een hoogrisico-uitkomst zou desgewenst een risicotaxatie-instrument kunnen worden gebruikt ter verdieping.[260] Ook zijn er voor verschillende beslissingen ten aanzien van justitiabelen korte lijstjes gemaakt, zoals de SMV, een kort instrument voor het beoordelen van veiligheidsrisico's ten aanzien van een Sociaal of Medisch Verlof. Ten aanzien van terroristische misdrijven zijn er wereldwijd verschillende instrumenten ontwikkeld, waarvan in Nederland met name de VERA-2R, een gestructureerd professioneel oordeel-instrument, is ingevoerd.[261] De twee laatstgenoemde instrumenten – die qua doelgroep wellicht al dichter bij de onderzoeksdoelgroep liggen – zijn beide ontwikkeld respectievelijk doorontwikkeld vanuit het NIFP, wat wellicht al aangeeft dat gedragsmatige factoren daarin nog dominant zijn. In beide expertmeetings wordt echter aangegeven dat dit wellicht voor de onderzoeksdoelgroep anders ligt.

## De huidige risico-inschatting voor de doelgroep

Uiteraard worden er thans al beslissingen genomen op basis van risico-inschattingen ten aanzien van de doelgroep. Zo worden plaatsingen op de EBI of AIT gedaan op basis van de in paragraaf 2.3 besproken criteria. Vanuit een multidisciplinair overleg (waar ook de inrichtingspsycholoog bij is) binnen zo'n setting wordt er advies gegeven over deze plaatsing, maar de beslissing wordt uiteindelijk genomen vanuit DJI. Daarbij speelt het GRIP-rapport (zie paragraaf 2.3) een belangrijke bron, alsmede informatie van het OM (naarmate de detentie vordert wel minder).

In de expertmeeting georganiseerd door het ministerie is een inventarisatie gemaakt van eventueel relevante informatie bij de risico-inschatting. Er zijn wel enkele gedragskundige of gedragsmatige factoren genoemd zoals persoonlijkheidsonderzoek en gedrag in detentie (zowel naar personeel als anderen/familie) dat manipulatief, intimiderend of dominant is, terwijl lage intelligentie relevant is als beschermende factor. Dat de richting hiervan anders is dan bij meer reguliere doelgroepen, waarbij een hoge intelligentie als beschermend wordt beschouwd (zoals in de SAPROF), onderstreept nog maar eens het verschil. Een

254 V. de Vogel e.a., *SAPROF. Guidelines for the Assessment of Protective Factors for Violence risk,* Utrecht: Van der Hoeven Stichting 2012.

255 D.P. Farrington & R. Loeber, 'Epidemiology of juvenile violence', *Child and adolescent psychiatric clinics of North America* 9(4) 2000, p. 733-748 en K. Hannah-Moffat, 'Criminogenic needs and the transformative risk subject: Hybridizations of risk/need in penality', *Punishment & society* (1) 2005, afl. 7, p. 29-51.

256 M. de Vries Robbé & G. Williss, 'Assessment of protective factors in clinical practice', *Aggression and Violent Behavior* 2017/32, p. 55-63.

257 Vgl. Van der Wolf & De Vries Robbé, *a.w.* 2022.

258 De Recidive Inschattingsschalen (Risc) van de Reclassering. Voor de OxRec zie S.J. Fazel e.a., 'Prediction of violent reoffending in prisoners and individuals on probation: a Dutch validation study (OxRec)', *Scientific reports* 9(1) 2019, p. 1-9.

259 Zie voor een overzicht E. Blaauw & V. de Vogel, 'Risicotaxatie in het strafrecht', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2022, p. 307-334.

260 Zie M. Smeekens, *Screening for Safety. Predicting Violence Concerns among Detained Individuals in the Netherlands Using the Risk Screener Violence (RS-V)*, 2025.

261 Zie N. Duits, C. Overdulve & M. Kempes, 'Using the VERA-2R, Professional and Organisational Aspects', *Frontiers in Forensic Psychiatry* 2023.

veel groter aantal van de genoemde factoren ziet op het criminele netwerk: de activiteit en loyaliteit daarvan, de rol van de betrokkene daarbinnen, of mede-netwerkgenoten nog vrij zijn, of er geld, macht en middelen beschikbaar zijn (bijvoorbeeld om wapens te kopen), of er nog betalingen worden gedaan en of er een traject van een kroongetuige loopt. Als bron worden naast inlichtingen over het netwerk vooral ook het vonnis genoemd, waarbij niet alleen voorgeschiedenis een rol speelt, maar ook delictkenmerken als de stijl en het motief (wraak, macht of praktisch). Ten slotte wordt genoemd dat het hebben van een reëel doel na detentie van belang is, terwijl de aanwezigheid van een prosociaal netwerk beschermend kan werken.

Veel van deze informatie is ook relevant na initiële plaatsing om over voortzetting van de plaatsing of juist afschaling van beveiligingsniveau te beslissen. Daarbij doen zich echter wel een aantal problemen voor. Ten eerste dat door het strenge EBI- of AIT-regime de informatie opdroogt, waardoor informatie waarover men beschikt steeds minder actueel en betrouwbaar wordt. Dit geldt niet alleen voor het gedrag dat men in dat regime *kan* laten zien, maar ook doordat na veroordeling het politieonderzoek stopt. Ook wordt opgemerkt dat het strengere regime de gedetineerde isoleert gedetineerde, waardoor het juist (verder) afkeren van de samenleving een risico is. Om toch enige (gedrags)informatie te verkrijgen gedurende detentie wordt van belang geacht om meetbare gedragsdoelen in het D&R-plan te formuleren en die ook te blijven beoordelen, en wellicht zelfs afschaling in te zetten als middel om meer gedragsinformatie te verkrijgen en daardoor risico's beter in te kunnen schatten – al wil niet iedereen afschalen maar dan zou het ook kunnen via minder beperkingen op dezelfde afdeling.

Hierbij is echter wel opgemerkt dat de gedetineerde het eigenlijk nooit goed kan doen als zowel goed als slecht gedrag niet in diens voordeel wordt gewogen, terwijl men bij afschaling mogelijk ook het criminele netwerk juist kan uitbreiden. Toch is de consensus dat niet afschalen of oefenen met meer vrijheden uiteindelijk bij terugkeer in de samenleving risicovoller is. Ook wordt voorgesteld om het netwerk meer te betrekken, via gesprekken, bij risico-inschattingen. Ten slotte wordt geopperd om de gedetineerde zelf meer tot inspanning te verplichten, bijvoorbeeld door mee te werken aan Pro Justitia rapportage of onderzoek in het PBC – want die is er doorgaans niet geweest voor de veroordeling (zie paragraaf 2.2) of zelf met voorbeelden te komen waaruit blijkt dat hij zich niet meer bezighoudt met het crimineel netwerk. Als randvoorwaarde geldt hierbij dat medewerkers kunnen rapporteren zonder angst – wat er nu vaak wel is – en met deskundigheid ten aanzien van de doelgroep, die wellicht vraagt om rapporteren op een andere manier – verwoording van het onderbuikgevoel werd hierbij genoemd. Er kan dus meer ingezet worden op deskundigheidsbevordering van de medewerkers die moeten rapporteren over deze doelgroep en inzet op nog meer anonimiteit om angst te beperken.

In de zelf georganiseerde expertmeeting is wel aangegeven dat er weinig transparantie is over hoe een beslissing tot stand komt. In overleggen blijft veel informatie geheim, informatie van de gedragskundigen verkregen vanuit zorgcontact op basis van het beroepsgeheim of juist inlichtingen die omwille van opsporing en veiligheid (ook van medewerkers) niet worden gedeeld. Zo is door betrokkenen de uiteindelijke beslissing ook moeilijk op kwaliteit te controleren. Waar gedragskundigen gewend zijn risico's in te schatten op basis van individuele tekorten die zich gedragsmatig/psychopathologisch uiten, is het gevaar bij deze groep dus meer gegrond in het lidmaatschap en de kenmerken van de criminele organisatie, waartoe de gedetineerde zou behoren.

> *"Nou, wat ik altijd lastig vind met die afschaling op de EBI, is dat het vaak toch niet gaat op gedragsdeskundige gronden, terwijl wij daar natuurlijk voor zijn. […] De plaatsing gebeurt vaak niet op gedragsmatige factoren, maar op een GRIP-rapport, op iets wat buiten speelt, waar we maar heel erg weinig zicht op krijgen. Dus vaak blijft het allemaal een beetje onduidelijk. 'Er is een GRIP en hij is groot', dat soort vage termen worden gebruikt, maar voor mij is nooit zo inzichtelijk wat maakt waarom iemand hier is of een bepaald iemand blijft, terwijl iemand anders weggaat en daar zitten dus allerlei schakels en mensen tussen. […] De informatie is versnipperd, en niet iedereen mag het misschien ook weten. Ik hoef ook helemaal niet alles te weten, maar voor mij is het dan ook onbekend. Soms snap ik heel goed waarom iemand hier is, dan denk ik, laat deze vooral hier zitten, en soms denk ik: ja, daar zullen redenen voor zijn, maar ze zijn mij niet duidelijk of bekend."*
> *– Medewerker NIFP*

## Vergelijking met de doelgroep van terroristen

In de zelf georganiseerde expertmeeting is veel aandacht besteed aan de vergelijking met de doelgroep van gedetineerden die voor een terrorismemisdrijf zijn veroordeeld, omdat er een aantal relevante vergelijkingen te maken is. Ten eerste betreft dat het voor deze doelgroep in het Nederlandse gevangeniswezen bestaande preventieve regime van de TA, waarvoor vergelijkbare besluitvorming moet plaatsvinden. Ten tweede kan bij terrorisme ook het

lidmaatschap van een groep een rol spelen, al kan ook op individuele basis radicalisering tot aan ideologisch geïnspireerd geweld of gewelddadig extremisme – wat men uiteindelijk wil voorkomen – ontstaan. Groter verschil is dat er voor deze TA-doelgroep inmiddels vrij veel instrumenten voorhanden zijn. Een vergelijkend onderzoek vond wel vijftien instrumenten.[262] In de Nederlandse praktijk van de besluitvorming omtrent de TA is de VERA-2R geïncorporeerd, een gestructureerd professioneel beoordelingsinstrument, gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur. Het bestaat uit dynamische, dus te beïnvloeden, factoren op vier verschillende domeinen: Houding en ideologie (waaronder de mate van radicalisering), Contextuele en Situationele factoren, Historische factoren (waaronder justitiële/gewelddadige voorgeschiedenis) en Persoonlijke kenmerken (zoals persoonlijkheidstrekken, maar ook motieven). De contextuele/situationele factoren hebben betrekking op de sociale leefsituatie, netwerken, en de directe omgeving van de persoon.

Van belang is dat de daadwerkelijke beslissingen ten aanzien van de plaatsing in detentie van gedetineerden die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, waaronder plaatsing op de TA, maar ook terugplaatsing naar een regulier regime of het in het kader van de re-integratie verlenen van VI, niet enkel op basis van de VERA-2R worden genomen. Het gaat hierbij telkens om een geïntegreerde beslissing waarbij het instrument wordt gebruikt voor verdieping – ook als een check of er geen wetenschappelijk relevante factoren over het hoofd zijn gezien. De risicoanalyse wordt periodiek herzien in een casusoverleg, waarbij het van belang is dat alle betrokkenen met relevante informatie aan tafel zitten. Door wetenschappers op het gebied van risicotaxatie werd dit geïntegreerde proces in de expertmeeting gewaardeerd en als een mogelijk voorbeeld voor de doelgroep van het onderzoek gezien.

> *"We monitoren in ieder geval heel nadrukkelijk de doelgroep die zit gerelateerd aan terrorisme, dus simpel gezegd veroordeeld of verdacht van terroristische misdrijven. En daar hebben we wel een apparaat voor opgezet om die doelgroep nadrukkelijk te volgen om informatie te verzamelen om te wegen en daar zit ook de VERA als instrument in aan het begin, maar ook aan het eind als verdiepend instrument om daar ook iets van te vinden. Dat is natuurlijk een heel andere doelgroep dan waar we het nu over gaan hebben. Maar wellicht is die aanpak toch enigszins bruikbaar als input voor waar jullie mee bezig zijn?" – Medewerker DJI*

Bovendien is van belang dat het in dit proces niet slechts gaat over taxatie, verwijzend naar een meer kwantitatieve exercitie. Liever wordt er gesproken van risicoanalyse, waar de individualisering van het meer kwalitatieve oordeel al in zit. Dit lijkt enigszins op de trend ten aanzien van de forensische zorg, waarbij van belang wordt gevonden dat risicotaxatie wordt aangevuld met delictanalyse.[263] Het professionele deel van het gestructureerd professionele oordeel biedt daar ook ruimte voor. Zo kan een van de factoren binnen het geheel in het individuele geval de doorslag geven in de risicoanalyse.

> *"Dat vind ik altijd wel één van de belangrijkste van die factoren om te beantwoorden of om uit te zoeken. Wat is iemands drijfveer nou, want mensen roepen, zeggen en doen van alles en nog wat, maar de diepte en de betekenis die je daaraan geeft, die beoordeel ik vaak aan de hand van iemands drijfveer. […] Voorheen dacht men dat het alleen over ideologie ging, maar het gaat ook over vriendschap, over status, over betekenis zoeken. En ik denk dat als je dat helder hebt, zo goed mogelijk, dan kun je ook gaan kijken naar het aanbieden van alternatieven. En dan haal je een beetje de angel uit het risico. […] In veertig jaar onderzoek hebben we acht drijfveren gevonden die gebaseerd zijn op empirisch onderzoek naar de gehele populatie van terroristen. Via de methodologie van het gestructureerd professioneel oordeel, is het vervolgens aan de afnemer van de risicoanalyse om te beoordelen welke drijfveren van toepassing zijn op de individuele casus." – Medewerker DJI*

In de expertmeeting is wel gediscussieerd over de vergelijkbaarheid tussen de TA-doelgroep en die van dit onderzoek. Sommigen vonden qua attitudes de doelgroep veel meer aansluiten bij de reguliere gevangenispopulatie dan bij die op de TA.

> *"Ik weet niet of jullie dat ook herkennen, maar wat ik dan als verschil zie tussen de mensen op de EBI en de TA is dat de EBI meer mensen bevat die heel goed zijn in waar de rest van de gevangenis ook mee bezig is. De mensen op de TA hebben soms echt een andere*

262 L. van der Heide, M. van der Zwan & M. van Leyenhorst, 'The Practitioner's Guide to the Galaxy – A Comparison of Risk Assessment Tools for Violent Extremism', in: *The International Centre for Counter-Terrorism The Hague, Evolutions in Counter-Terrorism*, November 2020, p. 55-78.

263 Vgl. Blaauw & De Vogel, *a.w.* 2022.

*achtergrond, er zitten ook wel antisociale mensen bij, maar niet heel vaak. Ook vond ik ze relatief gezond, mensen die het wel eigenlijk wel goed wilden doen vanuit hun perspectief. Ik wil niet dat niet goed praten, maar ik vond dat wel een andere groep binnen het gevangeniswezen. […] Bij risicotaxatie vind je misschien wel een hoop overeenkomsten met de reguliere populatie in de omgeving en sociale context, behalve dat de mensen op de EBI slimmer zijn, en beter in die dingen en dus hogerop gekomen zijn." – Medewerker NIFP*

Anderen zagen juist wel een overeenkomst tussen de TA en EBI-groep ten aanzien van het geven van opdrachten aan anderen en die als loopjongens gebruiken. Dergelijk gedrag wordt ook gemonitord bij de terroristen doelgroep: met wie is er contact en wie is er aan het zenden, waar gaan de gesprekken over, hoe is de omgang met personeel, maar ook op de afdeling, is die aan het beïnvloeden of aan het etteren?

Er wordt dan ook aangegeven dat het vormen van een risicobeeld ten aanzien van de terroristen, na de veroordeling voor een groot deel ook gaat over re-integratie. Dus er wordt juist gekeken naar aandachtsgebieden of zorggebieden, waaraan een haakje zit of een opening om iemand te laten integreren. Mogelijk dat deze haakjes er bij de TA-doelgroep meer zijn dan bij de doelgroep van dit onderzoek, en zijn er mogelijk ook al meer specifieke interventies bekend – zoals disengagement – maar dit belang van het hand in hand laten gaan van risicoanalyse en risicomanagement wordt in de expertmeeting ook voor de onderzoeksdoelgroep beschreven.

*"Bij die terrorisme doelgroep, zie je ook veel vaak lidmaatschappen en de ene groep is veel losser georganiseerd dan de ander. Maar toch, we zien dat gedetineerden op de TA er wel degelijk uit kunnen stappen zonder levensgevaar. Ik kan me voorstellen dat je bij bepaalde criminele gangs of organisaties dat ook echt moet wegen, en dat het bij jullie doelgroep ook wel heel ingewikkeld is om daar überhaupt uit te stappen en dat te overleven als je vrijkomt, zal ik maar zeggen. Dus dat maakt het misschien ook al een mission Impossible." – Medewerker DJI*

## Het belang van relevante factoren voor re-integratie

Het bovenstaande, vooral ook de relatie tussen risicoanalyse en -management, roept dus ook een grote vraag op, welke re-integratiefactoren van belang zijn bij de doelgroep. Daar is nog niet zoveel kennis over, bleek ook uit paragraaf 2.4.

*"Je moet bij risicoanalyse veel meer zicht hebben op welke re-integratie factoren van belang zijn, hè? Dus ja, wanneer neemt iemand afstand van een criminele organisatie? Is daar onderzoek naar gedaan? Welke factoren helpen dan?" – Medewerker DJI*

In de expertmeeting wordt dit als een wezenlijk punt beschouwd, omdat er dan heel ingrijpende beslissingen worden genomen op basis van risicotaxatie, zonder mogelijkheid van management. Het idee van preventieve detentie sluit daar niet zozeer bij aan.

*"Dat is vooral beveiliging en daar zit op zich niet per se re-integratie in. Dat is denk ik wel waar we als maatschappij naartoe moeten, anders kun je gewoon een hele hoop mensen voor altijd vastzetten." – Medewerker NIFP*

Een setting waarin het risico van deze mensen kan worden gereduceerd, zoals die er ook is voor de tbs-doelgroep, bestaat echter niet. Daarbij spelen beschermende factoren meer een rol bij de overgang naar de maatschappij dan van afschalen van EBI/AIT naar regulier. Daar moet in de analyse ook rekening mee worden gehouden.

*"Als je geen alternatieve kansen hebt, buiten geen woning, geen netwerk, geen werk, dan is het zo moeilijk om niet weer terug te vallen in je oude patronen en in dit geval in je oude vertrouwde criminele organisatie, want daar word je warm onthaald en daar ben je van waarde, en ben je iemand. Dus als daar niet iets in gebeurt, dan is succesvolle (delictvrije) re-integratie bijna kansloos. Een complicerende factor bij het inschatten van toekomstige risico's op georganiseerd crimineel gedrag is dat we daar nog niet zoveel over weten, over de beschermende factoren die specifiek voor dit type delictgedrag van belang zijn. Natuurlijk zijn de algemene beschermende factoren, waarvan we uit onderzoek weten dat ze voor de meeste mensen werken, hier ook van toepassing, maar daar kom je er denk ik niet mee. De krachten zullen enorm zijn vanuit zo'n organisatie om iemand weer terug te trekken, de hang naar het grote geld en alles aan verleiding is natuurlijk enorm. Dus het is heel moeilijk om daar uit te blijven en vaak hebben we het hier niet over loopjongens. Dit zijn de grote jongens die de touwtjes in handen hebben. Hun positie is niet ineens weg als ze even vastzitten. Sterker nog, die wordt er misschien wel beter van, hè, dus dat zijn wel ingewikkelde dingen om goed in beeld te krijgen en af te wegen bij risico-analyses." – Medewerker NIFP*

### 2.5.2 Kwaliteit van het instrumentarium

#### Validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid

De kwaliteit van een inschatting wordt over het algemeen bepaald door de validiteit, betrouwbaarheid en utiliteit van zo'n inschatting of van het daarvoor gebruikte instrument. Validiteit wordt vaak gedefinieerd in termen van de vraag of een instrument daadwerkelijk meet wat het beweert te meten. In de literatuur wordt daar soms nog een stap voorgezet met de vraag naar het bestaan van wat men beoogt te meten.[264] In de context van risicotaxatie is die vraag relevant, in zoverre dat vaak onduidelijk is wat we nu eigenlijk onder 'de kans op x' dienen te verstaan, anders dan een eigenschap van een statistisch gedefinieerde groep. De prospectieve activiteit van risico-inschatting kan worden geverifieerd (en onderzocht) door vergelijking met een daadwerkelijke uitkomst in de toekomst, bijvoorbeeld een bepaald soort recidive. Daarom wordt de kwaliteit van risicotaxatie-instrumenten over het algemeen uitgedrukt door middel van de predictieve validiteit, die aangeeft hoe goed het instrument voorspelt. De meest gebruikte maat voor predictieve validiteit, de AUC-waarde, is gebaseerd op de verhouding tussen de sensitiviteit – worden recidivisten door het instrument aangewezen – en specificiteit – worden er geen niet-recidivisten (fout positieven) door het instrument aangewezen – voor alle mogelijke scores op het instrument.[265] Als gezegd bestaan er geen instrumenten die met absolute zekerheid recidive kunnen voorspellen. Op z'n best, is bij de inschatting van een gewelds-delict in twintig tot dertig procent van de gevallen de inschatting fout te noemen.[266] Vanwege de voorzichtigheid ten opzichte van recidives – fout negatieven – is het aannemelijk dat het dan vooral fout positieven betreft. Uit onderzoek blijkt namelijk ook dat een hoogrisico-oordeel over het algemeen minder valide is dan een laagrisico-oordeel.[267]

Goed recidive-onderzoek is nodig om de predictieve validiteit te kunnen bepalen. Een vertaald instrument uit het buitenland moet doorgaans ook gevalideerd worden binnen de relevante (juridische) context in het eigen taalgebied. In sommige gevallen is het niet goed mogelijk om dergelijk onderzoek te doen, bijvoorbeeld omdat het om te kleine aantallen gaat of omdat de uitkomstmaat niet zo betrouwbaar is. Juist voor de doelgroep van het onderhavige onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het om een kleine groep gaat en dat er een groot *dark number* is aan onontdekte recidives, zodat nieuwe veroordelingen waarschijnlijk geen goede maatstaf zijn. In de expertmeetings wordt dan ook verwacht dat validatie van een eventueel instrument voor deze doelgroep op deze wijze niet mogelijk zal zijn. Wanneer de predictieve validiteit aantonen (nog) niet kan, wordt overgeschakeld op 'zachtere' vormen van validiteit, zoals inhoudsvaliditeit, ofwel de mate waarin een meetinstrument alle relevante aspecten van het te meten concept dekt. Risicotaxatie-instrumenten worden dan bijvoorbeeld gebaseerd op (reviews van) empirisch onderzoek of professionele kennis ten aanzien van factoren die verband hebben met recidive, bijvoorbeeld van een bepaald type delinquentie. Nog zachter – gelieerd aan de indruksvaliditeit of *face validity* – is gebruikersvaliditeit, ofwel de mate waarin gebruikers (in dit geval de professionals die de inschatting moeten maken) de uitkomsten van een meetinstrument begrijpen, vertrouwen en effectief kunnen gebruiken voor hun doelen. In de forensische gedragswetenschap wordt juist vanwege de geringe kwaliteit van instrumentarium de utiliteit of bruikbaarheid van een instrument wel een belangrijke maat gevonden.[268]

De betrouwbaarheid van een instrument heeft betrekking op de consistentie van de uitkomst ervan, of met andere woorden: de mate waarin een inschatting dezelfde uitkomsten oplevert onafhankelijk van wanneer de inschatting gedaan wordt – bij herhaalde metingen kan de test-hertest-betrouwbaarheid worden berekend, binnen één taxateur wordt dat de intrabeoordelaarsbetrouwbaarheid genoemd – of door wie dat gedaan wordt – de zogenaamde interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Bekend is dat een multidisciplinaire teaminschatting van het risico vaak betrouwbaarder is dan de inschatting van één taxateur, en ook meer valide wanneer informatie gebaseerd op risicotaxaties wordt gecombineerd met gedragsobservaties en dossiergegevens.[269] En dat inschattingen van professionals in de werkelijke situatie (*field reliability*) vaak slechter zijn dan in het 'lab'.[270] Bovendien bleek recent dat de inzet van artificiële

264 D. Borsboom, G.J. Mellenbergh & J. van Heerden, 'The concept of validity', *Psychological Review* 2004, p. 1061-1071.
265 Vgl. De Vogel & Blaauw, *a.w.* 2022.
266 Vgl. J. Harte & M. Breukink, 'Objectiviteit of schijnzekerheid? Kwaliteit, mogelijkheden en beperkingen van instrumenten voor risicotaxatie', *Tijdschrift voor Criminologie* 2010/52, p. 52-72.
267 J.P. Singh, M. Grann & S. Fazel, 'A comparative study of violence risk assessment tools: a systematic review and metaregression analysis of 68 studies involving 25,980 participants', *Clinical Psychology Review* 2011/31, p. 499-513.
268 Zie J.F. Edens & M.T. Boccaccini, 'Taking forensic mental health assessment "Out of the Lab" and into "the Real World": Introduction to the special issue on the field utility of forensic assessment instruments and procedures', *Psychological Assessment* 29(6) 2017, p. 599–610.
269 V. de Vogel, *Structured risk assessment of (sexual) violence in forensic clinical practice: the HCR-20 and SVR-20 in Dutch forensic psychiatric patients*, Amsterdam: Dutch University Press 2005.
270 Edens & Boccaccini, *a.w.* 2017.

intelligentie bij inschatting van de HCR20-V3 een hogere interbeoordelaarsbetrouwbaarheid haalt dan mensen, maar ook het risico hoger inschat en focust op statische factoren, terwijl mensen meer gericht zijn op dynamische factoren en de mogelijkheid van rehabilitatie.[271]

Ook wanneer de validiteit niet goed kan worden onderzocht, kunnen deze vormen van betrouwbaarheid vaak wel worden onderzocht voor een risicotaxatie-instrument. Dat is dan toch ook van belang voor de validiteit. De twee kwaliteitsmaten hangen namelijk met elkaar samen. Als bijvoorbeeld de (interbeoordelaars)betrouwbaarheid van een risicotaxatie-instrument laag is, zal de voorspellende waarde van een inschatting met dat instrument ook verminderd zijn.[272] En omgekeerd, als een instrument een lage validiteit heeft, bijvoorbeeld omdat het concept niet zo duidelijk gedefinieerd is, zal dit ook resulteren in een lagere (interbeoordelaars)betrouwbaarheid.[273] Omdat een gestructureerde manier van risico's inschatten logischerwijs een hogere betrouwbaarheid heeft, is het voor de kwaliteit van de inschatting te prefereren boven een volledig ongestructureerd oordeel. De combinatie van beiden, het gestructureerd professioneel (of klinisch) oordeel, heeft het voordeel van zowel de structuur (en wetenschappelijke basis) als mogelijk maatwerk. Huidige gevaarsinschattingen voor de doelgroep, bijvoorbeeld ten aanzien van plaatsing op de EBI of AIT, zijn uiteraard nog niet onderzocht op kwaliteit, maar het gegeven dat die op dit moment ongestructureerd worden gedaan, 'voorspelt' wat dat betreft niet veel goeds.

## De kwaliteit van de VERA-2R ter vergelijking

De meest gebruikte instrumenten voor de inschatting van gewelddadige recidive (in het algemeen) zijn via recidive-onderzoek gevalideerd. Omdat de doelgroep van terroristen ook niet groot is, en ook niet allemaal worden vrijgelaten, is goed recidive-onderzoek dus ook moeilijk bij die groep. Wat dat betreft kan de manier waarop de kwaliteit van de VERA-2R wordt onderzocht en onderbouwd, een interessante vergelijking zijn voor een eventueel te ontwikkelen instrument voor de doelgroep van dit onderzoek.

In reactie op kritiek op de kwaliteit van het instrument,[274] hebben de Nederlandse doorontwikkelaars op een rijtje gezet waaruit die kwaliteit volgens hen blijkt.[275] Uiteraard is de intrabeoordelaars- en interbeoordelaarsbetrouwbaarheid onderzocht en goed tot excellent bevonden. Om de betrouwbaarheid te bevorderen worden ook hoge eisen gesteld aan de training die iemand gevolgd moet hebben om met het instrument te werken.

Ten aanzien van de (inhouds- of construct)validiteit is van belang dat het instrument gebaseerd is op de wetenschappelijke literatuur, waarbij een risicofactor relevant wordt geacht en in het instrument is opgenomen als die: 1. Een essentiële rol had in gewelddadig extremistisch gedrag in het verleden, 2. Waarschijnlijk gewelddadig extremistisch gedrag in de toekomst beïnvloed, 3. Geadresseerd moet worden om het risico te reduceren. Immers, een instrument zonder dynamische risicofactoren is ongevoelig voor verandering en kan bij herhaalde metingen dus niet aantonen dat interventies effect hebben. Ook de gebruikersvaliditeit is onderzocht en toont aan dat professionals vinden dat de VERA-2R bruikbaar is voor het structureren van risico-informatie en het spreken van een gemeenschappelijke risico-taal. Als onderdeel van de constructvaliditeit is ook de discriminante en divergente validiteit onderzocht, die betekenen in welke mate een instrument geen verband vertoont met andere constructen waarmee het theoretisch gezien niet verbonden zou moeten zijn, respectievelijk dat het instrument niet correleert met instrumenten die andere, ongerelateerde begrippen meten. In dat onderzoek zijn groepen veroordeelde terrorismedelinquenten en reguliere geweldsdelinquenten vergeleken en gescoord op zowel de VERA-2R en de HCR20-V3. Aangetoond wordt dat de VERA-factoren bevat die specifiek relevant zijn voor de terrorismedoelgroep en dat de concepten achter de VERA-factoren niet overlappen met die van de HCR, waaruit wordt afgeleid dat het een ander type risico inschat. Tot slot wordt nog aangegeven dat onderzoek naar de betrouwbaarheid en validiteit van het instrument wordt voortgezet. Om een grote groep thans nog gedetineerde, maar in de toekomst vrijgelaten gedetineerden, te kunnen betrekken in een studie naar de predictieve validiteit is een Europese databank opgezet van personen waarvan recidive onderzocht zal worden.

271 S. Farber, 'Human Experts and AI Models in Offender Risk Assessment: A Comparative Pilot Study Using the HCR– 20V3', *Behavioral Sciences & the Law* 2026/44, p. 87-95.

272 Vgl. Edens & Boccaccini, *a.w.* 2017.

273 Zie bijvoorbeeld W.N. Gowensmith, D.C. Murrie, & M.T. Boccaccini, 'How reliable are forensic evaluations of legal insanity?', *Law and Human Behavior* 37(2) 2013, p. 98–106.

274 E. Corner & H. Taylor, *Testing reliability, validity, and equity of terrorism risk assessment instruments*, 2023.

275 N. Duits, M. van Leyenhorst & M. Kempes, *Recent developments on training and validity of the VERA-2R*, Utrecht: NIFP 2023. Alle informatie uit deze paragraaf komt hieruit.

### 2.5.3 Juridische en ethische grenzen

#### Eisen aan inschattingen in wet en/of beleid

In 1988 heeft de wetgever besloten dat de ingrijpende beslissingen van tbs-oplegging en -verlenging moet voldoen aan de 'maximale eisen van wetenschappelijkheid en zorgvuldigheid' en werd de eis van multidisciplinaire gedragskundige rapportage in de wet verankerd.[276] Om vergelijkbare redenen werd later via richtlijnen voor die gedragskundige analyse aangegeven dat daarbij, als de *state of the art* van risico-inschatting, risicotaxatie-instrumenten moeten worden gebruikt. Hieronder staan ter illustratie de eerste drie aanbevelingen over risicoanalyse uit de meest recente richtlijn voor psychiaters die Pro Justitia rapporteren.[277]

> *Aanbeveling-1*
> Gebruik bij de risicoanalyse één of meer gevalideerde instrumenten voor het inschatten van risicofactoren en / of beschermende factoren en houd daarbij rekening met het specifiek delictgedrag, de doelgroep en de doelstelling van de risicoanalyse.
>
> *Aanbeveling-2*
> Maak voor een zo betrouwbaar mogelijke inschatting van het recidiverisico gebruik van zoveel mogelijk bronnen, d.w.z. procesdiagnostiek en kennis over het beloop van psychische stoornissen, rekening houdende met de individuele kenmerken van de onderzochte, alsmede risico- en beschermende factoren waarvan wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat ze van invloed zijn op de kans op herhaling van delictgedrag.
>
> *Aanbeveling-3*
> Licht toe waarom gekozen is voor een bepaald risicotaxatie-instrument.

Nog stevigere eisen rond het gebruik van risicotaxatie-instrumentarium zijn neergelegd in het tbs-beleid. Zo is sinds 2008, in de nasleep van een parlementair onderzoek naar recidives van tbs-patiënten op verlof, verplicht om bij verlofaanvragen instrumenten van het type gestructureerd professioneel/klinisch oordeel te gebruiken. En later is dit ook in een beleidskader voor de LFPZ-aanvraag opgenomen. Sinds 2019 is het, in de nasleep van de zaak Michael P./Anne Faber bij overplaatsing van een ernstig gewelds- of zedendelinquent vanuit het gevangeniswezen naar de forensische GGZ verplicht om zowel een risicotaxatie-instrument als een delictanalyse uit te voeren. Het gebruikte instrument moet gericht zijn op het specifieke type delict en de inschatting mag niet ouder dan zes maanden zijn (Art. 5.2 van het Besluit forensische zorg). Waar de eisen ten aanzien van zorgvuldigheid en wetenschappelijkheid van de inschattingen bij oplegging/verlenging dus vooral vanuit het individuele belang zijn ingevoerd, zijn ze bij toekenning van meer vrijheden – gezien de aanleidingen – mogelijk meer ingestoken vanuit het belang van (de veiligheid van) de samenleving. Aan de ene kant stelt het recht dus eisen om gevaarsinschattingen te doen op de *state of the art*-manier, aan de andere kant wordt ook wel betoogd dat de gebrekkigheid van de kwaliteit van risicotaxatie-instrumenten juist op gespannen voet staat met het recht, zeker het nemen van ingrijpende beslissingen in het individuele geval.

#### Grenzen/kritiek ten aanzien van risicotaxatie (voor individuele besluitvorming)

Uit al het voorgaande bleek afdoende, al dan niet terloops, dat er diverse problemen spelen rond het ontwerp en gebruik van risicotaxatie-instrumenten. Deze hebben betrekking op meer wetenschapsfilosofische vragen naar de aard van causaliteit en de betekenis van begrippen als 'kans' en 'risico' – zeker wanneer deze ontleend zijn aan statistisch onderzoek op grond van observationele data. Dit en meer maakt dan ook dat de kwaliteit, zeker ook de predictieve validiteit, van zelfs gevalideerde risicotaxatie-instrumentarium beperkt is.[278] Er moet met behoorlijke foutmarges rekening worden gehouden. Soms blijkt – zelfs bij een behoorlijke *overall* predictieve validiteit – dat een instrument toch relatief veel fout-positieven oplevert, zoals recent bijvoorbeeld bleek ten aanzien van de Risicoscreener Geweld.[279] Het zal altijd een hachelijke zaak blijven om de kans op recidive goed in te schatten, temeer omdat een recidive ook altijd in zekere mate afhankelijk is van – toevallige – situationele factoren.[280] De kans op een verkeerde voorspelling (fout-positief of fout-negatief) blijft dus aanzienlijk, al dan niet op basis van de *actuarial fallacy*.[281]

Een voorbeeld van een echte grens aan het gebruik van een instrument, is dat de Reclassering recent gestopt is met het gebruik van de OxRec na kritiek van de Inspectie voor Justitie en Veiligheid. De kritiek zag onder andere op

276 Van der Wolf 2012, *a.w.*, p. 580.
277 Federatie Medisch Specialisten/NVVP, *Psychiatrisch onderzoek en rapportage in strafzaken*, 2024.
278 Zie ook C.E. Boumans, D. Postulart & J. van Os, 'Risicotaxatie: meten is niet altijd weten', *TvP* 2015, p. 535-538.
279 Smeekens, *a.w.* 2025.
280 Vgl. Harte & Breukink, *a.w.* 2010.
281 Vgl. Boumans e.a., *a.w.* 2015.

een gebrek aan goede validatie en een risico op discriminatie.[282] De controverse over de OxRec dateert van 2020 toen Van Dijck de kwaliteit van de voorspellingen die het model maakt in twijfel trok.[283] Ook stelde Van Dijck dat het model ongelijke behandeling op basis van ras, sociale klasse of andere sociale ongelijkheden creëert of zelfs versterkt vanwege het gebruik van zogenaamde 'buurtscores' als voorspeller van recidive. Omdat er in wijken met lage buurtscores relatief meer mensen wonen met een lage sociaaleconomische status of een migratieachtergrond fungeren buurtscores als een soort proxy-variabele voor etniciteit. Het instrument werkt op die manier alsnog discriminatie in de hand, zelfs wanneer etniciteit zelf niet expliciet mee wordt gewogen in de voorspelling. Daardoor bestaat er een reële kans dat het instrument personen uit lagere sociaaleconomische klassen of met een migratieachtergrond op achterstand zet in het strafproces, bijvoorbeeld door verdachten onterecht in voorlopige hechtenis te plaatsen.[284] De inspectie spreekt in dit kader van het risico op *anchoring bias*: de bewuste of onbewuste sturing van het eindoordeel van medewerkers door de uitkomsten van het instrument. In lijn met het toetsingskader van het College voor de Rechten van de Mens is het gebruik van dergelijke proxy-variabelen alleen geëigend als ze de kwaliteit van het model substantieel verhogen.[285] De kwalificatie discriminatie raakt overigens aan een breder gedeeld kritiekpunt op risicotaxatie, dat het niet goed is afgestemd op mensen van een andere cultuur.[286]

Echter, anders dan een dergelijke beleidsbeslissing worden er in de rechtspraktijk eigenlijk geen echte grenzen opgeworpen voor risicotaxatie, anders dan de bestaande mogelijkheden voor de rechter, maar ook de partijen, om deskundigeninbreng ter discussie te stellen.[287]

Meer recente kritiek richt zich vooral ook op de communicatie. Waar van oudsher de uitkomsten van risicotaxatie-instrumenten worden gecommuniceerd op basis van laag, matig, hoog-risico, is er recent meer aandacht voor goede risicocommunicatie. Ter illustratie hieronder de relevante aanbevelingen uit de eerdergenoemde richtlijn voor psychiaters.

> *Aanbeveling-6*
> Maak duidelijk wat de hoogte van het ingeschat recidiverisico op basis van een risicotaxatie-instrument concreet betekent voor de risicoprognose van de onderzochte. Besteed daarbij ook aandacht aan de a-priorikans op recidive van het specifieke delict en de consequenties voor duur en intensiteit van het voorgesteld risicomanagement.
>
> *Aanbeveling-7*
> Beschrijf uw risicoanalyse zodanig dat misinterpretatie voorkomen wordt.

Zoals vroeger bewust al scores op instrumenten buiten de rechtszaal worden gehouden, blijkt ook de gebruikelijke driedeling namelijk voor verwarring te zorgen.[288] Er komt steeds meer nadruk op het benoemen van foutmarges en individuele situaties, bijvoorbeeld door het beschrijven van verschillende scenario's.[289] Maar volgens sommigen nog niet genoeg. Waar de aard, de duur en de rechtvaardiging van strafrechtelijke interventies in zekere mate bepaald worden door het recidiverisico, behoort de beslisser goed geïnformeerd te zijn over de kwaliteit van de risico-inschatting.[290] Waar het verdere ethische bezwaren betreft is wellicht vooral nog relevant, dat we door de brede toepassing van risicotaxatie-instrumenten de illusie in stand houden dat we (ernstig) geweld kunnen voorspellen en voorkómen, terwijl we dit niet kunnen waarmaken.[291] Aan de andere kant is dit instrumentarium het beste wat we hebben om tot gevaarsinschattingen te komen, waar het recht op veel manieren toch om vraagt.

282 Inspectie Veiligheid & Justitie, *Risicovol algoritmegebruik. Onderzoek naar gebruik van algoritmes bij de reclassering* 2026.
283 G. van Dijck, 'Algoritmische risicotaxatie van recidive. Over de Oxford Risk of Recidivism tool (OXREC), ongelijke behandeling en discriminatie in strafzaken', *NJB* 2020/1558, afl. 25, p. 1784-1790.
284 S. Dequeker, B. Heilbron & A. Kootstra, 'Eerst naar de cel, dan naar de rechter', *De Groene Amsterdammer* 10 december 2025.
285 Inspectie Veiligheid en Justitie, *a.w.* 2026.
286 Zie Van der Wolf & De Vries Robbé, *a.w.* 2022. Daar wordt ook gender genoemd, vandaar de ontwikkeling van een apart instrumentarium voor vrouwen (de FAM): V. de Vogel e.a., *Female Additional Manual (FAM). Een aanvulling op de HCR-20V3 voor het inschatten van gewelddadig gedrag bij vrouwen,* Utrecht: Van der Hoeven Kliniek 2014.
287 Zie M.J.F. van der Wolf e.a., 'Kwaliteit en kwaliteitsborging van de pro Justitia rapportage', in: H.J.C. van Marle e.a., *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2022, p. 775-802.
288 V. de Vogel, J. Bosker & E. van den Broek, 'Helder communiceren over risico's', *Proces* 2019/6.
289 Zie Van der Wolf & De Vries Robbé, *a.w,* 2022.
290 J.W. de Keijser & S.G.C. van Wingerden, 'Het onzekere risico en de beslissing van de rechter', *Rechtsgeleerd Magazine Themis* 2025, p. 275-283.
291 Vgl. Boumans e.a., *a.w.* 2015.

### 2.5.4 Overige voor- en nadelen; oplossingsrichtingen

Uit paragraaf 2.5.1 bleek al dat risicotaxatie ook vraagt om interventies ten aanzien van de risicofactoren en het risicomanagement. De vraag is of er daarvoor mogelijkheden voorhanden zijn. Uit paragraaf 2.3 en 2.4 blijkt dat in Nederland nog ontoereikend te zijn. Dat is dus iets wat ook meegenomen kan worden in het vergelijkend onderzoek met het buitenland. Hetzelfde geldt voor het risicotaxatie-instrumentarium. In de voor dit onderzoek zelf georganiseerde expertmeeting werd gesuggereerd dat er mogelijk een relevant instrument te vinden was in Canada, een land dat gelukkig al op de nominatie stond om mee te nemen in de vergelijking (zie hoofdstuk 1 en 3). De redenen waarom er een gebrek aan informatie is om gedurende de met veel beperkingen omgeven detentie van deze doelgroep goede risico-inschattingen te maken, is besproken in paragraaf 2.5.1. Daarbij zijn ook de oplossingsrichtingen beschreven die ten aanzien daarvan werden geopperd, zoals het afschalen van beperkingen om gedrag beter te kunnen beoordelen.

In de door het ministerie georganiseerde expertmeeting wordt als oplossingsrichting de vraag opgeworpen of er, nu er geen geschikte instrumenten zijn, wel elementen zijn van bestaande instrumenten om over te nemen of eventueel aan te passen voor deze doelgroep. Maar het ontwikkelen van een nieuw instrument op basis van elementen van bestaande instrumenten wordt uitgesloten. Vastgesteld wordt dat er een geheel nieuw instrument zou moeten worden ontwikkeld. Omdat daarvoor verschillende stappen moeten worden doorlopen, wordt ingeschat dat dit enkele jaren zou duren. Eerst moet er meer kennis worden opgedaan over de doelgroep – over onder meer over beweegredenen, kwetsbaarheden en patronen – door literatuuronderzoek (ook internationaal), dossieronderzoek, via nieuw wetenschappelijk onderzoek en ervaringsdeskundigen (ook vanuit familie/netwerk). Vervolgens kan bepaald worden welke factoren opgenomen dienen te worden in een risicotaxatie-instrument. Als voorbehoud hierbij wordt meteen al benoemd dat validatie van zo'n instrument lastig zal zijn, zoals uitgelegd in paragraaf 2.5.2. Ook is daarna scholing en training in het gebruik van het instrument van belang. Mogelijke inbedding van een dergelijk gestructureerd professioneel oordeel in een proces, vergelijkbaar zoals dat voor de terrorisme-gedetineerdendoelgroep is ingericht en hierboven geschetst, komt als oplossingsrichting naar voren vanuit de zelf georganiseerde expertmeeting.

## 2.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van het onderzoek naar de eerste hoofdvraag gepresenteerd. Daartoe zijn voor Nederland de huidige juridische kaders binnen het sanctiestelsel, de penitentiaire regimes, de interventie- en toezichtmogelijkheden in en na detentie, en het instrumentarium voor risicotaxatie langs de lat gelegd van achtereenvolgens toereikendheid, effectiviteit/kwaliteit, juridische/ethische grenzen en overige voor- en nadelen/uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen. Hieronder worden al deze uitkomsten puntsgewijs samengevat. Puntsgewijs, vanwege de veelomvattendheid van het verrichte onderzoek en alle bevindingen daaromtrent. Net als bij de vorige inhoudelijke paragrafen zelf, ligt de nadruk ook bij de samenvatting op de toereikendheidsvraag.

**De huidige juridische kaders binnen het sanctiestelsel**

- Voor de analyse van de toereikendheid van de huidige juridische kaders binnen het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel is allereerst van belang te duiden dat het niet op voorhand vaststaat welke maximumstraf kan worden opgelegd aan een dader van de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Dat hangt er namelijk in concreto vanaf om welk strafbaar feit of welke strafbare feiten het gaat. Dat laatste is des te meer van belang nu het in ons sanctiestelsel voor een aantal relevante juridische preventieve beslissingen van belang is of sprake is van een misdrijf 'gericht tegen of gevaar veroorzakend voor de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam', vaak afgekort tot 'een (ernstig) geweldsmisdrijf'.
- De juridische kaders ter preventie laten zich in ons sanctiestelsel onderscheiden in de gevangenisstraf – zowel levenslang als van tijdelijke aard – en verschillende strafrechtelijke maatregelen. Dat zogeheten tweesporenstelsel van straf en maatregel is kenmerkend voor ons nationaal sanctiestelsel.
- In de over deze thematiek gehouden expertmeeting is door betrokkenen uit de rechtspraktijk bevestigd dat 'afstraffen' via (langdurige) gevangenisstraf de meest voor de hand liggende sanctie is voor deze onderzoeksdoelgroep. In het geval van ernstige levensdelicten, waaronder moord, kan bovendien levenslang worden opgelegd.
- In de rechtspraktijk wordt wel de vraag gesteld hoe preventief de levenslange gevangenisstraf eigenlijk nog is, vanwege de naar aanleiding van EHRM-jurisprudentie gewijzigde, actueel vormgegeven juridische mogelijkheid van gratie. Over het misverstand dat dit nieuwe gratiebeleid de mogelijkheid van vervroegde (en onbe-

handelde) vrijlating van veroordeelden van deze onderzoeksdoelgroep zou kunnen bewerkstelligen, heeft het Adviescommissie Levenslanggestraften (ACL) zich genoopt gezien op te merken dat bij de beslissing over het al dan niet verlenen van gratie aan een levenslanggestrafte, en in de fase voorafgaand aan de beslissing over het al dan niet toelaten tot de re-integratiefase, in belangrijke mate de vraag meespeelt of iemand nog een gevaar vormt, in de zin van recidiverisico of delictgevaarlijkheid (artikel 4, vierde lid, Besluit ACL). Een belangrijke manier om dit na te gaan vormt de observatie in en de risicotaxatie door het Pieter Baan Centrum. Kortom, het huidige gratiebeleid bij levenslang biedt voldoende waarborgen om als er nog recidivegevaarlijkheid bestaat, de samenleving langer (preventief) te beschermen. Recidivegevaarlijkheid zou ook best een overweging kunnen zijn voor rechters om, in geval levenslang voor het tenlastegelegde strafbare feit is toegelaten, deze straf op te leggen. Het huidige stringente levenslang-beleid is bovendien recent door het EHRM niet in strijd geacht met art. 3 EVRM.

- In geval er geen levenslange gevangenisstraf op het tenlastegelegde strafbare feit is gesteld en dus niet kan worden opgelegd, zal doorgaans sprake zijn van een lange tijdelijke gevangenisstraf. In de laatste decennia zijn verschillende wettelijke strafmaxima verhoogd, inclusief het algemene absolute strafmaximum dat in 2006 is verhoogd van twintig naar dertig jaar. Het staat de rechter in ons sanctiestelsel vrij om de straf toe te meten tot aan de geldende maximumstraf, hetgeen ten aanzien van de doelgroep in de straftoemetingspraktijk ook gebruikelijker is dan in andere gevallen. Preventie tegen recidivegevaar is daarbij een legitiem strafdoel op basis waarvan de straf tot aan het maximum kan worden toegemeten. De toereikendheid van een lange tijdelijke gevangenisstraf ten aanzien van recidivepreventie is bij deze doelgroep mede afhankelijk van de preventieve mogelijkheden tijdens en na detentie, waaronder vooral ook de regeling van de VI als onderdeel van de gevangenisstraf.
- In 2021 is de regeling van de VI fundamenteel gewijzigd. Omwille van het vergeldingsdenken is de VI-duur bij lange straffen fors ingeperkt tot maximaal twee jaar. Daarmee is volgens de deelnemers aan de expertmeeting de recidivepreventie, door middel van resocialisatie, niet gediend. Zo wordt deze duur te kort geacht voor een geslaagde resocialisatie en recidivepreventie, terwijl het bovendien nu aantrekkelijker is om de gevangenisduur geheel uit te zitten, waardoor de mogelijkheid van een resocialisatie- en gedragscontrolerende fase vervalt. Onder deze zogenaamde 'calculerende gedetineerden' bevinden zich volgens deelnemers aan de expertmeeting zeker ook leden van de onderzoeksdoelgroep. Het zou in dat opzicht zinvoller zijn om juist deze doelgroep via een periode van vrijheidsbeperkende voorwaarden uit te laten stromen, ook omdat op die manier de beperkt valide risico-inschatting getoetst wordt en omdat gedrag en eventuele risico's dan wellicht beter zichtbaar worden met ook de mogelijkheid van verlenging van de proeftijd. In de expertmeeting was er kortom consensus dat de VI thans wellicht niet optimaal benut of geregeld wordt voor de doelgroep, zodat de te realiseren preventie *de facto* wellicht ontoereikend is. Het zou daarom vanuit preventief oogpunt van belang zijn de tijdelijke gevangenisstraf met de VI-toezichtkaders te optimaliseren, met een onbeperkt verlengbare toezichtperiode met strenge voorwaarden. Dat onbeperkte schuurt echter in het strafkader, waar de VI nu eenmaal binnen valt. Dogmatisch is een onbepaald kader binnen de aan proportionaliteit gebonden straf een vreemde figuur; daar is nu juist ooit de op preventie gerichte maatregel voor in het leven geroepen.
- Wat dat betreft biedt de sinds 2018 bestaande preventieve gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) wellicht mogelijkheden. Zij het dan voor nieuwe strafzaken en veroordeelden en niet voor de huidige veroordeelde gedetineerden uit de onderzoeksdoelgroep, aangezien de GVM reeds bij berechting moet zijn opgelegd. In de rechtspraktijk blijkt de noodzakelijkheid van de GVM te worden gevoeld, nu deze sanctie vaker wordt opgelegd dan vooraf werd verwacht en de toepassing is uitgebreid met onder meer de doelgroep van plegers van terroristische misdrijven. Nu daarbij ook personen horen, bij wie het risico in vergelijkbare zin als bij onze onderzoeksdoelgroep niet gebaseerd is op individuele problematiek, maar op gedachtegoed en lidmaatschap van een groep, brengt deze bevinding de mogelijkheid van toepassing (of wettelijk van toepassing verklaring) van de GVM op de onderzoeksdoelgroep onder de aandacht. Op papier kan de onderzoeksdoelgroep al onder de wettelijke criteria voor oplegging van de GVM vallen in geval van veroordeling voor een geweldsmisdrijf, juist omdat hiervoor geen stoornis is vereist. Er zijn de deelnemers echter in de praktijk geen gevallen bekend waarin de GVM thans al voor iemand behorend tot de doelgroep is opgelegd.
- Een andere strafrechtelijke maatregel met een duidelijk preventieve insteek betreft de tbs-maatregel. Wetshistorisch is die bedoeld voor personen die (tenminste) verminderd (of volledig) toerekeningsvatbaar en recidivegevaarlijk worden geacht, beide op basis van een psychische stoornis. De criteria voor tbs-oplegging zijn

het plegen van een geweldsmisdrijf (voor de ongemaximeerde variant), recidivegevaarlijkheid en een (ruim opgevat) psychische stoornis. In de huidige redactie van art. 37a Sr is bewust het gevaarscriterium vooropgesteld, om aan te geven dat de maatregel vooral op beveiliging/preventie is gericht. Op basis van de materiële criteria is het in theorie dus niet onvoorstelbaar dat bepaalde personen onder de onderzoeksdoelgroep hiervoor in aanmerking zouden komen, bijvoorbeeld in geval ook sprake is van een (antisociale) persoonlijkheidsstoornis. Toch blijkt de tbs eigenlijk niet te worden opgelegd aan deze doelgroep. In de expertmeeting wordt besproken dat dit waarschijnlijk te maken heeft met het feit dat daders die tot de doelgroep behoren niet zo goed kunnen profiteren van de op recidivereductie gerichte (tbs-)behandeling in een therapeutische omgeving (en kwetsbare medegeplaatsten kunnen manipuleren), en de vraag dus ook is hoe ze hun verminderde recidivegevaarlijkheid kunnen aantonen met het risico op oneindigheid.

- In overkoepelende zin komt duidelijk uit de expertmeeting het beeld naar voren dat er onduidelijkheid en onzekerheid bestaat over de actuele noodzaak tot nadere preventieve detentie voor de onderzoeksdoelgroep, als toevoeging aan de bestaande 'lappendeken' van juridische mogelijkheden. Juist waar straf bij deze doelgroep thans de boventoon voert, waarbij de vergelding van oudsher het dominante en terugkijkende strafdoel is, is de strafrechtelijke reactie in onze rechtsstaat op een gegeven moment klaar. Bovendien wordt het van belang geacht de evaluaties van de Wet langdurig toezicht en de Wet straffen en beschermen af te wachten en rust in de praktijk terug te brengen na alle veranderingen, alvorens na te denken over de vraag van toereikendheid. Zeker nu de vraag wordt opgeworpen of een vorm van nadere preventie niet een 'te grote pleister is op een kleine wond', gelet op de relatief geringe omvang van de onderzoeksdoelgroep.

### De penitentiaire regimes

- Voor de beantwoording van de vraag naar toereikendheid van de bestaande preventieve penitentiaire regimes is van wezenlijk belang de bevinding dat er juist in de afgelopen jaren sprake is geweest van een sterk geïntensiveerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting. Meer specifiek was dat dat gericht op een 'buitencategorie' van personen verdacht van zware criminaliteit, die er niet alleen vanwege de (dreiging van) langdurige gevangenisstraffen op uit zijn hun straf te ontlopen of tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten, maar die ook door de macht en middelen waarover ze beschikken meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker zijn dan waar het gevangeniswezen voorheen mee was geconfronteerd. Deze analyse en typering leverde de onderbouwing op voor vele wijzigingen ten aanzien van onze penitentiaire wet- en regelgeving, die bij uitstek zien op de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden.
- Zo zijn de plaatsingscriteria voor plaatsing in een extra beveiligde inrichting (EBI) verruimd met twee nieuwe gronden, specifiek toegespitst op (het vermoeden van) het ernstige risico van voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD). Hiertoe is zelfs een rechtsvermoeden geïntroduceerd, gekoppeld aan de strafbaarstelling van artikel 140, derde en vierde lid, Sr.
- Bovendien is in een uitbreiding van de totale capaciteit van de EBI voorzien.
- En tot slot is er omwille van de preventie en aanpak van VCHD een vrijwel continue aanpassing en aanscherping doorgevoerd in het regime in de EBI. Als voorlopig sluitstuk hiervan kan worden gezien de recente wetswijziging van de Penitentiaire beginselenwet eind 2025. Hiermee zijn op wettelijk niveau generieke aanscherpingen voor alle gedetineerden in het EBI-regime doorgevoerd, waarmee op onderdelen de interne vrijheden en contactmogelijkheden van de EBI-gedetineerden zijn gereduceerd tot aan of zelfs onder een wettelijk minimum.
- Dergelijke generieke en soms zelfs identieke aanscherpingen hebben ook betrekking op het regime in de nieuwe wettelijk geformaliseerde, kleinschalige afdeling voor intensief toezicht (AIT). Juist deze AIT-afdelingen, waarvan het aantal bovendien is toegenomen, werden van groot belang geacht voor de toereikendheid en effectiviteit van het detentielandschap voor (hoog)risico-gedetineerden.
- Een ingrijpende, voor de gedetineerden in de EBI en in de AIT identieke mogelijke aanscherping betreft de – door amendement ingevoegde – wettelijke basis voor een ministerieel bevel waarmee een individuele gedetineerde kan worden onderworpen aan verdergaande beperkingen in zijn communicatie, indien die in het belang van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting noodzakelijk zijn.
- Andere voor zowel de EBI als de AIT identieke en generieke aanscherpingen zien op het contact tussen deze hoogrisico-gedetineerden en hun advocaten. Zo wordt er tegenwoordig standaard visueel toezicht uitgeoefend op de bij dergelijk bezoek van advocaten gevoerde gesprekken en is het aantal advocaten dat geprivilegieerd toegang tot deze gedetineerden, beperkt (in beginsel) tot twee. Verdergaande inperking van het

geprivilegieerd contact tussen deze hoogrisico-gedetineerden en hun advocaten, in de vorm van onder meer auditief toezicht en een audiovisuele opname, werd ook voorgenomen, maar is vooralsnog niet door- en ingevoerd omdat er dan van strijdigheid met hoger recht sprake is.

- Door de deelnemers aan de gehouden expertmeeting worden de vele aanscherpingen als noodzakelijk en toereikend ervaren ter preventie van VCHD. In het licht van de effectiviteit daarvan alsook de effectiviteit van de bescherming van het DJI-personeel, wordt vanuit de zijde van de regering, DJI en het OM de generieke toepassing van de aangescherpte regimesmaatregelen als noodzakelijk geacht. Toch klinken vanuit DJI, alsook in zeer versterkte mate van de zijde van de advocatuur zorgen door over nu juist deze generieke toepassing, met een mogelijke inperking van het maatwerk en een mogelijk averechts effect op de in ons nationale penitentiaire stelsel zo belangrijk gevonden uitgangspunten van relationele veiligheid en resocialisatie. Van oudsher wordt die relationele veiligheid ook als een belangrijk preventief instrument gezien en in de expertmeetings werd het belang van het vasthouden daaraan voor de hoogrisico-gedetineerden, om in aanvulling op alle elektronische en andere externe controlemiddelen goed zicht te kunnen hebben op de individuele gedetineerde, krachtig bevestigd.
- Het Nederlandse gevangeniswezen leunt in de preventieve aanpak niet enkel en alleen op de regimesaanscherpingen, maar heeft ook een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt in de versterking van de monitoring en informatiepositie ten aanzien van hoogisico-gedetineerden. Vooral de komst van de Detentie Intelligence Unit, een centraal samenwerkingsverband van DJI, het OM en de Nationale Politie (het Gedetineerden Recherche Intelligencepunt (GRIP) wordt in de praktijk als effectief gezien. Vooral ook om hiermee meer zicht te kunnen krijgen op de zogeheten criminele samenwerkingsverbanden waarbij toch veelal sprake is van fluïde criminele netwerken, met verdachten in hiërarchisch verschillende rollen, ten aanzien waarvan en van wie strafvorderlijk en (penitentiair-)beleidsmatig doorgaans een beperkt en gefragmenteerd beeld bestaat.
- Die laatste constatering maakt, samen met de overeenkomstigheid van de criteria voor plaatsing in de AIT en EBI en de identieke aanscherpingen van deze beide regimes, dat er van vele kanten zorgen bestaan over een juiste afbakening van welke hoogrisico-gedetineerden in de AIT of de EBI worden geplaatst. Alsook zorgen over en onderkende uitdagingen ten aanzien van een juiste spreiding van deze hoogrisico-gedetineerden – een logistieke puzzel, gelet op het fluïde karakter van de georganiseerde criminaliteit in ons land – en een juist en transparant beleid van afschaling, zowel van de EBI naar de AIT, als, en eigenlijk nog belangrijker, van de AIT naar een reguliere afdeling. Bij die afschaling wordt duidelijk een inspanningsverplichting bij de gedetineerde zelf gelegd, om de reductie van risico's en/of het afstand nemen van VCHD aan te tonen, maar met tevens een rol voor DJI, waarbij de belangen van een exit-strategie met criteria voor mogelijke afschaling naar een minder ingrijpend detentieregime, als zodanig ten volle worden onderkend.
- Voor zicht op de werkzaamheid van dit alles is het voor de komende jaren niet alleen van belang te kijken naar de penitentiaire beklag- en beroepsrechtspraak terzake van hoogrisico-gedetineerden, maar ook de resultaten af te wachten van de invoeringstoets van de gewijzigde Pbw, na twee jaar, en de (effect)evaluatie ervan na drie jaar. Onderdeel daarvan is ook de vraag of er nog wel voldoende maatwerk kan worden betracht in de toepassing van deze preventieve regimes en of er een juiste balans kan worden gevonden tussen het dominante veiligheidsperspectief en de individuele (mensen)rechten van de gedetineerde. Ook om die reden wordt in de praktijk geen noodzaak gevoeld voor aanvullende vormen of nadere aanscherpingen van de bestaande vormen van preventieve penitentiaire regimes.

### De interventie- en toezichtmogelijkheden in en na detentie

- Sinds de start van dit millennium maakt de wens tot en een verstevigde inzet op het verminderen van recidive in belangrijke mate deel uit van het penitentiair beleid, met allerhande interventies tijdens detentie en na afloop van detentie. Bezien is in hoofdstuk 2 in hoeverre er voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden een toereikend palet aan interventies bestaat om hun terugkeer in de samenleving goed te laten verlopen en de samenleving te beschermen, wat bekend is over de werkzaamheid daarvan, welke juridische grenzen daarbij gelden en of zich uitvoeringsproblemen voordoen en zo ja of daar oplossingsrichtingen voor denkbaar zijn.
- Alle interventies die in de EBI of een AIT ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden worden toegepast zijn standaard, en bovendien inherent aan die regimes, gericht op risicobeheersing. Bij onze uitvraag en expertmeetings gaven alle respondenten hierover dan ook aan dat een werkelijke inzet van interventies gericht op de terugkeer in de samenleving van hoogrisico-gedetineerden, met inzet op een bestendige maatschappijbescherming, pas vorm kan krijgen binnen andere regi-

mes met een lager beveiligingsniveau. Als uitgangspunt heeft volgens de regelgeving dan ook te gelden dat bij deze doelgroep in het laatste deel van hun detentieperiode meer gewicht wordt toegekend aan het belang van re-integratie, om te voorkomen dat die gedetineerden na detentie onvoorbereid in de maatschappij terugkeren en hun crimineel gedrag voortzetten. Voor de invulling daarvan gaat het volgens het beleid "in de kern om het verrichten van activiteiten ten behoeve van het beperken van risicogevende factoren (bijvoorbeeld het afstand nemen van een crimineel netwerk) en ten behoeve van het vergroten/versterken van beschermende factoren (bijvoorbeeld het hebben van een beschermend/steunend netwerk en een zinvolle dagbesteding)". Hoe dat vervolgens kan worden gestimuleerd en vormgegeven is vooralsnog de vraag. Er zijn (ons) geen specifieke interventies voor deze onderzoeksdoelgroep bekend, gericht op bestendige risicoreductie. Bovendien wordt in de praktijk de vraag en de zorg breed gedeeld waar een dergelijke interventie bij deze doelgroep dan op gericht dient te zijn.

- Tegelijkertijd worden er over deze inspanningsverplichting voor de hoogrisico-gedetineerde zelf, als de spil van het afschalingsbeleid, zorgen en kritiek geuit van de zijde van de advocatuur/NOvA en de RSJ. De gedetineerde zou dan activiteiten moeten verrichten ten behoeve van het beperken van risicogevende factoren en daarmee mogelijk iets moeten bewijzen wat er niet is, of iets moeten bewijzen terwijl hij dat door alle contactbeperkingen in de EBI of AIT niet kan bewijzen. Bovendien wordt gesteld dat het wrang is dat voor het vergroten/versterken van beschermende factoren zoals het sociaal netwerk, de gedetineerde zelf verantwoordelijk wordt gesteld, terwijl nu juist het onderhouden van het sociaal netwerk onder druk staat door de regimesbeperkingen.
- Vanuit DJI en OM wordt uitgegaan van een toereikend en evenwichtig stelsel, juist ook omdat de interventies die binnen de AIT- en EBI-regimes worden toegepast, onderdeel uitmaken van een groter geheel van interventies gericht op risicobeheersing en eventueel op meer structurele risicovermindering en re-integratie. Met inbegrip ook van het recent gewijzigd beleid ten aanzien van 'gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico' (het GVM-beleid). Hiermee kan worden voorzien in verantwoorde afschaling van een hoogrisico-gedetineerde naar een minder ingrijpend beveiligd regime, door uitoefening daar van een samenhangend pakket van individuele (toezichts)maatregelen.
- De effectiviteit van de toepassing van een (set van) interventies en maatregel(en) op een (hoog)risico-gedetineerde die op de GVM-lijst is geplaatst, laat zich lastig meten. Dat komt niet alleen door het maatwerk met in de toepassing per individu een verschillende inhoud, uitwerking en ook tijdsduur, maar ook door het preventieve karakter van die interventies en maatregelen. Het voorkomen van onwenselijk, risicovol gedrag zou de enige maatstaf kunnen en moeten zijn voor het vaststellen van de effectiviteit, maar dat zegt als zodanig niets over de bestendigheid van een dergelijk effect voor de re-integratie en de fase na afloop van detentie, terwijl het ook niet altijd helder is of de gedetineerde echt is gestopt met VCHD, of slechts calculerend gedrag vertoont. In het kader van deze evident lastige situatie is in de expertmeetings van dit onderzoek geduid dat het nu precies zo duidelijk maakt dat een patstelling ten aanzien van (hoog)risico-gedetineerden dient te worden voorkomen, waarbij het wantrouwen op een bepaald moment plaats moet maken voor wat meer vertrouwen.
- Ook in de fase na detentie, of in ieder geval buiten de muren van detentie, is er een palet aan mogelijkheden voor de (hoogrisico-)gedetineerde om te werken aan zijn re-integratietraject. Afgezien van de beslissing of de individuele hoogrisico-gedetineerde daartoe ook daadwerkelijk in staat wordt gesteld, gaat dat tot aan de mogelijkheid van een langdurend re-integratieverlof en (aansluitend) de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI).
- De recente inkorting van de duur van de VI-periode voor lange gevangenisstraffen, tot maximaal twee jaar, gaat vanwege de aard en ernst van de misdrijven die hoogrisico-gedetineerden doorgaans plegen, voor de meesten van deze gedetineerden op. De mogelijke uitwerking hiervan dat vele van de hoogrisico-gedetineerden er nu juist bewust van zullen (willen) afzien om VI verleend te krijgen, om zodoende zonder toezicht na afloop van hun detentie – en ook zonder de aan VI gekoppelde proeftijd van tenminste een jaar, die (mogelijk telkens) kan worden verlengd met twee jaar – vrij te komen, wordt door veel respondenten als zorgwekkend en problematisch gezien.
- Ook wordt in het kader van de interventies van belang geacht de spanning tussen de bereidheid tot gedragsverandering en re-integratie bij de hoogrisico-gedetineerde enerzijds en de gerichtheid vanuit de overheid op controle anderzijds. Voor een goede inschatting van die bereidheid tot niet alleen de naleving van de gestelde voorwaarden, maar ook tot werkelijke gedragsverandering, moet en wil je de betreffende persoon nu juist eerst in beeld hebben. Maar juist daar schort het vaak aan omdat die gedetineerde al in het voortraject naar de beslissing over VI-verlening 'afhaakt' of 'buiten beeld blijft' omdat het re-integratieproces in de

PI (al dan niet door de preventieve beveiligingsregimes) stokt of zelfs niet van de grond komt.

- In het kader van de fase na afloop van detentie is ook bij de uitvraag in de praktijk gesproken over de wettelijke gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Hoewel de wetgever met die sanctie niet uitdrukkelijk het oog had op de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden, kan de GVM wel degelijk ook aan hen worden opgelegd mits ze worden veroordeeld voor een ernstig geweldsmisdrijf en daarmee aan het GVM-kader voldoen. Het zou volgens respondenten dan kunnen fungeren als mogelijke achtervang om een (oud)hoogrisico-gedetineerde na afloop van zijn detentie onder toezicht te stellen met passende en voor de (recidive)risico's noodzakelijk geachte gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden. Die achtervangfunctie wordt in de expertmeetings vooral benoemd voor die gevallen dat geen VI-toezichtskader plaatsvindt, omdat de gedetineerde geen VI verleend krijgt, al dan niet doelbewust door hemzelf op aangestuurd. Ook dan is het vervolgens wel nog, net als bij de VI, de vraag in hoeverre er bij de invulling van de GVM zal worden ingezet op hoofdzakelijk toezicht en controle op de betrokkene, of ook op gedragsverandering om een meer bestendige reductie van het recidiverisico te bevorderen, zoals uit onderzoek naar voren komt.

### Het instrumentarium voor risicotaxatie

- Er is in Nederland geen gestructureerd risicotaxatie-instrument in gebruik voor inschatting van de (VCHD-)risico's bij deze doelgroep. Bestaande instrumenten worden als ontoereikend gezien omdat die vooral op individuele gedragsmatige factoren zijn gebaseerd, terwijl het risico van de doelgroep veeleer samenhangt met lidmaatschap van een groep.
- De huidige manier van het inschatten van risico's in de plaatsingspraktijk (EBI/AIT) en de afschaling wordt door de deelnemers aan de expertmeeting als intransparant beschouwd omdat die (groten)deels gebaseerd is op geheime informatie (medisch, dan wel politioneel).
- In een door het ministerie georganiseerde expertmeeting worden dan ook vooral relevante factoren genoemd die betrekking hebben op het criminele netwerk (de activiteit en loyaliteit daarvan, de rol van de betrokkene daarbinnen, of mede-netwerkgenoten nog vrij zijn, of er geld, macht en middelen beschikbaar zijn, of er nog betalingen worden gedaan en of er een traject van een kroongetuige loopt), terwijl bij genoemde individuele factoren opvalt dat intelligentie bij deze doelgroep, anders dan in de reguliere doelgroep, als risico- in plaats van beschermende factor wordt gezien. Problematisch voor afschaffing is het opdrogen van relevante informatie door de beperkingen, het gegeven dat zowel goed als slecht gedrag in iemands nadeel kan worden uitgelegd, omgekeerde bewijslast, gebrek aan deskundigheid en angst bij deskundigen.
- In de zelf georganiseerde expertmeeting werd een vergelijking met de doelgroep van terroristen als veelbelovend beoordeeld, ook al gaat die wellicht niet volledig op. Niet alleen wordt daarbij een Nederlandse variant van een gestandaardiseerd instrument gebruikt (VERA-2R), ook is het ingebed in een bredere risicoanalyse en besluitvormingsprocedure, waarbij een koppeling met re-integratie-inspanningen en risicomanagement wordt gemaakt. Daarvan is voor de doelgroep van dit onderzoek vanwege een gebrek aan onderzoekskennis weinig voorhanden.
- Dat de risico-inschatting thans ongestructureerd wordt gedaan 'voorspelt' niet veel goeds voor de kwaliteit daarvan. Gestructureerde inschattingen, door getrainde deskundigen, verhogen de betrouwbaarheid van de inschatting, wat ook van belang is voor de validiteit. De predictieve validiteit van risicotaxatie-instrumenten wordt doorgaans bepaald op basis van recidive-onderzoek. Maar in absentie daarvan is, dat geldt bijvoorbeeld ook voor de VERA-2R, kan worden teruggevallen op inhoudsvaliditeit. Daarbij is van belang om de factoren van het instrument te baseren op wetenschappelijk onderzoek naar factoren die het bewuste criminele gedrag verklaren, waarschijnlijk voorspellen en kunnen worden gereduceerd. Als in de toekomst door goede registratie voldoende aantallen recidives kunnen worden onderzocht, kan ook de predictieve validiteit worden bepaald. Op dit moment wordt dat voor de doelgroep van dit onderzoek niet bijgehouden, terwijl de vraag is hoe goed dit überhaupt kan worden onderzocht.
- Hoewel risicotaxatie in het algemeen, onder meer vanwege de basis in groepsdata, een beperkte basis is voor ingrijpende beslissingen in het individuele geval, is een meer gestructureerde aanpak dan thans wel gewenst. Waar die instrumenten voorhanden zijn, worden ze vaak wel (als eis) in het beleid opgenomen.
- In de beide expertmeetings wordt vastgesteld dat er eerst meer onderzoek nodig is naar deze doelgroep om een dergelijk instrument te kunnen ontwikkelen (voor de inhoudsvaliditeit), ook als uiteindelijke validatie op basis van recidive-onderzoek (predictieve validiteit) lastig zal zijn. Inbedding van een toekomstig gestructureerd professioneel oordeel – door getrainde deskundigen geformuleerd – in een bredere risicoanalyse en besluitvormingsprocedure, wordt aanbevolen, vergelijkbaar met hoe dat voor de doelgroep van terroristen is ingericht.

## Hoofdstuk 3

# Mogelijk-heden in het buitenland

# Hoofdstuk 3
# Mogelijkheden in het buitenland

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek naar de tweede hoofdvraag gepresenteerd. Dit betreft de vraag in hoeverre er in de geselecteerde (Westerse) landen speciale juridische kaders (beveiligingsmaatregelen, waaronder preventieve detentie), speciale regimes of interventiemogelijkheden in detentie of toezichtmogelijkheden na detentie (inclusief vrijheidsbeperkende maatregelen) worden toegepast om risico's voor de samenleving na detentie voor deze doelgroep te voorkomen. Als dergelijke mogelijkheden gevonden worden is vervolgens van belang welke dat per land zijn en op basis van welke informatie, criteria en risicotaxatie die worden ingezet. Ten slotte is relevant wat daar in de praktijk voor ervaringen mee zijn. Dit alles wordt weer beantwoord aan de hand van de maatstaven van toereikendheid (voor de doelgroep van het onderzoek), effectiviteit/kwaliteit, juridische en ethische grenzen en overige voor-en nadelen dan wel problemen en eventueel benoemde oplossingsrichtingen in de praktijk. Aan de hand van die maatstaven is het hoofdstuk ook weer opgebouwd, vergelijkbaar met het vorige hoofdstuk waarin de Nederlandse situatie is beschreven en beoordeeld. Deze herhaalde structuur is tevens helpend bij de vergelijking tussen buitenlandse mogelijkheden en binnenlandse behoeften. Zowel die vergelijking als de beoordeling van de passendheid van eventuele mogelijkheden binnen de Nederlandse situatie en het internationale recht, vindt in hoofdstuk 4 plaats.

In hoofdstuk 1 is al aangegeven welke landen om welke reden geselecteerd zijn. We hebben in alle landen gekeken naar voor de doelgroep bedoelde/geschikte mogelijkheden op alle domeinen: kort gezegd de juridische kaders in het sanctiestelsel, penitentiaire regimes, toezichtmogelijkheden en risicotaxatie-instrumentarium. Ons viel echter op dat de meest relevante mogelijkheden inderdaad diegene zijn waarvoor de landen waren geselecteerd. In Italië en de VS betreffen dat dus vooral de penitentiaire regimes en in de andere landen de kaders voor preventieve detentie (zonder stoornisvereiste). Omwille van de overzichtelijkheid en ingegeven ook door het verkennend karakter van dit onderzoek, wordt in de verslaglegging hieronder dan ook enkel nadrukkelijker stilgestaan bij relevante kaders. Slechts hier en daar bleken ook andere mogelijkheden binnen een land relevant, uiteraard vooral ook ten aanzien van de domeinen van de toezichtmogelijkheden en het risicotaxatie-instrumentarium, omdat op basis daarvan geen enkel land van tevoren was geselecteerd.

In alle landen zijn deskundigen met overzicht over alle domeinen gesproken en in sommige landen, waar ook bezoeken naar zijn afgelegd, in aanvulling ook betrokkenen vanuit de praktijk. Naar interviews wordt in de lopende tekst verwezen. Voor het overige is gebruik gemaakt van verkennende documentstudie, waarnaar zo nodig verwezen wordt. Zoals het bij (rechts)vergelijking tussen landen betaamt is het van belang om goed de context van zo'n land te begrijpen, alvorens eventuele vergelijkbaarheid met en toepasbaarheid in de Nederlandse situatie te kunnen beoordelen. Hieronder volgen daarom eerst op hoofdlijnen een schets van de context in die landen ten aanzien van het specifieke fenomeen van georganiseerde misdaad en vervolgens eenzelfde schets van de context van het rechts- en sanctiestel van die landen.

### 3.1.1 Context ten aanzien van het fenomeen

Niet elk land dat is onderzocht heeft te maken met vergelijkbare problemen ten aanzien van het fenomeen van georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit, waartoe de doelgroep van het onderhavige onderzoek wordt gerekend. Een eerste manier om een verkennende vergelijking te maken hieromtrent voor de in dit onderzoek betrokken landen is via cijfers, zoals die in de *Global Crime Index* staan vermeld (zie met name de criminaliteits- en veerkrachtsscore in Tabel 3.1 hieronder).

De gegevens over de bevolking(sdichtheid) in het algemeen en specifiek in detentie geven een goede indruk over de mate waarin het land te maken heeft met criminaliteit. Om echter meer specifiek inzicht te krijgen in de mate van *georganiseerde* criminaliteit binnen een land, heeft de *Global Organized Crime Index* twee indicatoren ontwikkeld: de criminaliteitsscore (*criminality score*) en de veerkrachtsscore (*resilience score*). De criminaliteitsscore wordt opgesteld op basis van twee componenten: allereerst de aard,

*Tabel 3.1. Vergelijking op basis van cijfers van de Global Organized Crime Index en World Prison Brief*

| | Inwoners[a] | Dichtheid[b] | Criminaliteits-score | Veerkrachts-score | Detentie-populatie[c] | Detentieratio[d] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nederland** | 17,99 | 433 | 5,17 | 7,42 | 11,45 | 65 |
| **VK[e]** | 69,23 | 284 | 5,87 | 7,63 | 87,70 | 145 |
| **Canada** | 41,29 | 4 | 4,17 | 7,38 | 35,49 | 90 |
| **VS** | 340,11 | 35 | 5,87 | 6,96 | 1767,2 | 531 |
| **Duitsland** | 83,51 | 234 | 5,35 | 7,42 | 56,33 | 67 |
| **Zwitserland** | 9,03 | 219 | 4,65 | 7,25 | 6,45 | 73 |
| **Oostenrijk** | 9,18 | 109 | 4,30 | 7,54 | 9,20 | 100 |
| **Noorwegen** | 5,57 | 9 | 3,83 | 7,92 | 3,08 | 56 |
| **Denemarken** | 5,98 | 139 | 4,10 | 8,21 | 4,11 | 69 |
| **Zweden** | 10,57 | 20 | 4,73 | 7,38 | 8,64 | 82 |
| **Italië** | 58,99 | 195 | 6,37 | 6,38 | 61,05 | 104 |

[a] Daadwerkelijke inwonersaantal is keer 1.000.000.
[b] Bevolkingsdichtheid is inwonersaantal per $km^2$.
[c] Daadwerkelijke detentiepopulatie is keer 1.000.
[d] Detentieratio is aantal gedetineerden per 100.000 inwoners.
[e] De detentiepopulatie en detentieratio zijn gebaseerd op cijfers van enkel Engeland & Wales, terwijl de overige cijfers specifiek zijn toegespitst op het gehele Verenigd Koninkrijk.

omvang en impact van specifieke (criminele) deeleconomieën in het betreffende land (*criminal markets*), en ten tweede de invloed van plegers van georganiseerde criminaliteit (*criminal actors*). Denk bij criminele markten aan het type markt (e.g. drugs- en mensenhandel of cybercriminaliteit), de waarde die deze markten genereren en de impact hierop op de samenleving, zoals de hoeveelheid slachtoffers of de mate van geweld binnen deze economie. Informatie over plegers gaat om diens invloeden op bijvoorbeeld de politiek en omvat bijvoorbeeld de vormgeving van georganiseerde misdaad in maffia-achtige groeperingen of andere criminele netwerken.[1]

De veerkrachtsscore, zoals de naam weergeeft, betreft de mate waarin het land en diens maatregelen voldoende bescherming bieden tegen georganiseerde misdaad. Dit omvat zowel een oordeel over het type maatregelen wat het land heeft ingeroepen, alsmede de effectiviteit ervan. De criminaliteitsscore en veerkrachtsscore dienen dus simultaan te worden geïnterpreteerd: een hogere criminaliteitsscore zou idealiter gepaard moeten gaan met een hogere veerkrachtsscore, om zodoende de gevolgen van de misdaad voldoende te kunnen opvangen.

De wereldwijde criminaliteitsscore is 5,08 (Europa: 4,74) en de wereldwijde veerkrachtsscore is 4,78 (Europa: 6,28). Hoewel Nederland dus hoger dan gemiddeld scoort op de impact van georganiseerde misdaad op ons land in vergelijking met zowel de rest van de wereld alsmede Europa specifiek, hebben we reeds een stuk meer en effectievere *tools* dan de meeste andere landen om ons daartegen te bewapenen. In de wereldwijde rangschikking komt Nederland op respectievelijk de 91e en de 18e plaats van de 193 landen uit de index, en 16e en 12e vergeleken met de andere 43 Europese landen.[2]

Hoewel de cijfers wel een indruk geven, zeggen ze nog niet zoveel over welke specifieke problemen met dit fenomeen worden ervaren in de samenleving, de justitiële keten en het gevangeniswezen in het bijzonder. Daarom hebben we ook in onze interviews steeds aan deskundigen (of betrokkenen in de landen waar we ook geweest zijn) daarnaar gevraagd. Dit levert uiteraard niet een uitputtende criminologische beschrijving op van de specifieke uitingsvormen van georganiseerde misdaad en problemen daarmee, maar het geeft wel een verkennend beeld dat mede verklarend kan zijn voor de eventuele mogelijkheden die in het onderzoek gevonden gaan worden. Ter vergelijking hebben we steeds uitgelegd dat in Nederland in de

1 Zie 'Methodology of the Organized Crime Index', ocindex.net, p. 3.

2 Op ocindex.net/country/Netherlands is te vinden op welke factoren Nederland beter of minder scoort binnen beide indicatoren.

georganiseerde, met name drugshandelgerelateerde misdaad een ontwikkeling heeft plaatsgevonden naar steeds wredere en brutalere afrekeningen ook ten opzichte van mensen buiten het criminele circuit (zoals journalisten, advocaten, familieleden van kroongetuigen, slachtoffers van vergismoorden, etc.) die samenleving en rechtsstaat schokken, intimidatie van lokale bestuurders, als ook het betrekken van vooral jongeren bij ondermijnende activiteiten en het gebruik van advocaten om informatie tussen hoogbeveiligde detentie en buiten mogelijk te maken ten behoeve van VCHD.[3]

In reactie op deze beschrijving wordt over het algemeen aangegeven dat de problemen in dat land anders zijn. Bijvoorbeeld in Noorwegen, Oostenrijk en Zwitserland is door de deskundigen aangegeven dat er überhaupt weinig problemen zijn met georganiseerde misdaad, waardoor daar – zo is onze indruk – geen noodzaak wordt ervaren om daar specifieke mogelijkheden in de justitiële keten voor te creëren. In Duitsland is de politieke aandacht ten aanzien van georganiseerde misdaad recent vooral gericht op onderling (steekwapen)geweld, maar wordt hierbij weinig aandacht besteed aan het sanctiestelsel of gevangeniswezen, maar meer aan het *Polizeirecht*. In Engeland zijn er wel problemen met de georganiseerde misdaad, maar zijn de problemen niet zoals geschetst voor Nederland en haalt het fenomeen veel minder vaak de krant dan ernstige zeden- of geweldsfeiten gepleegd op basis van individuele motieven of door *grooming gangs*. In Canada – een land waarin veel criminologisch onderzoek wordt gedaan – wordt er wel een probleem met georganiseerde misdaad ervaren, zonder dat het de samenleving zo lijkt te raken als in Nederland. De ervaren problematiek vertaalt zich hier, zoals verderop in dit hoofdstuk nader zal worden toegelicht, in de beleidsmatige aandacht in het gevangeniswezen voor zogeheten *Security Threat Groups*, waarvan *traditional organized crime* er één is.[4] In Denemarken deed zich de problematiek van georganiseerde misdaad tot voor kort nauwelijks voor, althans werd niet als zodanig ervaren. Daar is recent verandering in gekomen, door onder andere een toename in (levens)lange gevangenisstraffen, hoewel het hoofdzakelijk motorbende-gerelateerde criminaliteit betreft. In Zweden, de VS en Italië is er tot slot wel veel aandacht voor de problematiek en veiligheidsrisico's vanuit de georganiseerde misdaad, soortgelijk als bij de onderzoeksdoelgroep, al zijn de fenomenen wel verschillend van de Nederlandse situatie en is dit voor Zweden bovendien een veel recentere ontwikkeling dan in de andere twee landen. Zie paragraaf 3.3 voor nadere informatie en beschrijvingen van met name dus de in laatstgenoemd drietal landen bestaande specifieke preventieve detentieregimes.

De aard van het ervaren probleem is echter slechts één verklaring voor de eventuele mogelijkheden en ervaren behoeften die er zijn in de justitiële keten om op specifieke wijze met deze groep om te gaan. Een andere is uiteraard gelegen in de aard van het rechts- en sanctiestelsel van de betreffende landen, dat hierna wordt besproken. De vergelijking hiervan is uiteraard ook mede van belang voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre een gevonden mogelijkheid ook passend is binnen de Nederlandse context, waar hoofdstuk 4 als gezegd mede op ziet.

### 3.1.2 Context ten aanzien van het rechts- en sanctiestelsel

De onderzochte landen kunnen qua rechtsstelsel grofweg worden verdeeld als behorend tot de Anglo-Amerikaanse (Engeland & Wales, Canada, VS) of de Romano-Germaanse rechtsfamilie (overige landen); ook wel aangeduid als *common law* versus *civil law* tradities. Belangrijk verschil is uiteraard dat in de eerste traditie van oorsprong gesproken recht (jurisprudentie) van oudsher de belangrijkste rechtsbron is en in de laatste traditie geschreven recht (wetten). Voor het strafrecht betekent dit over het algemeen een verschil tussen adversaire en inquisitoire procesvoering, en een verschil tussen een tweefasen-model waarin de *trial of fact* en *sentencing trial* gescheiden zijn, en een eenfase-model waarin veroordeling en sanctionering gecombineerd worden. Voor het sanctierecht betekent dit over het algemeen dat dit in de *civil law* landen te vinden is in vaste wetboeken, en in de common law landen – het meest evident in Engeland (& Wales), want Canada heeft een nationale *Criminal Code* en in de VS hebben de (deel)staten eigen strafwetten – in allerlei verschillende en elkaar soms overlappende *Acts*, waardoor soms moeilijk is vast te stellen welke regels (nog) gelden. De drie landen van de Anglo-Amerikaanse traditie kennen daarnaast geen onderscheid tussen straf en maatregel maar kennen binnen – met name de *life sentences* – wel kaders van onbe-

3 Zie daartoe onder meer Van Eeden e.a., *a.w.* 2026; Roks e.a., *a.w.* 2024 en Struijk e.a., *a.w.* 2023.

4 De definitie, die thans trouwens wordt heroverwogen, is: *formal or informal ongoing offender group, gang, organization with three or more members that may include: street gangs, Indigenous gangs, prison gangs, outlaw motorcycle gangs, traditional organized crime, white supremacy groups, Asian gangs, subversive groups, terrorist groups, or hate groups*.

paalde duur, terwijl een *Parole Board* het gremium is dat dan beslist over invrijheidstelling.

Een ander evident onderscheid ziet op de staatsvorm, te weten tussen unitaire staten enerzijds en federaties anderzijds, waarin de soevereiniteit is verdeeld tussen een centrale federale macht en de aangesloten deelstaten. Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Canada en de VS zijn federale staten, waarbij het per land ook wel weer verschillend is hoe de verschillende onderdelen van de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht verdeeld zijn. Voor het sanctierecht kan dat bijvoorbeeld betekenen, zeker ook voor welke autoriteiten bevoegd zijn ten aanzien van bepaalde beslissingen, dat deze niet op federaal niveau zijn geregeld. Als dat relevant is in de vergelijking in dit hoofdstuk, zal dat worden benoemd. De mogelijke strafbare feiten en sancties zijn doorgaans op federaal niveau geregeld, behalve in de VS waar de Staten eigen strafwetten hebben.

Uiteraard is het zo dat ook binnen de continentaal-Europese landen, rechtstradities meer of minder met elkaar samenhangen of op elkaar lijken en mede daarom zich met elkaar vergelijken. Zo blijkt ook wel uit de literatuur dat de Duitstalige landen zich ten aanzien van het sanctierecht vaker met elkaar vergelijken,[5] hetgeen ook geldt voor de Scandinavische landen.[6] Om die reden worden in dit hoofdstuk landen soms in 'blokjes' van drie besproken (Engeland, Canada, VS – Duitsland, Zwitsersland, Oostenrijk – Noorwegen, Denemarken, Zweden), waarbij Italië dan overblijft.

Een andere reden om landen soms in 'blokjes' te bespreken, is het gegeven dat alle landen, behalve de VS en Canada, gebonden zijn aan de verdragsverplichtingen van het EVRM en het toezicht door het EHRM. Niet alleen zijn namelijk Engeland, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Noorwegen, Denemarken, Zweden en Italië allen lidstaten van de Raad van Europa, maar ook hebben ze allen het EVRM ondertekend en geratificeerd.[7] Dat vormt als zodanig een gemene deler, omdat deze landen aan eenzelfde mensenrechtelijk kader hebben te voldoen. Dat is anders voor de VS en Canada, die uiteraard geen lidstaat zijn van de Raad van Europa en zich dus niet hoeven te houden aan dat EVRM-kader. Een andere gemene deler tussen de VS en Canada is dat beide landen zich hebben onthouden van de verplichtingen die voortvloeien uit het Amerikaans Verdrag voor de Mensenrechten dat in 1969 werd aangenomen door de Organisatie van Amerikaanse Staten en in 1978 van kracht is gegaan. De VS en Canada maken wel onderdeel uit van dit verbond, maar hebben het verdrag dus niet geratificeerd en Canada heeft het bovendien ook niet ondertekend.[8] Canada heeft in 1982 wel een eigen *Charter of Rights and Freedoms* ingevoerd, waaraan getoetst kan worden, zoals de VS ook doet aan de aloude *Bill of Rights*.

Ten slotte is het zo dat hoezeer landen zich met elkaar vergelijken niet alleen samenhangt met de regelgeving, maar ook wel met de praktijk van het sanctioneren. De laatste twee rijen uit Tabel 3.1 zijn daar bijvoorbeeld al een indicatie voor, met name het aantal gevangenen per honderdduizend inwoners (Detentie ratio). Een andere indicatie is te vinden in vergelijkingen in de literatuur. Zeker als we kijken naar Nederland, wordt als het gaat om onze bestaande vorm van preventieve detentie (de tbs-maatregel) er vaker vergeleken met Engeland, Canada, Duitsland, Zweden, dan met andere landen.[9] Het zijn landen waaraan Nederland zich spiegelt, zeker ook als het gaat om investeringen die gedaan worden in onderzoek en behandeling van deze typen delinquenten.

5 Zie bijvoorbeeld T. Lappi-Seppälä, 'Preventive detention in Finland and the other Nordic countries', *Peking University Law Journal* (11) 2023, afl. 1, p. 59-72.

6 Zie bijvoorbeeld S. Sackl e.a., 'Das Maßregel- und Maßnahmenrecht in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Ein Überblick und Rechtsvergleich', *Praxis der Rechtspsychologie* (32) 2022, afl. 1, p. 5-49.

7 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 005', coe.int.

8 'Amerikaans Verdrag voor de Mensenrechten', amnesty.nl.

9 Zie bijvoorbeeld E. Blaauw e.a., 'Internationale Vergelijking. Omgang met Psychisch Gestoorde Delinquenten', in: Commissie Kosto, *Veilig en wel: Een beleidsvisie op de tbs*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2001, par. 8.1-8.46; C.H. Kogel & M.H. Nagtegaal, *Gewelds- en zeden- delinquenten met een psychische stoornis. Wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België* (WODC rapport), Den Haag: Boom juridisch 2006; Van der Wolf, *a.w.* 2012; M.J.F. van der Wolf (red.), 'Legal constraints on the indeterminate control of 'dangerous' sex offenders in the community: a European comparative and human rights perspective (Special Issue)', *Erasmus Law Review* (9) 2016; M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022.

## 3.2 Sanctiestelsel

### 3.2.1 Toereikendheid voor deze doelgroep

#### Kaders van preventieve detentie waarvoor geen stoornis is vereist in context

In deze paragraaf wordt de toereikendheid van de huidige sanctiestelsels van de onderzochte landen ten behoeve van de onderzoeksdoelgroep verkend. Daarbij ligt de nadruk op de vraag of er kaders van preventieve detentie, waarvoor geen stoornis is vereist, zijn bedoeld en/of worden gebruikt voor de doelgroep.

*Tabel 3.2 Onderzochte kaders van preventieve detentie*

| Land | Naam kader |
|---|---|
| **Engeland & Wales** | Imprisonment for Public Protection (*de iure* afgeschaft) |
| **Canada** | Dangerous Offender designation |
| **Duitsland** | Sicherungsverwahrung |
| **Zwitserland** | Verwahrung |
| **Oostenrijk** | Unterbringung von gefährlichen Rückfallstätern und gefährlichen terroristischen Straftätern in einer Anstalt für gefährliche Rückfallstäter (*de facto* niet gebruikt) |
| **Noorwegen** | Forvaring |
| **Denemarken** | Forvaring |
| **Zweden** | Säkerhetsförvaring (in werking getreden op 15 april 2026) |

Omdat de VS en Italië vooral zijn onderzocht vanwege de bestaande penitentiaire regimes en daar ook geen strafrechtelijke kaders van preventieve detentie voorhanden zijn, worden die in deze paragraaf grotendeels buiten beschouwing gelaten. Het zijn ook geen landen waaraan Nederland zich ten aanzien van het sanctiestelsel en -klimaat spiegelt. De VS kent geen strafrechtelijke maatregelen, maar eventueel wel onbepaalde duur in de bestraffing. Italië kent wel beveiligingsmaatregelen (*misura di securezza*), maar niet voor deze toerekenbare, niet op basis van individuele gronden, gevaarlijke groep. De (gevangenis)straf is in die landen bij uitstek de sanctie die voor deze doelgroep wordt gebruikt, waarbij in beide landen de levenslange gevangenisstraf een ruim gebruik kent. In Italië bijvoorbeeld ook in gevallen van strafverzwarende omstandigheden (waaronder levensdelicten) bij deelneming aan een criminele organisatie (416-bis CP). De 41bis-regimes in Italië zijn zodoende voor bijna de helft gevuld met levenslanggestraften, hetgeen een exit-strategie voor die groep ook minder relevant maakt (in 2021 298 van de 749 gedetineerden).[10] Want ondanks het gegeven dat Italië onderworpen is aan het EVRM, is er voor levenslang nog geen perspectiefmechanisme zoals dat in Nederland is ingevoerd naar aanleiding van EHRM-jurisprudentie (zie paragraaf 2.2), zodat het sanctiestelsel als zodanig niet als ontoereikend wordt beschouwd voor de onderzoeksdoelgroep.

Datzelfde geldt voor de VS, vanwege het punitieve strafklimaat. Uiteraard is de VS het enige land in dit verkennend vergelijkend onderzoek dat nog de doodstraf kent, doorgaans enkel voor ernstige moordzaken, uiteraard slechts in sommige staten. Om willekeurige oplegging van de doodstraf te voorkomen en het te onderscheiden van de levenslange gevangenisstraf, zijn strafverzwarende omstandigheden vereist. Gevaarlijkheid kan zo'n omstandigheid zijn, al dan niet wettelijk vastgelegd in de wet van zo'n staat. Als het gaat om de duur van gevangenisstraffen zijn er ook verschillen tussen staten, waarbij er meer of minder ruimte bestaat voor rechters, of de administratie in de tenuitvoerlegging, om af te wijken van minimum- en maximumstraffen (hetgeen ook geldt voor *life sentences*). Tot slot, is het goed om te noemen dat hoewel er geen strafrechtelijk kader voor preventieve detentie is, veel staten wel wetten hebben voor *sexually dangerous persons* of vergelijkbare terminologie. Het is een vorm van *civil commitment*, vergelijkbaar met hoe degenen die op basis van een geslaagde *insanity defense* worden opgenomen in de reguliere GGZ, hetgeen niet verschilt van hoe een burgerlijk rechter dat kan doen op basis van *mental health law* (vergelijk onze Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg). Alleen voor deze zedendelinquenten kan dit gecombineerd worden met een gevangenisstraf en, afhankelijk van de staat, al tijdens berechting, gedurende de straf of richting het eind daarvan duidelijk worden dat men onder deze wetgeving valt. Vergelijkbaar met *civil commitment* is er naast gevaarlijkheid een psychische stoornis vereist, maar dan breder gedefinieerd zodat het ook parafilieën omvat. Het wordt in de literatuur wel besproken als civielrechtelijke vorm van preventieve detentie.[11]

De voorbeelden van deze twee landen tonen al aan hoe anders de context van het sanctiestelsel in andere landen kan zijn dan in Nederland. Om die context te begrijpen, ook

10 Zie Struijk e.a., *a.w.* 2023.

11 Zie C.M. King, e.a., 'An American perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 63-97.

in het geval er wel een vorm van (strafrechtelijke) preventieve detentie aanwezig is, zal deze hieronder ook steeds geschetst worden. Vervolgens zal het karakter en de duur van het kader van preventieve detentie geschetst worden. Uiteraard volgt een bespreking van de doelgroep, in theorie en in de praktijk. Het eerst blijkt ook uit de criteria voor oplegging, die tevens zijn weergegeven in de vertaalde artikelen voor oplegging van deze kaders in Bijlage 2. Ook wordt gekeken naar de plek en inhoud van de executie of tenuitvoerlegging van het kader.

Alvorens over te gaan tot de bespreking van de actuele kaders, volgt hieronder een kort historisch perspectief.

## Een kort historisch perspectief

In Tabel 3.2 staan de namen van de kaders die specifiek zijn onderzocht. Wat opvalt in de naamgeving van de kaders uit Tabel 3.2 Duitstalige en Scandinavische landen (*Verwahrung/Forvaring*) is dat die letterlijk zijn te vertalen als 'bewaring' – we kwamen de term ook wel tegen bij de kluisjes op het treinstation. Het doet denken aan de Nederlandse maatregel van 'bewaring' van beroeps- en gewoontemisdadigers, die in 1927 werd aangenomen – nog voordat de terbeschikkingstelling (aangenomen in 1925) in werking trad in 1928. Deze bewaring, een maatregel voor veelvuldig recidivisten na afloop van de straf, ontlokte in het parlement een enigszins vergelijkbare principiële discussie als de terbeschikkingstelling in ons land. De terminologie was ook die van geesteszieken en behandeling, waardoor overlap dreigt met de doelgroep van de terbeschikkingstelling. Dit bleek later – naast meer praktische en financiële redenen – ook de reden dat de bewaring hier nooit is ingevoerd. De in 2004 ingevoerde ISD-maatregel is in zekere zin een moderne – overigens in duur begrensde – variant hiervan.[12]

Ook in andere Westerse landen vond in diezelfde periode begin twintigste eeuw een ontwikkeling plaats onder invloed van de opkomst van de Moderne Richting in het strafrecht, die niet zoals de Klassieke Richting straf naar de mate van proportionele schuldvergelding voorstond, maar naar de mate van gevaarlijkheid en verbeterbaarheid. Hieronder volgt een vergelijking met per traditie (Scandinavisch, Duitstalig, Anglo-Amerikaans) een kort uitgewerkte historische ontwikkeling van één land.

Het Nederlands Juristenblad (NJB) viel toen al de frappante vergelijking met Zweden op,[13] waar in 1927 zowel de *förvaring* voor de *halvabnorma* (vergelijkbaar met de verminderd toerekeningsvatbaren) – die ten gevolge van de geestestoestand voor de werking van straf weinig toegankelijk werden geacht – en de 'internering' van gewoontemisdadigers werden ingevoerd. Het NJB stelde hierbij al dat om het stelsel te kunnen beoordelen, men de inrichting van de plek van tenuitvoerlegging zou moeten kennen, omdat men gezien de ingrijpendheid mocht verwachten dat zorgvuldig het strafkarakter aan de maatregelen zal zijn onthouden. '*Zeer geruststellend in dat opzicht is echter niet het feit, dat het asyl voor 'Normale' gewoontemisdadigers op een verdieping van een bestaande gevangenis is ondergebrach*t.'[14] Hoewel de regeling van de maatregelen een aantal keer is gewijzigd, en ze – mede vanwege de overlap – in 1965 werden samengevoegd tot 'internering', werd ook die maatregel uiteindelijk in 1981 afgeschaft. Dit had te maken met proportionaliteit, maar ook met het feit dat de 'behandeling' eigenlijk niet anders was dan in de gevangenis, zodat ook de recidiveresultaten niet veel anders waren. Dit stak temeer, omdat juist de behandeling, in de wet was benadrukt als legitimatie.[15]

In Duitsland werden in 1933 zowel de maatregelen van *Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus* als de *Sicherungsverwahrung* ingevoerd, via het 'Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Besserung und Sicherung' dat weliswaar werd ingevoerd onder het naziregime, maar al door eerdere regeringen was voorbereid. Onder het Nationaal Socialistische bewind werd de maatregel veel opgelegd, op basis van ruime criteria. In 1940 ging het om bijna 2000 gevallen, terwijl de populatie in 1942 veelal naar concentratiekampen werd verschoven.[16] Deze bagage leidde tot grote aarzeling om na de Tweede Wereldoorlog nog de maatregel op te leggen. In Oost-Duitsland werd de maatregel in 1953 afgeschaft, omdat het een fascistische inhoud zou hebben. Op basis van een meer sociologische visie op criminaliteit werd 'gewoontemisdadiger' als term verworpen.[17] In West-Duitsland bleef de maatregel bestaan door nadruk te leggen op het ultima ratio karakter en de mogelijkheid tot 'hervorming' van de dader. Waar in

12 Zie hierover S. Struijk, *De ISD in perspectief. Een studie naar de ISD-maatregel in het licht van het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel ter bestrijding van recidive en criminele overlast* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

13 'Opmerkingen en mededeelingen. De maatregelen tegen gewoontemisdadigers en psychopathen in Zweden', *NJB* 1929, p. 43-44.

14 Ibid, p. 43-44.

15 Vgl. Van der Wolf, *a.w.* 2012.

16 J. Kinzig, 'Preventive Measures for Dangerous Recidivists', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1997, afl. 1, p. 30.

17 Oberlandsgericht, *Neue Justiz* [NJ] 54, 1953.

Zweden de maatregel uiteindelijk werd afgeschaft, werd de *Sicherungsverwahrung* in Duitsland, omdat er kritiek kwam op het feit dat er in meerderheid vermogensdelinquenten in terechtkwamen, in 1970 aan hogere criteria gebonden zodat nog slechts bij ernstig gevaarlijke (recidiverende) gewelds- en zedendelinquenten de maatregel kon worden opgelegd.

In Engeland werd al in 1908 een tweesporenstelsel geïntroduceerd door de *Prevention of Crime Act*. Gewoontemisdadigers konden naast een gevangenisstraf een daarna ten uitvoer te leggen preventieve detentie van vijf tot tien jaar opgelegd krijgen. Na veertig jaar werd dit stelsel al verlaten omdat het een te weinig recidivereducerend effect had, te weinig echt gevaarlijke misdadigers herbergde en steeds minder de maatregel werd opgelegd op basis van kritiek op het tweesporenstelsel.[18] Met de *Criminal Justice Act 1948* werd teruggekeerd naar één spoor. Daarin kon preventieve detentie slechts in plaats van een straf worden opgelegd en die kon vijf tot veertien jaar duren. Maar ook van deze maatregel daalde de jaarlijkse oplegging sterk, bestond de populatie voornamelijk uit vermogensdelinquenten en werd gevoeld dat met langere straffen hetzelfde kon worden bereikt.[19] De maatregel werd afgeschaft door de *Criminal Justice Act 1973*. Hiervoor in de plaats kwam de *extended sentence* uit de *Power of Criminal Courts Act 1973*, een verlengd strafdeel ter bescherming van de maatschappij tegen zeer gevaarlijke misdadigers. Daar was aanvankelijk ook een recidivecriterium voor, maar de sanctie bleek niet heel populair omdat die als dubbele bestraffing voelde. De sanctie werd afgeschaft door de *Criminal Justice Act 1991*. Maar met *de Criminal Justice Act 2003* (in 2008 geamendeerd door de *Criminal Justice and Immigration Act*) is de sanctie weer ingevoerd, maar ditmaal met een verlengd toezichtkader. Ook is de mogelijkheid van een *life sentence* recent op allerlei manieren (van onbepaalde duur) toegenomen (zie paragraaf 3.2.1.1). Desondanks is in 2005 een echt kader voor preventieve detentie ingevoerd: *imprisonment for public protection* (IPP), eveneens voor gevaarlijke delinquenten voor wie een *life sentence* niet mogelijk is. Hoewel in 2008 de criteria zijn aangescherpt is die in 2012 uiteindelijk definitief afgeschaft.[20]

De lange naam die het preventieve kader voor recidivisten in Oostenrijk heeft (ons is ook geen kortere naam bekend geworden), werd in 2022 nog langer toen de maatregel werd uitgebreid voor gevaarlijke plegers van terroristische misdrijven.[21] Het is een groep waar ook wereldwijd wel ingrijpende wijzigen in het strafrecht en ook wel preventieve kaders voor worden ingevoerd, volgens sommigen *beyond due process*.[22]

Samenvattend is te analyseren dat kaders voor preventieve detentie (waarvoor geen stoornis is vereist) over meer dan een eeuw heen steeds voor andere doelgroepen zijn beoogd, grofweg begin twintigste eeuw voor gewoontemisdadigers (en veroordeelden met een psychische stoornis), eind twintigste eeuw voor recidiverende gewelds- en zedendelinquenten, begin eenentwintigste eeuw ook voor plegers van terroristische misdrijven, terwijl nu met het Zweedse wetsvoorstel en de onderhavige Nederlandse onderzoeksopdracht de vraag opdoemt of de groep van de georganiseerde misdaad wellicht de volgende is.

Hieronder worden de kaders van (strafrechtelijke) preventieve detentie, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1, besproken aan de hand van de in paragraaf 3.1 geformuleerde 'blokjes' van drie. Een analyse van de contouren van deze kaders volgt in hoofdstuk 4, met name aan de hand van Tabel 4.1 waarin de kaders schematisch met elkaar vergeleken worden.

#### 3.2.1.1 Sanctiestelsels in de Anglo-Amerikaanse traditie

##### Engeland & Wales

Als context voor het – afgeschafte – kader van preventieve detentie is van belang dat er daarnaast – en naast tijdelijke gevangenisstraffen – ook andere *sentences* van onbepaalde duur bestaan, zoals de hierboven al genoemde *extended sentence* van semi-bepaalde duur en veelgebruikte *life sentence* van onbepaalde duur. Er zijn verschillende vormen van de *life sentence*. De *mandatory life sentence* voor moord bestaat al sinds 1957, de *automatic life sentence* geïntroduceerd voor een herhaald *listed offence* (2012), en de *discretionary life sentences,* waarin levenslang mogelijk was maar niet verplicht, voor ernstige delicten. Die is al mogelijk op basis van criteria uit jurisprudentie uit 1967: '*(1) where the offence or offences are in themselves grave enough to require a very long sentence; (2) where it appears from the nature of the offences or from the defendant's history that he is a person of unstable character likely to commit such offences in the future; and*

18 Kinzig, *a.w.* 1997.
19 Ibid.
20 Zie Van der Wolf, *a.w.* 2012.
21 Bundesgesetz: Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetz 2022 (NR: GP XXVII RV 1789 AB 1849 S. 191. BR: AB 11149 S. 949).
22 Zie bijvoorbeeld B. McSherry, *Managing Fear: The Law and Ethics of Preventive Detention and Risk Assessment (International Perspectives on Forensic Mental Health)*, New York: Routledge 2013.

*(3) where if the offences are committed the consequences to others may be specially injurious, as in the case of sexual offences or crimes of violence.*'[23]

Bij *life sentences* bepaalt een rechter een minimale termijn die uitgezeten moet worden (*tariff*), waarna eventueel invrijheidstelling kan volgen (met een levenslange proeftijd). Beslissingen over vrijlating zijn bij alle sancties aan de *Parole Board*, veelal op basis van gedragskundig advies over risico. Er is ook een mogelijkheid van geen tariff: de *whole life sentence*. De *extended sentence* kan tegenwoordig worden opgelegd bij *dangerous offenders* na een *specified violent or sexual offence* (s. 279 *Sentencing Act* 2020) waarvoor geen (levens)lange gevangenisstraf kan worden opgelegd en er sprake is van risico op herhaling '*a significant risk to members of the public of serious harm occasioned by the commission by him of further such [serious] offences'*). Het verlengde toezichtkader kan maximaal vijf jaar duren voor een geweldsdelict en acht jaar voor een seksueel delict. De regels voor vrijlating zijn complex, omdat ze vaak zijn veranderd en verschillen afhankelijk van wanneer de straf is opgelegd. Voor personen met een psychische stoornis (niet gelimiteerd tot degenen met een geslaagde *insanity plea*) kunnen vanuit het strafrecht verschillende typen *hospital order* worden opgelegd op basis van de *Mental Health Act*, zoals met een *restriction order* (waarbij ontslag niet door de instelling kan worden gegeven), met een *limitation order* (een combinatie met een gevangenisstraf), of een *community order*. Ook in het strafrechtelijk sanctie-arsenaal zijn er mogelijkheden voor toezicht, vrijheidsbeperking in de samenleving, met name voor zedendelinquenten (de *Sexual Offences Act 2003* kende al drie verschillende, waarvan één van onbepaalde duur) en voor geweldsdelinquenten (sinds 2008). In alle bovenstaande toezichtkaders, ook die na detentie, is *recall* mogelijk na overtreding van voorwaarden, hetgeen veel voorkomt met capaciteitstekorten als gevolg. Dit komt mede doordat de zogenaamde *Multi-Agency Public Protection Arrangements* (waarin onder andere reclassering en politie samenwerken) heel stevig toezicht houden. Een deskundige gaf aan dat het Engelse sanctiestelsel vanwege de langdurige toezichtkaders functioneert als het spel van *Snakes and ladders* (vergelijkbaar met Ganzenbord), waarin je steeds weer van voor- af aan moet beginnen als je op een verkeerd vakje komt.

Het specifieke kader voor preventieve detentie, dat tussen 2005 en 2012 in werking was – de *Imprisonment for Public Protection* (IPP) (vanuit de *Criminal Justice Act 2003*) – was dus niet het enige kader van onbepaalde duur. Engeland (& Wales) hebben het als te theoretisch beschouwde onderscheid tussen straf en maatregel dus al in de vorige eeuw hebben verlaten: *'If it looks like a duck, swims like a duck, and quacks like a duck...*'[24] De IPP werd dus ook gezien als straf, nu straffen ook van onbepaalde duur kunnen zijn. In feite betekende het een *life sentence* (en zo werd dat ook wel beschouwd[25]) voor *serious offenders* (geweld- of zedendelicten) die als een gevaar voor de samenleving werden beschouwd, terwijl voor het gepleegde delict geen *life sentence* was toegelaten. Er was dus ook sprake van een *tariff*, de mogelijkheid van verlengde vrijheidsbeneming en na invrijheidstelling eventueel toezicht van onbepaalde duur. Het verschil met *lifers* was dat voor de laatsten voorwaardelijke invrijheidstelling levenslang geldt, terwijl IPP'ers na tien jaar voorwaardelijke invrijheidstelling bij de *Parole Board* een aanvraag konden indienen om onvoorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. Aanvankelijk waren de criteria vrij laag, maar die werden via de *Criminal Justice and Immigration Act 2008* wat verhoogd. Desondanks werd de IPP uiteindelijk via de *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 afgeschaft*. Dat had alleen geen terugwerkende kracht, zodat er zelfs op dit moment nog – bijna vijftien jaar later – duizenden mensen op IPP's in het Engelse gevangeniswezen verblijven.[26] Dit, ondanks het feit dat er in 2022/2024 (via de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* en *Victims and Prisoners Act 2024*) de regels zijn aangepast om definitieve invrijheidstelling te bevorderen.

De doelgroep was in theorie specifiek gewelds- en zedendelinquenten. Er bleken relatief veel zedendelinquenten in te verblijven, als ook veel personen met psychische problematiek.[27] Er zijn geen cijfers bekend ten aanzien van eventuele delinquenten vanuit de georganiseerde misdaad, maar in interviews is aangegeven dat dit niet de beoogde doelgroep was noch dat de sanctie daar veel voor werd gebruikt. Maar omdat het in feite gaat om een *life sentence* die de doelgroep wel degelijk kan krijgen, voor minder ernstige delicten, is het ook niet uit te sluiten.

23 Hodgson (1967) 52 Cr App R 113.

24 Uitspraak van een Engelse strafrechtsgeleerde hierover, geciteerd in: M.J.F. van der Wolf, 'Legal control on social control of sex offenders in the community: a European comparative and human rights perspective', *Erasmus Law Review* (9) 2016, p. 39-54.

25 Vgl. N. Padfield & A. Grounds, 'An English perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 34-62.

26 Zie de recente blog: P. Taylor, 'Lifelong and indefinite – can such sentences make the case for better evidenced legislation?', crimeinmind.co.uk.

27 Zie bijvoorbeeld Sainsbury Centre, *Convergence of mental health and criminal justice*, Londen: Sainsbury Centre 2010.

We hebben echter niet gehoord dat sinds de afschaffing van de IPP het sanctie-arsenaal als ontoereikend wordt beschouwd voor de onderzoeksdoelgroep. *Life sentences*, en dat gold ook alleen al voor de IPP, worden bij duizenden uitgedeeld in Engeland in plaats van de tientallen in Nederland, dus ontoereikendheid ten aanzien van sanctiemogelijkheden voor de doelgroep wordt niet ervaren.

IPP's werden, wellicht logisch als vorm van straf, gewoon in het gevangeniswezen ten uitvoer gelegd, terwijl ook de inhoud van de straf vergelijkbaar was met die van de gevangenisstraf. Tegenwoordig zijn er voor de overgebleven IPP'ers wel enkele aparte afdelingen, zodat beter gewerkt kan worden aan invrijheidstelling, al heeft het Engelse gevangeniswezen – met diens verschillende beveiligingsniveaus, zie paragraaf 3.3 – daar maar beperkt programma's voor. Dat was namelijk volgens deskundigen juist een van de belangrijkste redenen voor afschaffing, dat men eigenlijk de veroordeelden tot IPP's veel minder kon bieden in termen van behandeling om het recidiverisico te reduceren, wat steeds meer als 'oneerlijk' werd beschouwd. Dat precies dit een veroordeling door het EHRM opleverde (zie paragraaf 3.2.3) was uiteindelijk een doorslaggevende factor. Een andere belangrijke reden was uiteraard het gegeven van proportionaliteit, dat voor te lichte delicten de facto levenslang werd opgelegd.

## Canada

De context van de *Dangerous Offender Designation* (DOD) is vergelijkbaar met die van Engeland: tijdelijke gevangenisstraffen en *life sentences*, plaatsing van psychisch gestoorde daders in de psychiatrie, en toezichtkaders ofwel *supervison orders*. De *Criminal Code* stelt maximumstraffen en voor sommige strafbare feiten ook minimumstraffen. Levenslange gevangenisstraf moet door de rechter worden opgelegd voor onder andere eerstegraads- en tweedegraadsmoord, waarbij in het eerste geval men pas na 25 jaar in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij meerdere moorden kunnen *back to back/ consecutive life sentences* worden opgelegd. Ook is er bij een aantal andere ernstige delicten een levenslange straf mogelijk, doch niet verplicht. Anders dan in Engeland is in Canada de plaatsing in de psychiatrie wel afhankelijk van schulduitsluiting, voor *Not Criminally Responsible on account of a Mental Disorder* (NCRMD), eventueel met extra restricties bij een aantekening van *high risk accused*. Waar beslissingen over invrijheidstelling vanuit het gevangeniswezen via een federale *Parole Board* (of Canada) gaan, is dat in de psychiatrie in de deelstaten geregeld via *Review Boards*.

In Canada bestaat wel een historie van straffen van onbepaalde duur. In 1947 werd de *Habitual Offender Act* ingevoerd, die voorzag in preventieve detentie voor gewoontemisdadigers. In 1948 kwam daar de *Criminal Sexual Psychopath Act* bij. Na kritiek van een *Law Commission Report* in 1969, dat de preventieve detentie te willekeurig en te zeer voor vermogensdelinquenten werd gebruikt, werd de regeling in 1977 geamendeerd tot *Dangerous Offender Legislation.* In 1997 is deze regeling via Bill-55 veranderd in de huidige criteria voor de DOD.[28]

Als het gerecht de betrokkene als een *dangerous offender* beschouwt, dient het een straf – ook Canada kent geen maatregelen – van onbepaalde duur op te leggen (tot 1997 was het ook mogelijk een straf van bepaalde duur op te leggen bij een DO). De minimale periode voor voorwaardelijke invrijheidstelling is zeven jaar (dit was voorheen drie), waarna de *Parole Board* het elke twee jaar kan verlengen, of onder voorwaarden beëindigen. In 2008 werden door middel van de *Tackling Violent Crime Act* (Bill C-2) de regels met betrekking tot recidiverende daders aangescherpt. Iemand die voor drie ernstige delicten is veroordeeld,[29] wordt sindsdien in beginsel als een *dangerous offender* (*DO)* beschouwd en op de verdachte rust de bewijslast van het tegendeel. Men kan slechts op vordering van de *Crown prosecutor* een DOD status krijgen. Dan volgt eerst een gedragskundig onderzoek van 60 dagen (s. 752.1). Op basis daarvan wordt de vordering al dan niet voortgezet en is schriftelijke instemming met de *designation* van de minister van Justitie nodig. De rechter bepaalt tenslotte of het risico voor de maatschappij de *status* rechtvaardigt. Tegelijk met de oplegging van gevangenisstraf wordt de *status* uitgesproken, zodat men daar vanaf de veroordeling op kan anticiperen.

De voorwaarden voor de rechter om iemand als een DO te beschouwen, zijn een veroordeling wegens een *serious personal injury offence*[30] (s. 752 CC – zie voor vertaling Bijlage 2), waarbij in geval van een zedendelict een gebrek aan beheersing van seksuele impulsen moet blijken uit iemands gedrag, en in geval van een geweldsdelict sprake is van een herhalingspatroon, persisterend gedrag of bruut geweld, waaruit een gebrek aan beheersing of controle

28 Van der Wolf, *a.w.* 2012.

29 *Primary designated offences*: een lijst van 12 zeden- en geweldsdelicten waarvan een deel tegen minderjarigen..

30 Het begrip *serious personal injury offence* houdt in:
a. een misdrijf, anders dan hoogverraad, verraad, of eerste- of tweedegraads moord en waarbij aan de orde is: geweld of poging tot geweld jegens een andere persoon of; het in gevaar brengen of met waarschijnlijkheid in gevaar brengen van het leven of de veiligheid van een andere persoon of het toebrengen van of met waarschijnlijkheid toebrengen van ernstige psychische schade en waarvoor een gevangenisstraf van tien jaar of meer kan worden opgelegd;
b. een (poging tot) seksueel geweld (s. 271, 272, 273).

blijkt dan wel een substantiële mate van onverschilligheid. Hoewel dus geen stoornis is vereist voor oplegging van de status, zijn er in de criteria wel allerlei gedragsmatige elementen betrokken. Daarnaast is in richtlijnen voor de gedragskundige rapportage vastgelegd dat wel moet worden vastgesteld of er sprake is van een stoornis.[31] Dit hangt ook samen met het jurisprudentiële vereiste dat de waarschijnlijkheid of het toestandsbeeld van de verdachte responsief is voor behandeling van belang is.[32] Wellicht is dit onderdeel van de reden dat wordt aangegeven dat onze onderzoeksdoelgroep er in theorie wellicht onder kan vallen, maar dat dit in de praktijk bijna niet voorkomt.

Mede vanwege de hoge criteria en de ingrijpendheid van het kader wordt die per jaar maar enkele tientallen keer opgelegd en nauwelijks beëindigd. Juist vanwege de om die reden bestaat er sinds 1997 een regeling voor gevaarlijke daders, met name zedendelinquenten, van wie verwacht wordt dat ze recidivegevaarlijk zijn, maar die niet aan de genoemde hoge eisen voldoen. Deze *long term offender designation* kan een op zichzelf staande vordering zijn, maar kan ook door de rechter worden opgelegd als hij de DOD afwijst. Ook voor deze *status* is een gedragskundig onderzoek en instemming met de *designation* van de Minister van Justitie vereist. Er dient naast een gevangenisstraf van minimaal twee jaar een veroordeling tot toezicht in de maatschappij te worden opgelegd van maximaal tien jaar. De voorwaarden voor de status van *long term offender* zijn (s. 753.1 lid 1): 1. voor het delict waarvoor betrokkene is veroordeeld is een gevangenisstraf van twee of meer jaar gepast; 2. er is een substantieel risico[33] dat betrokkene zal recidiveren en 3. er is een redelijke kans dat het risico uiteindelijk binnen de samenleving kan worden beheerst.[34] Het toezicht na afloop van deze gevangenisstraffen is geregeld in de *long term supervision order* (s. 753.2). De *National Parole Board* bepaalt de voorwaarden waaronder betrokkene onder toezicht in de maatschappij kan verblijven. Als betrokkene zich zonder gerechtvaardigde reden niet aan de *supervision order* houdt en voorwaarden overtreedt, geldt dit als een misdrijf bedreigd met maximaal tien jaar gevangenisstraf.

Deze preventieve kaders (waarvan alleen de DO-designation als preventieve detentie kan worden beschouwd) worden tenuitvoergelegd in het gevangeniswezen. Daarbinnen is in Canada echter een uitgebreid aanbod van behandelprogramma's ontwikkeld dat internationaal respect afdwingt.[35] De behandelingen richten zich op verschillende thema's en moeten voldoen aan kwaliteitsnormen. Iedere gedetineerde wordt getaxeerd en krijgt een behandelplan en *releaseplan*. Gegevens worden centraal verzameld. De voorwaardelijke invrijheidstelling staat in dienst van een geleidelijke terugkeer in de samenleving en kan ter bevordering van de behandelmotivatie worden gebruikt. Er zijn zelfs programma's (geweest) voor onze onderzoeksdoelgroep. Een deskundige geeft aan dat er geen ontoereikendheid wordt ervaren ten aanzien van het sanctiestelsel voor de doelgroep, ook al wordt preventieve detentie voor deze groep niet gebruikt.

### 3.2.1.2 Sanctiestelsels in de Duitstalige landen

#### Duitsland[36]

Het Duitse sanctiestelsel is een tweesporenstelsel van straffen en maatregelen. De regeling van de tenuitvoerlegging (*Strafvollzug*) is niet centraal op federaal niveau

31 M.S. Lawrence & D.W. Morgan, 'A Canadian perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 98-120.

32 R v Boutilier 2017 SCC 64.

33 Onder *substantial risk* wordt verstaan (s. 753.1(2) CCC):a. betrokkene is veroordeeld vanwege een seksueel delict (zoals beschreven in bepaalde secties), of heeft seksueel gedrag vertoond in de context van een ander delict waarvoor hij is veroordeeld; en b. betrokkene (1) heeft een herhaald gedragspatroon laten zien, waarvan het delict waarvoor betrokkene veroordeeld is deel uitmaakt, dat een waarschijnlijkheid laat zien dat betrokkene de dood, verwonding of ernstige psychische schade van anderen zal veroorzaken, of (2) heeft door zijn seksuele gedrag inclusief het delict waarvoor betrokkene veroordeeld is laten zien dat het waarschijnlijk is dat betrokkene in de toekomst verwondingen, pijn of andere schade van anderen zal veroorzaken door soortgelijke delicten.

34 Vertaling De Kogel & Nagtegaal, *a.w.* 2006.

35 In de woorden van De Kogel & Nagtegaal, *a.w.* 2006, p. 180.

36 Voor deze paragraaf is, naast informatie van respondenten, vooral gebruik gemaakt van een aantal artikelsgewijze commentaren op het Duitse Wetboek van Strafrecht (StGB) en op een aantal handboeken op relevante deelterreinen van het strafrechtelijk sanctiestelsel, de wettelijke kaders en buitengrenzen van de tenuitvoerlegging, het penitentiaire recht en het Polizeirecht. Het betreft: B.D. Meier, *Strafrechtliche Sanktionen,* Berlijn: Springer 2025; K. Laubenthal, *Strafvollzug,* Berlijn: Springer 2019; K. Laubenthal & N. Nestler, *Strafvollstreckung,* Berlijn: Springer 2018; Fischer, *Kommentar Strafgesetzbuch;* W.-R. Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht,* Heidelberg: C.F. Müller 2009; J. Feest, W. Lesting & M. Lindemann, *Strafvollzugsgesetze,* Hürth: Wolters Kluwer 2022. Bij de beschrijving van het Duitse recht inzake de Sicherungsverwahrung is ook gebruik gemaakt van de beschrijving in het Nederlands door Nauta, *a.w.*, 2025 en Mevis, Struijk & Van der Wolf, *a.w.,* 2018; en in het Engels door J. Kaspar & S. Stübner, 'A German perspective', in: M.J.F. van der Wolf (ed.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*. Series: International perspectives on forensic mental health, New York: Routledge 2022, p. 146-174.

geregeld, maar aan elk van de zestien *Bundesländer* overgelaten. In het Duitse recht bestaat de tenuitvoerleggings*rechter* die over de legitimiteit van (verdere) tenuitvoerlegging kan beslissen en afwijken van de onherroepelijke sanctiebeslissing van de berechtende rechter. Voor onze onderzoeksdoelgroep is daarnaast van belang dat het publiekrecht tot preventie van (nieuwe of verdere) strafbare feiten en het afwenden van algemeen-publiekrelevante gevaarzettingen en bedreigingen, in het *Polizeirecht* is geregeld. Deze zelfstandige pijler impliceert dat de bescherming van het publieke domein respectievelijk de openbare orde niet in strafrecht is noch hoeft te worden voorzien. Sterker, dat mag ook niet, omdat daarmee de centrale wetgever die (uitsluitend) over het straf- en strafprocesrecht gaat, zou treden in regeling van een thema van publiek belang dat uitdrukkelijk aan de *Bundesländer* is voorbehouden. Er bestaat wel samenwerking tussen de verschillende politieregio's, bijvoorbeeld ten aanzien van bewaking van het gedrag van uit detentie ontslagen justitiabelen, zij het in het bijzonder daders van (al dan niet seksuele) geweldsdelicten. Voor zowel het straf- als politierecht is de jurisprudentie van het *Bundesverfassungsgericht* (hierna BVerfG), dat toetst aan de grondwet, van grote waarde. Daaruit komt bijvoorbeeld de nadruk op *Verhältnismäßigkeit* voort, ofwel een nadruk op noodzakelijkheid en evenredigheid bij inbreuk op een grondrecht als vrijheid. Voor de inrichting van het sanctiestelsel legt het BVerfG de nadruk op de gerichtheid tot resocialisatie en terugkeer in de maatschappij. Voor de maatregelen geldt dat deze naar oplegging en tenuitvoerlegging gericht moeten (kunnen zijn) op het wegnemen van de grondslag ervoor en in dat licht proportioneel moeten zijn. De *Verhältnismäßigkeit* staat voor de strafrechtelijke maatregelen ook in art. 62 StGB.

De gevangenisstraf (*Freiheitsstrafe)*, is levenslang of tijdelijk met een maximum van vijftien jaren. Levenslang kent een perspectiefmechanisme na vijftien jaar. Voortzetting van de vrijheidsbeneming kan (o.a) vanwege recidivegevaar. Als de gevangenisstraf geheel wordt uitgezeten zonder voorwaardelijke terugkeerperiode, volgt van rechtswege vrijheidsbeperkend toezicht door het *Führungsaufsicht*. Dat toezicht c.q. die maatregel duurt tenminste twee en ten hoogste vijf jaar en op het overtreden van de voorwaarden staat straf. Uit de opsomming in art. 61 StGB blijkt dat het Duitse recht zes maatregelen '*der Besserung und Sicherung*' kent; drie vrijheidsbeperkende (waaronder *Führungsaufsicht*) en drie vrijheidsbenemende maatregelen: *Unterbringung in der Sicherungsverwahrung (*art. 66 StGB); *Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus* (art. 63 StGB) en de *Unterbringung in einer Entziehungsanstalt* (een verslavingskliniek) van art. 64 StGB. De laatste twee maatregelen vereisen, de naamgeving zegt het al, een specifiek tekort in de persoon van de veroordeelde: psychische stoornis – de definitie is vooral ook in de praktijk hoger dan in Nederland, te vertalen als psychiatrische stoornis, bewustzijnsstoornis en zwakzinnigheid ook de 'schwere andere seelische Abartigkeit' – (en daardoor ter zake van het strafbaar feit verminderd of in het geheel niet toerekenbaar) of verslaving aan alcohol of een andere 'stof'. Anders dan voor de *Sicherungsverwahrung* geldt, worden de vrijheidsbenemende maatregelen van art. 63 en art. 64 StGB in beginsel voorafgaand aan een eventueel eveneens opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd. Na afloop van die tenuitvoerlegging beslist de tenuitvoerleggingsrechter nader over de gehele of gedeeltelijke (alsnog) tenuitvoerlegging van de op zichtzelf onherroepelijk opgelegde gevangenisstraf. In die zin kent de tenuitvoerlegging van een vergelijkbaar combinatievonnis als de Nederlandse tbs dus een omgekeerde executievolgorde.

De gevallen waarin/misdrijven ter zake waarvan de *Sicherungsverwahrung* – het kader van preventieve detentie van onbepaalde duur dat ook eindigt in *Führungsaufsicht* – volgens art. 66 StGB mogelijk is, betreffen inmiddels op zichzelf ook misdrijven in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit. Deze gevallen omvatten inmiddels ook veroordeelden ter zake van roof, of van art. 129 StGB (oprichten of deelnemen aan een criminele organisatie) en daders die veroordeeld zijn voor ernstige misdrijven uit de Duitse Opiumwet, het *Betaubungsmittelgesetz*. Voor andere misdrijven uit de sfeer van de georganiseerde criminaliteit (witwassen en dergelijke) is de maatregel niet toegelaten. Tegelijk is de doelgroep voor de *Sicherungsverwahrung* in art. 66 StGB beperkt tot degene met een 'Hang' naar ernstigere (*erhebliche*) misdrijven 'in het bijzonder tegen de psychische of lichamelijk integriteit van een persoon' en de betrokkene daarom een gevaar voor de 'algemeenheid' oplevert. Het gevaar moet blijken uit eerdere veroordelingen tot een bepaalde straf c.q. voor bepaalde misdrijven. Die 'Hang' is daarbij niet beperkt tot een psychische of stoornis in de persoon van de verdachte. 'Voldoende' is een patroon van gedragingen/strafbare feiten dat zich uit het (strafbare) gedrag van de veroordeelde laat afleiden, maar dat wel een innerlijke oorsprong veronderstelt – en bijvoorbeeld geen groepslidmaatschap – en dat de oplegging van de maatregel legitimeert.

Als het gevaar voor nieuwe ernstige feiten ten tijde van de berechting voldoende waarschijnlijk is, maar volgens de rechter nog niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld, zeker in geval sprake is van de uitzondering dat *Sicherungsverwahrung* kan worden opgelegd zonder dat aan de formele voorwaarde van eerdere veroordelin-

gen geldt, kan de rechter de S*icherungsverwahrung* voorwaardelijk opleggen (*vorbehaltene Sicherungsverwahrung*). In dat geval beslist de zittingsrechter aan het einde van de gevangenisstraf alsnog over de tenuitvoerlegging ervan. De *nachträgliche Sicherungsverwahrung* die eerst na de berechting alsnog wordt opgelegd is door de Duitse wetgever inmiddels beperkt tot een enkel geval van aansluiting op de maatregel van opname in psychiatrisch ziekenhuis (dan ook mede gelegitimeerd door art. 5 lid 1 sub e EVRM). Voor de deelgroep van ons onderzoek heeft deze variant geen betekenis.

De doelgroep van de S*icherungsverwahrung* wordt bepaald door een zekere (en vereiste) individualisering, zowel in de dader als in het (potentiële) slachtoffer. Daarom kan het als objectief criterium (feit van veroordeling) bij de doelgroep wel (nog) gaan om gevaar voor misdrijven als roof (naar Duits recht niet alleen een vermogensdelict, maar eerder een geweldsdelict) en om brandstichting (want ook dat raakt slachtoffers in persoon), maar niet – bijvoorbeeld – om misdrijven als witwassen. Alleen dreigend gevaar voor concrete individuele rechtsgoederen maakt vrijheidsbeneming als maatregel *Verhältnismäßig*; alleen de individualiteit van de dader maakt het mogelijk in de tenuitvoerlegging de dader door behandeling te doen terugkeren in de samenleving. Die (potentiële) mogelijkheid is de normatieve voorwaarde voor vrijheidsbeneming als maatregel, mede omdat daarmee de normatief geboden afstand (*Abstandsgebot*) ten opzichte van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming uit straf, die het BVerfG in 2011 heeft bepaald (maar ook wel voortkomt uit EHRM-jurisprudentie te bespreken in 3.2.3), inhoud wordt gegeven. In de praktijk wordt de maatregel dan ook vooral opgelegd aan daders – in totaal gaat het maar over honderden in heel Duitsland – met een stoornis in de persoon die reeds geleid heeft tot c.q. gevaar veroorzaakt voor nieuwe, vaak (seksuele) geweldsdelicten.[37] Voor de onderzoeksdoelgroep wordt echter geen ontoereikendheid in het sanctiestelsel ervaren. Exemplarisch is dat er vanuit de politiek recent ten aanzien van de doelgroep wel het voornemen is geuit meer mogelijkheden te creëren voor confiscatie van vermogen, maar ook dit is buiten het strafrecht om.[38]

Sinds hervormingen in 2013 vindt, op basis van dit *Abstandsgebot,* de tenuitvoerlegging plaats op aparte afdelingen van gevangenissen of in separate gebouwen. Er is thans meer personeel aanwezig en er zijn meer (therapeutische) interventies mogelijk, al is dit bij lange na niet op het niveau van (forensisch) psychiatrische ziekenhuizen. Dat blijkt ook wel uit de mogelijkheid om na plaatsing in het psychiatrisch ziekenhuis overgeplaatst te worden naar de *Sicherungsverwahrung*, bijvoorbeeld op basis van onbehandelbaarheid – zodat dit ook enigszins functioneert als sobere langverblijversvoorziening. In de *Sicherungsverwahrung* gaat vanwege de *Verhältnismäßigkeit* na tien jaar de frequentie van de rechterlijke toets op de preventieve detentie omhoog van jaarlijks naar elke negen maanden. Ook kunnen preventief gedetineerden bij de rechter klagen over het feit dat er te weinig inspanningen worden gepleegd om het recidivegevaar te reduceren. Als de rechter het daarmee eens is, moet de maatregel beëindigd worden, hetgeen sporadisch is voorgekomen. Ook daarmee heeft de rechter veel meer houvast om druk te zetten op de tenuitvoerlegging. De advisering over de gevaarlijkheid ten aanzien van de verlenging kan op verzoek van de rechter ook door een extern gedragskundige gedaan worden. Tevens behoort in de strafdetentie voorafgaand aan de preventieve detentie eigenlijk al inspanning plaats te vinden om de preventieve detentie te voorkomen.

## Zwitserland

Het Zwitserse sanctiestelsel en meer specifiek de regeling van de *Verwahrung* als kader voor preventieve detentie, lijken sterk op diens Duitse equivalent.[39] Naast tijdelijke straffen kent Zwitserland ook de levenslange gevangenisstraf (conform art. 40 *Schweizerisches Strafgesetzbuch*, hierna CH-StGB). Artikel 86, lid 5 voorziet het Zwitserse strafrecht in voorwaardelijke vrijlating uit levenslange gevangenisstraf, waarbij een minimum van 15 jaar detentie is vastgesteld. In 2025 is een wetvoorstel opgesteld waarbij werd voorgesteld dit minimum te verhogen naar 17jaar.[40] De voorwaarden voor levenslange gevangenisstraf en die van *Verwahrung* verschillen vooral door de prognose van een 'zeer hoge' kans op recidive en de classificatie van de dader als 'blijvend onhandelbaar'.[41]

Art. 64 CH-StGB (dat de oplegging van *Verwahrung* regelt) is op 1 januari 2007 in werking getreden als onder-

37 Zie specifiek J. Kinzig, 'Begründung und Konsequenzen des Abstandsgebots in Deutschland', in: M. Mona & J. Weber (red.), *Sackgasse Verwahrung? Wege aus dem Dilemma*, Bern: Stämpfli Verlag 2021, p. 79-94.

38 https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/piwarz-geldwaesche-organisierte-kriminalitaet--100.html.

39 Vgl. Sackl e.a., *a.w.* 2022.

40 Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches (Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe), Amendement BRG 25.027.

41 Voor een discussie aangaande de verhouding tussen de levenslange gevangenisstraf en *Verwahrung*, zie F. Bommer, 'Das Verhältnis von lebenslanger Freiheitsstrafe und Verwahrung im dualistisch-vikariierenden System', in: D. Jositsch, C. Schwarzenegger & W. Wohlers (red.), *Festschrift für Andreas Donatsch*, *Schulthess Verlag 2017*, Zurich: Schulthess 2017, p. 15-27.

deel van een uitgebreide hervorming van het strafrecht.[42] De invoering hiervan kon op de nodige kritiek rekenen. Naast art. 64 kent Zwitserland namelijk ook een andere maatregel, vergelijkbaar met de Nederlandse tbs-maatregel, uiteengezet in art. 59 CH-StGB. In tegenstelling tot *Verwahrung* is er voor art. 59 altijd een psychische stoornis vereist die verband houdt met het delict en daarom ook met het risico op verdere misdrijven. Voor *Verwahrung* is een meer algemeen en abstract gevaarscriterium voldoende, waardoor ten tijde van de invoering hiervan niet duidelijk was op welke doelgroep deze maatregel zou moeten worden toegespitst. Voordat in 2007 deze maatregel in werking trad waren er twee mogelijke preventieve maatregelen: zoals genoemd een maatregel voor personen met een psychische stoornis, en voor gewoontemisdadigers. Deze tweede maatregel kon op kritiek rekenen vanuit proportionaliteitsoogpunt. De maatregel kon in potentie oneindig worden verlengd, wat problematisch werd gevonden nu de indexdelicten relatief lichte vergrijpen waren en dat een lange straf niet aansloot bij het geringe 'gevaar' wat uitging van deze vorm van criminaliteit. Vanuit bovengenoemde strafrechtshervormingen is daarmee het nieuwe artikel 64 in werking getreden met een tweeledige doelstelling. Allereerst dient de maatregel te zorgen dat preventieve detentie enkel voor zware delicten zou worden opgelegd (en niet voor minder zware veelplegers). Ten tweede diende de nieuwe maatregel ter bescherming van de samenleving tegen zware gewelds- en zedendelicten.

De beide maatregelen zijn potentieel oneindig. De art. 59-maatregel wordt in beginsel voor vijf jaar opgelegd, maar kan daarna worden verlengd. De art. 64-maatregel heeft geen vooraf bepaalde einddatum. Elk jaar wordt een inschatting gemaakt van het resterende gevaar en wordt besloten of de maatregel voortgezet moet worden of niet. Het wel of niet beëindigen van de maatregel is dus primair afhankelijk van het gevaarscriterium. Omdat de maatregel opgelegd kan worden in combinatie met een straf, komt het regelmatig voor dat de dader ook een reguliere gevangenisstraf dient uit te zitten. Deze vindt altijd plaats voordat de maatregel ten uitvoer wordt gelegd, conform art. 64, lid 2 CH-StGB. Dit was voor 2006 nog andersom.[43] Effectief maakt het niet veel uit, nu de omzetting van gevangenisstraf naar *Verwahrung* voor de betrokkenen weinig/geen verandering in de uitvoering van de straf oplevert: beide sancties worden in de gevangenis ten uitvoer gelegd.

Er zijn twee manieren om *Verwahrung* op te leggen. Allereerst is er een directe oplegging, waarbij de rechter – op basis van bovengenoemde criteria – oplegt in de straftoemeting. Echter kan de rechter ook via een zogeheten nagerechtelijke procedure de art. 64-maatregel opleggen. In deze nagerechtelijke procedure zijn twee varianten te onderscheiden. Allereerst kan worden overgegaan tot *Verwahrung* na het aflopen of beëindigen van een klinische behandelingsmaatregel, overeenkomstig art. 62c, lid 1, CH-StGB. Hieronder vallen de maatregelen uit wetsartikelen 59 (reeds besproken), art. 60 (verslavingsbehandeling), en art. 61 (maatregelen voor jongvolwassenen). Deze kunnen worden omgezet in een art. 64-maatregel wanneer verdere uitvoering zinloos lijkt, de maximale duur van de andere maatregel is bereikt of er geen geschikte instelling (meer) bestaat. Er kan dan *Verwahrung* worden opgelegd, uiteraard mits aan de voorwaarden wordt voldaan. In de praktijk wordt deze bepaling vooral toegepast op daders die al meerdere jaren een behandelingsmaatregel in de zin van art. 59 hebben ondergaan en bij wie desondanks geen wezenlijke vermindering van het recidivegevaar is geconstateerd of die zich hardnekkig tegen behandeling verzetten.[44] Ten tweede kan *Verwahrung* naderhand worden opgelegd tijdens de uitvoering van een gevangenisstraf. Art. 65, lid 2, CH-StGB betreft de mogelijkheid voor een heropening van de maatregeloplegprocedure ten nadele van de veroordeelde. Hiervoor is het bestaan van nieuwe feiten of bewijsmiddelen vereist waaruit blijkt dat op het moment van de veroordeling aan de voorwaarden voor *Verwahrung* was voldaan, maar dat dit voor de rechtbank objectief gezien onmogelijk te herkennen was.[45]

De doelgroep voor art. 64 zijn daders van zware gewelds- en zedendelicten. In de wetsgeschiedenis, voorafgaand aan de invoering van dit wetsartikel, wordt echter geen duidelijke doelgroep gespecificeerd. Wel wordt door een Zwitserse expert benadrukt dat het gericht is op daders op de grens van psychische stoornissen, zoals bepaalde persoonlijkheidstrekken die neigen tot persoonlijkheidsstoornissen. Momenteel blijkt uit de praktische toepassing van art. 64 dat vaak wordt opgelegd aan daders waarbij een antisociale persoonlijkheidsstoornis is geconstateerd, eventueel naast parafilieën. In een interview geeft een deskundige aan dat er weliswaar georganiseerde criminaliteit bestaat in het land, maar dat dit nog geen duidelijk zichtbare gevolgen heeft voor strafrecht of samenleving. Zwitserland werkt met verplichte uitzetting van niet-Zwitserse staatsburgers bij het begaan van zware

42 J. Weber, 'Die strafrechtliche Verwahrung in der Schweiz – Ein Überblick', *Neue Kriminalpolitik* (34) 2022, afl. 4, p. 421.
43 Weber, *a.w.* 2022, p. 430.
44 Weber, *a.w.* 2022, p. 427.
45 Weber, *a.w.* 2022, p. 428.

delicten.[46] De deskundige vermoedt dat dit onderdeel van de reden waarom voor deze doelgroep niet geopteerd wordt voor een dure maatregel. Bij Zwitserse staatsburgers die delicten hebben gepleegd in de context van georganiseerde criminaliteit wordt ook de voorkeur gegeven aan de reguliere gevangenisstraf, aldus de deskundige. In theorie zou de *Verwahrung* wellicht (in de toekomst) gebruikt kunnen worden voor deze groep, maar de deskundige acht de reguliere gevangenisstraffen passender. De huidige mogelijkheden voor de onderzoeksdoelgroep worden dus als toereikend beschouwd.

De maatregel kent twee criteria: het strafbare feit en het ernstige risico op herhaling (i.e. een gevaarscriterium). Daarnaast bevat art. 56 CH-StGB meer algemene voorwaarden die gelden voor alle maatregelen. Allereerst het criterium van het strafbare feit. De feiten die in aanmerking komen voor *Verwahrung* worden op twee manieren bepaald. Enerzijds specificeert de wet een lijst van acht strafbare feiten waar art. 64 voor opgelegd mag worden, te weten moord, doodslag, zware mishandeling, verkrachting, brandstichting, diefstal met geweld, gijzeling en 'levensgevaar' (art. 129 CH-StGB). Anderzijds bevat het wetsartikel ook een algemene clausule, waardoor ook alle andere strafbare feiten met een strafdreiging van ten minste vijf jaar kunnen resulteren in de oplegging van art. 64. Daarnaast moet het gepleegde feit hebben geleid tot een ernstige aantasting van de fysieke, psychische of seksuele integriteit van een andere persoon, of dat de dader dit ten minste heeft gewild. Dit criterium moet bij alle strafbare feiten afzonderlijk worden getoetst en aangenomen, niet alleen bij strafbare feiten die onder de algemene clausule vallen.[47] Ten tweede moet om art. 64 op te kunnen leggen de betrokkene een gevaar zijn voor de samenleving. Dit gevaar kan voortkomen uit twee factoren. Lid 1a specificeert gevaar als afkomstig uit 'persoonlijkheidskenmerken', specifieke omstandigheden van het delict of de levensomstandigheden van het individu. Lid 1b, daarentegen, geeft de mogelijkheid weer dat het gevaar voortkomt vanuit een psychische stoornis.[48]

De inschatting van gevaar, voortkomend uit persoonlijkheidskenmerken, moet volgens art. 56, lid 3 en 4 CH-StGB worden vastgesteld door een onafhankelijke, niet bij de zaak betrokken deskundige. Enkel specialisten in de psychiatrie en psychotherapie komen hier voor in aanmerking. Met andere woorden, het is een wettelijk vereiste dat een gedragsdeskundige het gevaar inschat, ook voor verdachten zonder een geestelijke stoornis. Indien het gevaar voortkomt uit een psychische stoornis (lid 1b) moet deze stoornis 'aanhoudend of langdurig' zijn, wat betekent dat deze al op het moment van het delict aanwezig moet zijn geweest en op het moment van de uitspraak nog steeds aanwezig is. Ook moet de stoornis van aanzienlijke ernst zijn en de betrokkene moet als onbehandelbaar worden ingeschat: anders dient de rechter altijd eerst plaatsing in een forensisch-psychiatrische kliniek op te leggen (art. 59 CH-StGB). Zoals hieronder nader wordt uitgelegd maakt dat dat art. 64 subsidiair is aan art. 59.

Er is verschil, maar ook veel overlap tussen artikelen 59 en 64. De tenuitvoerlegging van art. 59 is in principe in een (forensisch-)psychiatrische kliniek, terwijl art. 64 vaak in gevangenissen plaatsvindt, met uitzondering van daders met hevige psychiatrische problematiek, die er ook tussen zitten. Het beveiligingsniveau is in beide gevallen hoog, en het gebeurt tevens ook regelmatig dat daders met *Verwahrung* (zowel art. 59 als 64) in dezelfde instelling verblijven.[49] Dit probleem, waarbij er (te) weinig onderscheid is tussen maatregelen en straffen, wordt nader besproken onder 3.2.3. Ook is het belangrijk dat art. 64 in principe subsidiair is aan art. 59. In art. 64 lid 1 sub b wordt vereist dat oplegging enkel mogelijk is als wordt verwacht dat art. 59 niet effectief zal zijn. In de praktijk wordt daarom eerst een art. 59-maatregel geprobeerd. Dit hoeft formeel niet te betekenen dat er reeds een (onsuccesvolle) maatregel ex art. 59 opgelegd is geweest voordat art. 64 kán worden opgelegd, maar in de praktijk ziet men vaak dat 'onbehandelbaarheid' wordt vastgesteld indien er eerder onsuccesvol is behandeld.[50] Overigens mag deze 'onbehandelbaarheid' niet worden vastgesteld op basis van een gebrek aan beschikbaarheid in forensische behandelcentra, waardoor iemand *letterlijk* niet behandeld kan worden.[51] In tegenstelling tot in Duitsland en Oostenrijk, is voor het opleggen van alle maatregelen een beoordeling door een deskundige wordt vereist (art. 56, lid 3, lid 4). Men spant zich niet echt in om de art. 64-doelgroep te laten uitstromen, mede omdat 'onbehandelbaarheid' een criterium is. Slechts 2% van de personen met een *Verwahrungs*-maatregel werd in

46 Art. 66a CH-StGB bepaalt dat buitenlandse staatsburgers die in Zwitserland zijn veroordeeld voor bepaalde specifiek genoemde misdrijven, voor minimaal vijf jaar het land moeten worden uitgezet. De invoering van dit wetsartikel is gebaseerd op het zogenaamde *Ausschaffungsinitiative*, dat op 28 november 2010 door de Zwitserse kiezers werd aangenomen. Zie ook: *Die obligatorische Landesverweisung nach Art. 66a StGB (lp-zurich.ch*).

47 Weber, *a.w.* 2022, p. 423-424.

48 Volgens de expert betreft dit het overgrote merendeel van de zaken waarbij *Verwahrung* wordt opgelegd: een recent onderzoek van hem kwam uit op ongeveer 95% van de gevallen.

49 Sackl e.a., *a.w.* 2022, p. 36. Zoals later ook zal worden besproken leidt dit, net als in Duitsland, tot kritiek vanwege het schenden van het *Abstandsgebot*.

50 Sackl e.a., *a.w.* 2022, p. 34.

51 Weber, *a.w.* 2022, p. 425.

de afgelopen veertien jaar voorwaardelijk vrijgelaten. Dit komt dus regelmatig neer op een levenslange gevangenisstraf. Om die reden wordt de maatregel ook weinig opgelegd. In de afgelopen paar jaar ging dit om 3-7 personen per jaar: daarentegen wordt art. 59 ruim 120-150 keer per jaar opgelegd. Hierdoor zaten er rond 2022 zo'n 150 daders in preventieve detentie onder art. 64 en bijna 700 in de art. 59-maatregel.[52]

## Oostenrijk

Ook het sanctiestelsel van Oostenrijk vertoont veel overeenkomsten met het Duitse. Het kent naast tijdelijke straffen ook de levenslange gevangenisstraf. Mogelijkheden tot voorwaardelijke invrijheidsstelling, worden eerst na 15 jaar getoetst. Er worden zo'n 10 mensen per jaar veroordeeld voor de levenslange gevangenisstraf en deze duurt gemiddeld 21 jaar. Voor daders van geweldsdelicten, gepleegd in het verband van georganiseerde misdaad, is het mogelijk om separaat het lidmaatschap van de criminele organisatie ten laste te leggen. Daarnaast staan er drie soorten maatregelen in het *österreichische Strafgezetsbuch* (hierna Ö-StGB): §21 Ö-StGB,[53] §22 Ö-StGB,[54] en §23 Ö-StGB.[55] De maatregel onder par. 21 is gericht op daders met een psychische stoornis, waarbij deze stoornis een rol speelde in de totstandkoming van het delict. Par. 22 betreft daders met een zware verslaving waarbij een verplicht ontgiftingstraject ('detox') wordt opgelegd. De laatste maatregel, par. 23, is in de context van dit onderzoek het meest relevant. Deze maatregel is gericht op gewelddadige veelplegers en terroristen en wordt, zoals hieronder nader toegelicht, in de praktijk niet meer opgelegd. Er is dus, net als in Duitsland en Zwitserland, sprake van een tweesporenstelsel, waarbij maatregelen los staan van het beginsel 'geen straf zonder schuld' principe. Het opleggen van een maatregel is op basis van een gevaarscriterium en heeft als beoogd doel het beschermen van de samenleving.[56]

Uit het interview met de Oostenrijkse deskundige blijkt dat zij de problematiek rondom georganiseerde misdaad niet kennen. Wel zijn ze in steeds sterkere mate gericht op terrorismebestrijding, met name sinds de terroristische aanval in Wenen in 2020. Sindsdien zijn ze wel bezig geweest met wijzigingen in het sanctiestelsel en detentieregime, maar specifiek gericht op daders van terroristische misdrijven. In 2023 is er voor terroristen, met een justitiële voorgeschiedenis, de mogelijkheid ontstaan om ook onder §23 te worden gedetineerd. Voor deze wetswijziging vielen terroristen niet onder §23. Deze wijziging wordt gezien als een puur populistische maatregel en er is tot op heden geen evaluatie (geweest) van de geschiktheid van de maatregel voor deze doelgroep. Vanuit deskundigen is destijds tevergeefs aangegeven dat het detentiesysteem van Oostenrijk niet het probleem was, en dus ook niet de oplossing, voor de recente terroristische aanvallen. Bovendien is de maatregel – ondanks dat dit nu in theorie mogelijk is – ook nog niet toegepast op daders met terroristische misdrijven.

De maatregel van §21 is vergelijkbaar met ons tbs-systeem en gericht op daders met een psychische stoornis ten tijde van het delict. Conform §25 Ö-StGB worden maatregelen voor onbepaalde tijd opgelegd en moeten zij worden uitgevoerd zolang zij noodzakelijk zijn. Dit is het geval zolang het gevaar – welke in eerste instantie aanleiding gaf tot de oplegging van de maatregel – niet voldoende is weggenomen. De noodzakelijkheid van de maatregel moet jaarlijks ambtshalve worden getoetst, waarbij de betrokkene het recht heeft om vaker een verzoek tot herziening in te dienen. Ook de directie van de inrichting kan een dergelijk verzoek indienen. De maatregel is voor onbepaalde tijd. Bij voorwaardelijke beëindiging moet een proeftijd worden vastgesteld en deze bedraagt in principe tien jaar. Als de strafmaat voor het indexdelict echter niet meer dan tien jaar bedraagt, is de proeftijd vijf jaar. Personen die op grond van §21, lid 2 (verminderd toerekeningsvatbaren) worden opgenomen, krijgen naast de strafrechtelijke opname ook een straf opgelegd. De duur van de detentie in de maatregel, die – vergelijkbaar met Duitsland – als eerste wordt uitgevoerd en voortduurt totdat het gevaar dat aanleiding gaf tot de opname is weggenomen, wordt in mindering gebracht op de strafduur, zodat deze

52 Sackl e.a., *a.w.* 2022, tabel 3 en 4, pp. 40-41. Zie ook: Weber, *a.w.* 2022, p. 427. NB: het gaat hier om een directe oplegging van de maatregel. Het is ook mogelijk om art. 64 op te leggen vanuit een 'naplaatsing' of nagerechtelijke procedure zoals in meer detail besproken onder 2.1. Hier zijn geen statistieken over beschikbaar, maar het is denkbaar dat deze aantallen een stuk hoger liggen (wat ook de hoeveelheid individuen in het huidige systeem verklaart).

53 Dit artikel, *Strafrechtliche Unterbringung in einem forensisch-therapeutischen Zentrum*, betreft verplichte opname in een forensische kliniek vanwege ontoerekeningsvatbaarheid of verminderde toerekenbaarheid.

54 Paragraaf 22, genaamd *Unterbringung in einer Anstalt für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher*, omvat de mogelijkheid tot verplichte opname in een detox-kliniek voor daders met een middelenstoornis.

55 Deze laatste maatregel betreft *Unterbringung von gefährlichen Rückfallstätern und gefährlichen terroristischen Straftätern in einer Anstalt für gefährliche Rückfallstäter*. Dit is een gedwongen plaatsing voor gevaarlijke veelplegers en terroristen.

56 Zie M. Stempkowski, 'Welche Faktoren unterstützen die Legalbewährung psychisch kranker Straftäter? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum österreichischen Maßnahmenvollzug', *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* (103) 2020, afl. 3, p. 209.

alleen nog hoeft te worden uitgezeten als de opname in de maatregel korter duurt. In de praktijk is dit uiterst zelden het geval, aangezien de opname doorgaans veel langer duurt dan de strafduur.

De maatregel van §23 is voor gevaarlijke daders en terroristen. De duur van deze preventieve detentie is beperkt tot tien jaar (§ 25 lid 1 zin 2), en is subsidiair aan plaatsing in een instelling voor psychisch gestoorde daders (i.e. de maatregel onder § 21/tbs): §23 lid 2 stelt dat plaatsing dient te worden vermeden indien ook aan de voorwaarden voor plaatsing in een forensisch-therapeutisch centrum conform §21 is voldaan. De dader zit eerst diens gevangenisstraf uit, alvorens de maatregel ten uitvoer wordt gelegd. De detentie heeft een maximale duur van 10 jaar, conform §25 lid 1 Ö-StGB. Na de invrijheidsstelling is sprake van een proeftijd die in principe 10 jaar bedraagt, en bij een minder ernstig delict, 5 jaar. In alle gevallen kan de proeftijd eenmalig of herhaaldelijk met telkens drie jaar worden verlengd, indien tegen het einde van de termijn om bijzondere redenen kan worden aangenomen dat de dreiging van (her)plaatsing nog steeds noodzakelijk is om gevaar af te wenden (§54, lid 3, Ö-StGB). Tijdens de proeftijd kan de voorwaardelijke invrijheidstelling overeenkomstig § 54 StGB worden ingetrokken, d.w.z. dat de maatregel opnieuw ten uitvoer kan worden gelegd, als de gevaarlijkheid van de dader opnieuw aan het licht komt. Dit kan op meerdere gronden, namelijk door een veroordeling voor een strafbaar feit tijdens de proeftijd (§53 lid 1), het opzettelijk negeren van instructies van de rechtbank ondanks een waarschuwing (§ 53 lid 2, eerste omstandigheid) of wanneer de persoon zich herhaaldelijk onttrekt aan toezicht van diens reclasseringsambtenaar (§ 53 lid 2, tweede omstandigheid). Uit de concrete reden voor de intrekking moet blijken dat de oorspronkelijke gevaarlijkheid van de dader nog steeds bestaat (§ 54 lid 1): belangrijk is dat deze moet *symptomatisch* zijn voor het voortbestaan van diens gevaarlijkheid.

De doelgroep voor §21 is psychisch gestoorde daders (zowel volledig ontoerekeningsvatbaar als verminderd; zie lid 1 vs lid 2 van het artikel). In de praktijk gaat het bij §21 lid 1 voornamelijk om schizofrene aandoeningen. De overheersende psychopathologie bij de lid 2 opnames zijn persoonlijkheidsstoornissen, gevolgd door vaak comorbide stoornissen door middelengebruik. Bovendien vertoont ongeveer een kwart van de gedetineerden een gediagnosticeerde parafilie. De doelgroep voor de §23-maatregel zijn gevaarlijke recidivisten. De deskundige gaf aan dat het waarschijnlijk mogelijk zou kunnen zijn om daders van georganiseerde misdrijven, vanuit hun persoonlijkheidsstoornissen, te scharen onder §21 lid 2. Vanwege de discretionaire ruimte die rechters hebben m.b.t. detentieduur achtte ze de kans echter klein dat een dergelijke cultuurverandering hierin zou plaatsvinden. Ook het opleggen van de §23-maatregel aan onze onderzoeksdoelgroep is slechts theoretisch, nu die maatregel de facto niet wordt gebruikt.

Voorwaarden voor plaatsing in een inrichting voor gevaarlijke daders, conform §23, zijn het plegen van een ernstig strafbaar feit, ten minste twee eerdere veroordelingen en een eerdere strafuitvoering, alsmede een acuut recidivegevaar. Als strafbaar feit komen alleen opzettelijke misdrijven tegen bepaalde belangrijke rechtsgoederen in aanmerking, waarvoor de ten minste 24 jaar oude dader tot een gevangenisstraf van ten minste twee jaar wordt veroordeeld. Er moeten ten minste twee eerdere veroordelingen zijn, waarbij elk van deze twee eerdere veroordelingen tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden moet hebben geleid. Bovendien moet de dader vanwege de twee eerdere veroordelingen vóór het plegen van het strafbare feit, maar na het bereiken van de leeftijd van 19 jaar, ten minste 18 maanden in de gevangenis hebben doorgebracht. Ook is het *type* eerdere strafbare feiten van belang. §23 lid 1 stipuleert dat dit moet gaan om “een of meer opzettelijke strafbare feiten tegen leven en ledematen, tegen de vrijheid, tegen het eigendom van anderen door middel van geweld of dreiging met geweld tegen een persoon, tegen de seksuele integriteit en zelfbeschikking, overeenkomstig artikel 28a van de Narcoticawet, of aan een of meer opzettelijke strafbare feiten die het publiek in gevaar brengen.”

Zeer relevant is echter dat deze maatregel recent in de praktijk niet of nauwelijks meer wordt opgelegd: sinds midden jaren negentig kregen slechts vier mensen deze maatregel opgelegd en in 2015 had niemand meer deze titel.[57] Hier zijn – kortgezegd – een viertal redenen voor te bedenken. Allereerst wordt een voorkeur uitgesproken voor het opleggen van een §21-maatregel (plaatsing in een instelling voor daders met een psychische stoornis) nu makkelijker aan die wettelijke eisen kan worden voldaan. Bovendien is het verplicht om, indien zowel §21 als §23 wettelijk mogelijk zijn, altijd §21 op te leggen (subsidiariteitseis). Het moeten bewijzen van een samenhang tussen eerdere veroordelingen en recidivegevaar wordt ook als obstakel gezien binnen §23. Ten tweede wordt plaatsing conform §21 als effectiever gezien in het terugdringen van recidive, vanwege het behandelen van een (onderliggende) psychische stoornis. Dit verklaart waarom een sterke stijging zichtbaar is in de hoeveelheid opgelegde §21-maatregelen, naast de daling (en momenteel zelfs afwezigheid) van de §23-maatregel.[58] Ten derde wordt in Oostenrijk een

57 Zie ‘Gerichtliche Kriminalstatistik 2023–2024, STATreport‘, statistik.at. Zie ook: Sackl e.a., *a.w.* 2022, p. 27.

58 Sackl e.a., *a.w.* 2022, p 26.

verschuiving gezien naar straffen met langere vrijheidsbeneming. Hierdoor wordt een additionele maatregel minder nodig geacht om een gevaarlijke dader voor langere tijd te detineren. Tot slot werkt de Duitse rechtspraak, waarbij wordt uitgesproken dat maatregels kwalitatief anders moeten zijn dan straffen (*Abstandsgebot*), ook door in Oostenrijk. Omdat er voor individuen gedetineerd onder §23 weinig onderscheid is met een reguliere gevangenisstraf, wordt de maatregelvariant als onnodig en ongepast gezien.

De tenuitvoerlegging van de maatregelen §§21-23 vindt grotendeels plaats in speciale afdelingen van penitentiaire inrichtingen. In principe vindt de tenuitvoerlegging van §21 lid 1 plaats in speciale forensisch-psychiatrische klinieken en kan – onder bepaalde omstandigheden – plaatsvinden in een regulier psychiatrisch ziekenhuis. Daarnaast worden verminderde toerekeningsvatbare daders, §21 lid 2, conform §158 Strafvollzugsgesetz, op speciale afdelingen binnen de PI ondergebracht.[59] Hoewel er uitgebreide, holistische begeleiding plaats zou moeten vinden in de tenuitvoerlegging van §21, is het in de dagelijkse praktijk van de gevangenis vanwege overbevolking en personeelstekorten vaak niet mogelijk om aan alle behandelingsnormen te voldoen.

#### 3.2.1.3 Sanctiestelsels in Scandinavië

##### Noorwegen

Een belangrijk kenmerk van het Noorse sanctiestelsel is dat er geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd: deze is afgeschaft in 1981. Van tijdelijke gevangenisstraffen is de maximumduur 21 jaar. Voor de doelgroep van de georganiseerde misdaad wordt aangegeven dat die vooral tijdelijke gevangenisstraffen zal krijgen. Omdat de problemen met de georganiseerde misdaad niet als groot worden ervaren wordt het sanctiestelsel als toereikend beschouwd voor deze doelgroep. Daarbij speelt mee dat het plegen van strafbare feiten in een georganiseerd karakter strafverzwarend werken. Er wordt geen officieel onderscheid gemaakt tussen straffen en maatregelen. Het kader van preventieve detentie, de *Forvaring*, wordt officieel ook als een straf beschouwd. Omdat het kader in theorie eindeloos kan duren, wordt het officieus wel gezien als een vorm van levenslange gevangenisstraf.[60] Er is wel een sanctie die niet als straf wordt gezien (en ook geen maatregel wordt genoemd), maar als 'speciale reactie/sanctie' voor 'ontoerekeningsvatbaren', voor daders die tijdens het delict een 'ernstige psychische afwijking, ernstige verstoring van het bewustzijn of hoge mate van verstandelijke beperking' hadden, wat als een hoog stoorniscriterium kan worden beschouwd. Deze personen worden ofwel in klinieken ofwel (woonvoorzieningen) in de samenleving geplaatst. Er zijn geen specifieke sancties voor verminderd toerekeningsvatbaren.

*Forvaring* bestaat sinds 2001 (al was er daarvoor iets vergelijkbaars onder de naam *Sikring*) en wordt dus gezien als 'straf' gebaseerd op preventie en komt niet naast, voor of na een gevangenisstraf, maar in de plaats daarvan. Er kan bij oplegging door de rechter een minimumduur vastgesteld worden (tot max 10 tot 20 jaar), het eerste moment waarop voorwaardelijke invrijheidstelling kan plaatsvinden, en een maximumduur voordat een eerste *review* moet plaatsvinden (tot max 15 tot 30 jaar, voor hele ernstige delicten). De *forvaring* kan echter steeds met maximaal 5 jaar worden verlengd, dus is uiteindelijk van onbepaalde duur. Vanuit *forvaring* kan men bij uitzondering zonder voorwaardelijke periode worden vrijgelaten als er geen onmiddellijk gevaar voor nieuwe geweldsdelicten bestaat. Voorwaardelijke vrijlating is echter de reguliere route. Als er een minimumdetentieperiode is vastgesteld, kan de gedetineerde niet voorwaardelijk worden vrijgelaten voordat de minimumperiode is verstreken. De minimumperiode is meestal ongeveer gelijk aan twee derde van een alternatieve gevangenisstraf voor bepaalde tijd. Als er geen minimumperiode is vastgesteld, mag de gedetineerde zo snel mogelijk voorwaardelijke vrijlating aanvragen, een jaar nadat de beslissing tot oplegging onherroepelijk is geworden. Het begint vaak met een verzoek van de gedetineerde zelf, gevolgd door een risicobeoordeling en komt er een advies van de gevangenis aan de regio. Als de reclassering en het OM akkoord zijn met de vrijlating kan het zonder gerechtelijke procedure, en als er geen akkoord is of als er controlemaatregelen nodig zijn dan moet het via de rechtbank. Bij een negatieve rechterlijke beslissing mag men pas na een jaar opnieuw een verzoek tot vrijlating doen. De proeftijd kan 1 tot 5 jaar zijn en niet langer zijn dan het resterende deel van de maximumduur, maar ook in geval van een voorwaardelijke invrijheidstelling kan de *forvaring* steeds worden verlengd. Voorwaarde kan zijn het verblijven in een instelling of gemeentelijke wooneenheid; dit geldt met name voor mensen met psychische stoornissen of een verstandelijke beperking. De procedure voor voorwaardelijke invrijheidstelling duurt lang en het gaat om minder dan tien gevallen per jaar. Omdat het als straf wordt gezien speelt het punitieve aspect ook bij voorwaardelijke invrijheidsstelling nog een rol.

59 M. Stempkowski, 'Lockerungen im österreichischen Maßnahmenvollzug. *MschrKrim* (107) 2024, afl. 1, p. 66.

60 Vgl. J. Todd-Kvam, H. Dahl & C. Appleton, 'The exceptional story of life imprisonment in Norway: From abolition to indefinite preventive detention', *European Journal of Criminology* 2025, p. 1-23.

De doelgroep van de *forvaring* betreft vooral gewelds- en zedendelinquenten. Volgens literatuur zijn de volgende groepen te onderscheiden. Groep 1: Gedetineerden met zeer slecht functioneren (psychose, mentale retardatie, hersenletsel, autisme, en meerdere stoornissen tegelijkertijd resulterend in zeer slecht mentaal functioneren); Groep 2: Gedetineerden die er qua problematiek onveranderd uit zijn gekomen, maar die baat kunnen hebben bij structuur, afwezigheid van intoxicatie, onderwijs, werkervaring, sociale training, enz.; Groep 3: Gedetineerden die in eerste instantie aan de voorwaarden voldoen om goed te functioneren, maar die niet in staat zijn om seksuele impulsen die met criminaliteit te maken hebben te beheersen; Groep 4: Gedetineerden die een criminele identiteit hebben ontwikkeld en niet geresocialiseerd lijken te willen worden.[61] Die laatste groep zou relevant kunnen zijn voor de onderzoeksdoelgroep, maar in gesprekken wordt genuanceerd dat die laatste groep meestal een (antisociale) persoonlijkheidsstoornis heeft. Bovendien zijn het aantal gevallen vanuit de georganiseerde misdaad op één hand te tellen – in de gehouden interviews worden een paar bekende gevallen genoemd – maar dat ook in die gevallen sprake is van een persoonlijkheidsstoornis.

Criteria voor plaatsing in de *forvaring* zijn (volgens art. 40 Straffeloven, zie ook Bijlage 2): Dat een gevangenisstraf van bepaalde tijd "niet voldoende wordt geacht om het leven, de gezondheid of de vrijheid van anderen te beschermen". Bovendien moet er sprake zijn van "een geweldsmisdrijf, een seksueel misdrijf, een vrijheidsberoving, brandstichting of een ander misdrijf dat het leven, de gezondheid of de vrijheid van anderen heeft geschonden of deze wettelijke rechten aan gevaar heeft blootgesteld." Ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep van de georganiseerde misdaad benadrukken respondenten dus dat het niet zomaar om drugshandel kan gaan: er moet wel sprake zijn van geweldsdelicten. Er moet een risico op herhaling zijn: als het strafbare feit van ernstige aard was, moet er een "onmiddellijk gevaar" bestaan dat de dader opnieuw een ernstig strafbaar feit zal plegen. Als het strafbare feit van minder ernstige aard was, moet de verdachte "eerder een ernstig strafbaar feit… hebben gepleegd of gepoogd te plegen", en "moet worden aangenomen dat er een nauw verband bestaat tussen het eerdere en het thans gepleegde strafbare feit". In dergelijke gevallen moet het recidivegevaar "bijzonder duidelijk" zijn. Als de verdachte ten tijde van het strafbare feit jonger was dan 18 jaar, kan *forvaring* niet worden opgelegd, tenzij er sprake is van "volstrekt buitengewone omstandigheden".

*Forvaring* wordt ten uitvoer gelegd in speciale voorzieningen/instellingen, die wel onderdeel zijn van het gevangeniswezen. De rechtspositieregeling schrijft voor dat er systematische uitvoeringsplannen moeten worden opgesteld die zijn gebaseerd op de omstandigheden en behoeften van de persoon en die een tijdschema bevatten voor doelen, maatregelen en evaluatie. Om te kunnen beoordelen of de veroordeelde voldoende veranderd is om voorwaardelijke vrijlating te rechtvaardigen, moet men de veroordeelde in kaart brengen en observeren, en de beoordelingen moeten worden gedocumenteerd. Bij binnenkomst wordt er een risicoprofiel gemaakt. Tenzij opnieuw een verzoek hiertoe wordt gedaan, vindt de eerstvolgende beoordeling pas weer plaats bij een *review* moment. Advies over de mogelijkheid/wenselijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling loopt via lokale en regionale autoriteiten en uiteindelijk neemt de rechter een beslissing. Juist qua duur verschilt het kader van de gevangenisstraf, nu die is gekoppeld aan de ontwikkeling van de gedetineerde: de detentie mag niet langer duren dan nodig is voor de veiligheid. In het algemeen is deze vrijheidsstraf gebaseerd op het uitgangspunt dat de veroordeelde 'in staat moet zijn om te veranderen' en daarmee de mogelijkheid van vrijlating te beïnvloeden. Een belangrijke voorwaarde is dat 'de inhoud van de straf' in *forvaring* verschilt van die van een traditionele gevangenisstraf en dat de inhoud moet worden aangepast aan de speciale omstandigheden en behoeften van het individu. Relevante maatregelen moeten erop gericht zijn het gedrag van de veroordeelde te beïnvloeden en te veranderen en hem de kans te geven zijn sociale aanpassingsvermogen te ontwikkelen en nieuwe delicten tegen te gaan. De inhoud van de *forvaring* moet zodanig worden georganiseerd dat de veroordeelde een geleidelijke ontwikkeling in de richting van volledige vrijheid bereikt. De inhoud binnen de *forvaring* vereist professionele expertise op veel verschillende gebieden en uitgebreide samenwerking met andere overheidsinstanties en vrijwilligersorganisaties. Maatregelen zoals gedragstraining, werktraining, delictgerelateerde en andere programma-activiteiten, discussiegroepen, onderwijs en vrijetijdsactiviteiten zullen belangrijke elementen zijn in de tenuitvoerlegging van deze straf. Op het gebied van administratieve samenwerking zullen de gezondheids- en sociale diensten en de arbeids- en onderwijsautoriteiten een sleutelrol spelen. Belangrijke taken kunnen zijn om de persoon te motiveren om in te gaan op een aanbod voor behandeling van psychische of somatische stoornissen, drugsmisbruik, enz. Dat heeft dan een iets hoger niveau dan in een reguliere gevangenis. Het aanbod qua werk en

61 Samfunnsvern og omsorg, Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon, 20 juni 2023, Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, 17 mars 2025, Norges offentlige utredninger 2025: 2.

onderwijs is zowel als het gaat om *forvaring* als de gevangenisstraf goed. Trainingen zijn er minder (in de gevangenis), het dichtst in de buurt van iets voor de doelgroep is waarschijnlijk een programma voor extremistisch geweld. Een comité gaf in 2024 aan dat de inhoud in *forvaring* thans te weinig verschilt van de reguliere gevangenis; ook omdat men pas laat een 'behandelplan' krijgt.[62]

## Denemarken

Denemarken kent, anders dan Noorwegen, wel de mogelijkheid van een levenslange gevangenisstraf. Die straf kan voor een aantal ernstige misdrijven worden opgelegd, maar wordt in de huidige praktijk enkel opgelegd in geval van moord en dan ook specifiek voor die gevallen waarin sprake is van geweldsrecidive of wanneer de moord onder ernstige/gruwelijke omstandigheden is begaan. Na 12 jaar kan een gratieverzoek tot voorwaardelijke invrijheidstelling worden gedaan en in de praktijk komen de meeste levenslanggestraften na 16-20 jaar vrij onder voorwaarden. De maximale tijdelijke gevangenisstraf is 20 jaar. Plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis bestaat ook voor veroordeelden met een psychische stoornis, wanneer deze stoornis maakt dat ze niet een reguliere gevangenisstraf kunnen ondergaan.

Ook is er een sanctiemogelijkheid van preventieve detentie van mogelijk onbepaalde duur, vergelijkbaar met Noorwegen, genaamd *forvaring*. Maar anders dan in Noorwegen, wordt dit kader voor preventieve detentie hier dogmatisch bestempeld als maatregel (*foranstaltning*) en uitdrukkelijk niet als straf, waardoor er sprake lijkt te zijn van een tweeporenstelsel. De maatregel komt in de plaats van straf, omdat een reguliere gevangenisstraf niet preventief genoeg zou zijn in deze gevallen. Daarmee blijft wel een enigszins punitief element aanwezig. Er wordt daardoor ook consequent gesproken van 'detentie' en 'gedetineerden' wanneer men het heeft over de tenuitvoerlegging van en de individuen binnen de maatregel, waaruit blijkt dat het onderscheid tussen straffen en maatregels minder scherp is dan in Nederland en de Duitstalige landen. Tijdens het werkbezoek begrijpen we dat vanwege de duur van de maatregel, en gelijkenissen in de tenuitvoerlegging (waarover later meer) *forvaring* en de levenslange gevangenisstraf nog wel eens met elkaar worden vergeleken. Het grote onderscheid wordt gemaakt door het gevaarscriterium, wat de basis is voor *forvaring* maar niet voor de levenslange gevangenisstraf. Dit verschil werd door respondenten verduidelijkt aan de hand van een hypothetische casus waarbij de dader plots blijvend zeer invalide raakt, waardoor het plegen van (ernstige) feiten fysiek niet meer mogelijk zou worden. Een dader onder een *forvaring*smaatregel zou daarmee geen gevaar meer zijn, en volgt hoogstwaarschijnlijk een beëindiging van de maatregel. De levenslange gevangenisstraf zou echter – in eerste instantie – nog een tijd langer worden uitgezeten tot een bepaalde duur is bereikt en het voor de samenleving gerechtvaardigd is om over te gaan tot (voorwaardelijke) invrijheidsstelling.

Er gelden wettelijk geen specifieke regels omtrent een minimum- of maximumduur van de *forvaring*. Wel geldt een uitdrukkelijke regel dat de preventieve detentie niet langer mag duren dan noodzakelijk op basis van het gevaar dat van het individu uitgaat. Vanuit *forvaring* geldt er een geleidelijke mogelijkheid tot afschaling in beveiligingsniveau en tot externe vrijheden, zoals verlof en doorplaatsing naar halfopen instellingen en voorwaardelijke vrijlating. De eerste twee jaar zit men bij *forvaring* sowieso 'binnen', zonder verlofmogelijkheid. De periode waarin men 'binnen' zit, is de laatste jaren langer geworden. Dit komt omdat, zeggen respondenten, 'maatschappelijke opinie' een criterium is geworden. Dergelijke beslissingen over verlof en voorwaardelijke vrijlating zijn beslissingen die genomen worden door de rechter. De veroordeelde mag de officier hiertoe iedere 6 maanden verzoeken. De eerste begeleide verloven vinden pas na 4 of 5 jaar detentie plaats; de eerste onbegeleide verloven na 8 tot 19 jaar detentie. De beëindiging van *forvaring* geschiedt door rechterlijke beslissing, na een jaar probleemloze voorwaardelijke vrijlating. De detentieperiode van *forvaring* is in de praktijk langer geworden in de laatste decennia. Ongeveer 30 jaar geleden was deze periode, tot aan voorwaardelijke vrijlating, zo'n 7 jaar. Tegenwoordig is dat verdubbeld, zo begrijpen wij uit de interviews.

*Forvaring* kan aan zowel toerekeningsvatbare als niet toerekeningsvatbare daders worden opgelegd. De maatregel dateert al van 1925 en de wettelijke en beleidsmatige systematiek is sindsdien enkele keren gewijzigd. Waar het in 1973 werd beperkt tot ernstige geweldsdelinquenten en ook de toepassing ervan werd teruggebracht, is de toepassing van *forvaring* in 1997 juist verruimd tot ook zedendelinquenten. Volgens de literatuur en uit interviews blijkt er een forse toename te zijn in oplegging van *forvaring* (meer dan een verdubbeling sinds 2002). Meer specifiek zijn er cijfers bekend van 25 personen in *forvaring* in 2002, tot 76 in 2020.[63] De helft van de *forvaring*-populatie bestaat uit zedendelinquenten. Volgens respondenten zijn er geen veroordeelden die overeenkomen met onze onderzoeks-

62 Ibid.

63 Vgl. Lappi-Seppälä, *a.w.* 2023.

doelgroep. Nochtans wordt het sanctiestelsel zoals het momenteel is als toereikend beschouwd voor de doelgroep, maar men geeft daarbij het voorbehoud dat als het type georganiseerde misdaad uit Nederland, Duitsland of Zweden overwaait, dat wellicht niet meer zo is.

*Forvaring* is thans geregeld en genormeerd in artikel 70 van het Deens Wetboek van Strafrecht (*Straffeloven*), zie ook Bijlage 2. Voor de toepassing op zowel ernstige gewelds- als zedendelinquenten gelden enerzijds gelijke voorwaarden die gerelateerd zijn aan: (1) de ernst van het gepleegde delict, (2) het risico op recidive en (3) de noodzakelijkheid van *forvaring* als alternatief voor straf. Bij beide dadercategorieën kan *forvaring* worden opgelegd als 'het duidelijk is uit de aard van het gepleegde delict en de beschikbare informatie over de verdachte, inclusief zijn justitiële documentatie, dat hij een gevaar vormt voor de veiligheid en vrijheid van anderen, en dat de toepassing van de preventieve detentie noodzakelijk is om dit gevaar af te wenden'. Het verschil tussen beide dadercategorieën is anderzijds dat ten aanzien van de ernstige geweldsdelinquenten – die een van de in de wet opgesomde geweldsdelicten moet hebben gepleegd, zoals moord, zware mishandeling, gewelddadige overval of brandstichting – een zwaarder gevaarscriterium geldt dan voor zedendelinquenten. Sowieso staat het gevaars- en recidiverisico-criterium centraal in de toepassing van *forvaring*. Ten aanzien van onze doelgroep van de georganiseerde misdaad is dus van belang dat de Deense *forvaring*smaatregel niet enkel inzake drugshandel kan worden toegepast; het moet echt gaan om ernstige geweldsdelicten (of dus zedendelicten). Voor oplegging en verlenging/beëindiging van *forvaring* wordt uitvoerig gedragskundig onderzoek vereist, waarbij de risicotaxatie bestaat uit een gestructureerd klinisch oordeel.

De tenuitvoerlegging van *forvaring* is in beginsel op gericht op: 'slechts zolang als noodzakelijk en met zo min mogelijk beperkingen', blijkt uit de interviews. Er is een tijdschema opgesteld voor de graduele opbouw van resocialisatiemogelijkheden en externe vrijheden van (on)begeleid verlof tot aan doorplaatsing naar een halfopen instelling en uiteindelijk voorwaardelijke vrijlating. Omdat *forvaring* een maatregel is en geen straf, is de duur gekoppeld aan de ontwikkeling van de veroordeelde en de mate van recidivegevaarlijkheid van de veroordeelde. Ondanks dat de levenslange gevangenisstraf ook opbouwt in vrijheden en verloven, en beide sancties tevens in dezelfde instelling ten uitvoer worden gelegd (Herstevester gevangenis, waar wij te gast mochten zijn), is de afhankelijkheid van het gevaarscriterium het primaire onderscheid tussen *forvaring* en levenslang. In de Herstedvester gevangenis zit een gemengde populatie van niet alleen forvaring-gestelden, maar ook levenslanggestraften en mensen geplaatst onder een rechterlijke gedwongen ggz-machtiging. Ondanks dat dit een diverse groep is, brengt dit volgens respondenten geen uitvoeringsproblemen met zich mee. Binnen *forvaring* zijn er behandel-, trainings-, en risicomanagementinterventies, evenals verplichte arbeid, en is er een multidisciplinair team beschikbaar. Voor de zedendelinquenten – de grootste groep in *forvaring* – bestaat er een omstreden *dead lock policy*, waarbij de *forvaring*-gestelde de keuze krijgt om mee te werken aan behandeling en (libidoremmende) medicatie, maar indien men dat niet doet, dan dwarsboomt dat de mogelijkheid tot verlof en voorwaardelijke vrijlating. Eigenlijk geen vrije keuze dus, geven de respondenten als kritiek.

## Zweden

In Zweden is recent – 15 april 2026 – het wetsvoorstel dat ziet op de invoering van een kader voor preventieve detentie (*säkerhetsförvaring*) in werking getreden. Er was brede politieke steun voor, ongeacht politieke kleur. Hoewel logischerwijs nog weinig gezegd kan worden over de doelgroep in de praktijk, is Zweden bewust meegenomen in deze vergelijkende verkenning, omdat invoering van deze sanctie mede wordt gemotiveerd door problematiek rondom onze onderzoeksdoelgroep. Uiteraard wordt er tevens gewezen op de doelgroep voor de andere bestudeerde kaders, te weten de individuele gewelds- en zedendelinquenten, maar daarnaast staat in het wetsvoorstel het volgende:

'*Zo is er onder meer een toename geweest van het aantal zware geweldsmisdrijven in de vorm van schietpartijen en bomaanslagen, en heeft de systematische en georganiseerde criminaliteit steeds meer delen van de samenleving beïnvloed. De georganiseerde criminaliteit treft ook in toenemende mate buitenstaanders. [...] De kijk van de samenleving op criminaliteit is ook veranderd. Een systeem waarin iemand die ernstige gewelds- en zedendelicten heeft gepleegd na het uitzitten van zijn straf weer op vrije voeten wordt gesteld, ondanks een hoog recidiverisico, is niet geloofwaardig'*.[64]

De hele sanctierechtelijke context (ten aanzien van de doelgroep) verandert, door recente en gelijktijdige wetswijzigingen, die het punitiever wordende klimaat weergeven. Respondenten wijzen erop dat de extreme snelheid van de wetgeving waarschijnlijk vooral is ingegeven door aanstaande verkiezingen, om hiermee goede sier te maken bij

64 Toelichting op het wetsvoorstel, p. 62.

het electoraat. De levenslange gevangenisstraf kan alleen worden opgelegd als dit voor het betreffende misdrijf is toegelaten. Het overgrote deel van de opgelegde levenslange gevangenisstraffen wordt opgelegd voor moord (met inbegrip van poging, voorbereiding, medeplichtigheid en aanzetting tot moord). Via het wetsvoorstel *Dubbel straffen voor misdrijven in criminele netwerken en strengere strafmaat,* dat op 15 januari 2026 is aangenomen, is het nu mogelijk dat een levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd als via samenloop 'de gezamenlijke straf voor meerdere misdrijven een maximumstraf van twaalf jaar oplevert'.[65] Deze wet is echter geen dekkend alternatief voor het wetsvoorstel waarin preventieve detentie wordt ingevoerd, 'aangezien de behoefte aan meer bescherming van de samenleving aanzienlijk breder is dan de gevallen waarin levenslange gevangenisstraf zou kunnen worden opgelegd'. In de periode 2020-2024 werden in totaal 158 levenslange gevangenisstraffen opgelegd. Op 1 oktober 2024 verbleven er 224 levenslang veroordeelden in de gevangenis, 22 meer dan in 2023.[66] Wanneer de veroordeelde tenminste 12 jaar heeft uitgezeten, kan hij een verzoek indienen om de straf om te zetten in een tijdsgebonden straf. Bij de beoordeling houdt de rechtbank in Örebro – welke exclusief bevoegd is voor omzetting van de levenslange gevangenisstraf in een tijdelijke – in het bijzonder rekening met de omstandigheden die ten grondslag hebben gelegen aan de strafmaat of er risico bestaat dat de veroordeelde opnieuw ernstige misdrijven zal plegen, of de veroordeelde voorschriften voor de tenuitvoerlegging van de straf heeft overtreden en of de veroordeelde heeft bijgedragen aan zijn of haar aanpassing aan de samenleving. De risicobeoordeling en de betekenis van het recidiverisico moet per geval worden bepaald. De aanvraag moet worden afgewezen als een concreet en aanzienlijk risico bestaat op recidive van ernstige criminaliteit. De strafduur van de omgezette levenslange gevangenisstraffen was in de periode 2005-2013 gemiddeld 24,9 jaar.[67]

De tijdelijke gevangenisstraf, die (ook) direct kan worden opgelegd, mag niet korter zijn dan veertien dagen en niet langer dan tien jaar. Echter kan de gevangenisstraf ook op maximaal achttien jaar worden bepaald indien voor het misdrijf een gevangenisstraf van meer dan tien jaar of levenslang staat voorgeschreven of als dit voortvloeit uit bepalingen omtrent samenloop, recidive of bijzonder verzwarende omstandigheden. Er is een mogelijkheid om een combinatie op te leggen van een gevangenisstraf en verplicht toezicht na afloop daarvan. Dat deze mogelijkheid ook voor de doelgroep die in dit onderzoek centraal staat, zal worden opgelegd is niet goed denkbaar, omdat het vaak gaat om kortere vrijheidsstraffen in combinatie met toezicht voor een periode van drie jaar. Bij een voorwaardelijke vrijlating is er een proeftijd van minimaal twee jaar. Deze voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) kan ingaan wanneer iemand, die veroordeeld is tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer, ten minste driekwart van de gevangenisstraf heeft uitgezeten. Als de gevangenisstraf minder dan 6 jaar bedraagt, kan de veroordeelde voorwaardelijk vrijgelaten worden als twee derde van de straf is uitgezeten. Onder bepaalde voorwaarden kan de VI worden uitgesteld (hoofdstuk 26, artikel 6a Brottsbalken). Bij de beoordeling of er redenen zijn om de VI te weigeren moet rekening worden gehouden met het gegeven of de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging in detentie niet heeft deelgenomen aan of zich niet gehouden heeft aan de voorgeschreven maatregelen die tot doel hebben recidive te voorkomen of op andere wijze zijn of haar aanpassing in de samenleving te bevorderen, of anderszins op ernstige wijze de voorschriften en voorwaarden voor tenuitvoerlegging heeft overtreden. Wanneer de veroordeelde een gevangenisstraf van ten minste vier jaar uitzit voor (o.a.) misdrijven tegen het leven, de gezondheid of de rust, kan de VI worden uitgesteld indien er concreet en aanzienlijk risico bestaat dat hij of zij nieuwe ernstige misdrijven zal plegen. Hetzelfde geldt indien de dader twee jaar gevangenisstraf uitzit en de straf tenminste gedeeltelijk betrekking heeft op misdrijven die deel uitmaken van een in georganiseerd vorm gepleegde criminaliteit. Voor onze onderzoeksdoelgroep worden dus naar verwachting binnenkort de straffen verhoogd, is uitstel van de VI-regeling reeds mogelijk gemaakt en wordt een nieuwe preventieve detentie-sanctie ingevoerd.

Een andere preventieve optie voor de strafrechter is iemand doorverwijzen naar forensische psychiatrische zorg. Vereist is dat de verdachte lijdt aan een ernstige psychische stoornis en dat het, vanwege diens psychiatrische toestand en persoonlijke omstandigheden, in het algemeen noodzakelijk is dat hij of zij opgenomen wordt in een instelling voor (gedwongen en beveiligde) psychiatrische zorg. Als er als gevolg van de stoornis een risico bestaat dat de verdachte opnieuw ernstige misdrijven zal plegen, en het indexdelict is gepleegd onder invloed van een ernstige psychische stoornis, dan kan de rechtbank besluiten dat de forensisch-psychiatrische zorg gepaard moet gaan met een speciale ontslagbeoordeling. In 2024 werden 378 strafrechtelijke beslissingen genomen met forensisch psychiatrische zorg als belangrijkste sanctie, waarvan 278 met speciale ontslagbeoordeling. De meest voorkomende mis-

65 Over het voorstel moet nog wel in het parlement worden gestemd en er is veel kritiek op.
66 Ibid, p. 51.
67 Ibid, p. 52.

drijven in dat verband waren mishandeling en zware mishandeling (81 gevallen) en moord (26 gevallen).[68]

De preventieve detentie wordt gezien als straf, nu Zweden geen maatregelen kent. Ook qua duur lijkt de regeling sterk op de Noorse, met een soort minimum en maximum, maar vanwege de oneindige verlengingsmogelijkheden toch een mogelijke onbeperkte duur. De rechtbank moet dus de kortste duur van de vrijheidsbeneming (minimumduur) vaststellen, welke overeenkomt met de duur van de gevangenisstraf die zou zijn opgelegd indien gevangenisstraf als straf was gekozen. Dit mag maximaal achttien jaar bedragen. Tevens moet de rechter de totale duur van de uitvoering (kaderduur) vaststellen. De rechtbank kan op verzoek besluiten tot voorwaardelijke vrijlating, maar kan ook op verzoek van de officier van justitie de proeftijd telkens met maximaal drie jaar verlengen indien het absoluut noodzakelijk is om te voldoen aan de behoefte aan bescherming van de samenleving. Bij de beoordeling of toestemming voor voorwaardelijke vrijlating moet worden verleend moet de rechtbank in het bijzonder rekening houden met de volgende punten. Allereerst, het risico dat de veroordeelde opnieuw ernstige misdrijven pleegt tegen het leven, de gezondheid, de vrijheid of rust van anderen; ten tweede de tijd die de veroordeelde heeft uitgezeten; ten derde de aard van het misdrijf, blijkens het vonnis; ten vierde of de veroordeelde op ernstige wijze de voorschriften en voorwaarden van de tenuitvoerlegging heeft overtreden; en tot slot, of de veroordeelde heeft meegewerkt aan maatregelen die gericht zijn op zijn of haar aanpassing in de samenleving. Hierbij is een risicorapport van het Zweedse Nationale Instituut voor Forensische Geneeskunde (NIFG) vereist. Als de aanvraag voor voorwaardelijke vrijlating wordt afgewezen kan de veroordeelde op zijn vroegst een jaar nadat het afwijzingsbesluit definitief is geworden een nieuwe aanvraag indienen. Om de overgang naar tenuitvoerlegging buiten de inrichting te vergemakkelijken kan de reclassering re-integratiemaatregelen toestaan zoals bedoeld in hoofdstuk 11 van de Gevangeniswet, te weten: vrijheid van beweging, verblijf in een zorginstelling, verblijf in een 'half-vrijheidshuis' en uitgebreide vrijheid van beweging. Voorwaarde voor het verlenen van een speciale re-integratiemaatregel is dat er geen 'noemenswaardig risico bestaat dat de gedetineerde een misdrijf pleegt, zich onttrekt aan de uitvoering van zijn straf of zich op andere wijze misdraagt'. Voorwaardelijke vrijlating moet in ieder geval gepaard gaan met toezicht. Het toezicht eindigt in beginsel pas bij beëindiging van het kader.

68 Ibid, p. 52-53.

De doelgroep wordt in het voorstel dus omschreven als daders van ernstige gewelds- en zedendelicten en daders van misdrijven die deel uitmaken van 'georganiseerde of systematische criminaliteit'. De minister heeft bij de presentatie van het wetsvoorstel aangegeven dat het gaat om een groep van zo'n 50 personen, bij de voorbeelden die de minister toen noemde werden eigenlijk vooral voorbeelden van zedendelicten en femicide genoemd, en geen voorbeelden van georganiseerde misdaad.[69] Er zijn meer aanwijzingen dat de doelgroep van de georganiseerde misdaad toch niet de primaire doelgroep is, bijvoorbeeld dat de wettekst er niet specifiek over rept en dat het NIFG zich niet heeft voorbereid op specifieke risicotaxatie van die groep (zie onder 3.5). Respondenten geven aan dat deze groep er mogelijk in de verantwoording bijgehaald is omdat het ook als een maatschappelijk probleem wordt ervaren. De praktijk zal leren in hoeverre preventieve detentie ook daadwerkelijk zal worden toegepast op de onderzoeksdoelgroep.

*Säkerhetsförvaring* kan worden opgelegd als (zie ook de wettekst in Bijlage 2) iemand eerder is veroordeeld voor misdrijven tegen leven, gezondheid, vrijheid of rust, en daarvoor een gevangenisstraf van vier jaar of meer kon worden opgelegd. Op het delict waarvoor iemand terechtstaat moet ook vier jaar of meer staan. De straf kan ook opgelegd worden aan iemand die verdacht wordt van verschillende delicten en daarvoor terechtstaat. Daarop moet dan wel een gevangenisstraf van zes jaar of meer staan (via samenloop).[70] Ook is vereist dat 1) er een aanzienlijk risico bestaat op herhaling van ernstige misdrijven tegen het leven, de gezondheid, de vrijheid of de rust van anderen en 2) dat een gevangenisstraf van bepaalde duur of andere maatregelen niet voldoende zijn om te voldoen aan de behoefte aan bescherming van de samenleving. In de toelichting staat ten aanzien van het vast te stellen risico: 'Als verdachte banden heeft met een criminele organisatie of ernstige georganiseerde criminaliteit, kan dit wijzen op een aanzienlijk risico op recidive. Hetzelfde geldt als hij of zij psychiatrische problemen heeft'.[71] Als formele voorwaarde moet de rechtbank een speciaal onderzoek laten uitvoeren door het NIFG, met een advies over dit risico. Een advies is niet nodig als 'dit duidelijk overbodig is'.

69 Ibid, p. 62 & 198.

70 Voor misdrijven die gepleegd zijn voordat iemand achttien jaar oud was, mag geen *säkerhetsförvaring* worden opgelegd. Er geldt een uitzondering. Wel mag *säkerhetsförvaring* als gezamenlijke straf worden opgelegd voor misdrijven die iemand gepleegd heeft voordat hij of zij achttien jaar was indien de misdrijven die hij of zij gepleegd heeft nadat hij of zij achttien jaar oud was voldoen aan de hiervoor beschreven voorwaarden.

71 Ibid, p. 198.

Tevens mag preventieve detentie niet worden opgelegd als er redenen zijn om een levenslange gevangenisstraf of forensisch-psychiatrische zorg met speciale ontslagbeoordeling op te leggen. In de toelichting wordt gesteld dat het niet mag voorkomen dat een forensisch psychiatrisch onderzoek en een speciaal risico- beoordelingsonderzoek tegelijkertijd worden gelast. Maar als het forensische psychiatrisch rapport voldoende inzicht biedt voor de noodzaak van *säkerhetsförvaring*, zal het niet nodig zijn om aanvullend onderzoek uit te voeren.

De tenuitvoerlegging van *säkerhetsförvaring* is voorzien in het gevangeniswezen. Er is nog niet veel toegelicht over hoe die tenuitvoerlegging er eventueel anders uitziet dan bij de gevangenisstraf, noch zijn er specifieke rehabilitatieprogramma's benoemd, zodat men waarschijnlijk is aangewezen op de bestaande interventies (zie paragraaf 3.4).

### 3.2.2 Effectiviteit ten aanzien van voorkomen crimineel handelen / beschermen samenleving

Maar weinig van de onderzochte landen houden specifiek recidivecijfers bij na, en nog minder tijdens, kaders van preventieve detentie. In veel landen is er ook geen onderzoek gedaan naar recidive, of toch vooral in het verleden – toen het nog veelal gewoontemisdadigers betrof.[72] Voor sommige landen is dit gebrek te begrijpen vanuit het feit dat het niet of nauwelijks wordt opgelegd, zoals in Oostenrijk. Voor andere landen is het te begrijpen vanuit het feit dat het kader niet of nauwelijks wordt beëindigd, zoals de 2% beëindiging in Zwitserland. Daar werd overigens wel onderzocht dat maatregelen (samengenomen) voor recidivereductie zorgen ten opzichte van gevangenisstraffen.[73] Voor het overige is het moeilijk te begrijpen dat dit niet stelselmatig wordt onderzocht – zoals Nederland ook doet voor de tbs-maatregel –, nu de vrijheidsbeneming op het terugdringen van gevaarlijkheid is gebaseerd. Hieronder wordt gepresenteerd wat we wel op dat vlak zijn tegengekomen.

Zo was men in Duitsland vooral benieuwd naar recidivecijfers na de *Nachträgliche Sicherungsverwahrung*, die kon worden opgelegd aan het eind van een gevangenisstraf. Een twee-jarige follow-up van 25 in vrijheid gestelden toonde 15 (60%) recidives, waarvan 7 met een ernstig delict (waarvoor ze meer dan een jaar gevangenisstraf kregen).[74] Dezelfde auteurs waren later, toen op basis van een uitspraak van het EHRM (zie daarover meer in de volgende paragraaf) deze vorm van *Sicherungsverwahrung* was ingeperkt, benieuwd wat het recidivepercentage was van degenen die nu daardoor geen preventieve detentie meer kregen of hadden. Logischerwijs betreft dit personen van wie aan het eind van de straf, bijvoorbeeld op basis van het gedrag in detentie, werd ingeschat dat ze een zeer hoog risico vormden. Na gemiddeld 6,5 jaar follow-up was sprake van 28% ernstige recidive, 37% algemene recidive en 34% geen recidive.[75]

In een Canadese studie na een veel langere follow up van 20 jaar van 190 in vrijheid gestelden uit kaders voor preventieve detentie toonde op basis van nieuwe veroordelingen 40% recidive voor zedendelicten en 56.3% voor geweldsdelicten.[76] Van 131 onvoorwaardelijk vrijgelatenen in Noorwegen (die ergens tussen 2002 en 2022 waren veroordeeld tot *forvaring*) zijn de herveroordelingen bekeken. Na een gemiddelde follow-up van meer dan zes jaar voor twee derde van de populatie, werd bij 37% een herveroordeling tot gevangenisstraf gevonden. Waar het ging om ernstige delicten die *forvaring* tracht te voorkomen ging het om 10% (i.e. 13 ex-forvaringgestelden). Deze groep ernstige recidivisten betroffen relatief weinig veroordeelden die initieel tot *forvaring* waren veroordeeld wegens zedenfeiten, en betroffen juist relatief veel aanvankelijke *first offenders*. Het meest opvallend was dat 10 van die 13 ernstige recidivisten werd vrijgelaten uit een hoogrisico-voorziening, of zonder verdere voorwaarden. Dit geeft het belang aan van geleidelijke terugkeer in de samenleving.[77]

Belangrijker voor dit onderzoek is dat de bovenstaande cijfers niets zeggen over de specifieke onderzoeksdoelgroep, omdat die niet tot de doelgroep voor preventieve detentie behoren. Het is een doelgroep die ook niet wordt onderscheiden in recidivecijfers na gevangenisstraf. In de onderzochte landen troffen we slechts één studie waarin

72 Zie voor voorbeelden J. Kinzig, 'Preventive Measures for Dangerous Recidivists', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1997, p. 27-56.

73 L.C. Gonçalves e.a., 'Recidivism in Switzerland: the influence of custodial sanctions', *Swiss Medical Weekly* (151) 2021, w20462.

74 J.L. Müller, K.-A Haase & G. Stolpmann, 'Recidivism and characteristics of highly dangerous offenders being released from retrospectively imposed preventive detention: An empirical study', *Behavioral Sciences & the Law* (23) 2013, afl. 3, p. 359–380.

75 J.L. Müller & G. Stolpmann, 'Recidivism after Final Rejection of a Subsequent Order of Preventive Detention, *Monatschrif für Kriminologie und Strafrechtsreform* (98) 2015, afl. 1, p. 35-47.

76 R.K. Hanson, S.C. Lee & D. Thornton, 'Long term recidivism rates among individuals at high risk to sexually reoffend', *Sexual Abuse* (36) 2024, afl. 1, p. 3–32.

77 B. Johnsen, J. Todd-Kvam & C. Appleton, 'To stop or continue counting? Calculating reconviction leading to imprisonment after preventive detention in Norway', *Nordic Journal of Criminology* (27) 2025, afl. 2, p. 1-18.

specifiek de recidivecijfers van *criminal organization offenders* zijn onderzocht, waaronder vallen deelname aan organisatie, uitvoeren van feiten in opdracht van organisatie of opdracht geven tot strafbare feiten. Het is een Canadese studie van dertien jaar geleden, waarin men vond dat minder dan 13% (in een gemiddelde *time at risk* van ongeveer anderhalf jaar) opnieuw in de gevangenis terechtkwam. Een gematchte groep van *nonorganized crime offenders* recidiveerde twee keer zo veel. Men concludeerde hieruit dat reintegratie-programma's succesvol kunnen zijn bij deze groep (het programma Counterpoint werd specifiek benoemd, zie paragraaf 3.4); maar in de discussie worden ook andere interpretaties genoemd: Zo bevond men zich doorgaans nog in *parole*, dus wisten zich op het oog aan voorwaarden te houden ten opzichte van een reguliere groep. Ook had deze steekproef minder hoge *criminogenic needs* en konden zij gemakkelijker werk vinden. Tot slot werd gewezen op het *dark number*. Dit *dark number*, i.e. een mogelijke onderschatting van het daadwerkelijke recidive, kan op drie manieren tot stand zijn gekomen: het geheime karakter van de daden, langdurigere opsporingsactiviteiten en de overgang naar (quasi) legitieme activiteiten.[78] In die zin zijn de resultaten van – ook eventuele toekomstige – recidivestudies naar de specifieke doelgroep van dit onderzoek altijd met een korreltje zout te nemen.

### 3.2.3 Juridische (en ethische) grenzen

#### Mensenrechtelijke grenzen

De Canadese DOD is in een aantal zaken getoetst aan het *Canadian Charter of Human Rights*, maar heeft steeds die test doorstaan. Het proces van oplegging wordt niet als arbitrair gezien, omdat het onderdeel is van het *sentencing process* is er geen recht op een jury-uitspraak en de onbepaalde duur wordt niet gezien als *cruel and unusual punishment* omdat het alleen voor diegenen wordt opgelegd die een groot risico voor de publieke veiligheid vormen. Wel is bepaald dat proportionaliteit en subsidiariteit van belang zijn en dat het alternatief van de *longterm offender-designation* moet zijn onderzocht.[79] Als de bejegening *cruel and unusual* is op basis van het Charter, kan de *Parole Board* ook het kader beëindigen, eventueel na verwijzing naar een rechtbank.[80] In de Verenigde Staten is de civielrechtelijke vorm van preventieve detentie van zedendelinquenten in de zaak *Kansas v. Hendricks* getoetst door de *Supreme Court* aan de constitutionele eis van due process', waarin het hof stelde dat na het uitzitten van een gevangenisstraf preventieve detentie (*post-sentence commitment*) alleen is toegelaten in geval van *mental abnormality*. Dit laatste kan een minder serieuze stoornis betreffen, zo lang als het de betrokken '*dangerous beyond [his] control*' maakt. Het hooggerechtshof vond dat een '*lack of volitional control, coupled with a prediction of future dangerousness, adequately distinguishes [those who may be preventively detained] from other dangerous persons who are perhaps more properly dealt with exclusively through criminal proceedings*.'[81] In een latere beslissing werd uitgelegd dat het bij *lack of control* niet gaat om een '*particularly narrow or technical meaning*' doch slechts vraagt om '*proof of serious difficulty in controlling behavior*'.[82] Op basis van *Hendricks* staan lagere rechters over het algemeen '*post-sentence preventive detention of sex offenders*' toe die slechts persoonlijkheidsstoornissen hebben, waaronder stoornissen die zich manifesteren door herhaald antisociaal gedrag.

De overige onderzochte landen met een relevant kader voor preventieve detentie vallen namelijk allemaal onder het EVRM. In twee gevallen heeft het EHRM het kader van preventieve detentie op zichzelf in strijd geacht met art. 5 EVRM. Voor de Engelse IPP was dat ook mede reden voor afschaffing en had dat vooral te maken met het feit dat verdere vrijheidsbeneming na de *tariff* arbitrair wordt op het moment dat er geen mogelijkheden worden verschaft voor rehabilitatie die het risico, waarop de voortgezette vrijheidsbeneming gebaseerd is, te adresseren.[83] Bij preventieve detentie is dus sprake van een inspanningsverplichting. Hierbij speelt mee dat na de *tariff* de band met het gepleegde delict zwakker wordt en de vrijheidsbeneming op basis van artikel 5 lid 1 onder a EVRM (de zogenoemde a-grond), ofwel veroordeling door een bevoegde (straf)rechter (zie paragraaf 2.2.3), dus ook. Dat speelde ook een rol bij de veroordeling van Duitsland voor de toenmalige *Nachträgliche Sicherungsverwahrung*,[84] die onvoorzienbaar was omdat die aan het eind van de gevangenisstraf werd opgelegd. Dit betekent dus ook dat invoering van preventieve detentie geen oplossing kan zijn voor bestaande gevallen die een gevangenisstraf uitzitten (nog

78 Y. Stys & R. Ruddell, 'Organized Crime Offenders in Canada: Risk, Reform, and Recidivism', *Journal of Offender Rehabilitation* (52) 2013, p. 75-97.
79 In R. v Boutilier 2017.
80 Zie Lawrence & Morgan, *a.w.* 2022.
81 Kansas v. Hendricks, 521 U.S. 346 (1997).
82 Kansas v. Crane, 534 U.S. 407 (2002).
83 EHRM 18 september 2012, nr. 25119/09, 57715/09 & 57877/09 (*James, Wells and Lee t. UK*).
84 EHRM 17 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1217JUD001935904 (*M. t. Germany*).

los van het verbod op terugwerkende kracht uit art. 7 EVRM). Daarnaast is van belang dat preventieve detentie aan het eind van een gevangenisstraf opgelegd geen verband houdt met veroordeling voor het gepleegde delict en dus niet voldoet aan de a-grond. Daarna heeft het Duitse *Bundesverfassungsgericht* die mogelijkheid enorm ingeperkt,[85] waarna dit ook in de wet is verankerd, tot enkel gevallen waarin duidelijk sprake is van een psychische stoornis (en er dus ook sprake is van de e-grond, van detentie van 'persons of unsound mind'). In die uitspraak is ook (door het EHRM) een soort *Abstandsgebot* geformuleerd, wat vraagt dat de tenuitvoerlegging van de maatregel van preventieve detentie verschilt van die van de vrijheidsstraf en gericht is op aanpak van de grond voor vrijheidsbeneming. Dat vraagt volgens het Hof, samengevat: *'Trained personnel, individualized treatment plans, increasing opportunities for conditional release of confined individuals who adhere to these plans, and continual updating of the rehabilitation regimen.'*

Een tijd later overkwam Zwitserland hetzelfde, i.e. een veroordeling door het EHRM voor schending van de artikelen 5 en 7, omdat de betrokkene na een gevangenisstraf alsnog werd veroordeeld tot *Verwahrung*.[86] Vlak daarvoor was juist met enige vertraging het effect van de Duitse uitspraken voor de *Verwahrung* al doorgedrongen. Pas na onderzoek van het Zwitserse Competentiecentrum voor Mensenrechten is grotere bewustwording ontstaan en een mentaliteitsverandering teweeggebracht rondom de tenuitvoerlegging van *Verwahrung,* mensenrechten en proportionaliteit.[87] Vooralsnog heeft dit alles geen wettelijke herzieningen ten gevolg gehad, maar (een deel van) de praktijk poogt wel te voldoen aan de mensenrechtenvereisten door binnen het bestaande wettelijke kader meer aandacht te schenken aan bijvoorbeeld behandeleisen en perspectief op vrijlating.[88] In Oostenrijk zien veroordelingen door het EHRM niet op de preventieve detentie, maar op het kader voor psychisch gestoorde daders,[89] als ook op (ontoereikende therapiemogelijkheden voor) personen met psychische problemen in de (overvolle) PI.[90]

In de Scandinavische landen is nog nooit een zaak ten aanzien van het kader van preventieve detentie op zich voorgelegd aan het EHRM. Denemarken is wel veroordeeld voor strijd met art. 5 vanwege de beschreven *dead lock policy* – eis van libidoremmende medicatie – die bij zedendelinquenten in forvaring wordt gehanteerd.[91] De veroordeling heeft geleid tot aanpassing van het beleid, waardoor er nu elke vijf jaar een herbeoordeling volgt. Overigens is het Duitse *Abstandsgebot* ook in de Noorse wet te vinden. Ook heeft de Noorse Staat recent besloten, nadat dat een paar keer was voorgekomen, om geen forvaring meer toe te passen op minderjarigen.

## Overige juridische en ethische grenzen of overwegingen

In verschillende onderzochte landen is naast een eis van noodzakelijkheid/proportionaliteit ook een dogmatische eis te vinden van 'veranderbaarheid' (hoewel dit in Zwitserland andersom lijkt) of de aanspreekbaarheid van de individuele oorsprong van het risico.

Ook kunnen andere juridische regelingen van invloed zijn op de effectiviteit van de formele rechtspositie ten aanzien van (voortduring van) preventieve detentie. Zo is er bij de Canadese DOD uiteindelijk een tweejaarlijkse toets mogelijk bij de *Parole Board*, maar daar kunnen betrokkenen van afzien. Men is dan zeer afhankelijk van een actieve advocaat. Hierbij speelt mee dat de vergoeding van rechtsbijstand is geregeld op provinciaal niveau en verschilt per provincie. Ook is er in Canada veel kritiek op de overrepresentatie in de DOD van *indigenous individuals*.[92]

Een Amerikaanse autoriteit op het gebied van preventieve detentie, Christopher Slobogin, poneerde mede naar aanleiding van deze zaak zeven principes voor toelaatbare preventieve detentie, zowel binnen als buiten het strafrechtelijk sanctierecht: 1) legaliteit, wat een strafbaar feit of risicovol gedrag vereist, 2) risico-proportionaliteit, wat vraagt dat de Staat de omvang van het gevaar aantoont dat bij het kader past, 3) subsidiariteit, wat vraagt om eerdere straf of behandeling, 4) strafrechtelijk primaat, wat vraagt dat preventieve detentie buiten het strafrecht alleen toelaatbaar is als het gedrag niet door straf kan worden

85 Bundesverfassungsgericht (Duitsland) 4 mei 2011, ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110504.2bvr236509.

86 EHRM 2 november 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1102JUD003895816 (*W.A. t. Zwitserland*). Ook is Zwitserland veroordeeld in Kadusic versus Zwitserland, maar deze zaak was met name gerelateerd aan het gebruik van oude gedragsdeskundige rapportages om een oplegging van art. 59 te rechtvaardigen – na het reeds hebben uitgezeten van een lange gevangenisstraf. EHRM 9 januari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0109JUD004397713 (*Kadusic t. Zwitserland*). De deskundige geeft aan dat er thans ook nog relevante zaken bij het EHRM liggen.

87 *Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte*.

88 Weber, *a.w.* 2022 p. 429 e.v.

89 EHRM 24 september 1992, 10533/83 (*Hercegfalvy t. Oostenrijk*); EHRM 20 juli 2017 11537/11 (*Lorenz t. Oostenrijk*), par. 74 & 89.

90 EHRM 16 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0716JUD000799708 (*Kuttner t. Oostenrijk*).

91 EHRM 9 juli 2019, nr. 51072/15, (*Hansen t. Denemarken*).

92 Vgl. Lawrence & Morgan, *a.w.* 2022.

beïnvloed, 5) bewijsstandaard, wat vraagt dat het risico wordt aangetoond door risicotaxatie-instrumentarium (of eerder antisociaal gedrag), 6) bewijsweerlegging, wat vraagt dat de risico-inschatting van de Staat mag worden tegengesproken door minder valide (klinische) risico-inschattingen, en 7) procedureel, dat risicotaxatie en -management periodiek worden getoetst in contradictoire procedure die niet gedomineerd wordt door de uitvoerende macht. Zowel het verband met de kwaliteit van de risicotaxatie als de mogelijkheid van interventies voor recidivereductie zijn voor dit onderzoek relevant: '*Regardless of the setting, principle three also requires that, for any portion of the sentence meant to accomplish preventive goals, the state provide treatment that can reduce risk of further offending and thus render less restrictive the preventive intervention.*' En samengevat kan preventieve detentie dus volgens Slobogin gelegitimeerd worden: '*If all of the principles described above are followed. Detention for preventive purposes must be the least drastic means of achieving the government's public safety goals, and even then may occur only if a significant probability of serious harm is proven through the best possible scientific evidence and meaningful correctional efforts are made*.'[93]

De recente wetsgeschiedenis van de in te voeren preventieve detentie in Zweden, heeft via alle adviserende instanties ook veel kritiek opgeleverd. Zo vond de Zweedse rechterlijke macht dat er geen reële bescherming van de samenleving bestaat tegen personen die grote neiging hebben om opnieuw in criminaliteit te vervallen. Hierin wordt het belang benadrukt dat strafrechtelijke regelgeving voldoet aan hoge eisen van rechtszekerheid en dat de beginselen van evenredigheid, gelijke behandeling en voorspelbaarheid ook in de toekomst de basis blijven vormen voor het strafrechtelijk systeem.[94] Door verschillende instanties, waaronder ook de rechterlijke macht, is bovendien aangevoerd dat de verlenging van de straf en de toestemming voor voorwaardelijke vrijlating moet worden geconcentreerd bij een of enkele rechtbanken. Daarbij wordt verwezen naar de rechtbank van Örebro die de omzettingszaken van levenslanggestraften behandelt. De regering wil dit niet en stelt in haar wetsvoorstel dat de bevoegde rechtbank de rechtbank moet zijn in het rechtsgebied waar de instelling waar de veroordeelde is ingeschreven is gevestigd.[95]

Verdere kritiek op het wetsvoorstel ziet op de vereiste risico-inschatting. Verschillende instanties hebben gewezen op de moeilijkheden bij het maken van een juiste inschatting van het recidiverisico en zijn van mening dat het voorstel kan leiden tot ongerechtvaardigde vrijheidsbenemingen.[96] In reactie op het moeilijk in te schatten recidiverisico stelt de regering dat het toepassingsgebied van de straf duidelijk moet worden beperkt tot gevallen waarin de behoefte aan bescherming van de samenleving bijzonder groot is en waarin duidelijke aanwijzingen zijn voor een hoog risico op recidive. De nieuwe straf moet zo worden vormgegeven dat de kans op recidive herhaaldelijk wordt beoordeeld en dat zou de voorwaarden voor een gerechtvaardigd gebruik, aldus de regering, verbeteren. Weer later stelt de regering dat er een aanzienlijk risico op recidive moet zijn en dat daaronder niet mag worden verstaan 'onbeduidend, onduidelijk of ver verwijderd risico'.[97] De ombudsmannen van de *Riksdag* en de procureur-generaal hebben erop gewezen dat het wetsvoorstel afwijkt van het fundamentele strafrechtelijke beginsel dat de straf in verhouding moet staan tot de ernst van het misdrijf. Zij stellen dat het in wezen een politiek standpunt is of *säkerhetsförvaring* moet worden ingevoerd.[98] Ook wordt erop gewezen dat om een puur preventieve vrijheidsbeneming verenigbaar te laten zijn met het EVRM er voor pleit dat een onafhankelijk professionele beoordeling moet aantonen dat de veroordeelde een gevaar vormt voor de samenleving. Daarom wordt het van belang geacht dat de rechtbank over een gedegen 'beslissingsbasis' beschikt bij het beoordelen van het recidiverisico.[99] Respondenten geven in dit verband aan dat er voor de onderzoeksdoelgroep nog geen goede risk-assessmenttools zijn (zie onder 3.5) en ook dat sommige gedragskundigen van het NIFG niet over risico's zonder stoornis willen adviseren op basis van hun beroepsethiek.

### 3.2.4 Overige voor- en nadelen / Uitvoering: problemen en oplossingsrichtingen

Wat dit betreft is – naast geringe mogelijkheden voor de onderzoeksdoelgroep qua rehabilitatie en risico-inschatting (zie paragraaf 3.4 en 3.5) – vooral van belang dat in verschillende landen sprake is van capaciteitstekorten in het gevangeniswezen en in forensische klinieken. Het meest prominent werd dat aangegeven door deskundigen uit

93 Zie C. Slobogin, 'Prevention as the Primary Goal of Sentencing: The Modern Case for Indetermination Dispositions in Criminal Cases', 48 *San Diego L. Rev.* 1127, 2011.
94 Toelichting op het wetsvoorstel, p. 61.
95 Ibid, p. 107-108.
96 Ibid, p. 72.
97 Ibid, p. 78-79.
98 Ibid, p. 61.
99 Ibid, p. 100.

Engeland en Oostenrijk. Volgens hen zijn de overvolle gevangenissen het gevolg van overcriminalisering en de stijgingen in strafduur. Het gebrek aan capaciteit leidt, vergelijkbaar met Nederland, tot gevaarlijke situaties in gevangenissen. Zo werd in Oostenrijk een gedetineerde met een ernstige psychotische ontregeling doodgeslagen door gevangenisbewaarders,[100] wat de deskundige een "*huge systemic failure*" noemde.

In Noorwegen wordt de *forvaring* in speciale voorzieningen tenuitvoergelegd, waarin maar iets meer dan honderd plekken zijn, wat nu een ernstig tekort oplevert. Veroordeelden wachten in de gevangenis op plekken, vergelijkbaar met Nederlandse tbs-passanten. In 2023 stelde de Ombudsman dat de huidige praktijk van wachtenden in strijd is met de regelgeving en de vereisten van de wet. Er wordt op gewezen dat de inhoud van de straf verschilt van gevangenisstraf en dat als de gedetineerde geen reële kans krijgt om het risico op recidive te verminderen door een passende behandeling en follow-up, het voortduren van de vrijheidsbeneming na het verstrijken van een eventuele minimumperiode van detentie in strijd kan zijn met artikel 5, lid 1, onder a), van het EVRM; dus ook als lid 1, onder e) niet van toepassing is.[101]

In Zweden zitten de gevangenissen ook al overvol. Desondanks is de nieuwe preventieve detentie-maatregel op 15 april 2026 ingevoerd. Er is daarbij vooral ook veel kritiek op de snelheid van de wetgeving, die veel hoger ligt dan normaal. Er is volgens de respondenten ook nog te weinig nagedacht over de tenuitvoerlegging, anders dan dat de preventief gedetineerden gewoon tussen reguliere gevangenen komen te zitten. Beperkte tijd, geld en (nog) ontbrekende risicotaxatie-instrumenten voor de onderzoeksdoelgroep (*a weak spot*) zijn zeker zorgen van de praktijk/wetenschap als het gaat om de invoering van preventieve detentie. Het gevangeniswezen, de reclassering en NIFG staan onder grote druk om een en ander te realiseren. Eén van de respondenten zei over de overheid: '*They ignore reality*'. De Universiteit van Göteborg heeft erop gewezen dat het NIFG tijd en middelen moet krijgen om kennis 'over de beoordeling van recidivisten zonder psychische stoornissen te vergroten [er worden wel onderzoeken opgezet] en andere voorbereidende maatregelen te nemen voordat de hervorming wordt doorgezet'.

## 3.3 Penitentiaire regimes

Uit de rechtsvergelijkende verkenning komt naar voren dat er louter in de VS, Italië en Zweden specifieke, op preventie gerichte penitentiaire regimes bestaan voor en omwille van (mede) de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Ook in andere landen bestaan weliswaar meer tot meest beveiligde inrichtingsniveaus, maar dan zonder een duidelijk (beoogde) link met de onderzoeksdoelgroep en hun onderliggende problematiek van VCHD, of zonder dat daaraan een status van formeel detentieregime is toegekend. Enkel het bestaan van een zwaarder beveiligingsregime voor bijvoorbeeld gedetineerden van wie een hoog beheersmatig (veiligheids)risico uitgaat – hetgeen in veel van de andere landen het geval is – is dus niet afdoende om in dit verkennend onderzoek naar buitenlandse preventieve mogelijkheden te worden meegenomen. Dat spitst zich namelijk specifiek toe op de onderzoeksdoelgroep, zoals in hoofdstuk 1 beschreven.

Voor zover in die andere landen nog relevante gegevens zijn gevonden wat betreft de inzet tijdens en na dergelijke hoogbeveiligde detentieregimes van individuele (toezichts)interventies gericht op recidivevoorkoming en reintegratie worden die uiteraard besproken in paragraaf 3.4. Voor deze paragraaf wordt hieronder echter als gezegd enkel ingegaan op het genoemd drietal landen, telkens aan de hand van de inmiddels bekende maatstaven van toereikendheid, effectiviteit/kwaliteit, juridische en ethische grenzen en overige voor-en nadelen dan wel problemen en eventueel benoemde oplossingsrichtingen in de praktijk.

### 3.3.1 Toereikendheid

#### VS: de federale supermax prison ADX Florence

Al ruim drie decennia lang bestaan er in de VS vele zogeheten – het is geen officiële benaming of classificering – 'supermax prisons'. Die zijn hoofdzakelijk op staatsniveau geregeld, met per staat ook verschillend *of* er een dergelijke gevangenis(afdeling) bestaat, hoe het bouwkundig is ingericht, alsook welke regelgeving en rechtspositie hierop van toepassing is. Toch is er wel een gedeelde omschrijving vanuit de federale overheid van het doel van deze gevangenissen, te weten het langdurig isoleren van die gedetineerden die worden aangemerkt als '*the worst of the worst*', namelijk de binnen '*their corrections systems' most threatening inmates*'.[102] Ook dit is geen eenduidige defini-

100 Zie bijvoorbeeld: 'Toter Häftling: Überstellung erfolgte ohne Arzt', noe.orf.at.

101 Ombudsman 2023.

102 National Institute of Corrections, *Supermax Housing: A Survey of Current Practice*, Washington, DC: National Institute of Corrections 1997 en C. Riveland, *Supermax Prisons: Overview and General Considerations*, Washington, DC: National Institute

tie, maar een open benadering van de veronderstelde gevaarlijkheid van de gedetineerden. De uitwerking daarvan wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de duizelingwekkende aantallen gedetineerden die in *supermax prisons* verblijven.[103]

Sommige daarvan zijn aangemerkt als behorend tot of gelieerd aan een zogeheten *Security Threat Group* (STG). Dat is een gangbare risico-classificatie in het Amerikaanse gevangeniswezen, die verwijst naar iemands betrokkenheid bij een georganiseerde (criminele) groep binnen of buiten de gevangenis, van wie en waarvan een hoog risico uit gaat voor de orde en veiligheid in een gevangenis en voor wie daarom bijzondere veiligheids- en controlemaatregelen nodig worden geacht.[104] Vaak heeft dit betrekking op de in de VS veelvoorkomende problematiek van gangs, maar het kan ook te maken hebben met extremistische groepen of criminele (maffia)organisaties. Om hun invloed en gewelddadigheden binnen het gevangeniswezen te voorkomen en de veiligheid van personeel en andere gedetineerden te borgen, kan onder meer alle communicatie van een STG-gedetineerde worden gemonitord, dan wel worden besloten tot overplaatsing naar een hoogbeveiligde gevangenis(afdeling). Hoewel het STG-label daarmee een risico-indicator is voor plaatsing in een *supermax prison*, is enkel en alleen dat label hiervoor niet genoeg.

Al deze verschillen en het gebrek aan eenduidigheid rondom het concept, de regelgeving en uitwerking van *supermax prisons* maken het niet – in ieder geval niet in het bestek van dit onderzoek – mogelijk om een omvattend nationaal overzicht en begrip te genereren. Omwille van de inzichtelijkheid van de verkenning van mogelijkheden voor de Nederlandse situatie is daarom gekeken naar de enige federale *supermax prison* die er (sinds 1994) bestaat: de ADX Florence, in Colorado. Verder wordt er ten behoeve van die verkenning hoofdzakelijk toegespitst op de vraag in hoeverre het een preventief karakter heeft en of het bestemd is voor gedetineerden die raakvlakken vertonen met de onderzoeksdoelgroep.

De officiële benaming van ADX Florence luidt *Administrative Maximum Facility*. Dit is gerelateerd aan de indeling in beveiligingsniveaus die wordt gehanteerd door de Amerikaanse equivalent van DJI, de *Federal Bureau of Prisons* (BOP). Deze BOP classificeert namelijk de in het gevangeniswezen gehanteerde beveiligingsniveaus in oplopende mate van *Minimum, Low, Medium, High*, naar *Administrative Security*. De ADX Florence kent daarmee dus het allerhoogste beveiligingsniveau, met ook de meest gecontroleerde detentieomgeving. Het is een zelfstandig gevangeniscomplex voor ongeveer 400 mannelijke gedetineerden, die in verschillende *units* verblijven.[105] Die *units* geven uitdrukking aan de nadere differentiatie die er in ADX plaatsvindt, waardoor er binnen deze *supermax prison* gradueel kan worden afgeschaald. In progressieve zin – relatief gezien echter, want van meest strikt beveiligd en gecontroleerd naar iets minder strikt – zijn er overkoepelend vijf differentiaties voor het regime en de *unit* waar de gedetineerde dan wordt geplaatst binnen ADX.

De twee meest strikte regimes waarbinnen een gedetineerde voor langere tijd kan worden gedetineerd, worden uitgevoerd in de zogeheten *Control Unit* en de *Special Security Unit* (ook wel de *H unit* genoemd).[106] Beide regimes komen neer op vrijwel volledige isolatie waarbij gedetineerden in beginsel 23 uur per dag individueel op cel verblijven en daar ook individueel eten en douchen, met geen tot zeer miniem contact met mede-gedetineerden en met maximale veiligheidsmaatregelen, controle en monitoring ter preventie van (veiligheids)risico's. Die controle en monitoring geldt met name ook voor de contactmogelijkheden met buiten, hoewel die in beide regimes spaarzaam zijn. Voor het telefonisch contact met van tevoren aangemelde en gescreende personen uit het sociaal netwerk varieert dat van slechts eens per maand tot eens per week, waarbij de gesprekken worden meegeluisterd en opgenomen. De bezoekmogelijkheden, voor eveneens van tevoren aangemelde en gescreende personen uit het sociaal netwerk, kunnen ook variëren, tot maximaal vijf bezoekmomenten per maand. De duur van elk afzonderlijk bezoekmoment kan overigens oplopen tot zeven uur. Bij het bezoek is geen fysiek contact toegestaan, gedetineerde en de bezoeker zijn gescheiden door een glazen wand en hebben contact via een telefoon. Ook bij dat contact wordt meegeluisterd en het wordt opgenomen, met bovendien fysiek toezicht door personeel. De enige vorm van dagbesteding of re-integratiemogelijkheden die wordt geboden aan de gedetineerden, geschiedt via een op de cel ingebouwde televisie. In zoverre komt de vormgeving van

of Corrections 1999.

103 In een studie in 2009 wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan 25000 gedetineerden: D.P. Mears en W.D. Bales, 'Supermax incarceration and recidivism', *Criminology* (4) 2009, p. 1131-1166.

104 Zie onder meer 'Gangs (Security Threat Groups)', nicic.gov.

105 Voor deze en andere informatie zie onder meer 'USP Florence ADMAX. An administrative security U.S. penitentiary', bop.gov. Overigens varieert in verschillende bronnen de totale capaciteit van de ADX, oplopend tot 490 gedetineerden.

106 De regimes en dagprogramma's op deze units zijn onder meer geregeld in zogeheten 'Program Statements'. Zie https://www.bop.gov/policy/progstat/5212_007.pdf en https://www.bop.gov/policy/progstat/5270.12.pdf.

beide regimes grotendeels overeen: minimale menselijke interactie en maximale controle, beveiliging en isolatie. Het is echter het doel dat men hiermee voor ogen heeft en de doelgroep waar het op gericht is, waarin de regimes zich van elkaar onderscheiden.

Waar de *Control Unit* gericht is op het beheersen van interne dreiging en veiligheidsrisico's is dat bij de *H unit* juist extern gericht. Daarmee samenhangend is de *Control Unit* bestemd voor gedetineerden die een extreem gevaar vormen *binnen* het gevangeniswezen, vanwege vluchtgevaarlijkheid of gewelddadig gedrag tegen personeel of mede-gedetineerden, terwijl de *H unit* bestemd is voor andere extreem gevaarlijk geachte personen voor wie de uitzonderlijke controle- en op isolatie gerichte maatregelen noodzakelijk worden geacht om hun *externe* invloed en communicatiemogelijkheden te kunnen beperken. Onder degenen voor wie deze vorm van detentie noodzakelijk wordt geacht om dergelijke extreme (maatschappelijke) veiligheidsrisico's *buiten* de inrichting tegen te gaan, behoren hoofdzakelijk gedetineerden die aan speciale administratieve maatregelen (*special administrative measures*) zijn onderworpen op last van de *Attorney General*, een overheidsfunctionaris vergelijkbaar met de Minister van Justitie. Hieronder vallen bijvoorbeeld aan terrorisme gerelateerde gedetineerden, maar ook de categorie gedetineerden die raakvlakken vertoont met de onderzoeksdoelgroep, namelijk maffiabazen of andere kopstukken binnen de georganiseerde misdaad.[107] Juist voor hen is de controle dus gericht op de preventie van externe dreiging, zoals het aansturen en coördineren van criminele activiteiten vanuit de gevangenis. In zoverre lijkt dit qua doelgroep en doelstelling het meest op de nieuwe VCHD-gerelateerde plaatsingsgronden en doelgroep van het huidige EBI-regime.

Er bestaat overigens in de ADX nog een uiterst strikt regime, de zogeheten *Special Housing Unit*, met daarbinnen zelfs een nog meer isolerend regime (de *Range 13*). Dit is hoofdzakelijk bestemd voor in de ADX disciplinair gestraften en wordt om die reden hier buiten beschouwing gelaten.

Naast deze drie meest strikte regimes zijn er twee iets minder strikte regimes, de zogeheten *General Population Units* en *Transitional Units*. In de eerste worden vrijwel alle ADX-gedetineerden geplaatst die niet voor plaatsing in de meest strikte regimes zijn aangemerkt. De *Transitional Units* zijn bestemd voor die ADX-gedetineerden die zich, onder meer door 'goed gedrag', hebben gekwalificeerd voor het *Step-Down Program*, om geleidelijk en met een uitbouw van interne vrijheden toe te kunnen werken naar uitplaatsing naar een ander, minder beveiligde gevangenis dan de ADX.

Verantwoordelijk voor plaatsing[108] in de ADX, ook in de *Control Unit*, is de BOP. Voor de gedetineerden die in de *H Unit* worden geplaatst op last van hen opgelegde *special administrative measures*, geldt daarvoor in overkoepelende mate nog de betrokkenheid en beslissingsbevoegdheid van *Attorney General* / *Department of Justice*. Voorafgaand aan de plaatsing wordt een gedetineerde altijd gehoord over de voorgenomen plaatsing en het advies, dat is gebaseerd op dossieronderzoek, psychologische rapportage en een risico-inschatting ten aanzien van de gedetineerde. Dat laatste geschiedt overigens bij iedere gedetineerde bij de start van diens detentie, aan de hand van een formulier (*Inmate Load and Security Designation Form*) en een computersysteem (*SENTRY*), waarna er mede op basis van het daarna aan de gedetineerde toegekende risico-niveau een selectie plaatsvindt voor een passende gevangenis.

Voor plaatsing op de *H unit* geldt dat een gedetineerde die is onderworpen aan *special administrative measures* vrijwel automatisch geschiedt, maar voor alle andere gedetineerde geldt dat er een individuele beoordeling plaatsvindt, op grond van een beoordeling van het gevaar en het profiel van de gedetineerde, waaronder ook iemands criminele invloed en machtspositie buiten de gevangenis. Belangrijk kenmerk van het plaatsingsbeleid is dat het in overwegende mate ziet op het individuele gedrag en risico van een gedetineerde en niet op basis van een groepsclassificatie of het gepleegde indexdelict. Dit kan als gezegd betrekking hebben op het gedrag en de bijbehorende dreiging die van onze onderzoeksdoelgroep uitgaat, maar daar is plaatsing in de ADX *supermax prison* niet toe beperkt; het gedrag kan ook zien op extreem beheersgevaarlijk of gewelddadig gedrag dat een gedetineerde in andere gevangenissen heeft vertoond. Plaatsing in de

107 Al dan niet in de ADX Florence geplaatst met een eerdergenoemd STG-label. In november 2015 verbleven er bijvoorbeeld 98 'Leaders, Members, or Associates of "Security Threat Group"' in deze federale gevangenis, zonder dat overigens werd benoemd in welke 'unit' ze waren geplaatst (*Report and Recommendations Concerning the Use of Restrictive Housing* (final report, januari 2016), Washington DC: U.S. Department of Justice 2016).

108 Zie voor het selectie- en plaatsingsbeleid onder meer de regelgeving 'Inmate Security Designation and Custody Classification' (Program Statement, 5100.08, CN-2) en het 'Admission and Orientation Handbook of ADX Florence' uit 2002 (https://www.bop.gov/locations/institutions/flm/flm_ao-handbook.pdf?v=1.0.0). Zie ook de informatie over 'Prison Security levels | Inmate classification levels' uit 2025 (https://federalcriminaldefenseattorney.com/prison-life/prison-security-levels/).

ADX is bovendien hoofdzakelijk bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, al dan niet na veiligheidsproblematiek of dreigingen gedurende het eerdere detentieverblijf van een gedetineerde in een andere, minder beveiligde gevangenis.

Na plaatsing in de *Control Unit* geldt dat er maandelijks wordt geëvalueerd en getoetst door een commissie van de ADX en voor de *H Unit* geldt dat dit jaarlijks geschiedt door de *Attorney General* / *Department of Justice*. Plaatsing is in ieder geval voor de duur van minimaal 18 maanden,[109] maar in de praktijk blijken gedetineerden vaak jarenlang in deze *supermax prison* te verblijven.

Al sinds het begin is de ADX Florence, alsook breder het detentieconcept van de *supermax prison* met het op preventie en isolatie gericht detentieregime, niet onomstreden. Daar zal hieronder bij de aan te leggen maatstaven van effectiviteit en juridische grenzen nader op worden ingegaan. Alleen echter al het onverminderde en wijdverspreide bestaan ervan geeft aan dat het detentieconcept in algemene zin als noodzakelijk en toereikend wordt ervaren in de VS. Een wezenlijke beleidslogica hierachter is dat het zou zorgen voor de verlichting van en het creëren van meer orde en veiligheid in andere, minder extreem beveiligde gevangenissen, oftewel: ''*placing all the rotten apples in one barrel' … would allow other prisons to operate more openly'*.[110]

## Italië: het 41-bis detentieregime

Net als in de VS bestaat er ook in Italië een op preventie en isolatie gericht detentieregime, dat nog sterker zelfs dan in de VS bestemd is voor een categorie gedetineerden die raakvlakken vertoont met de onderzoeksdoelgroep. Directe aanleiding voor het ontstaan van dit – inmiddels in de Nederlandse politiek en vormgeving van ons gevangeniswezen welbekende – 41-bis detentieregime was de ondermijnende en zeer maatschappij-ontwrichtende criminaliteit die in toenemende mate vanaf de jaren '80 werd gepleegd door maffiaorganisaties.[111] Als onderdeel van een brede, geïntegreerde aanpak ter bestrijding van deze als zeer ernstig ervaren maffiaproblematiek ontstond begin jaren negentig ook een specifiek penitentiair beleid. Dat richtte zich aanvankelijk op de vormgeving van hoog-beveiligde regimes en inrichtingen – *circuiti di alta sicurezza* – maar kwam in 1992 in een stroomversnelling door vooral de moord op onderzoeksrechter Giovanni Falcone. Met aanpassing van het bestaande art. 41-bis van de Italiaanse penitentiaire wetgeving (*Ordinamento Penitenziario)* werd het gelijknamige 41-bis detentieregime gecreëerd.

Bedoeld als noodmaatregel en tijdelijke regeling betrof het een bestuursrechtelijke, preventieve maatregel met als doel het zodanig tijdelijk opschorten van de reguliere penitentiaire wet- en regelgeving dat alle contact en communicatie tussen gedetineerden die gedetineerd zijn op grond van een verdenking van of veroordeling voor deelname aan een criminele (maffia)organisatie, zowel binnen de gevangenis als daarbuiten, zoveel als mogelijk kon worden vermeden en in ieder geval kon worden gecontroleerd en gemonitord. Op die manier moest worden voorkomen dat de gedetineerde vanuit detentie de banden met zijn crimineel netwerk kon blijven onderhouden en continueren. In de loop der jaren is de noodmaatregel en daarmee dus ook het preventieve detentieregime, vele keren verlengd, tot het op 23 december 2002 een definitieve status verkreeg. Het 41-bis regime wordt bovendien op landelijke basis uitgevoerd, verspreid over (inmiddels) in totaal twaalf daartoe aangewezen maximaal beveiligde gevangenissen in heel Italië. Onder meer in de Opera gevangenis te Milaan, die wij in het kader van dit onderzoek hebben bezocht. De capaciteit van de binnen deze omvangrijke gevangenis functionerende 41-bis afdeling is 100, op een overigens landelijk totale 41-bis capaciteit van 750.

Ook nadat het 41-bis regime een definitieve status had gekregen zijn er nog veranderingen doorgevoerd, zowel in de wetgeving, als in de nadere en voor de praktijk zeer belangrijke uitwerking van het detentieregime via circulaires. In 2009 werd de laatste wetgevingsverandering doorgevoerd (wet 2009/94), waarmee het regime de huidige vormgeving – nog stringenter dan voorheen – heeft gekregen. Over die vormgeving hieronder meer, maar eerst nader over de procedure op grond waarvan een gedetineerde in dit 41-bis regime kan worden geplaatst.

Het 41-bis regime is nog steeds bestuursrechtelijk van aard. Plaatsing geschiedt bij besluit van de minister van Justitie, eventueel op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken. Daaraan vooraf gaat uitvoerige advisering door onder meer de officier van justitie die het onderzoek in de strafzaak tegen een gedetineerde uitvoert, of de rechter-commissaris, en het verplicht inwinnen van inlichtingen en advies bij alle gecentraliseerde organisaties bin-

109 Riveland, *a.w.*

110 D.P. Mears, G.B. Pesta & V. Aranda-Hughes, 'Views From the Inside: Insights About Restrictive Housing From Prison System Officials, Officers, and Staff', *The Prison Journal* (6) 2021, p. 631–651.

111 Zie voor deze aanleiding van het 41-bis detentieregime, alsook het ontstaan ervan, de regelgeving, de praktijk, de kritiek en alle nadere informatie Struijk e.a., *a.w.* 2023 en de daarin genoemde (Italiaanse) studies die erover zijn verschenen. In beginsel wordt voor paragraaf 3.3 met deze centrale verwijzing volstaan, tenzij aanvullende verwijzing uiteraard passend of nodig is, of het een bevinding van ons bezoek aan Italië betreft.

nen politie en justitie die georganiseerde, terroristische of subversieve criminaliteit bestrijden, zoals de Nationale Directie Antimaffia (*Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo)* binnen het Italiaanse OM. Ook het equivalent van onze DJI – de *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria* – speelt hier een belangrijke rol. Het ministerieel besluit brengt tot uitdrukking dat de schorsing van de reguliere penitentiaire wet- en regelgeving gerechtvaardigd is vanwege 'ernstige redenen van openbare orde en veiligheid' en kan voortduren zolang dat noodzakelijk is om dat doel te bereiken. De vaststelling of er sprake is van zodanig gevaar voor de openbare orde en veiligheid is gebonden aan twee voorwaarden.

De eerste, objectieve voorwaarde houdt verband met het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld of van wordt verdacht. Dit is nader geduid aan de hand van (terroristische) misdrijven, gericht op de ondermijning van de democratische rechtsorde door middel van het plegen van geweld, of misdrijven gepleegd door een maffiaorganisatie, of waarmee een maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd. Hoewel dit als zodanig wettelijk dus niet beperkt is tot een enkele strafbaarstelling of tot louter maffia-georiënteerd laat de praktijk zien dat het 41-bis regime bijna uitsluitend wordt toegepast op verdachten van of veroordeelden voor misdrijven die gerelateerd zijn aan de maffia en dan bovendien ook nog op de 'kopstukken' en 'leiders' van een maffiaorganisatie.[112] Juist ten aanzien van hen wordt het noodzakelijk geacht om te voorkomen dat ze banden met hun organisatie kunnen onderhouden. Dat dit gevaar zich daadwerkelijk moet voordoen en dus niet enkel en alleen mag worden gebaseerd op de titel van het strafbare feit waarop de veroordeling of tenlastelegging betrekking heeft, komt tot uitdrukking in de tweede, cumulatieve voorwaarde, te weten de aanwezigheid van 'elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden'. Plaatsing in het 41-bis regime vergt als zodanig dus een individuele afweging. Hierbij wordt ook afgewogen of en waarom plaatsing in een regulier of minder streng beveiligd regime niet volstaat. Mede door deze grondige, specifieke en individuele motivering van het plaatsingsbesluit, bestaat de indruk dat er noch in de regelgeving noch in de praktijk sprake is van een automatische plaatsing in het 41-bis regime.[113]

Dit is anders voor wat betreft de verlengingsprocedure en -praktijk. De plaatsing geschiedt altijd voor de duur van vier jaar en kan nadien telkens worden verlengd met twee jaar. De ratio van de vierjaarstermijn van de initiële plaatsing is dat de mede aan plaatsing ten grondslag liggende factor van banden met de criminele organisatie niet binnen vier jaar zal wijzigen. De verlenging geschiedt wederom middels een ministerieel besluit, op basis van actuele informatie en met uitvoerige advisering door alle 'ketenpartners' over de noodzaak tot verlenging. Daartoe moet blijken dat het vermogen van de gedetineerde om dergelijke banden te onderhouden niet heeft opgehouden te bestaan en dat er derhalve nog steeds een gevaar voor de openbare orde en veiligheid bestaat. De wettelijke regeling bepaalt uitdrukkelijk dat het louter verstrijken van de tijd niet voldoende is om aan te nemen dat het vermogen om banden te onderhouden met de criminele organisatie niet langer aanwezig is of dat de criminele organisatie niet meer actief is. Vanwege deze laatste bepaling en de negatieve maatstaf dat 'het vermogen tot het onderhouden van die banden niet heeft opgehouden te bestaan' zonder een feitelijke duurzaamheid van die band te vereisen, wordt de verlengingsprocedure en -praktijk in de literatuur en vanuit toezichthoudende instanties flink bekritiseerd. De verlengingsbeslissing zou tot een automatisme verworden, waarbij het bovendien aan de gedetineerde is te bewijzen dat de voorwaarden die ten grondslag liggen aan de toepassing van het regime niet langer bestaan.[114] Dit zou bijvoorbeeld ook tot uitdrukking komen in het feit dat het absolute aantal 41-bis gedetineerden op jaarbasis sinds 2014 vrij stabiel is: ongeveer 750 gedetineerden, hetgeen ook de maximale capaciteit bedraagt. Op deze kritiek omtrent de verlengingsprocedure en -praktijk zal hieronder bij de verkenning van juridische grenzen nader worden ingegaan. Dat geldt ook voor de kritiek en begrenzing van de inhou-

112 Zie nader Struijk e.a., *a.w.* 2023. Hieruit komt ook naar voren dat veruit de meeste van de 41-bis gedetineerden verwant zijn aan een van de drie belangrijkste maffiaorganisaties, te weten Camorra, Cosa Nostra en Ndrangheta. Een van de spaarzame uitzonderingen is de anarchist Alfredo Cospito die veroordeeld was voor een aantal terrorismemisdrijven en uit protest tegen zijn plaatsing in het 41-bis regime en de volgens hem inhumane detentieomstandigheden daar in hongerstaking ging. Dit kreeg zowel nationaal als internationaal veel aandacht, tot en met de VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten. Zie onder meer 'Alfredo Cospito: Hunger-striking Italian anarchist moved amid protests', *BBC* 31 januari 2023 en 'UN High Commissioner for Human Rights: Italy must respect dignity and humanity of detention in Cospito case', unipd-centrodirittiumani.it, 16 maart 2023.

113 Dit blijkt uit de gesprekken die we zelf hebben gevoerd met respondenten, voorafgaand aan en tijdens het bezoek aan Italië, alsook uit Struijk e.a., *a.w.* 2023.

114 S. Romice, 'Brevi note sull'art. 41 bis O.P.', *Giurisprudenza Penale Web* 2017, p. 1-50 en Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 30 maart 2023.

delijke vormgeving van het regime zelf, die nu eerst kort uiteengezet zal worden.

In alles is het regime gericht op de isolatie van de gedetineerde maffiabazen en het voorkomende van het door hen continueren en onderhouden van hun banden met of zelfs het aansturen van de maffiaorganisatie. In dat kader wordt het als gerechtvaardigd geacht om alle contactmogelijkheden te monitoren, van de in- en uitgaande post, tot het telefonisch contact, het bezoek en de interne communicatie en interactie met medegedetineerden. Dat laatste is in beginsel beperkt door de plaatsing in eenpersoonscellen met op de afdeling een sociale groepsgrootte van in totaal vier, zorgvuldig door de penitentiaire organisatie geselecteerde gedetineerden. Communicatie met gedetineerden van een andere 'sociale groep' is verboden. Die communicatie en interactie kan in uitzonderlijke gevallen, bedoeld voor de echte 'kopstukken' van maffiaorganisaties, nog verder worden beperkt. Binnen de 41-bis inrichtingen bestaan namelijk speciale afdelingen – zogeheten *aree riservate* – waar de betreffende gedetineerde van wie wordt geacht dat er nog een extra versterkt risico vanuit gaat, slechts wordt toegestaan contact te hebben met 1 andere, wederom door de penitentiaire organisatie bewust geselecteerde, medegedetineerde. Het sociaal isolement van die gedetineerden is onder die omstandigheden vrijwel compleet; zowel overigens van het echte 'kopstuk' van wie dat extra hoog risico uitgaat, als van de andere gedetineerde van wie als zodanig geen extra hoog risico uitgaat maar simpelweg wordt aangewezen en geselecteerd om het 'kopstuk' zonder ingeschatte problemen van gezelschap te voorzien om werkelijk eenzame opsluiting te voorkomen. Uit cijfers van de Nationale Ombudsman – *Garante nazionale* – die landelijk toezicht houdt op de uitvoering van het 41-bis regime en daartoe ongelimiteerd en geprivilegieerd toegang heeft, blijkt dat deze speciale, nog nader geïsoleerde 41-bis afdelingen op enkele tientallen gedetineerden worden toegepast.[115] Bij uitvraag tijdens ons bezoek aan de Milanese gevangenis met onder meer een 41-bis regime werd dit bevestigd noch ontkracht. Ongeacht de sociale groepsgrootte heeft het hoe dan ook spaarzame contact plaats in de twee uur die 41-bis-gedetineerden per dag maximaal buiten hun cel doorbrengen. Hier kan enige verruiming in plaatsvinden, zoals zal worden toegelicht bij de juridische begrenzing van het regime.

Er vindt verder geen menselijke, sociale, informele interactie plaats tussen de 41-bis gedetineerden en het inrichtingspersoneel. Dit betreft een speciaal voor het 41-bis regime ingestelde eenheid van de algemeen verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie in het gevangeniswezen (*Polizia Penitenziaria*). Deze eenheid is verantwoordelijk voor de uitvoering van het 41-bis regime met de bewaking, observatie en monitoring van (alle contactmomenten van) de gedetineerden daar. De naamgeving van deze eenheid – *Gruppo Operativo Mobile* (GOM) – komt vanwege het feit dat ze roterend hun werkzaamheden verrichten en gemiddeld om de zes tot acht maanden rouleren over de verschillende 41-bis inrichtingen over het hele land. Dit, ter preventie van ondermijnende, beïnvloedende, of afpersende invloeden van de 41-bis gedetineerden binnen of hun maffiaorganisaties van buiten. Om diezelfde reden behoort (humane) bejegening van de gedetineerden niet tot de taakuitoefening van de GOM.

Alle 41-bis gedetineerden hebben recht op een keer per maand een uur bezoek van maximaal drie familieleden. Dat bezoek heeft plaats met een glazen scheidingswand, met uitzondering van het toegestane fysieke contact bij bezoek van (klein)kinderen jonger dan twaalf jaar. Op elk bezoekmoment wordt visueel toezicht uitgeoefend door de GOM. Alle bezoekmomenten worden behalve visueel gemonitord, ook uitgeluisterd en opgenomen en van bijzonderheden in de gesprekken wordt proces-verbaal opgemaakt. Een andere eenheid van de *Polizia Penitenziaria*, genaamd de *Nucleo Investigativo Centrale* is namelijk aangesteld om (opsporings)onderzoek te doen naar strafbare feiten in detentie. Een strafzaak tegen een 41-bis gedetineerde loopt in zoverre gewoon door, los nog van andere, bijvoorbeeld op de financiën van de gedetineerde en diens familie gerichte, onderzoeken.

De monitoring met audiovisueel toezicht en opname geldt ook voor het telefonisch contact met familieleden. De 41-bis gedetineerden hebben recht om eens per maand, in plaats van het maandelijks bezoekmoment, telefonisch contact te hebben voor de duur van tien minuten. Dat telefonisch contact is locatiegebonden, waarbij de familie zich op een door de directie van de 41-bis inrichting waar de gedetineerde verblijft, bepaalde dag en tijd moet begeven naar een eveneens door de directie aangegeven naar een penitentiaire inrichting in de buurt van hun woon- of verblijfplaats. Los van al deze spaarzame, strikt gereguleerde contactmogelijkheden, is ook de correspondentie aan restricties (mag slechts met familieleden, eventueel ook gedetineerd) en controle onderworpen. Tot slot is ook het ontvangen (en versturen) van geldbedragen, goederen en voorwerpen op cel strikt beperkt.

Bezoek van en het telefonisch contact en de correspondentie met een advocaat is onbeperkt wat frequentie en duur betreft. Wat betreft de beperkingen geldt dat ook dit telefonisch contact locatiegebonden is en op afspraak,

115 Begin 2023 waren dat 35 gedetineerden, zo blijkt uit Garante nazionale 2023, p. 3.

maar zonder audiovisueel toezicht. Verder geldt de beperking dat de gedetineerde – net als overigens alle gedetineerden in alle regimes in het Italiaanse gevangeniswezen – zich door maximaal twee advocaten mag laten bijstaan. Bezoek van de advocaat vindt zonder glazen scheidingswand plaats, waarbij een laptop is toegestaan en waarbij er weliswaar cameratoezicht is, maar geen fysiek toezicht en ook niet audiovisueel. Er bestaat echter één uitzondering op grond waarvan de gesprekken tijdens bezoek of telefonisch contact tussen een gedetineerde en diens advocaat wel mogen worden opgenomen en uitgeluisterd en dat is als een rechter daarvoor toestemming heeft gegeven op grond van een strafrechtelijke verdenking tegen de advocaat wegens kort gezegd deelname aan een criminele organisatie.

Zowel de achtergrond, ontwikkeling, doelstelling en vormgeving van het 41-bis regime, als het onverminderde bestaan ervan maakt zichtbaar dat het als een noodzakelijk detentieregime wordt gezien ter preventie en bestrijding van maffiagerelateerde criminaliteit, in en buiten detentie. Nog altijd – ook met inachtneming van de nog te bespreken juridische begrenzing die heeft plaatsgevonden – wordt het bovendien noodzakelijk geacht om de publieke veiligheid te borgen en te voorkomen dat de banden tussen deze gedetineerden en hun maffiaorganisaties blijven bestaan en leiden tot voortzetting van de criminele activiteiten. Ook door personen en instanties die als zodanig de harde (en inhumane) vormgeving van het regime bekritiseren. De preventieve doelstelling is ook in hun ogen een te begrijpen en te rechtvaardigen doelstelling.[116] Toch is juist de invulling en zienswijze voor de toereikendheid van het regime, waarop wel kritiek wordt geuit.

Voor de toereikendheid van het 41-bis regime wordt het namelijk in alle haarvaten van de wet- en regelgeving, procedure en uitvoering van essentieel belang geacht dat het regime uiterst stringent en uniform wordt uitgevoerd, zonder individuele uitzonderingen of maatwerk. Dit legt niet alleen beslag op de benodigde capaciteit van GOM en alle monitoring, gelet op de totale 41-bis populatie, maar zorgt er ook voor dat nauwelijks recht kan worden gedaan aan het ook in Italiaanse geldende penitentiaire beginsel van minimale beperkingen. Toch wordt hier geen verandering in aangebracht. In het rechtsvergelijkend onderzoek naar het 41-bis regime dat mede de primaire aanleiding vormde voor het onderhavige onderzoek werd daarover gesteld dat drie aspecten in de weg lijken te staan 'aan een (door) ontwikkeling van het 41-bis regime, waarbij meer nadruk kan liggen op de noodzaak van beperkingen en wat meer flexibiliteit in de toepassing'. Behalve de angst dat versoepeling veiligheidsrisico's met zich brengt en ten tweede het gegeven dat versoepeling, gegeven het 100 procent-toezicht dat wordt nagestreefd, nog meer capaciteit vereist, ziet het derde aspect op 'de perceptie van publieke opinie: elke suggestie van verlichting van beperkingen ligt gevoelig' en kan worden gezien als 'een knieval voor de maffia'. Een van de respondenten in dat onderzoek verwoordde het zodanig dat het 41-bis regime een monument is geworden in de strijd tegen de maffia, waaraan geen minister van Justitie zich zal durven of willen wagen om het zomaar af te breken.

## Zweden: extreem hoogbeveiligde gevangenisafdeling Fenix

In Zweden worden de gevangenissen – beheerd door de centrale overheidsinstantie *Kriminalvården* die onder het ministerie van Justitie valt en tevens als centrale reclasseringsinstantie fungeert – ingedeeld in beveiligingsniveau. Er zijn verspreid over het land zeven gevangenissen met het hoogte beveiligingsniveau ('1'). In drie van deze gevangenissen bestaat daarnaast echter nog een extreem hoog beveiligingsniveau ('1-plus'). Dat betreft de gevangenissen Kumla, Hall en Saltvik. Tijdens ons bezoek aan Zweden verkregen we toegang tot de immens grote Kumla-gevangenis, waar maximaal 750 gedetineerden verblijven, verspreid over verschillende gebouwen en afdelingen, gedifferentieerd naar type gedetineerden (bijvoorbeeld zedendelinquenten) of het doel en de fase van detentie (bijvoorbeeld een inkomstenafdeling en een risicotaxatie- en observatie afdeling, waarover meer in paragraaf 3.5). Aan de buitenzijde van het gevangenisterrein omsloten door een muur van zeven meter hoog, zijn op het terrein alle gebouwen en afdelingen ondergronds met elkaar verbonden via een smalle gang, die volgens de respondenten in totaal 1,2 kilometer lang is. Die gang leidt ook naar een afzonderlijk gebouw met daarin de extreem hoogbeveiligde afdeling, genaamd Fenix, die sinds 2009 in Kumla bestaat. De toegang (vanuit die gang) is omsloten met een extra, zelfstandig toegangshek en vele veiligheidsmaatregelen. Regulier personeel van andere afdelingen binnen de Kumla-gevangenis mag hier niet zomaar naar binnen. Het personeel dat werkzaam is op de Fenix-afdeling wordt hier ofwel speciaal voor aangenomen en gescreend, of is wel al werkzaam binnen Kumla, zoals bijvoorbeeld een psycholoog of medisch personeel, maar dient dan hiervoor afzonderlijk te worden aangewezen, met eveneens een voorafgaande screeningsprocedure en werkervaring. De

116 Zo blijkt uit Struijk e.a., *a.w.* 2023, alsook uit de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek met Italiaanse respondenten hebben gevoerd.

afdeling Fenix is, zoals het werd omschreven, een gevangenis in een gevangenis.

In deze Fenix-afdeling is plek voor 24 gedetineerden (net als overigens in de andere extreem beveiligde afdelingen in Hall en Saltvik). Aanvankelijk was de populatie hier volgens de respondenten een heterogene groep, van onder andere gedetineerden met terroristische activiteiten of veroordelingen, gedetineerden met een extreem beheersmatige en gewelddadige problematiek, gedetineerden met een hoog vluchtrisico en (eventueel daaraan gerelateerd) gedetineerden met een hoog risico op het vanuit detentie voortzetten van hun crimineel handelen en hun banden met de georganiseerde misdaad. Sinds ongeveer vijf jaar zijn het volgens respondenten die deels werkzaam zijn op de Fenix-afdeling, nu vrijwel uitsluitend de laatstgenoemde categorie gedetineerden die op deze afdeling verblijven. De populatie is daarmee van een 'zwaarder kaliber' dan voorheen en de afdeling is bovendien altijd bezet. De enorme toename van dit type criminaliteit en de intensivering door politie en justitie van de bestrijding daarvan, heeft ook zijn weerslag gehad in het gevangeniswezen. De respondenten, deels werkzaam binnen de Fenix-afdeling, gaven aan dat er sprake is van een verharding en verzwaring van de problematiek onder de gedetineerdenpopulatie. Dit zou zorgen voor onder meer knelpunten omtrent de juiste plaatsing van deze gedetineerden, gelet op het fluïde karakter van de georganiseerde misdaadgroeperingen in Zweden en de uiteindelijk toch als beperkt ervaren totale capaciteit van deze 1-plus beveiligde afdelingen en de andere hoogbeveiligde afdelingen met niveau 1. Ook zou er sprake zijn van onderlinge beïnvloeding door deze gedetineerdenpopulatie alsmede beïnvloeding en bedreiging van personeel.

Wat betreft de plaatsing van een gedetineerde in de Fenix-afdeling is van belang dat het een combinatie is van onderzoek, risico-taxatie en advisering door een psycholoog in Kumla over de noodzaak daartoe. Hieraan wordt toegevoegd alle informatie afkomstig van de binnen Kumla bestaande 'intelligence unit', die al sinds jaar en dag bestaat in het Zweedse gevangeniswezen. Ook wordt hiertoe informatie van buiten in het dossier gevoegd, zoals van de politie of veiligheidsdiensten. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij een commissie van het landelijk hoofdkantoor van de gevangenisorganisatie *Kriminalvården*. Overigens vindt er bij iedere langgestrafte gedetineerde (een gevangenisstraf van vier jaar of meer) een risicotaxatie en beoordeling plaats van het individuele risico-profiel en het daartoe benodigde beveiligingsniveau voor plaatsing in een gevangenis. Dit gebeurt in speciale gevangenisafdelingen bestemd voor risicotaxatie en -observatie. Voor gedetineerden die gelieerd zijn aan of veroordeeld zijn voor georganiseerde misdaad gebeurt dit echter niet, aangezien zij standaard worden geplaatst in een gevangenis(afdeling) met beveiligingsniveau 1. De criteria daarvoor zijn een hoog risico op ontvluchting door of bevrijding van de gedetineerde met het vermoeden van 'voortgezet crimineel handelen tijdens detentie', of een bijzondere reden waaruit de noodzaak tot toepassing van dit beveiligingsniveau zou blijken om te voorkomen dat de gedetineerde zich bezig gaat houden met crimineel handelen tijdens detentie. Ingeval er bij een gedetineerde sprake is van een aanhoudend hoog risico en de noodzaak tot aanvullende beveiliging en monitoring, kan dus door het hoofdkantoor worden beslist om voor die gedetineerde op te schalen naar het beveiligingsniveau 1-plus.

Plaatsing is telkens voor zes maanden, waarna er een herbeoordeling en beslissing plaatsvindt over de noodzaak tot verlenging. De basis hiervoor zijn de maandelijkse rapportages die over een Fenix-gedetineerde worden opgemaakt, op basis van de bevindingen door de psycholoog en andere bestaande interne dan wel externe informatie over de gedetineerde en diens risicoprofiel. Volgens respondenten verblijven gedetineerden soms jarenlang in deze afdeling, tot aan het verstrijken van de duur van de hen opgelegde gevangenisstraf. Ook enkele levenslanggestraften zouden in dit detentieregime verblijven.

Het regime kenmerkt zich door een extreem hoge mate van (fysieke) beveiliging, waar alles op de afdeling zelf gebeurt, ook de medische verzorging. Er vindt bovendien permanent bewaking, (camera)toezicht en controle plaats. Dit heeft niet alleen betrekking op de contacten met mede-gedetineerden, maar ook betrekking op alle contactmogelijkheden met de buitenwereld, te weten post, telefonisch contact en bezoek. Uitzondering daarop betreft het contact tussen een gedetineerde en diens advocaat. Zowel telefonisch contact met als bezoek door familieleden is eens per maand toegestaan, waarbij de gesprekken worden meegeluisterd en opgenomen. Volgens de respondenten kan dit contact worden verboden als een gedetineerde niet in het Zweeds of Engels spreekt. Waar het de gedetineerden binnen een niveau-1 gevangenis(afdeling) in beginsel wordt toegestaan om bezoek zonder toezicht te hebben, is dat geheel uitgesloten voor de gedetineerden op de Fenix-afdeling. Volgens de respondenten kan het voorkomen dat een Fenix-gedetineerde in sommige gevallen, waarbij werd verwezen naar de 'kopstukken' van een criminele organisatie, zelfs van elk bezoek wordt uitgesloten voor een bepaalde duur.

De interne contacten met mede-gedetineerden worden als gezegd ook aan toezicht en controle onderworpen,

maar zijn verder vanuit een mensgerichte benadering relatief ruim. De gedetineerden verblijven weliswaar in een eenpersoonscel en gedurende vele uren per dag, maar volgens respondenten is dat in beginsel niet 23 uur per dag. Een dergelijke vorm van isolatie, zonder enig contact met mede-gedetineerden, kan volgens hen enkel plaatshebben in de binnen de Fenix-afdeling bestaande isoleercellen, voor ofwel disciplinair gestraften ofwel gedetineerden voor wie dat vanwege het veiligheidsrisico noodzakelijk wordt geacht. De duur van die plaatsing is onbeperkt. In alle andere gevallen worden de Fenix-gedetineerden geplaatst op een afzonderlijke 'unit' binnen de gehele afdeling, met telkens in totaal zes plaatsen. Deze sociale groepsgrootte maakt dat een gedetineerde dus met vijf mede-gedetineerden onderling contact mag onderhouden, in ieder geval gedurende het dagelijks uur luchten. Het contact met het personeel, anders dan hiërarchisch en repressief, zou zijn toegestaan en ook worden gestimuleerd. Ook zou er – conform de reguliere penitentiaire wetgeving – een dagprogramma bestaan, met (weliswaar beperkte en op basis van risico-inschatting toegestaan) werk, onderwijs of andere re-integratie activiteiten. Met betrekking tot laatstgenoemde activiteiten zijn er interventies, onder meer een interventie gericht op cognitieve vaardigheden en gedragsverandering. Die is ook voor de Fenix-gedetineerden verplicht, hoewel de respondenten hier weinig heil van verwachtten, omdat het oppervlakkig zou zijn en gedurende slechts tien bijeenkomsten. Verlof is voor alle Fenix-gedetineerden uitgesloten. Toch lijkt het regime al met al binnen het hoge beveiligings- en controlekader wel te zijn gericht op een (relatief) menselijke benadering met enig dagprogramma en aandacht voor resocialisatie.

Deze aard van het Fenix-regime en ook de bevinding dat de respondenten dit op preventie en hoge beveiliging gerichte regime – hoe spijtig ze dat als zodanig ook vinden – als noodzakelijk en toereikend ervaren, zou in de nabije toekomst onder druk kunnen komen te staan door de invoering van de nieuwe sanctie van preventieve detentie. De tenuitvoerlegging van deze in paragraaf 3.2 beschreven sanctie zou volgens de parlementaire stukken moeten gaan plaatshebben in het reguliere gevangeniswezen, met de uitdrukkelijke mogelijkheid om gedetineerden te plaatsen in een gevangenis(afdeling) met de hoogste beveiligingsniveaus van 1 en 1-plus. Tijdens de interviews met respondenten werd aangegeven dat in het wetsvoorstel niet is geadresseerd hoe de resocialisatie van dergelijke veroordeelden er uit zou moeten komen te zien. De respondenten gaven aan dat deze nieuwe sanctie niet zozeer is gericht op het veranderen van de betrokken gedetineerden en hun terugkeer in de samenleving, maar veeleer op het 'opbergen' van hen.

### 3.3.2 Effectiviteit

In de VS wordt het detentieconcept van de *supermax prison* als gezegd als noodzakelijk ervaren. Over het algemeen worden ze ook als effectief ervaren, in ieder geval van overheidswege, getuige alleen al het jarenlange en onverminderde bestaan ervan. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat dit detentieconcept door vrijwel alle bewaarders als effectief wordt ervaren om de orde en veiligheid (in andere gevangenissen) te verbeteren en gevaarlijke gedetineerden te kunnen isoleren en 'neutraliseren'.[117] Dit lijkt evenwel te berusten op perceptie, want echt empirisch bewijs hiervoor ontbreekt. Sterker nog, uit een recente longitudinale studie naar (*supermax*) gevangenissen in Ohio blijkt een '*weak support for the idea that supermax transfers improve prison social order and no evidence of improvements in violence*'.[118] Niet alleen waren er dus zwakke resultaten gevonden voor de afname van geweld en een verbetering van de orde en veiligheid in gevangenissen, maar ook bleek juist dat terugplaatsing van gedetineerden vanuit *supermax prisons* naar minder beveiligde, reguliere afdelingen gepaard ging met een toename van geweld aldaar. Nu er vooralsnog ook harde empirische ondersteuning ontbreekt voor het bestaan van een gunstig effect van *supermax prisons* op de afschrikking van mede-gedetineerden of de rehabilitatie en recidivevoorkoming van de betreffende *supermax prison*-gedetineerden, resteert eigenlijk het voor de duur van dit detentieverblijf geldende incapacitatie-effect.[119] Hoewel er in de studies naar *supermax prisons* niet tot nauwelijks wordt uitgesplitst naar gedetineerden-categorie en er dus ook nauwelijks inzicht bestaat in subgroep-effecten, is in dit kader een (wat oudere) studie relevant naar de subgroep van gang-gerelateerde gedetineerden, meestal met een zogeheten STG-label, in gevangenissen in Arizona. Hieruit komt naar voren dat er gedurende de detentieperiode van deze groep

117 D.P. Mears, *Evaluating the Effectiveness of Supermax Prisons*, Florida: Urban Insitute, Justice Policy Center 2006 en idem 'Accountability, Efficiency, and Effectiveness in Corrections: Shining a Light on the Black Box of Prison Systems', *Criminology and Public Policy* (7) 2008, afl. 1, p. 143-152.

118 C.N. Anderson, J.C. Cochran & J. Wooldredge, 'Testing Systems-Level Theories and Impacts of Supermax Prisons: A Macrolevel Longitudinal Analysis', *Justice Quarterly* 2024.

119 Zie de eerdergenoemde publicaties van Mears, alsook D.P. Mears, G.B. Pesta & V. Aranda-Hughes, 'Views From the Inside: Insights About Restrictive Housing From Prison System Officials, Officers, and Staff', *The Prison Journal* (6) 2021, p. 631–651.

sprake was van een sterke daling van intern (collectief, gecoördineerd) geweld en ordeverstoringen.[120]

Hoewel dit incapacitatie-effect beleidsmatig als voldoende maatstaf voor effectiviteit kan worden gezien, wordt in de literatuur vaak de vraag gesteld of de magere empirische resultaten '*are worth the fiscal and human costs of supermax incarceration*'.[121] Bij een dergelijke kosten-baten analyse wordt inderdaad vaak toegespitst op het feit dat de kosten van deze hoogbeveiligde vorm van detentie doorgaans twee tot drie keer hoger liggen dan voor andere reguliere gevangenissen.[122] Daarnaast wordt ook gewezen op de grote zorgen die er al vanaf het ontstaan van *supermax prisons* vanuit mensenrechtelijk, humaan perspectief worden geuit in de literatuur. Een bekende studie in dat verband is een door Amnesty International in 2014 uitgebracht rapport over specifiek de ADX Florence gevangenis.[123] Hieruit komt een beeld naar voren dat gedetineerden daar vaak jarenlang in (vrijwel volledige) isolatie verblijven, met gerapporteerde effecten van depressie, angst, slapeloosheid, paranoia, psychose en zelfbeschadiging of suïcide(pogingen). De vraag of dat tot juridische begrenzing van het detentieregime in *supermax prisons* heeft geleid en zo ja, welke, komt straks aan de orde. Eerst hieronder nog een enkel woord over Italië; voor Zweden kan worden volstaan met de opmerking dat er voor zover ons bekend geen effectstudies bestaan over het hoogbeveiligde detentieregime genaamd Fenix en dat de effecten van de tenuitvoerlegging van de nieuwe preventieve vrijheidsbenemende sanctie uiteraard in het geheel nog moeten worden afgewacht.

Vrijwel hetzelfde beeld als voor de VS komt naar voren over het Italiaanse 41-bis detentieregime. Effectstudies gericht op de preventie van maffiagerelateerde criminaliteit in het algemeen of de recidive van uittredende 41-bis gedetineerden die na het uit hebben gezeten van hun volledige strafduur terugkeren in de samenleving, ontbreken. Dat wordt in Italië, zo bevestigen ook onze respondenten, ook niet als problematisch gezien. Voor de noodzakelijkheid, legitimiteit en effectiviteit van dit preventieve hoogbeveiligde detentieregime wordt, tegen de achtergrond van de aard en ernst van de maatschappij-ontwrichtende maffia-criminaliteit, empirisch bewijs niet nodig geacht. Daarentegen zijn er wel studies en toezichtrapporten naar de detentieomstandigheden en individuele effecten van een langdurig verblijf in dit regime. In belangrijke mate betreft dit de toezichtsrapporten van de Nationale Ombudsman (*Garante N*azionale), van het binnen de Raad van Europa fungerend mensenrechtencomité CPT en van de Italiaanse non-gouvernementele organisatie *Antigone*. Hieronder meer daarover.

### 3.3.3 Juridische (en ethische) grenzen

#### VS: weinig harde (mensenrechtelijke) begrenzing

De VS hebben zoals in paragraaf 3.1 aangegeven, niet het *American Convention of Human Rights* geratificeerd, maar wel het VN-verdrag IVBPR alsook het VN *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT). Leidend voor de VS is echter het constitutioneel recht, via de eigen Grondwet. Hierin zijn onder meer de burgerrechten (*Bill of Rights*) opgenomen, waarbij gedetineerden weliswaar niet expliciet als aparte groep worden benoemd, maar wel via een aantal bepalingen – met name de *Bill of Rights* – worden beschermd in de wijze waarop ze gedurende hun detentie worden behandeld. Zo behelst het constitutioneel recht onder meer het verbod op wrede en ongebruikelijke straffen (*cruel and unusual punishments*), zich uitstrekkend tot een humane detentie, ziet het daarin vastgelegd recht op een eerlijk proces (*due process of law*) ook op de fase van detentie, evenals het verankerd recht op een gelijke behandeling (*the equal protection clause*). Rechtspraak van met name het Hooggerechtshof (*Supreme Court of the United States*) heeft uitgemaakt dat de grondrechten hebben te gelden voor alle gedetineerden, ongeacht hoe ernstig het door hen gepleegd misdrijf is. Zo is onder meer bepaald dat alle gedetineerden recht hebben op adequate basiszorg en medische behandeling.[124]

Wat betreft de plaatsing in een op preventie en isolatie gericht (*supermax*) detentieregime, wordt er in de recht-

120 D.C. Pyrooz, 'Gang Affiliation and Restrictive Housing in U.S. Prisons', in: *Restrictive Housing in the U.S.: Issues, Challenges, and Future Directions*, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice 2016. Overigens leek zich hierbij wel een verplaatsing voor te doen naar ander (iets minder ernstig) deviant gedrag.

121 Citaat uit Anderson, Cochran & Wooldredge, *a.w.* Zie hierover ook (onder meer) S. Lawrence & D.P. Mears, *Benefit-Cost Analysis of Supermax Prisons: Critical Steps and Considerations*, Florida: Urban Institute, Justice Policy Center 2004; D.P. Mears, *Evaluating the Effectiveness of Supermax Prisons*, Florida: Urban Institute, Justice Policy Center 2006; D.P. Mears, 'An Assessment of Supermax Prisons Using an Evaluation Research Framework', *The Prison Journal* (1) 2008, p. 43-68 en D.P. Mears & W.D. Bales, 'Supermax incarceration and recidivism', *Criminology* (4) 2009, p. 1131-1166.

122 Mears, *a.w.* 2006.

123 Amnesty International, *Entombed: Isolation in the US Federal Prison System*, 2014.

124 Supreme Court, 20 november 1976, *Estelle v. Gamble,* 429 U.S. 97.

spraak veel discretionaire ruimte overgelaten aan de (gevangenis)autoriteiten. De enige vaste lijn van begrenzing is als er sprake is van schending van het recht op een eerlijk proces, zoals ook volgt uit rechtspraak van het Hooggerechtshof.[125] Plaatsing in een *supermax prison* is daarmee in beginsel toelaatbaar, zolang er een adequate met rechtsbescherming omgeven plaatsingsprocedure is en de selectie en plaatsing van een gedetineerde onder dit regime niet willekeurig gebeurt. Een belangrijke civielrechtelijke zaak die momenteel loopt is die waarin 21 gedetineerden die onder federaal regime een levenslange gevangenisstraf uitzitten, bezwaar maakten tegen de door kort gezegd de regering-Trump en de gevangenisautoriteiten voorgenomen plaatsing van hun in de ADX Florence.[126] Hier is nog geen einduitspraak in gewezen, maar wel gaf de federale rechter op 11 februari 2026 in het voordeel van de eisers een *temporary restraining order* af, oftewel een voorlopige maatregel waarmee plaatsing wordt uitgesteld tot aan de einduitspraak.[127]

Ook wat betreft de nadere vormgeving van een *supermax* regime wordt door rechters veel discretionaire ruimte overgelaten aan de gevangenisautoriteiten. De vaste lijn is ook hier dat (ook deze) gedetineerden grondrechten hebben die moeten worden gerespecteerd, tenzij de beperking gerechtvaardigd is omdat het in redelijkheid een legitiem doel dient, waaronder dat het van belang wordt geacht voor de openbare veiligheid en orde. Dit geldt ook voor de inperking van de communicatie door *supermax*-gedetineerden – om te voorkomen dat criminele boodschappen worden verstuurd naar mede-gedetineerden of naar de buitenwereld – in relatie tot de vrijheid van meningsuiting.[128] Meest wezenlijk om in dit kader van begrenzing te bezien betreft (uiteraard) de rechtszaken in het kader van de zware onder controle en isolatie plaatshebbende detentieomstandigheden, zonder vrijwel enige menselijke interactie. Een bekende zaak betreft Cunningham t. Federal Bureau of Prisons, aangespannen door meerdere gedetineerden die met mentale, ernstig psychiatrische gezondheidsklachten in de ADX Florence verbleven.[129] De zaak leidde eind 2016 uiteindelijk tot een schikking met onder meer als gevolg de aanpassing van de psycho-medische zorg en screening in de ADX Florence. Waar hieruit naar voren komt dat de juridische begrenzing bij langdurige isolatie weliswaar eerder in zicht komt voor kwetsbare gedetineerden, zoals bij individuele mentale problematiek, blijkt in alle overige gevallen de lat voor vaststelling van een *cruel and unusual punishment*, zoals verboden is op grond van het achtste amendement bij de Grondwet, nog altijd relatief hoog te liggen. Hieronder wordt bezien hoe dit zich verhoudt tot de mensenrechtelijke bescherming die gedetineerden onder het Italiaanse 41-bis regime wordt geboden.

## Italië: het 41-bis regime is als zodanig niet ongrondwettig of inhumaan verklaard

Al vanaf het begin is het uitzonderlijke karakter en de harde (*carcere duro*) vormgeving en detentieomstandigheden van het 41-bis regime onderkend. Om die reden is bijvoorbeeld in de wet- en regelgeving neergelegd dat de beperkingen die voortvloeien uit plaatsing in het regime geen extra straf voor de gedetineerde mogen inhouden. Plaatsing in dit regime is puur preventief bedoeld, waarbij enkel die beperkingen gerechtvaardigd zijn die binnen de reikwijdte en noodzakelijkheid van deze doelstelling liggen. Het Constitutioneel Hof (*Corte costituzionale*) heeft in dat kader de toepassing van het regime als zodanig niet ongrondwettig verklaard, met die begrenzing dat ‘enkel die beperkingen kunnen worden toegepast die passend zijn voor de voornoemde specifieke doelstellingen van orde en veiligheid, waarbij het verboden is beperkende maatregelen te nemen die in strijd zijn met de menselijkheid waardigheid of die het resocialisatiedoel van de straf volledig tenietdoen’.[130] Anders gezegd, het regime is grondwettig toelaatbaar, zolang de specifieke beperkingen functioneel zijn voor de verwezenlijking van het preventieve doel van het regime.

De hieruit voortvloeiende discretionaire ruimte voor de afweging en toepassing van concrete beperkingen laat zich in de praktijk vooral gevoelen omtrent de harde, aan maximale beveiliging en controle gebonden en alle contacten tot een minimum beperkende detentieomstandigheden. Van onder meer de zijde van de eerdergenoemde Nationale Ombudsman (*Garante nazionale)* is meermalen

125 Supreme Court, 30 maart 2005, *Wilkinson v. Austin*, 545 U.S. 209.

126 Taylor t. Trump, ingediend bij de US District Court for the District of Columbia op 16 april 2025, nr. 1:25-cv-01161.

127 https://cases.justia.com/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdce/1:2025cv03742/286096/71/0.pdf?ts=1770893633.

128 Supreme Court, 1 juni 1987, *Turner v. Safley*, 482 U.S. 78. In het kader van de vrijheid van meningsuiting is er bijvoorbeeld ook een zaak aangespannen tegen de censuur van een gevangenisblad voor gedetineerden bestemd voor (vooral) gedetineerden in de ADX Florence (Prison Legal News v. Federal Bureau of Prisons, 13 december 2019, 18-1486).

129 US District Court of Colombia, 2016, *Cunningham v. Federal Bureau of Prisons* (overigens aanvankelijk genaamd Bacote v. Federal Bureau of Prisons, nr. 1:12-cv-01570-RPM.

130 Corte costituzionale, 26 november 1997, nr. 376/1997, met verwijzingen naar Corte costituzionale, 14 oktober 1996, nr. 351/1996 en 24 juni 1993, nr. 349/1993. Zie ook Garante nazionale 2019, p. 14.

bepleit dat juist wat betreft deze detentieomstandigheden bepaalde beperkingen zouden moeten worden verlicht, omdat ze wezenlijk zijn voor een humane detentie terwijl ze niet in de knel (hoeven te) komen met het verwezenlijken van de preventieve doelstelling van het regime. Bijvoorbeeld het borgen van voldoende frisse lucht en natuurlijk licht in de cellen, het mogelijk maken dat de gedetineerden meer kunnen lopen en bewegen, en ook het verder kunnen zien.[131] Dat zou moeten voorkomen dat gedetineerden lichamelijke (en mentale) klachten zouden ontwikkelen, zeker bij een langdurig verblijf onder het 41-bis regime. Van belang is ook de bepaling van het Constitutioneel Hof in bovengenoemde uitspraak dat een juiste, legitieme toepassing van de regimesbeperkingen wordt geborgd door de rechterlijke controle. De 41-bis gedetineerden kunnen in dit verband klachten tegen individuele oplegging van beperkingen of andere aspecten van de tenuitvoerlegging van dit regime voorleggen aan allereerst de lokale toezichtsrechtbank (*Magistrate di Sorveglianza*), tegen welke uitspraak beroep kan worden ingesteld bij het Hof van Appel in Rome (*Tribunale di Sorveglianza*) en vervolgens nog cassatie (*Corte di Cassazione*). Dit heeft geleid tot een aantal uitspraken waarbij de scherpe randjes van het 41-bis regime – oftewel, onnodige beperkingen ter verwezenlijking van de preventieve doelstelling – er vanaf zijn gehaald. Deze uitspraken hebben echter enkel individuele werking ten aanzien van de gedetineerde wiens klacht gegrond is verklaard.

Meer in het algemeen bestaat rechtspraak over het isolement waarin de meeste 41-bis gedetineerden verblijven, dat vaak zelfs jarenlang duurt. Buiten kijf staat namelijk dat vele gedetineerden gedurende lange tijd in dit regime verblijven. Sommige gedetineerden verblijven er al sinds het ontstaan van het regime, dus meer dan twintig jaar; een grotere groep verblijft er gedurende tien tot twintig jaar of gedurende vier tot tien jaar.[132] Door onder meer wederom de Nationale Ombudsman, maar ook het CPT is hier met klem aandacht voor gevraagd vanuit mensenrechtelijk perspectief.[133] Vooral voor de omstandigheden bij plaatsing in de eerdergenoemde *aree riservate*-afdelingen, met een sociale groepsgrootte van twee gedetineerden. Maar ook alle overige beperkingen in de contactmogelijkheden, met name in onderlinge samenhang bezien en gegeven dus die lange verblijfsduur, maken dat sprake zou zijn van fysieke en psychische gevolgen voor 41-bis gedetineerden, alsook psychosociale en affectieve problemen, depressies en zelfdodingen.[134] Toch is tot nu toe de toepassing van het 41-bis regime als gezegd niet ongrondwettig verklaard, noch heeft het EHRM de toepassing van het regime als zodanig strijdig geacht met art. 3 EVRM, zelfs niet ingeval van een langdurig detentieverblijf en evenmin ingeval van plaatsing in zo'n *area riservata*-afdeling.[135]

In hoofdstuk 2 is reeds uiteengezet welke begrenzing in het algemeen volgt uit de rechtspraak van het EHRM over isolatie en eenzame opsluiting in het licht van art. 3 EVRM. Op zichzelf hoeft dit niet te leiden tot een situatie die valt onder de juridische reikwijdte en het minimumniveau van ernst als bedoeld in art. 3 EVRM, maar de ondergrens daarbij is een complete zintuigelijke isolatie in combinatie met een volledig sociaal isolement. Uit de rechtspraak kan worden opgemaakt dat die ondergrens voor het 41-bis regime als zodanig niet wordt bereikt, door onder meer de contactmogelijkheden met een (enkele of meerdere) mede-gedetineerde(n) binnen de sociale groep op de afdeling.[136] In 2025 heeft het Constitutioneel Hof in dat kader

131 Garante nazionale, *a.w.* 2023. Onder verwijzing naar onder meer Europeesrechtelijke normering, zoals de European Prison Rules.

132 V. Manca, 'Il carcere duro. Un "doppio binario" ostativo alla rieducazione', in: XVII Rapporto sulle Condizioni di Detenzione (Antigone, 2021), gebaseerd op het Rapporto della Commissione diritti umani sul regime detentivo speciale 41-bis, 'Rapporto sul regime detentivo speciale indagine conoscitiva sul 41-bis' (April 2016), p. 51, te raadplegen via: senato.it en https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di%20detenzione/il-carcere-duro-un-doppio-binario-ostativo-alla-rieducazione; Struijk e.a., *a.w.* 2023 en L.J.J. Peters en S. Vanzan, 'Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding', *NTS* 2022/53, p. 213-221.

133 Het CPT besteedde bij de bezoeken aan Italië in 2008, 2019 en 2022 bijzondere aandacht aan de detentieomstandigheden in het 41-bis regime. Zie CPT, *a.w.* 2010; CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 March 2019*, Straatsburg 21 januari 2020 en CPT, *Report to the Italian Government on the periodic visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 March to 8 April 2022*, Straatsburg 24 maart 2023.

134 Dat laatste zou zich zelfs in ongeveer 3,5 keer zo hoge mate voordoen als onder reguliere gedetineerden, zo rapporteerde de Italiaanse gevangenisorganisatie in 2013 zelf (DAP, 'Osservatorio permanente sulle morti in carcere', 2013; via http://www.ristretti.it/commenti/2013/maggio/pdf4/suicidi_41bis.pdf).

135 EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*) onder verwijzing naar EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK); EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*); EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*), EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*) en EHRM 13 november 2007, nr. 15619/04 (*Attanasio t. Italië*).

136 Dat is zelfs ook de strekking van de Garante nazionale, in diens rapport uit 2023, *a.w*. Overigens heeft de *Garante nazionale* met betrekking tot de beperking van het locatiegebonden bellen wel de zorg uitgesproken dat het kan leiden tot het verbreken van familierelaties, aangezien de

een belangrijke uitspraak gewezen waarin het de regimesbeperking van maximaal twee uur per dag 'luchten buiten cel' ongrondwettig heeft verklaard. Het hof vond deze beperking niet redelijk en niet legitiem in het licht van de verwezenlijking van de preventieve doelstelling van het regime, nu het strijdig zou zijn met het grondwettelijk verankerd resocialisatiedoel van de gevangenisstraf.[137] De rechtvaardiging dat de beperking daadwerkelijk bijdraagt aan de verwezenlijking van maatschappijveiligheid en het voorkomen van contact met criminele netwerken ontbrak hier dus naar het oordeel van het Hof. Waar sommige 41-bis gedetineerden al door een individuele uitspraak van een toezichtsrechter een verruiming hadden toegekend gekregen van bijvoorbeeld een extra uur per dag buiten hun cel, zou dat nu landelijk, voor alle 41-bis gedetineerden moeten zijn verruimd naar de door het hof gestelde norm van vier uur per dag buiten cel. Tijdens onze gesprekken en het bezoek aan de Opera gevangenis in Milaan werd echter niet bevestigd of dit inderdaad is geëffectueerd in de dagelijkse uitvoering van het regime.

Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat een beoordeling inzake art. 3 EVRM mede verband houdt met de verlenging van het verblijf, de gerechtvaardigdheid daarvan en de motivering van de verlengingsbeslissing.[138] Daartoe is van belang dat een 41-bis gedetineerde beroep kan instellen tegen zowel de individuele toepassing van het 41-bis regime als de beslissing tot verlenging daarvan. Het eerdergenoemde *Tribunale di Sorveglianza* in Rome is exclusief beslissingsbevoegd in dezen. Gelet op de vele procedures – vrijwel alle 41-bis gedetineerden benutten hun rechtsmiddelen inzake toepassing en verlenging van dit regime – blijkt dit in de praktijk te klemmen. De in wet- en regelgeving gestelde termijn van tien dagen wordt in geen van de gevallen gehaald; uit eerder onderzoek[139] alsook uit de door ons afgenomen interviews blijkt sprake te zijn van een doorlooptijd van gemiddeld zes maanden. Deze onwenselijke situatie wordt bekritiseerd, evenals de (ervaren) praktijk dat de verlengingsbeslissingen doorgaans automatisch plaatsvinden, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken, en dat beroepen hiertegen vrijwel systematisch worden verworpen.[140] Mede ook gelet op het feit dat in Italië verdachten in dergelijke complexe strafzaken vaak jarenlang in voorlopige hechtenis verblijven, in afwachting van een onherroepelijke einduitspraak, heeft dit alles er toe geleid dat Italië al meermalen is veroordeeld door het EHRM voor schending van het recht op een *effective remedy* (art. 13 EVRM) en voor schending van het recht op toegang tot een rechter (art. 6 EVRM).[141]

Hoewel het *de iure* niet mogelijk is om een gedetineerde preventief voor onbepaalde tijd te plaatsen in een extra beveiligd regime en er daarom dus een wettelijke verlengingsprocedure is geregeld voor de toepassing van het 41-bis regime, lijkt daar *de facto* niet altijd afdoende rechtsbescherming vanuit te gaan. Een tot (meermalen) levenslang veroordeelde 41-bis gedetineerde klaagde toen hij ruim twaalf jaar in een 41-bis afdeling verbleef bij het EHRM dat de toepassing van het 41-bis regime voor hem zodanig was genormaliseerd, in plaats van de uitzonderlijke toepassing zoals het was beoogd te zijn, dat dit een schending van art. 3 EVRM opleverde. De klacht werd ongegrond verklaard, omdat het EHRM oordeelde dat de toepassing van het regime werd gerechtvaardigd door de ernstige gepleegde misdrijven en omdat er aan elke verlengingsbeslissing een actuele beoordeling en evaluatie had plaatsgevonden over de noodzaak tot verlenging.[142]

Deze (ervaren) normalisering komt in de praktijk uiteraard ten volle tot uitdrukking voor de levenslanggestrafte gedetineerden, van wie er doorgaans zo'n 200 of bijna 300 in het 41-bis regime verblijven.[143] Italië is voor de oplegging en tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf gebonden aan de normering van het EVRM/EHRM, waaruit de vaste (begrenzings)lijn volgt dat hierbij sprake dient te zijn van een perspectief op mogelijke vrijlating en een reële mogelijkheid tot herbeoordeling waarmee de levenslange gevangenisstraf volgens de wet en in de praktijk verkort kan worden.[144] Van belang hierbij is dat de Ita-

veelal bejaarde ouders van art. 41-bis gedetineerden niet in staat zouden zijn om zich naar de aangewezen locatie te begeven (Garante nazionale 2019, *a.w.*).

137 Corte costituzionale, 18 maart 2025, nr. 30/2025.

138 EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*), par. 147; EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië*), par. 64; EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (Argenti t. Italië), par 21; EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*), par. 38; EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*), par. 27.

139 Struijk e.a., *a.w.* 2023.

140 CPT 2020, *a.w.* en Garante nazionale 2023, *a.w.*

141 Onder meer in EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië* (nr. 2)); EHRM 30 oktober 2003, nr. 41576/98 (*Ganci t. Italië*) en EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*).

142 EHRM 28 juni 2005, nr. 53723/00 (*Gallico t. Italië*).

143 Struijk e.a., *a.w.* 2023 en Peters en Vanzan, *a.w.,* onder verwijzing naar cijfers van NGO Antigone.

144 EHRM (Grote Kamer) 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 en 3896/10 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*); EHRM (Grote Kamer) 12 februari 2008, nr. 21906 (*Kafkaris t. Cyprus*); EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray t. Nederland*) en EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson t. het Verenigd Koninkrijk*).

liaanse wet- en regelgeving een variant van de levenslange gevangenisstraf kent, waarbij voorwaardelijke vrijlating of andere alternatieven voor detentie alleen dan kunnen worden toegekend wanneer de gedetineerde samenwerkt met justitie. Over deze zogeheten *ergastolo ostativo*-strafvariant heeft het EHRM geoordeeld dat hiermee het vooruitzicht op vrijlating en de mogelijkheid tot herziening van de straf buitensporig beperkt is en strijdig met art. 3 EVRM.[145] Van belang hierbij is dat naar het oordeel van het EHRM het niet willen samenwerken met justitie niet zonder meer gekoppeld kan worden aan het (kennelijke) voortduren van de banden met de maffiaorganisatie. Hoewel de keuze al dan niet met justitie samen te werken aan de gedetineerde is, kan betwijfeld worden of deze keuze vrij is vanwege het gevaar van represailles. Het is mede hierdoor te beperkt om de samenwerking met justitie te beschouwen als het enige mogelijke bewijs van het distantiëren van de maffiaorganisatie en daarmee ook van de voor voortijdige beëindiging van de levenslange gevangenisstraf benodigde rehabilitatie van de veroordeelde.

Het juridisch en mensenrechtelijk precaire punt van de normalisering van een dergelijk extra beveiligd en op preventieve gronden toegepast detentieregime speelt ook voor tijdelijk gestraften die een lange gevangenisstraf – tot dertig jaar – opgelegd hebben gekregen. In de praktijk blijkt dat bij velen van deze 41-bis gedetineerden de regimestoepassing telkens wordt verlengd tot aan het verstrijken van de totale duur van hun straf.[146] In deze gevallen vindt er beleidsmatig dus geen afschaling plaats, met overplaatsing naar een minder beveiligd regime, maar komt de gedetineerde in plaats daarvan, als er geen andere juridische titel meer bestaat voor voortzetting van diens detentie, rechtstreeks vanuit het 41-bis regime terug in de samenleving. Zoals eerder genoemd bestaat er in het Italiaanse gevangeniswezen wel een breder systeem van hoog-beveiligde regimes en inrichtingen (*circuiti di alta sicurezza; AS*). Die fungeren echter zelfstandig en voor te onderscheiden gedetineerdencategorieën en fungeren in zoverre niet als mogelijkheid tot afschaling. Dit werd ook bevestigd door respondenten in de Opera gevangenis in Milaan.

Het zogeheten AS-1 hoogbeveiligd regime is bestemd voor, kort gezegd, maffiabazen die aanvankelijk in het 41-bis verbleven maar van wie dat regime is beëindigd of in tijdsduur verstreken terwijl hun detentie nog voortduurt. Het iets minder strikte AS-2 hoogbeveiligd regime is bestemd voor gedetineerden die zijn veroordeeld voor terrorisme gerelateerde of ernstige openbare orde verstorende misdrijven. Het (relatief genomen) minst strikt AS-3 hoogbeveiligd regime is tenslotte bestemd voor de in art. 4-bis opgesomde ernstige misdrijven, waaronder maffiagerelateerde misdrijven. Vrijwel alle AS-3 gedetineerden blijken onder die titel daar te worden gedetineerd en betreffen dus leden van maffiaorganisaties. Dat zijn er in de praktijk rond de 95000.[147] Afgezet tegen aantal 41-bis gedetineerden van 750, maakt dit enerzijds de enorme omvang van de maffiagerelateerde gedetineerdenpopulatie duidelijk[148] en anderzijds ook de selectieve toepassing van het 41-bis regime op de kennelijk echte 'kopstukken'.

Het gebrek aan afschaling in beleid en de praktijk maakt dat de eerdergenoemde variant van de levenslange gevangenisstraf waarvoor Italië door het EHRM is veroordeeld, ook breder wordt bekritiseerd. De 41-bis regelgeving zou in combinatie met deze variant van de levenslange gevangenisstraf gedetineerden aanzetten tot het samenwerken met justitie.[149] Dit zou zich in de praktijk ook in een niet te verwaarlozen aantal gevallen voordoen. Een dergelijke beleidsdoelstelling – als ware de enige exit-strategie van de overheid en de enige mogelijkheid voor de gedetineerde tot 'afschaling' – zou echter strijdig zijn met het oorspronkelijke preventieve doel van het 41-bis regime en het grondwettelijk beginsel dat de gevangenisstraf gericht moet zijn op de rehabilitatie van de veroordeelde.

Tot slot nog aandacht voor de vraag in hoeverre de beperkingen die er onder het 41-bis regime worden toegepast op het contact tussen gedetineerde en diens advocaat, juridisch worden begrensd. Eerder is hierover gesteld dat dit contact in duur en frequentie onbeperkt is, maar dat het wel is gebonden aan de voorwaarden van locatiegebonden bellen en de beperking van maximaal twee advocaten per gedetineerde. Daarover bestaat als zodanig geen juridische begrenzing, ook omdat het breder gemeengoed is in het Italiaanse systeem. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld de uitwerking van de regimesbeperking dat het een 41-bis gedetineerde niet is toegestaan in persoon deel te nemen aan rechtszaken die hem aangaan, maar dat deelname enkel mogelijk is via een videoconferentiesysteem waar-

145 EHRM 13 juni 2019, nr. 77633/16 (*Marcello Viola t. Italië*, Nr. 2).
146 Garante nazionale 2023, *a.w.* en Struijk e.a., *a.w.* 2023.

147 A. Della Bella, *Il carcere duro tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali: presente e futuro del regime detentivo speciale Ex Art. 41 bis o.p.*, Milaan: Giuffrè Editore 2016, p. 166-185 en Antigone, *a.w.* 2022.
148 Tussen 2008 en 2022 is het percentage gedetineerden op verdenking van of veroordeling voor maffiagerelateerde delicten gestegen van 9% naar 16% van de totale gedetineerdenpopulatie (Struijk e.a., *a.w.* 2023).
149 F. Giunta, S. Ardita & M. Pavarini, 'Il 'carcere duro' tra efficienza e legittimità', *Criminalia* (11) 2007, p. 249–273.

mee een beveiligde verbinding tussen de gevangenis en de zittingszaal kan worden gemaakt, in de gevallen waarin er in de 41-bis gevangenis geen zittingszaal is gevestigd. De advocaat van de gedetineerde heeft in geval van toepassing van videoconferentie de keuze om in de zittingszaal aanwezig te zijn – en dan telefonisch contact met de gedetineerde te onderhouden – of vanuit de gevangenis in aanwezigheid van de gedetineerde deel te nemen aan de procedure. Deze videoconferentie-praktijk is wettelijk geregeld en naar het oordeel van het Constitutionele Hof verenigbaar met de Italiaanse grondwet en art. 6 EVRM.[150]

Dat geldt niet voor het censureren van de correspondentie tussen een 41-bis gedetineerde en diens advocaat; dat is wel degelijk in strijd geacht met het recht op een eerlijk proces als neergelegd in art. 6 EVRM.[151] In dezelfde lijn past ook de rechtspraak van het Constitutionele Hof op grond waarvan het contact tussen gedetineerde en advocaat in duur en frequentie onbeperkt is en zonder glazen scheidingswand. In de praktijk wordt dit weliswaar ervaren als een knelpunt in de verwezenlijking van de preventieve aard en doelstelling van het 41-bis regime, zeker nu blijkt dat enkele advocaten tientallen 41-bis gedetineerden als cliënten bijstaan.[152] Respondenten van ook dit onderzoek gaven echter volmondig aan dat er op grond van de Europeesrechtelijke normering niettemin niet kan en mag worden getornd aan het vrije verkeer tussen een gedetineerde en diens advocaat. De enige uitzondering die hierop is toegestaan, geldt ingeval de advocaat zelf als verdachte wordt aangemerkt.

### Zweden: geen specifieke EHRM-begrenzing

De juridische begrenzing van het Zweedse hoogbeveiligd detentieregime Fenix vindt nationaal plaats in de wet- en regelgeving over de plaatsing, verlenging en uitvoering hiervan. Er bestaat bijvoorbeeld wetgeving over de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf,[153] alsook over de tenuitvoerlegging van beslissingen en de mogelijkheden van beroep daartegen,[154] waarin ook de rechtspositie van een gedetineerde is geregeld. Ons is geen specifieke nationale jurisprudentie bekend over de toepassing in dezen van het Fenix-regime.

Europeesrechtelijk bestaat er forse kritiek van onder meer het CPT op de toepassing van de voorlopige hechtenis en van de vreemdelingenbewaring in gevangenissen.[155] Met betrekking tot die laatstgenoemde toepassing en het uitzettingsbeleid komt die kritiek op Zweden ook naar voren in rechtspraak van het EHRM, in het licht van art. 2 en 3 EVRM. Er zijn echter geen EHRM-uitspraken over de Zweedse detentieomstandigheden als zodanig, noch over specifiek de omstandigheden in hoogbeveiligde gevangenisafdelingen, zoals het Fenix-regime.

Met de invoering van de nieuwe preventieve detentie-maatregel op 15 april 2026 en de uitvoering van die sanctie in dergelijke hoogbeveiligde gevangenisafdelingen in de eventuele toekomst, zal moeten worden afgewacht welke juridische begrenzing – nationaal en Europeesrechtelijk – er dan volgt.

## 3.3.4 Overige voor- en nadelen, uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen

Ondanks de verschillen in nationale aanpak, wet- en regelgeving en praktijk, doen zich in alle drie de hier besproken landen dezelfde (soort) uitvoeringsproblemen voor die – kennelijk – inherent horen bij de preventieve aard en doelstelling van toepassing van een extra beveiligd detentieregime. Overal wordt niet zozeer getwijfeld aan de noodzaak van dat regime als zodanig, maar wordt wel voortdurend afgewogen, al dan niet daartoe genoopt door juridische begrenzing, wat er aan regimesbeperkingen is toegestaan gegeven het normerend kader van die aard en doelstelling. Daarvoor bestaat geen vastomlijnd model en zal elke keer opnieuw moeten worden afgewogen, met bovendien in achtneming van een actuele, op het individu toegesneden (risico)beoordeling.

Een ander gedeeld ‘ervaren’ nadeel of minstens een knelpunt, betreft het contact tussen de gedetineerden en hun advocaat. Dat is in het licht van de harde Europeesrechtelijke normering van art. 6 EVRM onbeperkt in duur, frequentie en vindt ook zonder visueel en auditief toezicht plaats. Dat wordt door de respondenten in zowel Italië als Zweden als problematisch ervaren en een mogelijke lacune in de effectiviteit van het op preventie en de voorkoming van het voorzetten van criminele banden gerichte detentieregime. In de Zweedse Kumla-gevangenis vertelde men ons dat er zelfs advocaten daar gedetineerd zitten. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid dat advoca-

150 Onder meer Corte costituzionale 26 november 2002, nr. 483/2002. Zie ook Romice *a.w.*

151 G. Faillaci, ‘Art. 41-bis, ord. pen.: incostituzionale la sottoposizione a “visto di censura” della corrispondenza con il difensore’, 24 januari 2022 (njus.it), in: Peters en Vanzan, *a.w.*

152 Struijk e.a., *a.w.* 2023.

153 *Fangelslag* 2010:610.

154 *Hakteslag* 2010:611.

155 CPT, *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021, Straatsburg*, 9 september 2021.

ten zich laten verleiden, of onder druk worden gezet, om criminele boodschappen van de ene cliënt naar de andere cliënt door te spelen. Inperking van het vrije verkeer tussen een advocaat en een gedetineerde wordt echter als onaantastbaar gezien, gelet op de bescherming van het EVRM/EHRM, zo gaf men met enige tegenzin aan. Opvallend is overigens dat er in geen van de landen lijkt te worden ingezet op bescherming van de advocatuur zelf, door bijvoorbeeld weerbaarheidstrainingen.

Tot slot zijn er gedeelde uitvoeringsproblemen gelet op de hoge kosten van het detentieregime, met de forse benodigde logistiek, veiligheidsmaatregelen en personele capaciteit, maar ook gelet op de plaatsing van gedetineerden en het vraagstuk wie bij wie op verantwoorde wijze kan worden geplaatst. Dit laatste is extra lastig nu er aan de voorkant veelvuldig tot toepassing van het regime wordt overgegaan, terwijl de preventieve doelstelling in combinatie met de onverminderd hoge individuele risico's door het uitblijven van een heldere exit-strategie (hoe er in beveiligingsniveau kan worden afgeschaald), maakt dat de gedetineerden vaak jarenlang in deze regimes verblijven. De capaciteit daarvoor lijkt er niet op te zijn toegerust. Dat zal misschien voor Zweden nog het meest gaan wringen door de punitieve wetgeving die op 15 april 2026 is gevoerd en ziet op de nieuwe maatregel van preventieve detentie. Zeker als de uitvoering daarvan zal plaatsvinden in de (in capaciteit beperkte) hoogbeveiligde afdelingen, maar er geen (beleids)kaders zijn voor het bepalen van wanneer het individuele gevaar niet langer legitimeert tot voortzetting van de preventieve detentie. Dan zal deze nieuwe gedetineerdenpopulatie mogelijk voor lange tijd samen worden gedetineerd met regulier gestrafte gedetineerden op wie uit overwegingen van VCHD-risico het hoogbeveiligde detentieregime wordt toegepast. Voor de gevangenisautoriteiten wordt het met zo'n gemêleerde groep 'hoogrisico-gedetineerden' dan helemaal lastig om toegespitst beleid te maken, zeker als men zich met deze detentievorm niet enkel en alleen richt op het 'incapaciteren' van deze gedetineerden door ze op te sluiten en 'onschadelijk te maken', maar ook de mogelijkheid wil (of juridisch moet) bieden aan de gedetineerden om hun (recidive)risico te reduceren. Of en hoe dat laatste in het buitenland gebeurt, zal in de navolgende paragraaf worden onderzocht.

## 3.4 Interventie- en toezichtmogelijkheden

### Overkoepelende analyse en inleiding

Waar paragraaf 3.3 zich toespitste op drie landen, om de genoemde reden dat enkel die landen voor wat betreft de penitentiaire regimes direct betekenis hebben voor dit verkennend onderzoek en vooral voor de onderzoeksdoelgroep, is dat in beginsel anders voor de onderhavige paragraaf 3.4. Ook landen namelijk die niet een dergelijk preventief hoogbeveiligd regime voor specifiek de hoogrisico-gedetineerden hebben, kunnen immers wel degelijk allerlei interventie- en toezichtmogelijkheden hebben ontwikkeld en geïmplementeerd om gedetineerden aan te sturen tot gedragsverandering en/of minstens tot de reductie van hun recidiverisico en hen te begeleiden bij een verantwoorde terugkeer in de samenleving. Dat is ook evident het geval voor alle landen die in de selectie van dit verkennend rechtsvergelijkend onderzoek zijn betrokken. In al deze landen worden er bovendien tijdens detentie overeenkomstige trainingen aangeboden gericht op versterking en verandering van gedrag, sociale en cognitieve vaardigheden. Die zijn soms al dan niet regulier ingestoken op de gehele gedetineerdenpopulatie, dan wel meer specifiek op de populatie van (vaak) langgestraften. Ook bestaan er in alle landen varianten van interventies aan het einde of na detentie. Dat varieert dan van losse, nationaal ingestoken en ingebedde interventies, tot de meer reguliere en – in wisselende vorm en terminologie – wereldwijd bestaande grote kaders van *leave*, *conditional release*, *parole*, *probation* en *community supervision*.

In sommige landen is wettelijk bepaald en wordt in de praktijk ook daadwerkelijk vormgegeven, dat de re-integratie vanaf het begin van de detentieperiode al start. Heel uitdrukkelijk kwam dit bijvoorbeeld naar voren in Noorwegen en Canada, ingegeven door de penitentiaire uitgangspunten van rehabilitatie en minimale beperkingen. In andere landen ligt de nadruk aanvankelijk op vergelding en/door opsluiting en volgt er geleidelijk, of zelfs pas in de laatste fase van detentie, een opbouw van (intramurale of extramurale) interventies of toezichtmogelijkheden waarmee de veroordeelde kan werken aan zijn terugkeer in de samenleving. Dat heeft (in de relevantie voor dit onderzoek) soms ook te maken met de aard en juridische vormgeving van de vrijheidsbeneming. Bijvoorbeeld in Denemarken geldt er in hun systeem van de *Forvaring* (zie paragraaf 3.2) weliswaar een geleidelijke mogelijkheid tot afschaling en externe vrijheden, zoals verlof en doorplaatsing naar half-open instellingen en voorwaardelijke vrijlating, maar daaraan voorafgaand is een vastgestelde ter-

mijn waarop de veroordeelde intramuraal zonder dergelijke vrijheden moet doorbrengen. Die periode is volgens Deense respondenten die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd, de laatste jaren ook langer geworden, omdat 'maatschappelijke opinie' een bepalend criterium is geworden.

Andere verschillen doen zich voor in de concrete invulling en uitwerking zowel tijdens detentie als na detentie. Bijvoorbeeld of er wel of niet uitdrukkelijk – en in een verplichtend kader – wordt ingezet op arbeids- en opleidingsmogelijkheden als onderdeel van de re-integratie en het verminderen van het recidiverisico. Voor wat betreft een zinvolle arbeidsinvulling is mede bepalend de inrichting van de gevangenis en voorzieningen binnen een gevangenis(terrein), zo zagen we in Noorwegen en Denemarken. Ook verschillend is voorts de mate van het controlerend toezichtskader van een interventie buiten detentie. Niet in alle landen werd bijvoorbeeld elektronisch toezicht uitgeoefend op een verleende externe vrijheid (zoals verlof) of een re-integratietraject. In Zweden wordt dergelijk elektronisch toezicht wel toegepast, onder andere in het kader van de voor niet-langdurige gevangenisstraffen in beginsel standaard verleende VI. Per januari 2026 is de Zweedse wettelijke regeling aangepast met o.a een verkorting van de duur van de VI voor een gevangenisstraf van zes jaar of meer en een verstrenging van de toezichtsvoorwaarden, onder meer het invorderen van het rijbewijs en continu politietoezicht, met als doel te zorgen dat een gedetineerde enkel gaat deelnemen aan het VI-traject als hij intrinsiek gemotiveerd is tot gedragsverandering. Zie overigens nader over de VI-regelgeving en mogelijkheden die er binnen het juridisch kader van preventieve sancties in de onderzochte landen bestaan, paragraaf 3.2.

Gelet op het voorgaande zou het voor dit onderzoek veel te ver voeren om al deze buitenlandse interventies- en toezichtmogelijkheden qua toereikendheid, effectiviteit, juridische begrenzing en uitvoeringsproblemen te bestuderen en te beschrijven. Zoals door dit gehele onderzoek heen, wordt in deze paragraaf dan ook (vrijwel) uitsluitend gekeken naar die interventie- en toezichtmogelijkheden die specifiek zijn ontworpen of functioneren voor de onderzoeksdoelgroep van aan georganiseerde misdaad gelieerde hoogrisico-gedetineerden; en dan nog specifieker naar de vraag in hoeverre die eventueel bestaande buitenlandse mogelijkheden gericht zijn op het al dan niet tijdelijk of bestendig beheersen van (recidive)risico's. Om onnodige overlap, of misvattingen onzerzijds over de werkelijke fase waarin een interventie of toezichtprogramma in een land wordt ingezet, te voorkomen, wordt hieronder de situatie van tijdens en na detentie samengenomen en belicht.

### 3.4.1 Toereikendheid

#### Overkoepelend: veel regulier en niet specifiek op de onderzoeksdoelgroep gericht

Over het algemeen blijken er vooral interventie- en toezichtkaders te bestaan die zich richten op risicobeheersing en die ook in algemene zin bestemd zijn voor een brede populatie van (terugkerende)gedetineerden. Er zijn ons nauwelijks tot geen interventie- en toezichtkaders bekend die gericht zijn op meer bestendige risicoreductie en dan specifiek ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep. Al onze respondenten die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, geven daarover aan dat dit ook op voorhand ingewikkeld zou zijn om te ontwerpen en implementeren, want waar zou die interventie dan op gericht dienen te zijn indien de betrokkene nu eenmaal een pro criminele attitude heeft, of zelfs door familiebanden onlosmakelijk verstrikt zit in de criminele (maffia)organisatie? Deze onderzoeksdoelgroep en de justitieel-beleidsmatige vraag hoe zij kunnen worden aangezet tot (bestendige) gedragsverandering en een risicoverminderende terugkeer in de samenleving, zou zich volgens de respondenten niet laten 'vatten' in de reguliere interventies die er bestaan. Het is een specifieke doelgroep veroordeelden, met specifieke risicogerelateerde behoeften en factoren die voor een deel wel te herleiden zijn tot groepskenmerken, maar grotendeels toch ook individueel bepaald zijn. Uit het verkennend onderzoek komt dan ook duidelijk naar voren dat er in geen van de landen een werkelijk specifiek voor deze doelgroep ontwikkelde re-integratie interventie bestaat. Veelal wordt ook voor hen – mits ze tenminste niet (meer) in een preventief hoogbeveiligde detentiesetting verblijven en er van hen geen ernstig (VCHD of recidive)risico (meer) uitgaat – het reguliere aanbod van interventies, arbeid en scholing/training ingezet.

Waar dit soms onderdeel uitmaakt van een in dat land gevoerd beleid van een 'exit-strategie' ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep, blijkt een dergelijke strategie soms ook wat specifieker te worden geduid en vormgegeven. In Zweden bijvoorbeeld bestaat een specifiek 'exit-programma' voor veroordeelde gedetineerde leden van motorbendes of criminele organisaties. Bij het doorvragen, gelet op de onderzoeksvraag naar verkenning van buitenlandse mogelijkheden die wellicht passend of waardevol voor Nederland zouden kunnen zijn, bleek evenwel dat het '*exit*' letterlijk en in fysieke zin werd opgevat. Gevraagd naar hoe de afschaling en het re-integratietraject van zo'n gedetineerde er dan uit ziet, werd namelijk duidelijk dat die betrokkene dan wordt overgeplaatst en verhuisd naar 'het hoge en dunbevolkte Noorden', waar hij letterlijk op afstand zou komen te staan van zijn oude criminele leven en netwerk en met behulp van een nieuwe identiteit een nieuwe

start kon maken. Nog los van de individuele bereidheid om hieraan deel te nemen en de juridisch-ethische vraag hoe zich dit verhoudt tot de banden met familie en het niet-criminele sociale netwerk van een gedetineerde, is dit geografisch voor een land als Zweden evident 'makkelijker' op te tuigen dan voor ons, veel kleiner en dichtbevolkter, land. Overigens wordt er in Zweden ook breder dan die fysieke verhuizing een exit-strategie gehanteerd, waarbij er in het gevangeniswezen volgens onze respondenten speciale *snitch units* zouden bestaan waar gedetineerden die in ruil voor strafvermindering samenwerkten met justitie, voor hun eigen veiligheid kunnen worden beschermd.

In paragraaf 3.3 is besproken dat er in Italië ook een dergelijke strategie wordt gehanteerd – hoewel die overigens niet als een officiële strategie wordt geduid – van het samenwerken met justitie als (enige) mogelijkheid tot uitplaatsing uit het strikte 41-bis regime met afschaling naar een minder beveiligd detentieregime. Andere vormen of uitwerkingen van een 'exit-strategie' worden voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden niet passend of nodig geacht, blijkt uit literatuuronderzoek alsook in gesprekken met respondenten. Het aan plaatsing in het 41-bis regime ten grondslag liggend gevaar wordt namelijk verondersteld nog steeds aanwezig te zijn omdat de gedetineerde bijvoorbeeld familiebanden heeft in de maffiaorganisatie waaraan zijn misdaden zijn gelinkt en omdat die maffiaorganisatie bijvoorbeeld nog steeds bestaat en de gedetineerde niet heeft kunnen aantonen dat hij daar geen banden meer mee onderhoudt. Bevestiging daarin wordt volgens de respondenten ook gevonden in de afschaling die er in de praktijk wel regelmatig plaatsvindt, te weten van het eerdergenoemd hoogbeveiligd regime AS-3 (voor maffialeden die niet naar de mate van hun gevaar of hun positie in de maffiaorganisatie worden geselecteerd voor het 41-bis regime) naar een medium beveiligd regime. Die afschaling verloopt in de praktijk zelden met succes, volgens respondenten. Eenmaal lid van een maffiaorganisatie, is het zeer lastig, zo niet onmogelijk, om daar afstand van te nemen, zeker bij bepaalde maffiaorganisaties als de 'Ndrangheta. In zoverre loopt in dat land de gedragsmonitoring ten aanzien van een hoogrisico-gedetineerde altijd, ook na eventuele afschaling, door, waarbij informatie 'van binnen' (observaties, keuzes etc) wordt gekoppeld met informatie 'van buiten' (geldstromen, contacten etc).

## Specifiek: mogelijke aanknopingspunten in Canada en de VS

Hoewel er uit het onderzoek als gezegd geen specifiek voor deze doelgroep ontwikkelde re-integratie interventie naar voren komt, lijken er wel mogelijk interessante aanknopingspunten gevonden te kunnen worden in Canada en de Verenigde Staten. In beide landen bestaat beleidsmatig een gelijknamige risico-classificering van de zogeheten *Security Threat Group* (STG). Dit verwijst, zoals eerder geduid, naar de affiliatie van een verdachte of veroordeelde met georganiseerde groepen zoals gangs of criminele netwerken in de georganiseerde misdaad of maffiaorganisaties. In beide landen wordt ingezet op preventie van een STG-classificering, bijvoorbeeld met programma's op middelbare scholen. Maar ook worden er in beide landen concrete gevolgen verbonden voor de betrokkene ingeval een STG-classificering is toegekend, bijvoorbeeld in het type risicobeheersing of -management bij de plaatsing in detentie of tijdens de fase van re-integratie. Toch zijn er wezenlijk verschillen in de specifieke landenbenadering.

Waar de classificering in de VS sterk gekoppeld wordt aan de groepskenmerken – tot welke groep behoort iemand en welk risico gaat daar vanuit – is dat in Canada bewust een combinatie van die groepskenmerken met een individuele benadering en risicobeoordeling. Enkel de groepsidentiteit en het daaruit voortvloeiend risico als maatstaf nemen, wordt in Canada niet als passend en juist ervaren door de overkoepelend beslissende instantie: de *Correctional Service Canada* (CSC). Deze belangrijke federale organisatie is verantwoordelijk voor zowel het gevangeniswezen als de begeleiding van (ex-)gedetineerden bij hun terugkeer in samenleving en het re-integratietraject. Hierin zijn dus – zoals overigens ook in de Scandinavische landen het geval is – de equivalente functies van onze DJI en reclassering verenigd. Dit geldt overigens enkel voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van twee jaar of meer. Belangrijk uitgangspunt dat de CSC hanteert is dat de gevangenisstraf niet enkel ziet op de vrijheidsbeneming, ter vergelding en maatschappijbescherming, maar ook dient ter bevordering van de resocialisatie en re-integratie. Dit maakt, dat er vanaf dag 1 van de detentie wordt ingezet op en geïnvesteerd in re-integratie en gedragsverandering. Hieraan gekoppeld wordt het penitentiaire uitgangspunt gehanteerd van het beginsel van minimale beperkingen, *the least restrictive means*. Gedetineerden krijgen gedurende hun detentieverloop geleidelijk meer vrijheden. Dit progressieve systeem wordt mede bepaald door het beveiligingsniveau dat op een gedetineerde van toepassing is. Gebaseerd op zowel het individuele recidiverisico als de individuele behoeften en onderliggende problematiek – uiteengezet in een detentieplan (*Correctional Plan*) – wordt een gedetineerde geplaatst in een minimum, medium of maximum beveiligde inrichting. Deze selectie en plaatsing is dynamisch en kan gedurende de detentie worden herzien. In regelgeving (*Directives*) is het selectie- en plaatsingsbeleid nader uitgewerkt, zowel over de verschillende regimes als de beoordeling daarvoor, waaronder ook als factor de vluchtgevaarlijkheid van een gedetineerde, in combinatie

met diens maatschappijgevaarlijkheid, en de factor van lidmaatschap van een criminele organisatie.

Veroordeelden aan wie de in paragraaf 3.2 besproken preventieve juridische status van *Dangerous Offender Designation* (DOD) is toegekend, worden bij aanvang in vrijwel alle gevallen in een maximum beveiligde inrichting geplaatst. Gedetineerden aan wie een STG-classificering is toegekend – dat kan in een individueel geval samenvallen met een DOD-classificering maar dat hoeft niet, aangezien de STG-populatie veel breder en ruimer is – worden niet op voorhand in een bepaald regime geplaatst. Dat behelst echt een individuele beoordeling, bijvoorbeeld op basis van iemands actieve rol binnen een criminele netwerk, diens individuele gedrag en de actuele dreiging die er van de betrokkene uit gaat. De CSC beslist hier niet alleen over; in Canada betreft de uitvoering van het STG-beleid en de beoordeling altijd een gelaagd en multidisciplinair systeem, waarbij er inlichtingen en advisering plaatsvindt vanuit gevangenismanagement maar ook 'case management' inclusief psychologen en reclasseringswerkers. Door dit ook periodiek te bezien, wordt er, zo komt uit het onderzoek het beeld naar voren, een dynamische, individuele en actuele benadering van de STG-classificering gehanteerd en geborgd.

Dit lijkt in tegenstelling te zijn tot de VS, waar er toch eerst en vooral een groeps(identificatie)gerichte benadering wordt gehanteerd, al dan niet met aan de betrokkene toegekende punten ter validatie, waaraan een werkelijk individuele beoordeling ondergeschikt lijkt te zijn. Volledig helder en eenduidig is dit beeld echter niet, nu de verschillen op staatsniveau van hoe het STG-beleid is vormgegeven en geregeld, enorm zijn. Ook de besluitvorming kan per staat verschillen, met in sommige staten bijvoorbeeld speciale *Gang/STG Intelligence or Designation Units*, terwijl het op federaal niveau de *Federal Bureau of Prisons* betreft.

Los van deze verschillen in benadering, maakt het bestaan van een systeem van (in ieder geval deels of zelfs hoofdzakelijk) groepsgerichte risico-classificering het voor dit onderzoek interessant om te kijken of er specifieke interventie- en toezichtmogelijkheden bestaan voor de recidiverisicovermindering en re-integratie van hoogrisicogedetineerden.

In Canada vindt dit voor deze doelgroep als zodanig plaats aan de hand van reguliere interventies als behandeling, arbeid, training, opleiding en (het equivalent van) voorwaardelijke invrijheidstelling. Die laatste is bijvoorbeeld ook mogelijk in geval van DOD-veroordeelden of levenslanggestraften. In zoverre gaat de onderzoeksdoelgroep volgens de respondenten 'gewoon mee' in het Canadese re-integratiebeleid en systeem. Toch kwam er uit het onderzoek wel één re-integratieprogramma naar voren die eind jaren '90 van de vorige eeuw specifiek door de CSC is ontwikkeld ten aanzien van mannelijke (al dan niet gewelddadige) hoogrisico-daders aan wie voorwaardelijke invrijheidstelling was verleend. Dit ambulante *community-based* programma genaamd Counter-Point hield een cognitieve gedragstherapie in van ongeveer 10 weken, gericht op de voor deze daders vaak zo kenmerkende criminogene factoren van een *pro criminele attitude* en een *antisociale context*. Sterk gekoppeld aan het Risk-Need-Responsivity model zou het programma een voorbeeld zijn van de evidence-based gerichte aanpak van de Canadese (penitentiaire) overheid waarin re-integratie al tijdens de detentieperiode start en wordt uitgebouwd in de re-integratie en nazorgfase waarin er de meeste noodzaak zou bestaan om in te zetten op individuele gedragsverandering en de aanpak van criminogene factoren. Het Counter-Point programma is later doorontwikkeld onder de naam *AAA – Alternatives, Associates, Attitudes.* Over de werking en effectiviteit van dit re-integratieprogramma bestaat veel onderzoek en literatuur, zoals hieronder in 3.4.2 zal worden belicht.

In de VS zijn er meerdere programma's gericht op de re-integratie van *gang members*. Niet zo verwonderlijk, gelet op de schattingen dat er hiervan zo'n 850000 bestaan in de VS.[156] Hoewel wederom zeer verschillend geregeld per staat, zijn die programma's vaak geduid als *step down* of *reentry programs*, of een proces van *Gang Renouncement and Disassociation*.[157] Al dan niet vormt zo'n programma dan onderdeel van een geleidelijke afschaling binnen detentie naar *restrictive housing units* met specifieke *Security Threat Group Drop-Out Units*.[158] Zelfs in de federale *supermax prison* ADX Florence, besproken in paragraaf 3.3, bestaat er een dergelijk intern differentiatie- en afschalingsbeleid. Bijvoorbeeld binnen de eerdergenoemde extreem hoogbeveiligde *H unit* in deze gevangenis, waarbij het de gedetineerde gefaseerd kan worden toegestaan om van nul contact naar enig contact met mede-gedetineerden te gaan, tot maximaal een groepsgrootte van vier gedetineerden. Hoewel ook dan de tijd die een gedetineerde buiten de cel verblijft, beperkt blijft tot maximaal 2 uur per dag, wordt die (minieme) afschaling in regimesbeperking bewust gedaan, om te toetsen en monitoren hoe een gedetineerde met de toegenomen interne vijheden omgaat, om zodoende informatie te verschaffen bij de afweging of plaatsing in deze *H unit* nog noodzakelijk is om de publieke veiligheid te beschermen.

156 'Gangs (Security Threat Groups)', nicic.gov.

157 *Security Threat Groups ''on the inside''*, tdcj.texas.gov, december 2022.

158 U.S. Department of Justice, *Report and Recommendations Concerning the Use of Restrictive Housing*, januari 2016.

### 3.4.2 Effectiviteit

Als gezegd bestaat er veel literatuur en onderzoek naar het Canadese re-integratiebeleid alsook naar de STG-groeperingen en de werkzaamheid van deze classificering. Vele publicaties zijn verricht vanuit of in opdracht van het CSC en zijn ook openbaar toegankelijk.[159] Interessant is bijvoorbeeld een studie uit 2023 naar de gebleken achtergronden en oorzaken voor beëindiging van een STG-classificering, met daarin ook aandacht voor voormalig leden van motorbendes of georganiseerde misdaadorganisaties.[160] Van de in totaal 161 geïncludeerde personen van wie tussen 2009 en 2020 een STG-classificering was beëindigd, kwam 17% uit die criminele achtergrond. Ondanks dat in minder van de gevallen de reden voor beëindiging was vermeld, kwam hieruit naar voren dat '*the main factors identified were internal to the STG (e.g., disbanding, being forced out, or separation) or that there was insufficient file information to confirm continued STG affiliation'*. Oftewel, het waren in die gevallen dus hoofdzakelijk interne factoren, en schijnbaar niet zozeer externe overheidsgestuurde interventies, trainingen of factoren die er voor hadden gezorgd dat de individuele STG-classificering kon worden beëindigd. In een bredere literatuurstudie wordt hierover opgemerkt dat het vaak een combinatie is van interne (*push*) en externe (*pull*) factoren die maken dat een betrokkene zelf af wil of echt afstand neemt van de STG-classificering. Hierbij worden geweld, slachtofferschap, ouder worden, angst voor langdurige detentie, of het uiteenvallen van de STG-groepering als wezenlijke interne factoren genoemd, en ouderschap, de wens naar werk en niet-criminele sociale netwerken als wezenlijke externe factoren.[161]

In beide studies wordt geconcludeerd dat deze inzichten van belang zijn voor de ondersteuning en re-integratietrajecten van (STG-)veroordeelden en daarmee ook een verhogend effect zouden kunnen op de effectiviteit van de interventies. Nader kwalitatief onderzoek blijft echter nodig om de inzichten te verhogen en verder uit te splitsen in doelgroep. Dit blijkt ook uit andere (STG-gerelateerde) studies.[162] Onder meer ook uit een wat oudere studie naar de voorwaardelijke invrijheidstelling van specifiek federaal veroordeelden die waren gestraft wegens georganiseerde misdaad-delicten.[163] Hieruit kwam naar voren dat deze daderpopulatie significant verschilt van de reguliere daderpopulatie '*as they have unique needs and pose different risks'*. Op hen toegesneden beleid zou daarom altijd gebaseerd moeten zijn op wetenschappelijk (kwalitatief) onderzoek.

Ook over het bovengenoemd Counter-Point programma, voortgezet als het AAA-programma verscheen een studie.[164] Met een follow-up periode van ruim 6 jaar liet de studie zien dat er vooral een betekenisvolle reductie in recidive optrad als de betrokkene het programma volledig afrondde. Waar 36% van de deelnemers een nieuw strafbaar feit bleek te hebben gepleegd, was dat 52% bij de deelnemers die voortijdig waren uitgevallen en 64% bij een controlegroep. Verder toonde de studie aan dat er in significante mate sprake was van zodanige gedragsverandering dat er minder anti-sociale en pro-criminele attitudes bestonden.

Ook over de STG-aanpak in de VS bestaat veel literatuur, evenzogoed als over de bestrijding van 'gangs' en de daaraan gerelateerde criminaliteit. In overkoepelende zin is daarbij van belang te wijzen op een studie uit 201, dat zich richt op de *gang* gerelateerde problematiek en veiligheidsrisico's in detentie.[165] De onderzoekers concluderen dat veel beleid is gericht op risico-classificering en een daarop afgestemd plaatsingsbeleid in detentie, terwijl er veel breder dan dat zou moeten worden nagedacht over *specialized programming for gang members*.

Tot slot is in het kader van de verkenning van inzichten over de effectiviteit van interventies en toezicht van belang te duiden op een in ons land verrichte meta-review naar langdurig toezicht bij ernstige gewelds- en zedendelinquenten.[166] Uit deze studie komt naar voren dat er in de (internationale) literatuur niets bekend is over effectief

159 'Government of Canada Publications', publications.gc.ca en 'Correctional Service Canada', canada.ca.

160 CSC, *What does the termination of Security Threat Group (STG) designation signify?*, RIB-23-03, 2023, te raadplegen via https://www.canada.ca/content/dam/csc-scc/documents/corporate/library/research-in-brief/rib-23-03-en.pdf.

161 CSC, *Disaffiliation from Security Threat Groups: A Review of the Literature*, RR-21-02, 2023, te raadplegen via https://www.canada.ca/content/dam/csc-scc/migration/005/008/092/005008-rr-21-02-en.pdf.

162 CSC, *Comparing characteristics, institutional adjustment, and post-release outcomes of Security Threat Groups (STGs)*, R-451, 2023, te raadplegen via https://www.canada.ca/en/correctional-service/corporate/library/research/glance/451.html.

163 CSC, *Conditional release of federal offenders convicted of criminal organization offences*, R-227, 2010, te raadplegen via https://www.canada.ca/en/correctional-service/corporate/library/research/glance/227-summary.html.

164 D.G. Kroner, A.J.R. Harris & A.K. Yessine, *Altering Antisocial Attitudes in Federal Male Offenders on Release: The Final Report of the Counter-Point Program)*, *Research Report R-187*, Ottawa: Correctional Service of Canada 2009.

165 D.C. Pyrooz & S.H. Decker, *Competing for Control. Gangs and the Social Order of Prisons*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

166 T. van den Broek, J.K. Kool & M.H. Nagtegaal, *Langdurig toezicht bij ernstige gewelds- en zedendelinquenten Een meta-review naar effectieve (elementen van) toezicht/behandelprogramma's en veronderstelde werkzame mechanismen* (Cahier 2024-8), Den Haag: WODC 2024.

langdurig toezicht bij de gehele populatie die in ons land tegenwoordig onder de Wet langdurig toezicht aan een preventief verlengd toezichtsprogramma en justitieel kader kan worden onderworpen. Wel zijn hierin enkele studies gevonden die zien op een van de deelpopulaties van deze wet, zij het niet specifiek onze onderzoeksdoelgroep. De onderzoekers raden aan om meer wetenschappelijk onderzoek te doen naar de manier waarop effectief langdurig toezicht gehouden kan worden in Nederland.

### 3.4.3 Juridische (en ethische) grenzen

Hierover is te weinig bekend om een nader beeld, in aanvulling op hetgeen in paragraaf 3.2.3 reeds is opgemerkt, en vooral ook een eenduidig beeld te geven. Van belang is wel dat er volgens respondenten in Canada een steviger formele rechtspositie bestaat met de mogelijkheid van klacht- en beroepsprocedures inzake toegepaste interventies, dan in de VS, waar de procedures minder transparant zijn en veelal beperkt blijven tot binnen dezelfde instantie. In Canada kan er van een intern 'grieven'-systeem worden opgeschaald naar eerst een procedure binnen de CSC en uiteindelijk naar een federale rechtbank. Toezichttrajecten, zoals een *long term supervision order* zijn echter bestuursrechtelijk, waardoor hier niet dezelfde rechtspositie geldt. Ook bestaat er in Canada een Nationale Ombudsman, die toezicht houdt op de vrijheidsbeneming en behandeling van gedetineerden. Dat instituut fungeert op die wijze ook in veel van de andere in dit onderzoek verkennend bestudeerde landen. Soms met uitdrukkelijke nadruk op en aandacht voor de (hoge mate van) beveiligingsregimes waaronder de onderzoeksdoelgroep wordt vastgehouden, zoals in Italië.

### 3.4.4 Overige voor- en nadelen, uitvoeringsproblemen en oplossingsrichtingen

Ook hierover is te weinig bekend om een eenduidig beeld te geven. In de literatuur en van de zijde van onze respondenten wordt veelal gewezen op de reguliere, niet specifiek voor de onderzoeksdoelgroep bestaande uitvoeringsproblemen, gelegen in een combinatie van (een gebrek aan) beschermende factoren en (een teveel aan) risicofactoren. Ook een gebrekkige maatschappelijke betrokkenheid bij en draagvlak voor de re-integratie van (deze onderzoeksdoelgroep van) veroordeelden wordt hierbij genoemd.

## 3.5 Risicotaxatie-instrumentarium

### 3.5.1 Toereikendheid voor deze doelgroep

#### Risicotaxatie ten behoeve van kaders van preventieve detentie

Uit paragraaf 3.2 is gebleken dat de bestaande kaders van preventieve detentie in de onderzochte landen niet bedoeld zijn, noch gebruikt worden, voor de specifieke onderzoeksdoelgroep. Over het algemeen zijn de voorwaarden van die kaders ook gepleegde en verwachte zeden- of geweldsdelicten, zodat de taxatie zich – vergelijkbaar met de Nederlandse tbs – daarop richt.

Ten aanzien van het recent ingevoerd Zweeds kader voor preventieve detentie, dat wel mede stelt te zijn bedoeld voor de onderzoeksdoelgroep, is de risicotaxatie voor vaststelling van het gevaarscriterium exclusief belegd bij de afdeling forensische psychiatrie van het *Rättsmedicinalverket* (het nationale bureau voor forensische geneeskunde). Dat geldt zowel voor oplegging, als tijdens de tenuitvoerlegging om de overgang naar VI en ten slotte ten behoeve van beëindiging van het kader. Ten aanzien van de risicotaxatie hebben ze drie scenario's voorbereid: focus op een geweldsdelict, focus op een zedendelict, of een mixed focus. In elk scenario wordt volgens de respondenten die we hebben gesproken eerst een actuarieel instrument gebruikt (OxRisk of OxRis-V), dan een gestructureerd professioneel oordeel-instrument (HCR-20V3 of SVR-20V2 of allebei) en daarna een instrument voor beschermende factoren (SAPROF). Het geeft al aan dat ook daar niet verwacht wordt dat het kader (veel) gebruikt zal worden voor de onderzoeksdoelgroep. En mocht dat wel zo blijken te zijn, geeft men aan dat dan het huidige risicotaxatie-instrumentarium ontoereikend is en dat men waarschijnlijk terugvalt op instrumenten voor individueel geweld.

Dit oordeel van ontoereikendheid ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep wordt ook gegeven voor de risicotaxatie voor bestaande kaders in andere landen. Waar het de oplegging van die kaders door de rechter betreft gaat het over het algemeen om vergelijkbare gedragsdeskundige adviezen als in Nederland. In de drie landen van de Anglo-Amerikaanse traditie kunnen partijen hun eigen gedragsdeskundig advies inwinnen, maar kan het ook de rechtbank zijn die opdracht geeft tot het advies. In de Continentaal-Europese landen wordt bijvoorbeeld de eis van multidisciplinaire rapportage gesteld voor kaders van preventieve detentie, om de kwaliteit (betrouwbaarheid) van het advies te waarborgen. In paragraaf 3.2 is gebleken dat

het voor sommige van deze kaders toch relevant kan zijn wat de – veelal interne – oorsprong is van het gevaar, gelijkend op psychische (functie)stoornissen, en wat in verband daarmee de mogelijkheden zijn om het gevaar terug te dringen, zodat dat ook relevant is bij de analyse en het beoogde management van het risico. In de Duitstalige landen bijvoorbeeld wordt traditioneel de risico-inschatting niet heel gestructureerd aangepakt. Opvallend is dat waar hoge eisen worden gesteld aan de toelating van forensische expertise, zoals in de VS, juist structurering ook problemen kan geven, nu risicotaxatie-instrumenten gebaseerd op recidive-onderzoek vaak transparanter zijn over mogelijkheden en beperkingen dan het klinisch oordeel.[167]

Ten aanzien van beslissingen in de tenuitvoerlegging van dergelijke kaders geldt vaak dat de inrichting waar men in verblijft een rol speelt bij risico-inschattingen. Er is dan vaak ook meer gedragsinformatie vanuit de tenuitvoerlegging beschikbaar, zodat ook gemakkelijker dan voor de berechting gestructureerde risicotaxatie-instrumenten kunnen worden gebruikt. In Duitsland wordt bij bepaalde beslissingen ten aanzien van *Sicherungsverwahrung*, bijvoorbeeld ten aanzien van vrijheden (verlof) vereist dat de risicotaxatie 'bijzonder grondig' wordt gedaan, hetgeen in de literatuur als vaag en twijfelachtig wordt beschouwd ten aanzien van de praktische uitvoering en juridische interpretatie ervan.[168]

## Risicotaxatie ten behoeve van plaatsing van hoogrisico-gedetineerden en afschaling

Uit paragraaf 3.3 en 3.4 is gebleken dat er in sommige landen specifieke regimes zijn voor de onderzoeksdoelgroep in het gevangeniswezen en dat in andere landen er wel differentiatie is in beveiligingsniveaus in het gevangeniswezen, maar dat de onderzoeksdoelgroep bij beslissingen over op- of afschaling van niveau niet anders wordt benaderd dan reguliere gedetineerden. In alle landen, en dus voor beide situaties, gaven betrokken professionals aan dat het bestaande instrumentarium voor risicotaxatie niet toereikend is voor de onderzoeksdoelgroep.

Juist ten aanzien van de specifieke regimes voor de doelgroep was men niet transparant over de manier waarop risicotaxatie precies werd gedaan. In Italië wordt daarover geadviseerd door wat ze in de gevangenis *educators* noemen. Van een van hen kregen we, in reactie op onze vraag over risicotaxatie voor afschaling, een cultuur-typisch verhaal dat terugging tot de Romeinse tijd en het gegeven dat daarna de Spaanse Inquisitie naar Sicilië werd gestuurd omdat ze te veel handel dreven met Noord-Afrika en dat daardoor de Omerta al in de 15e eeuw ontstaan is, en dat men sindsdien de overheid niet meer te vertrouwen vindt, enkel nog de familie. Het was een manier om uit te leggen dat vanwege de niet te doorbreken familiebanden men over het algemeen niet gelooft in afschaling en dus ook weinig doet om risico te taxeren. In Zweden gaven psychologen, die de taxaties in een hoogbeveiligde gevangenis deden, aan dat er wel interne lijstjes/handreikingen zijn over hoe het risico in te schatten voor plaatsing op of juist afschaling van het hoogste beveiligingsniveau. Hoewel men die aanvankelijk wel met ons wilde delen, werd dat na overleg met hogere geledingen ingetrokken.

In Canada wordt, zoals uitgelegd in paragraaf 3.3, de traditionele georganiseerde misdaad gezien als een van vele mogelijke *Security Threat Groups* (STG). Uit openbare documenten van het CSC wordt aangegeven dat: "*STG affiliation is identified and confirmed through a standardized assessment process conducted by security intelligence staff. Assessments are conducted any time there are changes in an offender's STG status or after a new federal admission*".[169] Ook het CSC wilde ons geen inzage geven in hoe dit gestandaardiseerde taxatie-proces er meer specifiek uitzag. Op basis van hoe het Canadese gevangeniswezen zich over het algemeen onderscheidt ten aanzien van onderzoek en taxatie is wel aannemelijk dat het bewuste proces meer gestandaardiseerd is dan in andere landen. Dat de taxatie gedaan wordt door *Security Intelligence Staff* is vergelijkbaar met hoe beslissingen rond de onderzoeksdoelgroep in het gevangeniswezen in veel andere landen genomen worden, al dan niet in combinatie met andere disciplines, zoals gedragskundigen, die dan omwille van de vertrouwelijkheid geen inzicht krijgen in de informatie waarop wordt besloten. In Canada wordt ten aanzien van de frequentie van taxatie wel meer dan in andere landen, zo bleek ook uit paragraaf 3.4, gemonitord of, en bevorderd dat, gedetineerden met een STG-status (meer) afstand nemen van hun groep (*disaffiliation*). Wel is aangegeven dat het gebruik van een specifiek in Canada ontwikkeld instrument voor een gestructureerd professioneel oordeel over *group based violence*, waarover hieronder meer, geen onderdeel uitmaakt van het genoemde gestandaardiseerde proces.

## Het enige risicotaxatie-instrument dat deze doelgroep expliciet includeert

Wie op de internationale literatuur de zoektermen risicotaxatie en georganiseerde misdaad loslaat, krijgt eigenlijk – met name vanuit de VS – alleen artikelen over het risico

167 King e.a., *a.w.* 2022.
168 Vgl. Kaspar & Stübner, *a.w.* 2022.
169 https://www.canada.ca/en/correctional-service/corporate/library/research/research-brief/23-03.html.

dat in een bepaalde omgeving of buurt sprake is van georganiseerde misdaad en dat daar (politie)beleid op moet worden ingezet.[170] Het enige gestructureerde risicotaxatie-instrument dat ook beoogt de onderzoeksdoelgroep te includeren, dat we in deze landen zijn tegengekomen, is genaamd de *Multi-Level Guidelines* (MLG).[171] Dat dit het enige instrument ten behoeve van de doelgroep is ter wereld wordt ook door de makers ervan – die dit regelmatig controleren – bevestigd.

Het is niet verwonderlijk dat dit instrument uit Canada komt, een land dat van oudsher investeert in de ontwikkeling van en het onderzoek naar gestructureerde risicotaxatie, noch dat het komt uit de gerenommeerde onderzoeksgroep van Stephen Hart. Dat het instrument niet naar voren komt bij de genoemde zoekopdracht heeft ook te maken met het feit dat het gericht is op *Group Based Violence* (GBV). Het richt zich dus niet op alle relevante strafbare feiten die door de onderzoeksdoelgroep worden gepleegd, maar alleen op geweldsdelicten. In de definitie gaat het om geweld door een individu, wiens beslissingen en gedragingen worden beïnvloed door een groep waartoe ze behoren, zich mee associëren of identificeren. Gezien deze definitie is het onterecht dat het instrument soms wordt afgedaan als een inschatting van geweld gepleegd door een groep.[172] Als specifieke contexten voor het geweld worden genoemd georganiseerde misdaad, gangs, terrorisme, hooligans, eer-gerelateerd geweld, nieuwe religieuze bewegingen en soevereinen. Voor enkele van deze contexten, met name terrorisme, zijn er al verschillende andere instrumenten voorhanden (zie paragraaf 2.5).

Het instrument is ontwikkeld in reactie op een in de literatuur geformuleerde behoefte aan specifieke instrumenten van gestructureerd professioneel oordeel voor extremistisch geweld. In bestaande instrumenten voor de inschatting van geweld werden specifieke risicofactoren gemist, zowel op het individuele niveau ('wij tegen zij'-mentaliteit, ideologie) als op het niveau van de groep. Hoewel het instrument van de MLG grotendeels is gebaseerd op kennis over extremistisch geweld/terrorisme, gaan de makers er vanuit dat de risicofactoren daarvoor ook relevant zijn voor andere vormen van GBV op basis van overeenkomstige groepsdynamiek.

> *"Essentially, this means that we can take what we know about specific types of violent groups and broadly apply these findings in understanding and assessing how larger group dynamics impact an individual member's risk for violence across various forms of GBV. This is because these factors reflect common principles of group-level processes, derived from social psychology, about how groups influence individuals (i.e., group theory, group dynamics, and group interaction). The characteristics, development, and operations of groups are broadly similar, which allows the translation of what we know about extremist violence to inform our understanding and management of risk for other groups as well, and vice versa."*[173]

Juist in het taxeren en managen van dit type geweld wordt dus louter het identificeren van individuele risicofactoren als onvoldoende beschouwd, aangezien groepsprocessen van invloed zijn op de individuele geweldpleger. Het instrument bestaat uit 16 factoren verspreid over 4 domeinen: *Individual*, *Individual-Group*, *Group*, en *Group-Societal* (zie Tabel 3.3). Die domeinen zijn zo gekozen dat naast het individuele en groepsdomein ook aandacht wordt besteed aan hoe deze domeinen met elkaar verbonden zijn. Het *Individual* domein beslaat risicofactoren die relatief onafhankelijk zijn van iemands groepslidmaatschap. De empirische onderbouwing van dit domein komt grotendeels vanuit de forensische psychologie en criminologie. Het *Individual-Group* domein richt zich op risicofactoren die samenhangen met de relatie van een individu tot zijn of haar groep en omvat de identiteit, attitudes en rol van een individu ten opzichte van de groep. De groep hoeft echter geen nabije groep in de traditionele zin te zijn, in de zin dat leden frequent persoonlijk contact hebben en samenwerken om doelen te bereiken. In de context van GBV kan de groep diffuser zijn, geografisch verspreid, niet fysiek bijeenkomend en niet betrokken bij sterk gecoördineerde, georganiseerde actie, maar aanhangers kunnen desondanks verbonden zijn met en beïnvloed worden

170 Zie bijvoorbeeld J.S. Albanese, 'The prediction and control of organized crime: A risk assessment instrument for targeting law enforcement efforts', *Trends in Organized Crime* (6) 2001, p. 4-29 en J.S. Albanese, 'Risk Assessment in Organized Crime: Developing a Market and Product-Based Model to Determine Threat Levels', *Journal of Contemporary Criminal Justice* (24) 2008, p. 263-273.

171 A.N. Cook, S.D. Hart & P.R. Kropp, *Multi- Level Guidelines for the assessment and management of group-based violence,* Burnaby: Mental Health, Law, and Policy Institute 2013; A.N. Cook, *Risk Assessment and Management of Group-Based Violence* (diss. Simon Fraser University), 2014; A.N. Cook, S.D. Hart & P.R. Kropp, *Multi- Level Guidelines for the assessment and management of group-based violence*, Burnaby: Mental Health, Law, and Policy Institute 2015.

172 Zie bijvoorbeeld Van der Heide e.a., *a.w.* 2020.

173 A.N. Cook & L.M. Vargen, 'The Empirical Grounding of a Framework for the Risk Assessment of Violent Extremism and Other Forms of Group-Based Violence', *Journal of Threat Assessment and Management* 2022, DOI: 10.1037/tam0000189.

door die diffuse gemeenschap. De empirische basis van dit domein is afkomstig uit onderzoek op het gebied van de forensische psychologie, criminologie, sociale psychologie en sociologie. Het domein *Group* ziet op risicofactoren die verband houden met de aard van de groep, zoals het groepsproces en de structuur, en is empirisch gebaseerd aan onderzoek in de sociale psychologie, sociologie en politicologie. Het *Group-Society* domein richt zich op risicofactoren die verband houden met de interactie van de groep met de bredere maatschappelijke context waarin deze zich bevindt. Dit domein omvat de maatschappelijke en intergroepsinvloeden op groepen en individuele leden van die groepen die zich schuldig maken aan geweld. Als voorbeelden van maatschappelijke invloed worden bijvoorbeeld genoemd vredesakkoorden (in beschermende zin) en het politiek dwarsbomen van overtuigingen (in risicoverhogende zin). De empirische basis van dit onderzoeksgebied is grotendeels afkomstig uit onderzoek in de sociologie en de politieke wetenschappen. In de volgende paragraaf wordt de kwaliteit van het instrument besproken.

### 3.5.2 Kwaliteit van het instrumentarium

Als ten aanzien van de berechting/sanctionering van leden van de onderzoeksdoelgroep al risicotaxaties gedaan worden, dan zijn die vaak ingebed in een breder gedragskundig advies. Daarin zou door individuele gedragskundigen de MLG reeds kunnen worden betrokken. Voor het overige, en dat geldt temeer voor de beslissingen ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep in beslissingen binnen het gevangeniswezen – over plaatsing op of juist afschaling van hoge beveiligingsniveaus – valt weinig specifieks te zeggen over de kwaliteit van die inschattingen. In bredere zin is wel bekend dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van gedragskundige adviezen behoorlijk beperkt is,[174] hetgeen mede door gebrek aan structurering in de hand wordt gewerkt. Ten aanzien van de kwaliteit van inschattingen op basis van 'inlichtingen' is verder geen onderzoek gedaan, maar ook daar geldt dat die meer of minder gestandaardiseerd zijn en gezien het geringe recidiveonderzoek ten aanzien van de doelgroep waarschijnlijk meer praktisch dan wetenschappelijk onderbouwd.

Er kan meer gezegd worden over de kwaliteit van het specifieke instrument MLG. Zo is er nog geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid en predictieve validiteit van de MLG – al zou dat in de toekomst wel moeten kunnen –, zodat moet worden teruggevallen op vormen van inhoudsvaliditeit. De makers van het instrument realiseren zich dat het instrument idealiter zou moeten rusten op een robuuste empirische onderzoeksbasis, maar die literatuur is nog niet zo ontwikkeld als voor algemeen, seksueel of huiselijk geweld of stalking. Er zijn echter twee redenen waarom het instrument, vergelijkbaar met de VERA-2R (zie paragraaf 2.5), is ontwikkeld ondanks een beperkte empirische basis. Ten eerste is er een klinische en praktische behoefte om de kennis die er wel is te gebruiken om de praktijk te onderbouwen. Het alternatief zou namelijk ongestructureerde klinische beoordeling zijn, waarbij een beoordelaar vertrouwt op zijn of haar intuïtie, ervaring en discretie om risicofactoren te identificeren en risico's in te schatten. Deze methode is volgens de makers bekritiseerd vanwege het gebrek aan betrouwbaarheid en validiteit en is mogelijk vatbaar voor vooroordelen en kan leiden tot ogenschijnlijk willekeurige risicobeoordelingen. De tweede reden waarom het instrument, ondanks beperkt empirisch onderzoek, toch is ontwikkeld, is dat het een basis kan

174 Vgl. Van der Wolf & De Vries Robbé, *a.w.* 2022.

*Tabel 3.3 De domeinen en factoren van de MLG*

| Individual | Individual-group |
|---|---|
| I1. Conduct problems | IG1. Individual has strong group-based identity |
| I2. Attitude problems | IG2. Individual has violent role or status in group |
| I3. Social adjustment problems | IG3. Individual has strong commitment to group |
| I4. Mental health problems | IG4. Individual has negative attitudes toward people outside the group |
| **Group** | **Group-societal** |
| G1. Group has a history of violence | GS1. Group is large in size/scope |
| G2. Group has violent norms or goals | GS2. Group is socially isolated/isolative |
| G3. Group has strong cohesion | GS3. Group is operating in an unstable environment/context |
| G4. Group has strong leadership/power structure | GS4. Group is threatened by or in conflict with other groups |

vormen voor verder onderzoek. De resultaten hiervan kunnen bijdragen aan een groeiende kennisbasis en professionele praktijk, waardoor een *feedbackloop* ontstaat voor het verbeteren van ons begrip, onze beoordeling en ons beheer van deze vorm van geweld.[175]

Desondanks is ten behoeve van de inhoudsvaliditeit een ook in verhouding tot andere instrumenten vrij stevige methodiek gehanteerd van een uitgebreid, reproduceerbaar herhaald proces van systematische reviews (2013, 2015, 2022). Uit de laatste systematische review, als update van de reviews waarop de factoren zijn gebaseerd, bleek wel dat ook recent empirisch onderzoek de inhoud en structuur van de MLG bevestigt. Ook bevestigt het onderzoek de toegevoegde waarde ten opzichte van instrumenten voor inschatting van individueel geweld.[176] Echter, er zijn vooral weinig studies ten aanzien van de domeinen van *Individual-Group* en *Group*. Dit hangt vooral samen met methodologische beperkingen, waaronder het zicht krijgen op dynamieken in dergelijke groepen. Het is ingewikkeld om toegang te krijgen tot deze groepen (als onderzoeker) in de echte wereld, maar ook als men in de gevangenis zit zijn de beperkingen zo groot dat er eigenlijk geen toegang is. Ook is het een probleem dat de informatie – bijvoorbeeld over gedrag binnen en zaken buiten – gefragmenteerd is en berust bij verschillende instanties, terwijl in samenhang daarmee inspanningen ter voorkoming van GBV vaak niet op het individu gericht zijn. Het is kortweg lastig om voor deze specifieke doelgroep voldoende observationele data te vergaren om (frequentistisch) statistisch onderzoek mee te kunnen verrichten naar (onderlinge) geaggregeerde verbanden – laat staan causale relaties – tussen kenmerken op verschillende niveaus. Over de methodologische beperkingen zei een van de MLG-makers het volgende:

> *"How do we disrupt the network versus what do we do with this individual in front of us in terms of their detention and rehabilitation plan? So, a lot of the research and a lot of the professionals dealing with GBV are just from a different world as well. And even the statistical analysis you're using, it's just so much more complicated because there's all these levels to consider and all these moving parts that just aren't there with this other kind of violence." – MLG-maker*

Daarnaast is voor onze onderzoeksdoelgroep relevant dat het meer recente recidive-onderzoek nauwelijks de georganiseerde misdaad betreft, maar vooral vaak extremistische groeperingen. Ook als de onderzoeksdoelgroep stelselmatiger gemonitord gaat worden na vrijlating speelt nog de beperking van een hoog *dark number* voor recidive binnen deze context, waardoor issues van selectiviteit en representativiteit patronen in de data kunnen troebleren (nog los van het probleem van de actuariële fout zoals beschreven in 2.5). Ook is het voor een individuele taxateur ingewikkeld om de juiste inlichtingen-informatie te hebben ten aanzien van *Group*-factoren, aangezien de persoon zelf daar als bron niet voldoende voor is.[177]

### 3.5.3 Juridische (en ethische) grenzen

Met name in de landen van inquisitoire rechtsstelsels hoorden we veel van de juridische en ethische grenzen terug, die ook ten aanzien van risicotaxatie in de Nederlandse probleemanalyse in paragraaf 2.5 al zijn besproken. Zeker ten aanzien van de invoering van het kader voor preventieve detentie in Zweden is er in het wetgevingsproces door veel adviserende instanties op gewezen dat risicotaxatie maar een beperkte basis biedt voor dergelijk ingrijpende beslissingen.[178] En dan doelde men nog niet eens op de specifieke onderzoeksdoelgroep, waarvoor het instrumentarium nog veel beperkter is.

Als het gaat om mogelijke juridische grenzen aan risicotaxatie dan kan men enerzijds denken aan het verplicht stellen van het gebruik van een gestructureerd instrumentarium, en anderzijds juist het bediscussiëren van de beperkingen van dit instrumentarium. Zoals al eerder benoemd speelt in adversaire rechtsstelsels de kwestie van toelaatbaarheid of *admissibility* van (deskundig) bewijs. Dit komt door een ander onderscheidend procedureel kenmerk, te weten het beginsel van onmiddellijkheid, dat vereist dat al het bewijsmateriaal in de rechtbank in zijn meest oorspronkelijke vorm wordt gepresenteerd, bijvoorbeeld voor een jury. Vanwege de transparantie ten aanzien van beperkingen is, zoals eerder al is opgemerkt, gestructureerd instrumentarium mogelijk vatbaarder voor *inadmissibility* dan het klinisch oordeel. Echter, onderzoek naar de toelaatbaarheid van expertise op basis van de HCR-20 in jurisprudentie van verschillende jurisdicties, toonde dat slechts in 4% van alle zaken de toelaatbaarheid werd

175 Cook & Vargen, *a.w.* 2022.
176 Cook & Vargen, *a.w.* 2022.
177 Vgl. A.N. Cook, '*Risk Assessment Applications for Gangs and Organized Crime*', webinar in de International Forensic Psychiatry Lecture Series van 30 januari 2025.
178 Zie onder meer de reacties van de Zweedse 'Raad van State' en van de Universiteit van Lund.

betwijfeld, maar dat dat nooit de toelaatbaarheid ervan in de weg stond.[179] Nu de betrouwbaarheid en predictieve validiteit van de HCR-20V3 behoorlijk zijn[180] en, bijvoorbeeld ook in Canada,[181] er wel eisen worden gesteld aan de validiteit en betrouwbaarheid van de methode is niet gezegd dat dit voor risicotaxaties ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep ook zo zou uitpakken.

### 3.5.4 Overige voor- en nadelen; uitvoering: problemen en oplossingsrichtingen

Er zijn ten opzichte van alle hiervoor besproken voor- en nadelen en alle mogelijke methodologische en praktische beperkingen, eigenlijk nauwelijks nog punten toe te voegen. De makers van de MLG vatten de problemen omtrent risicotaxatie bij onze onderzoeksdoelgroep goed samen als ze stellen dat enerzijds de besluitvorming rond de doelgroep meer gestructureerd kan, maar dat er anderzijds ook nog heel wat beperkingen kleven aan hun eigen instrument. Vanuit alle andere onderzochte landen hebben ons tegelijkertijd geen geluiden bereikt dat men zelf bezig is om de ervaren ontoereikendheid op te lossen.

## 3.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van het onderzoek naar de tweede hoofdvraag gepresenteerd. Daartoe is de blik verschoven naar het buitenland en is onderzocht in hoeverre er in de geselecteerde (Westerse) landen speciale juridische kaders (beveiligingsmaatregelen, waaronder preventieve detentie), penitentiaire regimes, of interventiemogelijkheden in detentie of toezichtmogelijkheden na detentie (inclusief vrijheidsbeperkende maatregelen) worden toegepast om ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden nieuwe risico's voor de samenleving na detentie te voorkomen. Bovendien is daarbij bezien op basis van welke informatie, criteria en risicotaxatie de per land gevonden mogelijkheden worden ingezet. Hieronder worden de uitkomsten in dezelfde opbouw als in hoofdstuk 2 en ook net als in paragraaf 2.6 op puntsgewijze manier, samengevat. Daaraan voorafgaand volgt nu eerst een korte samenvatting van waar het hoofdstuk mee is begonnen: een schets van de context van de onderzochte landen ten aanzien van het specifieke fenomeen van georganiseerde misdaad alsook van het rechts- en sanctiestel van die landen.

Gebleken is dat niet elk onderzocht land te maken heeft met vergelijkbare problemen als die in ons land bestaan ten aanzien van het fenomeen van georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit met en door hoogrisico-gedetineerden. Hiertoe is cijfermatig gekeken naar onder meer de *Global Crime Index*. Ter verdieping op die cijfers hebben we in de interviews aan deskundigen (of betrokkenen in de landen waar we ook geweest zijn) steeds gevraagd naar de specifieke problemen met dit fenomeen die in een land worden ervaren in de samenleving, de justitiële keten en het gevangeniswezen in het bijzonder. Ook uit die uitvraag volgt dat de problemen in de andere landen anders zijn dan in ons land. Dat varieert van het in het geheel niet bestaan van deze problematiek – bijvoorbeeld Noorwegen, Oostenrijk en Zwitserland – tot weliswaar een ervaren problematiek maar dan afkomstig van andere dadercategorieën dan 'onze' hoogrisico-gedetineerden, zoals de motorbendes. Weer anders is de situatie van weliswaar ervaren verwante problematiek, maar zonder dat het de samenleving zo lijkt te raken als in Nederland. De meest overeenkomstige context, hoewel toch ook verschillende fenomenen, blijkt zich voor te doen in de VS, Italië en Zweden, waarbij het voor dit laatste land een veel recentere ontwikkeling betreft dan in de andere twee landen.

Ten aanzien van de geschetste context van het rechts- en sanctiestelsel van andere landen, is gebleken dat de onderzochte landen grofweg kunnen worden verdeeld als

179 V. de Vogel, T. de Beuf, S. Shepherd & R.D. Schneider, 'Violence Risk Assessment with the HCR-20V3 in Legal Contexts: A Critical Reflection', *Journal of Personality Assessment* (104) 2022, afl. 2, p. 252-264.

180 K.S. Douglas & C.S. Shaffer, 'The science of and practice with the HCR-20 V3 (Historical-Clinical-Risk Management – 20, Version 3)', in: K. S. Douglas & R. K. Otto (red.), *Handbook of violence risk assessment,* Oxfordshire: Routledge 2021, p. 253–293.

181 In de zaak: *White Burgess Langille Inman v Abbott and Haliburton* Co 2015 SCC 23.

behorend tot de Anglo-Amerikaanse (Engeland & Wales, Canada, VS) of de Romano-Germaanse rechtsfamilie (overige landen); ook wel aangeduid als *civil law* versus *common law* tradities. Hier vloeien enkele voor dit onderzoek relevante verschillen tussen landen uit voort. Onder meer het verschil dat de drie landen van de Anglo-Amerikaanse traditie geen onderscheid kennen tussen straf en maatregel, maar – met name de *life sentences* – wel kaders van onbepaalde duur kennen. Een ander evident onderscheid ziet op de staatsvorm, te weten tussen unitaire staten enerzijds en federaties anderzijds, waarin de soevereiniteit is verdeeld tussen een centrale federale macht en de aangesloten deelstaten. Een laatste gebleken verschil is het gegeven dat alle landen gebonden zijn aan de verdragsverplichtingen van het EVRM en het toezicht door het EHRM, met uitzondering van de VS en Canada, die niet aan eenzelfde mensenrechtelijk kader hebben te voldoen.

Met deze bondig samengevatte schets van de landenspecifieke context van de georganiseerde misdaad en het rechts- en sanctiestelsel, volgen hieronder de bevindingen van het onderzoek naar achtereenvolgens de in de landen bestaande juridische kaders binnen het sanctiestelsel, de preventieve penitentiaire regimes, de interventiemogelijkheden tijdens en na afloop van detentie, alsook het bestaand risicotaxatie-instrumentarium.

## De huidige juridische kaders binnen het sanctiestelsel (voor preventieve detentie)

- Uit de rechtsvergelijkende verkenning die voorafgaand aan het daadwerkelijke landenonderzoek heeft plaatsgevonden, komt naar voren dat er in de VS en Italië geen kaders voor preventieve detentie bestaan. Preventieve detentie is zo bezien een juridisch kader van vrijheidsbeneming van onbepaalde duur, al dan niet na tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf, gericht op de veiligheid van de samenleving binnen het strafrechtelijk sanctierecht. In de VS bestaan wel vergelijkbare kaders met een civielrechtelijk karakter voor zedendelinquenten op basis van een psychische stoornis. De VS en Italië zijn daarom voor dit deel buiten beschouwing gelaten.
- In historisch perspectief is te analyseren dat kaders voor preventieve detentie (waarvoor geen stoornis is vereist) over meer dan een eeuw heen steeds voor andere doelgroepen zijn beoogd, grofweg begin twintigste eeuw voor gewoontemisdadigers (en – al dan niet apart – veroordeelden met een psychische stoornis), eind twintigste eeuw voor recidiverende gewelds- en zedendelinquenten, begin eenentwintigste eeuw ook voor plegers van terroristische misdrijven, terwijl nu de vraag opdoemt of de groep van de georganiseerde misdaad wellicht de volgende is. Maar die blijkt toch op fundamentele punten wel te verschillen van die eerdere groepen.
- In Engeland & Wales is tussen 2005 en 2012, als kader voor preventieve detentie, de *Imprisonment for Public Protection* in werking geweest. Het werd gezien als een vorm van *life sentence* (een straf dus), maar dan voor relatief lichtere delicten (met name zedenfeiten). Het is afgeschaft omwille van de proportionaliteit en omdat in de zaak James, Wells & Lee het EHRM het kader heeft bepaald dat na ommekomst van het vergeldende deel (*tariff*) van de straf, de vrijheidsbeneming arbitrair wordt op het moment dat er in de gevangenis geen mogelijkheden worden verschaft voor rehabilitatie die het risico, waarop de voortgezette vrijheidsbeneming gebaseerd is, te adresseren.
- In Canada is het kader voor preventieve detentie de *Dangerous Offender designation*. Het is een straf van onbepaalde duur (met een minimale termijn van zeven jaar) die daarna elke twee jaar kan worden verlengd door een *Parole Board*. Het kader wordt weinig opgelegd vanwege een hoog gevaarscriterium (dat al eerdere recidive van een '*serious personal injury offence*' vereist). Hoewel er officieel geen stoornis vereist is, speelt dit wel een rol in de vereiste rapportage, evenals het feit dat het toestandsbeeld responsief moet zijn voor behandeling. Het kader wordt in de gevangenis ten uitvoer gelegd, waar wel een redelijk goed regulier behandelaanbod is en wordt gewerkt met een individueel behandelplan. De doelgroep is zowel in theorie als praktijk gewelds- en zedendelinquenten. De onderzoeksdoelgroep komt er niet of nauwelijks in voor. De doelgroep lijkt in de praktijk op die van de tbs, zonder de ontoerekeningsvatbaren die in Canada naar het (f*orensic*) *mental health system* gaan.
- In Duitsland is het kader voor preventieve detentie de *Sicherungsverwahrung*: een maatregel die ten uitvoer wordt gelegd na afloop van de straf en minimaal elk jaar door de rechter wordt getoetst. Het bestaat naast een maatregel voor verminderd toerekeningsvatbaren die ook in combinatie met straf kan worden opgelegd, maar waarvan de tenuitvoerlegging aan de straf voorafgaat. Daarvoor is het stoorniscriterium echter hoger dan voor de Nederlandse tbs. De doelgroep is met name gewelds- en zedendelinquenten en beperkt vanwege een hoog gevaars- (lees: recidive)criterium. Hoewel er geen stoornis is vereist is wel vereist dat er een (individuele, innerlijke) neiging bestaat tot het plegen van ernstige delicten. Het gevaar kan dus niet voortkomen uit het lidmaatschap van een groep. Het wordt ten uitvoer

gelegd in een gevangenisomgeving, waar conform normering door het EHRM en omwille van het 'afstandsgebod' (dat vereist dat het verschilt van gevangenisstraf) er meer werk moet worden gemaakt van inspanningen om het risico terug te dringen.

- In Zwitserland is het kader voor preventieve detentie de *Verwahrung*, vergelijkbaar van karakter, combinatiemogelijkheid, duur en verlengingsmogelijkheid met het Duitse kader. Het is subsidiair aan de maatregel voor daders met een psychische stoornis of kan na afloop daarvan (bij onbehandelbaarheid) volgen. Omdat het gevaar moet voortkomen uit individuele kenmerken (waaronder stoornis), is de doelgroep in de praktijk specifiek beperkt tot gewelds- en zedendelinquenten 'op de grens van psychische stoornis' (dus een parafilie en/of persoonlijkheidsstoornis). Het wordt ten uitvoer gelegd in de gevangenis, waar maar weinig specifieke interventies zijn voor terugdringing van het recidiverisico.
- In Oostenrijk is het kader voor preventieve detentie *Unterbringung von gefährlichen Rückfallstätern und gefährlichen terroristischen Straftätern in einer Anstalt für gefährliche Rückfallstäter,* vergelijkbaar met het Zwitserse kader, met betrekking tot karakter, combinatiemogelijkheid, subsidiariteitsvereiste – ook de (levenslange) gevangenisstraf moet niet in staat zijn om het risico terug te dringen – en verlengingsmogelijkheid. Anders is, dat sowieso na tien jaar VI volgt, zij het met een oneindig verlengbare proeftijd. Hoewel de doelgroep van terroristen er in 2023 aan toegevoegd is, wordt de maatregel in de praktijk al jaren niet meer opgelegd. De tenuitvoerlegging is qua plaats en interventiemogelijkheden weinig onderscheidend ten opzichte van reguliere detentie.
- In Noorwegen is het kader voor preventieve detentie *forvaring*. Relevante context hierbij is dat Noorwegen geen levenslange gevangenisstraf kent, dus dat dit kader enigszins als zodanig functioneert. Het wordt ook gezien als straf en komt daarvoor in de plaats, waarbij de rechter een minimumduur en maximumduur tot een eerste '*review*'-mogelijkheid aangeeft. De doelgroep is gewelds- en zedendelinquenten, die ondanks afwezigheid van een stoorniscriterium doorgaans een stoornis hebben. Als er al iemand van de onderzoeksdoelgroep in terechtkomt, dan heeft die inderdaad doorgaans een (persoonlijkheids)stoornis. In die zin lijkt het op de tbs, ook hier weer zonder de ontoerekeningsvatbaren. Gevangenisstraf moet als ontoereikend voor terugdringing van het risico worden gezien. De tenuitvoerlegging is in aparte voorzieningen in het gevangeniswezen op basis van een individueel behandelplan en daarop gebaseerde interventies.
- In Denemarken is het kader voor preventieve detentie eveneens *forvaring* geheten. Het heeft weliswaar het karakter van een maatregel, maar wordt niet in combinatie met, maar in plaats van een gevangenisstraf opgelegd. Het heeft een minimumduur van twee jaar (en geen maximum), waarna vrijlating elke zes maanden door gedetineerde kan worden aangevraagd. Ook hier geldt dat de gevangenisstraf het risico niet voldoende moet kunnen terugdringen. De doelgroep is zware gewelds- en zedendelinquenten. Ook hiervoor geldt dat het lijkt op de tbs, zonder de ontoerekeningsvatbaren. De tenuitvoerlegging vindt plaats in speciale voorzieningen (waarin ook levenslanggestraften en psychisch gestoorden worden geplaatst) en interventies vinden plaats op basis van individueel behandelplan.
- In Zweden is zeer recent als kader voor preventieve detentie *säkerhatsförvaring* in werking getreden, naar Noors model. De rechter legt een minimumduur (max. 18 jaar) en maximumduur tot de mogelijkheid van *review* op, maar het kader kan oneindig verlengd worden, hetgeen ook kan met de proeftijd van VI. Elk jaar kan een *review* worden aangevraagd. Gevangenisstraf (die ook levenslang kan zijn) moet de maatschappij niet kunnen beschermen. Mensen met een ernstige psychische stoornis tijdens berechting kunnen naar de (forensische psychiatrie). In het wetsvoorstel worden individuele zeden- en (zware) geweldsdelinquenten genoemd als doelgroep voor het kader, alsook daders vanuit de georganiseerde criminaliteit. In de praktijk wordt echter getwijfeld of het ook voor die laatste groep gebruikt gaat worden, omdat er nog geen idee is over hoe het risico bij die groep in te schatten en er überhaupt nog geen idee is over de tenuitvoerlegging in de gevangenis.
- In de onderzochte landen wordt – wellicht op Zweden na – het bestaande sanctiestelsel over het algemeen als toereikend beschouwd voor de doelgroep van dit onderzoek. Hoofdzakelijk omdat het kader van gevangenisstraf als passend wordt gezien voor deze groep. Daarbinnen wordt dan ter voorkoming van VCHD eventueel ingezet op (levens)lange straffen, op beperkende regimes, of vrijheidsbeperkende toezichtkaders na afloop van de straf. De preventieve remedie wordt dan vooral ook gezocht buiten het strafrechtelijk sanctierecht, bijvoorbeeld in bestuursrecht en strafvordering ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten, ook via opsporing van (voorbereidend) crimineel handelen.
- In Zweden is er nu wel een preventieve 'straf' ingevoerd voor onder andere deze doelgroep. Maar Zweden heeft, anders dan wij, op dit moment überhaupt geen preventief kader voor (niet-ontoerekeningsvatbare) plegers van (individuele) gewelds- en zedenmisdrijven.

Deskundigen daar geven aan dat de ontoereikendheid van het sanctiestelsel vooral wordt ervaren ten opzichte van gewelds- en zedendelinquenten en dat de doelgroep van dit onderzoek er enigszins op politieke gronden bijgetrokken is. Daarnaast zijn er recent of tegelijkertijd ook allerlei wijzigingen geweest ten aanzien van de gevangenisstraf voor deze doelgroep (verhogen strafmaat, uitstellen VI, etcetera). Juist nu het preventieve kader subsidiair is aan het – aantrekkelijker geworden – kader van de (levenslange) gevangenisstraf, moet dus nog worden afgewacht in hoeverre dit preventieve kader in Zweden daadwerkelijk gebruikt zal worden. En in hoeverre een dergelijke toepassing op deze doelgroep tot (praktische en juridische) problemen leidt, die op basis van de snelheid van invoering en de verkende juridische grenzen niet ondenkbeeldig zijn.

- Een eerste harde mensenrechtelijke grens voor preventieve detentie is dat het arbitrair wordt op het moment dat er geen mogelijkheden worden verschaft voor rehabilitatie die het risico, waarop de voortgezette vrijheidsbeneming gebaseerd is, adresseren. Dit vraagt om: specifiek getraind personeel, individuele behandelplannen, toenemende mogelijkheden voor VI voor personen die zich aan die plannen houden en het continu *up to date* houden van het rehabilitatieregime. Als het EBI- of AIT-regime de plek zou zijn van tenuitvoerlegging van een dergelijk kader voor de doelgroep, lijkt dat hieraan niet te voldoen, waarbij ook het verschil ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf (ofwel het 'afstandsgebod') problematisch is.
- Een tweede harde mensenrechtelijke grens voor preventieve detentie is dat het kader niet slechts kan aanvangen aan het eind van de gevangenisstraf, zonder dat dit voorzienbaar is geweest – dus bij berechting is uitgesproken (als er niet tijdens detentie nog sprake is geweest van ernstige delicten of eerder gepleegde delicten aan het licht zijn gekomen). Dit heeft consequenties voor de bestaande gevallen van onze onderzoeksdoelgroep van gedetineerden die thans in ons land als problematisch worden ervaren. Voor die groep kan preventieve detentie dus eigenlijk geen oplossing zijn.
- Hoewel er geen stoornis is vereist voor de onderzochte kaders van preventieve detentie, is die er in de praktijk doorgaans wel. De vraag is dan dus wat deze kaders zouden toevoegen aan de tbs. Vaak zijn er ook wel criteria die in ieder geval een individuele, innerlijke oorsprong van het gevaar (waarschijnlijk vallend onder het Nederlandse ruime stoornisbegrip) vereisen, die leidt tot een gebrek aan controle over gedrag en recidiverisico. Dat gevaar kan dus niet slechts voortkomen uit lidmaatschap van een groep/criminele organisatie. De oorsprong van het gevaar moet bovendien veelal (in theorie) aan te spreken zijn door interventies/behandeling. En zonder (vastgestelde) stoornis wordt op een gegeven moment de band met de veroordeling te los om preventieve detentie op basis van artikel 5 EVRM (op basis van lid 1, sub a) langdurig te blijven rechtvaardigen.
- Dit hangt samen met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, die terug te vinden zijn in hoge gevaarscriteria (vaak geweldsrecidive, zodat *first offenders* daar niet onder vallen). Het beginsel van subsidiariteit is bijvoorbeeld zichtbaar in vereisten dat de benodigde preventie in casu niet bereikt kan worden via een (levenslange) gevangenisstraf of plaatsing in de psychiatrie. Met deze beginselen hangen samen dat er instrumentarium voorhanden is om dat risico zo wetenschappelijk mogelijk in te schatten en er interventies voorhanden zijn (en gebruikt worden) om dat risico terug te dringen.
- Op Noorwegen na zijn de genoemde kaders niet specifiek onderzocht op recidive. Op Canada na is recidive van de concrete onderzoeksgroep in geen van de landen onderzocht, waarschijnlijk mede vanwege methodologische beperkingen. Recidive voor georganiseerde criminaliteit na preventieve detentie is nooit onderzocht, omdat die preventieve detentiekaders niet voor de doelgroep gebruikt worden.
- In veel landen is sprake van capaciteitstekorten in de justitiële keten om (langere, want preventieve) detentie op legitieme wijze (inclusief risico-inschatting en -management via interventies in speciale voorzieningen) ten uitvoer te leggen.

## De penitentiaire regimes

- Uit de rechtsvergelijkende verkenning die voorafgaand aan het daadwerkelijke landenonderzoek heeft plaatsgevonden, komt naar voren dat er louter in de VS, Italië en Zweden specifieke, op preventie gerichte penitentiaire regimes bestaan voor en omwille van (in ieder geval mede) de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Ook in andere landen bestaan weliswaar meer tot meest beveiligde inrichtingsniveaus, maar dan zonder een duidelijk (beoogde) link met de onderzoeksdoelgroep en hun onderliggende problematiek van VCHD, of zonder dat daaraan een status van formeel detentieregime is toegekend. Om die reden zijn in paragraaf 3.3 de bevindingen gepresenteerd van het onderzoek naar achtereenvolgens de VS, Italië en Zweden.
- Het onderzoek naar de VS spitste zich in brede zin toe op het bestaan van de zogeheten *supermax pri-*

*sons*. Die zijn hoofdzakelijk op staatsniveau geregeld, met per staat ook verschillend *of* er een dergelijk preventief gevangenisregime bestaat, hoe het bouwkundig is ingericht, alsook welke regelgeving en rechtspositie hierop van toepassing is. Vanwege alle verschillen en het gebrek aan een eenduidig penitentiairrechtelijk concept, is omwille van de inzichtelijkheid van de verkenning van mogelijkheden voor de Nederlandse situatie nog weer nader toegespitst op de enige federale *supermax prison* die er (sinds 1994) bestaat: de ADX Florence, in Colorado.

- In dit zelfstandig gevangeniscomplex voor ongeveer 400 mannelijke gedetineerden, zijn er twee meest strikte regimes waarbinnen een gedetineerde voor langere tijd op preventieve gronden kan worden gedetineerd. Beide regimes komen neer op vrijwel volledige isolatie waarbij gedetineerden in beginsel 23 uur per dag individueel op cel verblijven en daar ook individueel eten en douchen, met geen tot zeer miniem contact met mede-gedetineerden en met maximale veiligheidsmaatregelen, controle en monitoring ter preventie van (veiligheids)risico's. Hoewel beide regimes zich dus overeenkomstig laten kenmerken door minimale menselijke interactie en maximale controle, beveiliging en isolatie, verschillen ze in de doelgroep waar het op gericht is. Waar het ene regime gericht is op het beheersen van interne dreiging en veiligheidsrisico's, is dat bij het andere juist extern gericht. Daarin worden hoofdzakelijk gedetineerden geplaatst die zijn onderworpen aan *special administrative measures* op last van de *Attorney General*, een overheidsfunctionaris vergelijkbaar met de Minister van Justitie. Onder hen vallen ook gedetineerden die raakvlakken vertonen met de onderzoeksdoelgroep, namelijk maffiabazen of andere kopstukken binnen de georganiseerde misdaad.
- Voor dit onderzoek is verder van belang de bevinding dat het plaatsingsbeleid ten aanzien van de ADX Florence zich in overwegende mate laat kenmerken door een nadruk op het individuele gedrag en risico van een gedetineerde en niet op basis van een groepsclassificatie of het gepleegde indexdelict. Plaatsing in de ADX *supermax prison* is dus niet beperkt tot het gedrag en de bijbehorende dreiging die van onze onderzoeksdoelgroep uitgaat, maar kan ook zien op extreem beheersgevaarlijk of gewelddadig gedrag dat een gedetineerde in andere gevangenissen heeft vertoond.
- In de VS wordt het detentieconcept van de *supermax prison* als noodzakelijk ervaren, getuige alleen al het onverminderde en wijdverspreide bestaan ervan. Over het algemeen wordt dit concept ook als effectief ervaren, in ieder geval van overheidswege, omdat het zou zorgen voor de verlichting van en het creëren van meer orde en veiligheid in andere, minder extreem beveiligde gevangenissen Dit lijkt evenwel te berusten op perceptie, want echt empirisch bewijs hiervoor ontbreekt. Nu hierdoor als legitimatie eigenlijk het voor de duur van dit detentieverblijf geldende incapacitatie-effect resteert, worden in de literatuur kosten-baten analyses uitgevoerd, vanwege de hoge kosten van een dergelijk gevangenisregime alsook de grote zorgen die er al vanaf het ontstaan van *supermax prisons* worden geuit vanuit mensenrechtelijk, humaan perspectief. In dat kader is van belang de bevinding dat er door rechters omtrent de plaatsing van gedetineerden in een op preventie en isolatie gericht (*supermax*) gevangenisregime, veel discretionaire ruimte wordt overgelaten aan de (gevangenis)autoriteiten. De enige vaste lijn van begrenzing is als er sprake is van schending van het recht op een eerlijk proces. Plaatsing in een *supermax prison* is daarmee in beginsel toelaatbaar, zolang er een adequate met rechtsbescherming omgeven plaatsingsprocedure is en de selectie en plaatsing van een gedetineerde onder dit regime niet willekeurig gebeurt.
- Voor het onderzoek naar preventieve penitentiaire regimes in Italië is uiteraard van belang dat er reeds een rechtsvergelijkend onderzoek is verricht naar het in de volksmond geheten 41-bis detentieregime voor maffiabazen en dat de uitkomsten daarvan mede aanleiding hebben gevormd voor het uitvoeren van het onderhavige onderzoek. In zoverre hebben we ons bij dit onderzoek niet zozeer toegespitst op de achtergronden en vormgeving van dit 41-bis regime als zodanig, maar veeleer op de vanuit de onderzoeksvragen ingegeven nadruk op de verkenning van aanvullende mogelijkheden voor de Nederlandse situatie.
- Het bestuursrechtelijk ingestoken 41-bis detentieregime is net als de *supermax prisons* in de VS, gericht op preventie en isolatie, maar is nog sterker dan in de VS echt bestemd voor een categorie gedetineerden die raakvlakken vertoont met de onderzoeksdoelgroep. Het ministerieel besluit tot plaatsing in dit regime brengt tot uitdrukking dat de schorsing van de reguliere penitentiaire wet- en regelgeving gerechtvaardigd is vanwege 'ernstige redenen van openbare orde en veiligheid' en kan voortduren zolang dat noodzakelijk is om dat doel te bereiken. De vaststelling of er sprake is van zodanig gevaar voor de openbare orde en veiligheid is gebonden aan een eerste, objectieve voorwaarde die verband houdt met het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld of van wordt verdacht. Dit is echter niet afdoende, want op grond van de tweede, cumulatieve voorwaarde dient er bij de gedetineerde sprake te zijn

van de aanwezigheid van 'elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden'.

- Waar de initiële plaatsing aldus gepaard gaat met een individuele afweging, wat in de praktijk ook wordt onderkend, wordt de verlengingsprocedure en -praktijk daarentegen flink bekritiseerd in de literatuur en vanuit toezichthoudende instanties. Dit komt met name doordat het louter verstrijken van de tijd wettelijk niet voldoende is om aan te nemen dat het vermogen om banden te onderhouden met de criminele organisatie niet langer aanwezig is of dat de criminele organisatie niet meer actief is. In de praktijk blijkt dat bij velen van de 41-bis gedetineerden de regimestoepassing telkens wordt verlengd tot aan het verstrijken van de totale duur van hun straf, oplopend tot enkele decennia. Niet alleen feitelijk maar ook beleidsmatig ontbreekt een systeem van afschaling met overplaatsing vanuit het 41-bis regime naar een minder beveiligd regime. In plaats daarvan komt de gedetineerde, als er geen andere juridische titel meer bestaat voor voortzetting van diens detentie, rechtstreeks vanuit het 41-bis regime terug in de samenleving. Er bestaat in het Italiaanse gevangeniswezen weliswaar een breder systeem van hoog-beveiligde regimes en inrichtingen, maar die fungeren zelfstandig, voor te onderscheiden gedetineerdencategorieën en fungeren in zoverre niet als mogelijkheid tot afschaling. De behoefte daaraan wordt ook niet gevoeld. Noch de behoefte aan metingen ten aanzien van recidive of individueel welzijn bij en na de terugkeer van 41-bis gedetineerden in de samenleving.
- Het 41-bis regime is in alles gericht op de isolatie van de gedetineerde maffiabazen en het voorkomen van het door hen continueren en onderhouden van hun banden met of zelfs het aansturen van de maffiaorganisatie. Daartoe is behalve de toepassing van zeer strikte monitoring en beveiliging, vooral ook de sociale communicatie en interactie beperkt, zowel met de buitenwereld als met het personeel. Dat personeel is werkzaam bij een speciaal voor het 41-bis regime ingestelde eenheid van de centrale uitvoeringsorganisatie in het gevangeniswezen. Het personeel rouleert frequent tussen de verschillende 41-bis afdelingen en heeft bewust (humane) bejegening niet als taakstelling. Dit alles ter preventie van ondermijnende, beïnvloedende, of afpersende invloeden van de 41-bis gedetineerden binnen of hun maffiaorganisaties van buiten.
- Bezoek van en het telefonisch contact en de correspondentie met een advocaat is onbeperkt wat frequentie en duur betreft. Wel is dit telefonisch contact locatiegebonden en op afspraak en geldt de beperking dat een 41-bis gedetineerde – zoals alle gedetineerden in het Italiaanse gevangeniswezen – zich door maximaal twee advocaten mag laten bijstaan. Geen auditief of audiovisueel of fysiek toezicht wordt op dit advocatencontact uitgeoefend. Met uitzondering van een rechterlijke last daartoe in geval van een strafrechtelijke verdenking tegen de advocaat wegens kort gezegd deelname aan een criminele organisatie. Uit de literatuur en de gesprekken met respondenten komt naar voren dat nadere inperking van het vrije verkeer tussen een advocaat en een gedetineerde weliswaar als wenselijk en nodig wordt beschouwd, maar als onhaalbaar wordt gezien in het licht van de onaantastbare bescherming die er vanuit EVRM/EHRM uitgaat.
- Vanwege het uitzonderlijke karakter en de harde vormgeving en detentieomstandigheden van het 41-bis regime is in de wet- en regelgeving neergelegd dat de beperkingen die voortvloeien uit plaatsing in het regime geen extra straf voor de gedetineerde mogen inhouden, maar dat het regime puur preventief is bedoeld, waarbij enkel die beperkingen gerechtvaardigd zijn die binnen de reikwijdte en noodzakelijkheid van deze doelstelling liggen. Door het Constitutioneel Hof is het regime als zodanig grondwettig toelaatbaar geacht, zolang de specifieke beperkingen functioneel zijn voor de verwezenlijking van het preventieve doel van het regime. In 2025 heeft het Hof echter de regimesbeperking van maximaal twee uur per dag 'luchten buiten cel' ongrondwettig verklaard, aangezien deze beperking niet redelijk en niet legitiem werd geacht in het licht van de verwezenlijking van de preventieve doelstelling van het regime. Het mensenrechtelijk hof EHRM heeft de toepassing van het 41-bis regime als zodanig niet strijdig geacht met art. 3 EVRM, zelfs niet ingeval van een langdurig detentieverblijf en evenmin ingeval van een nog nader beperkte sociale groepsgrootte van slechts twee personen.
- Het 41-bis regime wordt vandaag de dag nog altijd – het was ooit bedoeld als een tijdelijke maatregel – gezien als een noodzakelijke penitentiaire vormgeving ter preventie en bestrijding van maffiagerelateerde criminaliteit, in en buiten detentie en om de publieke veiligheid te borgen en te voorkomen dat de banden tussen deze gedetineerden en hun maffiaorganisaties blijven bestaan en leiden tot voortzetting van de criminele activiteiten. Ook in de ogen van personen en instanties die als zodanig de harde (en inhumane) vormgeving van het regime bekritiseren, is een dergelijke preventieve doelstelling een te begrijpen en te rechtvaardigen doelstelling.
- Aan het landenspecifieke onderzoek naar preventieve penitentiaire regimes is op het laatst Zweden nog

toegevoegd. Dit, vanwege de wetsontwikkelingen zoals hierboven voor de samenvatting van het sanctiestelsel beschreven. Die hebben betrekking op een reeds langer in Zweden bestaand preventief penitentiair regime, waar gedetineerden verblijven die grote raakvlakken vertonen met onze onderzoeksdoelgroep. In Zweden worden de gevangenissen ingedeeld in beveiligingsniveau, met als allerhoogste beveiligingsniveau '1-plus'. Dit wordt uitgevoerd in de gevangenissen Kumla, Hall en Saltvik, waarvan wij in het kader van dit onderzoek Kumla hebben bezocht.

- De extreem hoogbeveiligde afdeling – genaamd Fenix – in de Kumla gevangenis is een gevangenis in een gevangenis, met plek voor 24 gedetineerden. Waar de populatie aanvankelijk een heterogene groep betrof, verblijven er sinds ongeveer 2020 vrijwel uitsluitend gedetineerden met een hoog risico op het vanuit detentie voortzetten van hun crimineel handelen en hun banden met de georganiseerde misdaad. De populatie is daarmee van een 'zwaarder kaliber' dan voorheen en de afdeling is bovendien altijd bezet.
- De plaatsing van een gedetineerde in de Fenix-afdeling geschiedt door het hoofdkantoor van de centrale gevangenisorganisatie en behelst een combinatie van onderzoek, risico-taxatie en advisering door een psycholoog in Kumla over de noodzaak daartoe. Hieraan wordt toegevoegd zowel alle externe informatie van politie en veiligheidsdiensten, als de informatie afkomstig van de binnen Kumla bestaande 'intelligence unit', die al sinds jaar en dag bestaat in het Zweedse gevangeniswezen.
- Plaatsing is telkens voor zes maanden, waarna er een herbeoordeling en beslissing plaatsvindt over de noodzaak tot verlenging. Volgens respondenten verblijven gedetineerden soms jarenlang in deze afdeling, tot aan het verstrijken van de duur van de hen opgelegde gevangenisstraf. Ook enkele levenslanggestraften zouden in dit detentieregime verblijven.
- Het regime kenmerkt zich door een extreem hoge mate van (fysieke) beveiliging, waar alles op de afdeling zelf gebeurt, ook de medische verzorging en waar bovendien permanent bewaking, (camera)toezicht en controle plaatsvindt. Op alle contacten, met uitzondering van het geprivilegieerd contact met een advocaat. Dat is in het licht van de harde Europeesrechtelijke normering van art. 6 EVRM onbeperkt in duur, frequentie en vindt ook zonder visueel en auditief toezicht plaats. Net als in Italië, wordt dit in Zweden als problematisch ervaren en een mogelijke lacune in de effectiviteit van het op preventie en de voorkoming van het voortzetten van criminele banden gerichte detentieregime, maar inperking van het vrije verkeer tussen een advocaat en een gedetineerde wordt nu eenmaal als onhaalbaar gezien omdat dat recht op een vrij verkeer als onaantastbaar heeft te gelden.
- De interne contacten met zowel mede-gedetineerden als het personeel zijn (ondanks alle toezicht en controle) relatief ruim, vanuit een mensgerichte benadering en met behoud van een dagprogramma.
- De in dit onderzoek gesproken respondenten geven aan dat deze vormgeving van het preventief hoogbeveiligd gevangenisregime in de nabije toekomst onder druk zou kunnen komen te staan door de invoering van preventieve detentie. Deze nieuwe sanctie is immers niet zozeer gericht op het veranderen van (het gedrag van) de betrokken gedetineerden en hun terugkeer in de samenleving, maar veeleer op het 'opbergen' van deze personen. Dit lijkt te worden bevestigd in de toelichting op het wetsvoorstel.

### De interventie- en toezichtmogelijkheden in en na detentie

- In paragraaf 3.4 is het onderzoek niet toegespitst op slechts enkele landen maar is gekeken naar alle in dit onderzoek betrokken landen. De toepassing van interventie- en toezichtmogelijkheden om gedetineerden aan te sturen tot gedragsverandering en/of minstens tot de reductie van hun recidiverisico en hen te begeleiden bij een verantwoorde terugkeer in de samenleving is namelijk niet in directe zin gekoppeld aan het wel of niet in een land bestaan van een preventief hoogbeveiligd regime voor hoogrisico-gedetineerden. In alle landen worden dergelijke interventie- en toezichtmogelijkheden in algemene zin ingezet, met trainingen tijdens detentie gericht op versterking en verandering van gedrag, sociale en cognitieve vaardigheden, en met allerhande interventies aan het einde of na detentie, al dan niet in de vorm van de reguliere wereldwijd bestaande grote kaders van *leave, conditional release, parole, probation en community supervision*. In Noorwegen en Canada wordt het uitgangspunt gehanteerd dat re-integratie interventies reeds vanaf de start van detentie worden toegepast.
- Toegespitst op interventie- en toezichtmogelijkheden die specifiek zijn ontworpen of functioneren voor de onderzoeksdoelgroep, komt uit het onderzoek naar voren dat er vooral interventie- en toezichtkaders bestaan die zich richten op tijdelijke incapacitatie-risicobeheersing. In geen van de landen is gebleken dat er een werkelijk specifiek voor deze doelgroep ontwikkelde re-integratie interventie bestaat. Alle respondenten geven daarover aan dat dit ook op voorhand ingewik-

keld zou zijn om te ontwerpen en implementeren, want waar zou die interventie op gericht dienen te zijn indien de betrokkene nu eenmaal een pro criminele attitude heeft, of zelfs door familiebanden onlosmakelijk verstrikt zit in de criminele (maffia)organisatie? Deze onderzoeksdoelgroep en de justitieel-beleidsmatige vraag hoe zij kunnen worden aangezet tot (bestendige) gedragsverandering en een risicoverminderende terugkeer in de samenleving, zou zich volgens de respondenten niet laten 'vatten' in de reguliere (CoVa-achtige) interventies die er bestaan.

- In Zweden en Italië bestaat er ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep een exit-programma of mogelijkheid om uit het preventief hoogbeveiligd detentieregime te kunnen geraken. In Zweden blijkt het 'exit' evenwel letterlijk en in fysieke zin te worden opgevat, waarbij de betrokken gedetineerde wordt overgeplaatst en verhuisd naar 'het hoge en dunbevolkte Noorden', waar hij letterlijk op afstand zou komen te staan van zijn oude criminele leven en netwerk en met behulp van een nieuwe identiteit een nieuwe start kon maken. In Italië lijkt er (onofficieel) een strategie te worden gehanteerd van het samenwerken met justitie als (enige) mogelijkheid tot uitplaatsing uit het strikte 41-bis regime met afschaling naar een minder beveiligd detentieregime. Andere vormen of uitwerkingen van een 'exit-strategie' worden voor de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden niet passend of nodig geacht, blijkt uit literatuuronderzoek alsook in gesprekken met respondenten.
- Hoewel er uit het onderzoek als gezegd geen specifiek voor deze doelgroep ontwikkelde re-integratie interventie naar voren komt, lijken er wel mogelijk interessante aanknopingspunten gevonden te kunnen worden in Canada en de Verenigde Staten. In beide landen bestaat beleidsmatig een risico-classificering van de zogeheten *Security Threat Group* (STG). Los van de verschillen tussen beide landen in benadering, maakt het bestaan van een systeem van (in ieder geval deels of zelfs hoofdzakelijk) groepsgerichte risico-classificering het interessant om nader te bekijken of hier specifieke interventie- en toezichtmogelijkheden bestaan voor de recidiverisicovermindering en re-integratie van hoogrisico-gedetineerden. Dit lijkt met name voor Canada te gelden, waar er één re-integratieprogramma naar voren is gekomen die specifiek is ontwikkeld ten aanzien van mannelijke (al dan niet gewelddadige) hoogrisico-daders aan wie VI was verleend. Dit in ieder geval voorheen, maar mogelijk nog steeds bestaand ambulante *community-based* programma behelst een cognitieve gedragstherapie gericht op de voor deze daders vaak zo kenmerkende criminogene factoren van een 'pro criminele attitude' en een 'antisociale context'. Ook breder is Canada interessant om nader naar te kijken, nu er veel literatuur en onderzoek bestaat naar het Canadese re-integratiebeleid alsook naar de STG-groeperingen en de werkzaamheid van deze classificering.

### Het instrumentarium voor risicotaxatie

- Er is geen enkel land in deze verkenning dat een instrument hanteert dat op dit moment als toereikend gezien kan worden voor het maken van (gestructureerde) risico-inschattingen bij deze specifieke onderzoeksdoelgroep.
- Voor (risico op) georganiseerde misdaad ontbreekt een vergelijkbare empirische basis als voor individuele (gewelds)delinquentie. Wat veel landen feitelijk doen bij beslissingen over de doelgroep, is dan ook overwegend operationeel van aard: men baseert beslissingen op inlichtingen, fragmentarische observaties en veiligheidsinformatie die niet in termen van een gestructureerd oordeel worden gewogen. Daarmee blijkt dat er in het buitenland geen bruikbaar model of panacee voorhanden is dat kan worden overgenomen of vertaald naar de Nederlandse context.
- Die manier van werken is niet geheel verrassend te noemen, omdat de benodigde informatie om een dergelijk instrument te kunnen ontwerpen, valideren en betrouwbaar gebruiken sterk afhangt van de beschikbaarheid van informatie en kennis, die nu juist voor deze onderzoeksdoelgroep nog niet goed ontwikkeld is.
- Het meest concrete gestructureerde instrument dat in het buitenland werd aangetroffen betreft de in Canada ontwikkelde *Multi-Level Guidelines for Group-Based Violence* (MLG). Dit instrument was ten tijde van de door Justitie georganiseerde expertmeeting over risicotaxatie nog niet bekend bij de deelnemers, mogelijk omdat het niet specifiek om (geweld in de context van) georganiseerde misdaad gaat, maar daar wel op van toepassing wordt geacht. Dit instrument is ontworpen op basis van een multidisciplinair theoretisch raamwerk over groepsprocessen in relatie tot het probleem van extremistisch geweld, dat door de makers ook relevant wordt geacht voor geweld op basis van andere groepslidmaatschappen zoals misdaadorganisaties. Het model bestrijkt een waaier aan factoren op vier domeinen, van individu tot groep en samenleving. Bij gebrek aan voldoende empirische kennis ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep, is het vaststellen van de kwaliteit ervan nog aan beperkingen onderhevig. Het wordt in de Canadese praktijk niet gebruikt voor risico-inschattingen bij plaatsingsbeslissingen van de doelgroep.

Hoofdstuk 4

# Vergelijking en analyse van potentiële verbeter-maatregelen of oplossings-richtingen

# Hoofdstuk 4
# Vergelijking en analyse van potentiële verbeter-maatregelen of oplossings-richtingen

## 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is uitdrukkelijk vanuit een nationaal perspectief een probleemanalyse geschetst van bestaande juridische kaders voor preventieve mogelijkheden ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Daartoe is gekeken naar het Nederlands sanctiestelsel, de penitentiaire regimes, de interventie- en toezichtmogelijkheden en de risicotaxatie-instrumenten. Aansluitend en hiervan te onderscheiden zijn in hoofdstuk 3 de bevindingen neergelegd van het verkennend onderzoek naar die bestaande kaders in andere landen. Als gezegd, is daarbij – naarmate van de gebleken relevantie soms breed bezien en soms juist specifiek toegespitst – gekeken naar Canada, Duitsland, Denemarken, Engeland, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Met beide hoofdstukken zijn respectievelijk de hoofdvragen A en B geadresseerd. Doel van hoofdvraag C is vervolgens om te komen tot een vergelijking tussen de bevindingen van hoofdstuk 2 en 3. Dit rechtsgelijkend perspectief zal in het onderhavige hoofdstuk worden ingenomen, om daarmee specifiek antwoord te kunnen geven op de bijbehorende onderzoeksvragen naar kort gezegd de passendheid van de buitenlandse kaders, regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en instrumenten in de Nederlandse context en in hoeverre daar potentiële verbetermaatregelen of oplossingsrichtingen uit naar voren komen in het licht van de uitdaging van een veilige terugkeer van hoogrisico-gedetineerden in de samenleving.

Ten behoeve van de beantwoording van die vragen en ter ‘toetsing’ van de bevindingen van het verkennend buitenlands onderzoek, is een focusgroep georganiseerd. Anders dan in de georganiseerde expertmeetings, was de focusgroep niet toegespitst op één van de onderdelen sanctiestelsel/regimes/interventies/instrumentarium, maar omvatte de inhoud en bespreking juist al deze onderdelen. Om die reden was de samenstelling van de focusgroep ook uitdrukkelijk gemengder en breder dan in de afzonderlijke expertmeetings. De voor de focusgroep uitgenodigde deskundigen zijn afkomstig uit alle hiervoor relevante beroepsgroepen, met bovendien ervaring en expertise ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep (zie hoofdstuk 1 en Bijlage 1).

Vanwege de aangehouden methodiek en structuur van het onderzoek(srapport), worden de rechtsvergelijkende bevindingen hieronder uiteengezet in de bekende volgordelijkheid van de vier onderdelen, te beginnen met het sanctiestelsel. Om niet nodeloos te verzanden in gedetailleerdheid en gekunsteld opgesplitste bevindingen, is ervoor gekozen om niet nader onder te verdelen in toereikendheid/effectiviteit/juridische begrenzing/overige voor- en nadelen. In plaats daarvan wordt telkens een overkoepelende beoordeling over het betreffende onderdeel gegeven, van allereerst de vraag naar de passendheid en vervolgens de vraag naar potentiële verbetermaatregelen en oplossingsrichtingen.

## 4.2 Sanctiestelsel

### Passendheid binnen Nederlandse context

In de onderzochte landen wordt het bestaande sanctiestelsel over het algemeen als toereikend beschouwd voor de doelgroep van dit onderzoek. Hoofdzakelijk omdat het kader van gevangenisstraf als passend wordt gezien voor deze groep. Daarbinnen wordt dan ter voorkoming van VCHD eventueel ingezet op (levens)lange straffen, op beperkende detentieregimes (zie paragraaf 4.3) of vrijheidsbeperkende toezichtkaders na afloop van de straf (zie paragraaf 4.4). De preventieve remedie wordt dan vooral ook gezocht buiten het strafrechtelijk sanctierecht, bijvoorbeeld in bestuursrecht en strafvordering ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten, ook via opsporing van (voorbereidend) crimineel handelen. Hiermee hangt samen dat in veel landen het fenomeen van de georganiseerde misdaad, zoals het zich daar toont, (nog) niet wordt geas-

socieerd met bescherming van de samenleving, behalve dan wellicht in Italië, Zweden en Nederland. In die zin is het ten aanzien van preventie bij deze onderzoekdoelgroep nog grotendeels pionieren.

Dat verklaart wellicht ook dat in ons land beleid en politiek de blik hebben gericht op Italië, terwijl de uitgangspunten van rechtsstaat en sanctierecht daar zo anders zijn dat het moeilijk is een voor hier passende mogelijkheid te vinden. Maar zelfs daar wordt dit niet als een kwestie van nieuwe, aanvullende preventieve maatregelen gezien. Dat ligt anders voor Zweden, waar er als gezegd zeer recent wel een preventieve 'straf' is ingevoerd voor onder andere plegers gelieerd aan de onderzoeksdoelgroep. Maar ook dat is niet zonder meer met ons land te vergelijken aangezien Zweden, anders dan wij, tot voor kort überhaupt geen preventief kader had voor (niet-ontoerekeningsvatbare) plegers van gewelds- en zedenmisdrijven. Bovendien is uit paragraaf 3.2 naar voren gekomen dat er door Zweedse deskundigen wordt getwijfeld of het nieuwe preventieve kader wel toegepast zal gaan worden op de onderzoeksdoelgroep omdat er nog niets bestaat voor deze doelgroep ten aanzien van taxatie en reductie van het recidiverisico. Daarnaast zijn er recent of tegelijkertijd ook allerlei wijzigingen geweest ten aanzien van (de duur van) de (levenslange) gevangenisstraf, waardoor dit reguliere strafkader nu mogelijk beter is toegesneden op de onderzoeksdoelgroep. Er zal dan ook in zoverre moeten worden afgewacht of het nieuwe preventieve kader in Zweden daadwerkelijk voor de onderzoeksdoelgroep gebruikt zal worden. Het ingewikkelde van pionieren, dat men zich niet kan oriënteren op voorgangers, doet zich dus ook hier voor.

Dat blijkt ook wel uit onderstaande Tabel 4.1, waarin een overzicht wordt gegeven van de kenmerken van de onderzochte preventieve kaders. Dit overzicht maakt duidelijk dat de context van het sanctiestelsel in veel landen behoorlijk anders is dan bij ons, allereerst voor wat betreft de bestaande alternatieven. Relevant is dan bijvoorbeeld dat er geen levenslange gevangenisstraf mogelijk is, of al veel eerder tot VI kan leiden, of juist dat de levenslange gevangenisstraf zelf al een soort kader van onbepaalde duur is, waarbij men na een geïndividualiseerde *tariff* op gezette tijden naar de mogelijkheid van VI kijkt. Bovendien is aan de andere kant van het spectrum van verwijtbaarheid van belang dat alle landen kaders hebben voor plaatsing van personen met een (ernstige) psychische stoornis (al dan niet gekoppeld aan verwijtbaarheid) in het (veelal buitenstrafrechtelijke) preventieve kader van de psychiatrie. De indruk die de onderzochte preventieve kaders waarvoor geen stoornis is vereist in veel gevallen in de praktijk op ons maken, is die van een tbs-kader zonder de 'ontoerekeningsvatbaren'. Ook in gevallen dat er wel mogelijkheden zijn om het kader voor personen met een stoornis eveneens op te leggen aan verminderd toerekeningsvatbaren, is duidelijk dat het criterium voor stoornis daar minder ruim is dan in Nederland. Daar komt bij dat er voor het kader waarvoor dan geen stoornis vereist is, juist wel weer criteria zijn die te maken hebben met iets van een afwijkende, interne oorsprong van het risico (zijnde, of rakend aan, stoornis), waardoor een groep overblijft die bij ons veelal in de tbs te vinden is. De onderzoeksdoelgroep hebben we in de praktijk ook niet echt aangetroffen in de onderzochte preventieve kaders, op grond waarvan in de focusgroep werd aangegeven dat deze kaders ons bij de ervaren problemen met de onderzoeksdoelgroep niet echt vooruithelpen.

> *"Het lijkt een beetje op de tbs zonder de ontoerekeningsvatbaren. Die specifieke doelgroep waar we het nu over hebben, kan op papier wel in de tbs als een stoornis wordt vastgesteld, maar dat gaat in de praktijk niet. Het wordt niet zo gebruikt en ikzelf, als pro justitia rapporteur, wil ook wel graag een behandeladvies kunnen geven. Iemand met een antisociale persoonlijkheidsstoornis hoeft niet te zijn beperkt in zijn wilsvrijheid, die kan gewoon kiezen. Na een behandeling kan hij nog steeds kiezen en daarin moeten mensen ook zelf iets willen. En als ze zelf willen, dan hoeven ze ook geen tbs-dwang, dan kunnen ze het ook zelf doen. Bij deze groep zit je met, hoe moet je het risico verminderen en inschatten, ik denk dat dat er nu nog niet is voor deze doelgroep. Waar ga je dan ook op evalueren? Dus ik zie nog heel veel stappen, nog heel veel onduidelijkheden en uitdagingen, voordat het praktisch toepasbaar wordt of ook iets op gaat leveren." – Medewerker NIFP*

Daarnaast zijn ook de beginselen of uitgangspunten van het sanctierecht in de betreffende landen anders. Het meest in het oog springende verschil is uiteraard het al dan niet hanteren van een onderscheid tussen straffen en maatregelen. Met name de Duitstalige landen – naast Denemarken en Italië – hanteren dat onderscheid wel, net als Nederland. Hiermee hangt bijvoorbeeld samen of het kader van preventieve detentie naast straf (vaak na) of in de plaats van straf wordt opgelegd. Als het in de plaats van straf komt – zoals in de Scandinavische landen – heet het kader vaak ook straf en kan er meestal een minimumtermijn worden bepaald die als het ware de overgang van het punitieve naar het preventieve deel van de sanctie markeert, zodat dit in de praktijk enigszins vergelijkbaar uitpakt.

In verschillende landen zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit sterk terug te vinden in de regeling van het preventieve kader. De proportionaliteit is bij-

voorbeeld zichtbaar door de hoge eisen die gesteld worden aan het gepleegde (en te verwachten delict). Die delicten moeten over het algemeen raken aan de fysieke, seksuele, of psychische integriteit, zodat het maar de vraag is of dit voor een deel van de door de onderzoeksdoelgroep gepleegde feiten soelaas biedt. Ook is de proportionaliteit terug te vinden in de hoge eisen die gesteld worden aan het gevaarscriterium, in die zin dat vaak een herhaald patroon van dergelijke delicten vereist is, zodat *first offenders* er moeilijker onder vallen. Dat patroon moet dan vaak ook gekoppeld zijn aan een interne oorsprong van het gevaar, ook wel als een gebrek aan interne controle geformuleerd, en dus niet gebaseerd zijn op lidmaatschap van een groep of bewuste keuzes. Vanuit de literatuur wordt daarbij van belang geacht dat er instrumentarium voorhanden is om dat risico zo wetenschappelijk mogelijk in te schatten. Het beginsel van subsidiariteit is bijvoorbeeld zichtbaar in vereisten dat de benodigde preventie in casu niet bereikt kan worden via een (levenslange) gevangenisstraf of plaatsing in de psychiatrie.

Die interne oorsprong van het gevaar, is ook relevant voor de eis van een mogelijkheid om dat gevaar aan te spreken. Vrijheidsbeneming van onbepaalde duur op basis van risico is dan ook slechts gelegitimeerd als er (therapeutische) middelen voorhanden zijn om dat te doen. In veel landen worden ook eisen gesteld aan de 'afstand' tussen punitieve en preventieve kaders in de tenuitvoerlegging. Sommige landen vertalen dat ook naar aparte voorzieningen, maar het geldt in ieder geval voor de inhoud van de tenuitvoerlegging, dat er middelen voorhanden zijn om het gevaar te reduceren. Dat dit in de praktijk niet altijd lukt – onbehandelbaarheid – doet daar niets aan af. In bijvoorbeeld Zwitserland en Duitsland is zichtbaar, dat gebleken onbehandelbaarheid in het meer psychiatrisch-therapeutische kader, ingang kan zijn voor het kader van preventieve detentie – vergelijkbaar met onze LFPZ –, maar dan dus wel op basis van een interne oorsprong van het gevaar. Al is men zich daarbij wel bewust dat zonder de legitimatie van de psychische stoornis (de e-grond van art. 5 lid 1 EVRM) de onbepaalde duur van de vrijheidsbeneming op den duur moeilijker te rechtvaardigen wordt.

Verschillende van de hierboven besproken beginselen of dogmatische uitgangspunten zijn inmiddels ook harde(re) juridische grenzen geworden doordat ze zijn geformuleerd in uitspraken van het EHRM ten aanzien van kaders van preventieve detentie. Van belang is, ten eerste, dat ten aanzien van de Engelse IPP is bepaald is dat vrijheidsbeneming op basis van preventie – dus na afloop van het punitieve deel voor de *tariff* – arbitrair wordt op het moment dat er geen mogelijkheden worden verschaft voor rehabilitatie die het risico, waarop de voortgezette vrijheidsbeneming gebaseerd is, te adresseren. Ten aanzien van de Duitse *Sicherungsverwahrung* heeft het EHRM dan ook specifiek bepaald dat dit vraagt om: specifiek getraind personeel, individuele behandelplannen, toenemende mogelijkheden voor voorwaardelijke vrijlating voor personen die zich aan die plannen houden en het continu up to date houden van het rehabilitatieregime. Het EBI- of AIT-regime lijkt hier op voorhand niet meteen aan te voldoen, waarbij ook het verschil ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf (ofwel het 'afstandsgebod') problematisch is.

Een andere harde grens, ook geformuleerd ten aanzien van de *Sicherungsverwahrung*, maar dan de *Nagträgliche* variant ervan, is dat het kader niet slechts kan aanvangen aan het eind van de gevangenisstraf, zonder dat dit voorzienbaar is geweest – dus bij berechting is uitgesproken (als er niet tijdens detentie nog sprake is geweest van ernstige delicten of eerder gepleegde delicten aan het licht zijn gekomen). Dit heeft consequenties voor de bestaande gevallen van de kleine groep van gedetineerden die thans als problematisch worden ervaren. Voor die groep kan preventieve detentie dus eigenlijk geen oplossing zijn. Als er nieuwe feiten (bekend) zijn, kan er net zo goed een nieuwe straf worden uitgesproken. Omdat dit wel de specifieke doelgroep is van dit onderzoek, is dan ook de vraag wat preventieve detentie kan toevoegen aan de Nederlandse situatie voor eventuele toekomstige gevallen. Daarbij moet dan ook betrokken worden in hoeverre de tenuitvoerlegging zinnig kan worden vormgegeven op een manier die het recidiverisico terugdringt en in hoeverre dat risico voldoende kan worden ingeschat.

> *"Er komen wel wat vragen bij mij op, want wat zou dan een criterium zijn voor een preventieve detentie en hoe krijg je grip op deze doelgroep? Wat we nu ook zien bij deze mensen, dan loopt er een tijdje een VI, ze voldoen aan de voorwaarden, maar geven weinig openheid in gesprekken met reclassering. Dus echt invulling geven daaraan is soms ook best lastig volgens mij voor de reclassering. Dus dan komt op een gegeven moment de vraag van: nou, moeten we hier niet mee stoppen? Want hoeveel zin heeft het? En als je dat dan over een langere periode hebt, hoeveel zin heeft dat? En dat geldt natuurlijk ook voor de preventieve detentie. Wat wil je daar precies mee bereiken?" – Medewerker OM executie*

## Mogelijk van waarde voor de Nederlandse situatie

In de focusgroep worden er in de onderzochte sanctiestelsels, inclusief de kaders voor preventieve detentie, niet meteen mogelijkheden gezien die waardevol zouden zijn

voor Nederland ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep. Bij dit oordeel wordt ook de probleemanalyse in ons eigen land (uit paragraaf 2.2) betrokken.

Daaruit bleek dat de in de expertmeeting gesproken praktijk-betrokkenen de problemen minder sterk ervaren als in de aanleiding van dit rapport geformuleerd. Mogelijk speelt hier mee wat Van Ginneken heeft benoemd ten aanzien van de *framing* van deze doelgroep.[1] Bovendien vond men dat er eerst naar subsidiaire oplossingen kon worden gezocht, bijvoorbeeld het aantrekkelijker maken van de VI-regeling of het gebruiken van het GVM-kader voor de doelgroep, al dan niet in de wettelijke regeling onderstreept. Ook was men er niet van overtuigd dat er voor deze toch heel kleine doelgroep, zo'n wezenlijke verandering van het sanctiestelsel als preventieve detentie moest worden gedaan, die ook de fundamenten en samenhang van dat stelsel bedreigt: moeten we wel weer zo'n aanbouw doen? Ook was er in de uitvoeringspraktijk vooral behoefte aan rust, en niet zozeer aan verdere veranderingen van het stelsel.

> *"Maar het risico met rechtsvergelijking is natuurlijk dat je gaat kijken naar andere landen en dat je denkt, oh, dat kunnen we wel overnemen. Maar het begint natuurlijk bij de basis van: wat is nou precies het probleem? […] Wat gebeurt er nou eigenlijk allemaal in detentie? Hoe kun je resocialisatie daar effectiever maken in het kader van recidivevermindering. We weten steeds meer over criminogene factoren die we aanpakken, terwijl we aan de andere kant resocialisatie de laatste jaren enorm aan het inperken zijn. En dat zien we bijvoorbeeld bij de VI regeling. Die is gewoon korter geworden aan de ene kant, maar kan aan de aan de achterkant langer duren. We zien dat verlof enorm wordt afgebouwd, wat pas later In de detentie kan worden verleend, wat minder frequent kan worden verleend. Terwijl dat sociale netwerk zo belangrijk is voor de geleidelijkheid en opvang van gedetineerden die terugkeren in de samenleving. Vanuit mijn perspectief zie ik heel veel gebreken, eigenlijk in de periode van detentie, dat we daar ten aanzien van mogelijkheden tot resocialisatie en daarmee ook recidivevermindering gewoon heel veel laten liggen. […] En om dan aan het einde meer mogelijkheden te bieden voor preventieve detentie. Dat is voor mij een beetje, ja, het paard achter de wagen spannen eigenlijk. Dat zijn al wel langer mijn gedachten over preventieve detentie aan het einde van een gevangenisstraf." – Wetenschapper*

Er wordt in de focusgroep dus op gewezen dat men niet het paard achter de wagen moet spannen, waarbij men de gebreken tijdens detentie zou gaan aanpakken met langere detentie. Alvorens aan preventieve detentie te gaan denken voor deze doelgroep, zal eerst gekeken moeten worden naar de mogelijkheden van preventie en recidivereductie tijdens detentie (paragraaf 4.3), de mogelijkheden na detentie (paragraaf 4.4) en de mogelijkheden om risico überhaupt in te schatten (paragraaf 4.5).

## 4.3 Penitentiaire regimes

### Passendheid binnen Nederlandse context

Bij de start van het verkennend buitenlands onderzoek ging voor het onderdeel van bestaande preventieve penitentiaire regimes onze blik uit naar Italië en de VS. Italië, omdat daar al vanuit eerder onderzoek – onder meer het onderzoek dat mede de primaire aanleiding vormde voor dit onderzoek – van bekend was dat er inderdaad een specifiek en hoogbeveiligd detentieregime bestaat, dat uitdrukkelijk een preventief karakter heeft en gebaseerd is op het voorkomen van VCHD door de aan georganiseerde misdaad verbonden hoogrisico-gedetineerden. Tegelijkertijd was er ook reeds bekend dat er in het Italiaanse penitentiair beleid en systeem geen exit-strategie voorhanden is voor de vraag hoe gedetineerden vanuit dat preventief en hoogbeveiligde detentieregime op verantwoorde wijze kunnen afschalen naar lichtere regimes en uiteindelijk terugkeren in de samenleving. Om daarmee niet enkel en alleen naar dat land te kijken, maar juist ook te bezien of er aanvullend nog in andere landen dergelijke hoogbeveiligde preventieve regimeskaders bestaan, is besloten om ook de VS op te nemen in de landenvergelijking. In de VS is namelijk ongeveer in dezelfde tijdsperiode als in Italië het detentieconcept van *supermax prisons* ontstaan. Doel van dit detentieconcept is het onder de hoogste mate van beveiliging en controle geïsoleerd kunnen houden van de meest gevaarlijk geachte gedetineerden. Om die reden is in hoofdstuk 3 bezien wat hier in de VS onder wordt verstaan en of de vormgeving van dit *supermax*-regime relevante en passende inzichten voor het Nederlandse gevangeniswezen zou kunnen opleveren.

In alle andere landen die aanvankelijk in de totale selectie van dit onderzoek waren opgenomen, bleken er uit een pre-verkenning weliswaar hoogbeveiligde gevangenissen of afdelingen te bestaan, maar dan niet specifiek gericht op

1 E.F.J.C. van Ginneken, 'Ruthless and elusive: The framing of prison-based organised crime in The Netherlands', *Incarceration* (6) 2025, p. 1-19.

*Tabel 4.1 Overzicht van kenmerken van onderzochte kaders van preventieve detentie*

| | Context | Karakter & duur | Doelgroep | Criteria | Tenuitvoerlegging |
|---|---|---|---|---|---|
| **Engeland & Wales** Imprisonment for Public Protection (IPP) | *De iure* afgeschaft sinds 2012, na kritiek op gebrek aan mogelijkheden voor recidivereductie (EHRM) en proportionaliteit.<br><br>*Alternatieve sancties:*<br>• Levenslange gevangenisstraf (met of zonder *tariff*, i.e. minimale detentieduur. Perspectiefmechanisme hangt af van de *tariff*: die dient als minimale termijn waarna invrijheidstelling wordt overwogen. Levenslang zonder *tariff* heeft geen perspectief op vrijlating, m.u.v. exceptionele *compassionate grounds*).<br>• Toezichtkaders na afloop.<br>• *Hospital orders.* | *Karakter*: straf<br>*Duur:* onbepaalde duur. Een *tariff* wordt vooraf vastgesteld en is proportioneel aan het gepleegde delict, met twee jaar als minimum.<br>*Proces verlenging/einde:* eerste review na afloop *tariff*, daarna op verzoek (na 1 jaar) of automatisch (uiterlijk binnen twee jaar) door *Parole Board.* | *In theorie:* gewelds- en zedendelinquenten.<br>*In praktijk*: veel zedendelinquenten, en veel daders met psychische problematiek. | Gevaarlijke daders waarbij voor het gepleegde delict geen *life sentence* was toegelaten, en waarvan de dader reeds was veroordeeld voor een delict zoals gespecificeerd in 'Schedule 15A' van de Act. | *Plaats:* gevangenis (al dan niet op aparte afdeling).<br>*Inhoud:* regulier gevangenisaanbod (door EHRM als te weinig beschouwd). |
| **Canada** Dangerous Offender (DO) designation | Na aanmerken van daders als *dangerous offender* dient straf van onbepaalde duur te volgen: gebeurt de facto weinig i.v.m. hoge opleggingseisen.<br><br>*Alternatieve sancties:*<br>• *Long term offender designation* (iets mildere tegenhanger voor gevaarlijke daders, m.n. zedendelinquenten, met hoog recidive-risico, die niet aan de DO-eis voldoen).<br>• Levenslange gevangenisstraf (perspectiefmechanisme na 10-25 jaar).<br>• Toezichtkaders na afloop.<br>• *Hospital orders.* | *Karakter:* straf<br>*Duur*: onbepaalde duur. Minimale duur voordat invrijheidsstelling wordt overwogen is zeven jaar.<br>*Proces verlenging/einde:* na afloop minimale termijn kan voor twee jaar worden verlengd, of (voorwaardelijk) beëindigd. Review vindt minimaal eens per twee jaar plaats door *Parole Board.* | *Theorie:* Geweld- en zedendelinquenten.<br>*Praktijk:* Geweld- en zedendelinquenten. | Een veroordeling voor een *serious personal injury offence*; aanwezigheid gedragskundige rapportage waarbij wordt vastgesteld of er sprake is van een stoornis; het toestandsbeeld van de verdachte moet responsief zijn voor behandeling. | *Plaats:* gevangenis (al dan niet op aparte afdelingen).<br>*Inhoud:* in het algemeen uitgebreide aanbod aan behandelprogramma's in detentie, ook beschikbaar voor DO-gedetineerden. Iedere gedetineerde wordt onderzocht en krijgt een behandel- en ontslagplan. |

*Tabel 4.1 Overzicht van kenmerken van onderzochte kaders van preventieve detentie, vervolg*

| | Context | Karakter & duur | Doelgroep | Criteria | Tenuitvoerlegging |
|---|---|---|---|---|---|
| **Duitsland** Sicherungs-verwahrung | Duitsland kent een tweesporenstelsel met straffen en maatregelen. *Sicherungsverwahrung* wordt opgelegd naast een reguliere gevangenisstraf en vindt altijd plaats na het uitzitten van die straf.<br><br>*Alternatieve sancties*<br>• Levenslange gevangenisstraf met perspectiefmechanisme na 15 jaar.<br>• Maatregel voor psychisch gestoorde daders. | *Karakter:* maatregel<br>*Duur:* onbepaalde duur.<br>*Proces verlenging/einde:* Elk jaar wordt automatisch de mogelijkheid tot (voorwaardelijke) invrijheidstelling getoetst. Na 10jaar detentie wordt dit teruggebracht naar elke 9 maanden. Toetsing geschiedt door de rechtbank. | *Theorie:* geweld- en zedendelinquenten, evenals gevaarlijke recidivisten.<br>*Praktijk*: grotendeels zedendelinquenten. | Bij veroordeling voor gevangenisstraf voor minstens 2 jaar, voor een ernstig delict zoals omschreven in art 66 lid 1 sub 1 StGB; twee eerdere veroordelingen voor dergelijke ernstige delicten; gevaar voor de samenleving vanwege de neiging tot pleging van ernstige delicten. | *Plaats*: op aparte afdelingen binnen reguliere detentie, of in separate gebouwen.<br>*Inhoud:* sinds veroordeling door EHRM meer mogelijkheden, maar veel soberder dan in maatregel voor psychische gestoorde daders. |
| **Zwitserland** Verwahrung | Zwitserland kent een tweesporenstelsel. Combinatie van maatregel met straf is mogelijk: in dat geval vindt de reguliere detentie plaats voor de *Verwahrung. Verwahrung* is subsididiar aan de maatregel voor daders met een psychische stoornis. In de praktijk wordt deze maatregel zeer weinig opgelegd: zo'n 3-7 personen per jaar.<br><br>*Alternatieve sancties*<br>• Levenslange gevangenisstraf met perspectiefmechanisme na 15 jaar.<br>• Maatregel voor psychisch gestoorde daders. | *Karakter:* maatregel<br>*Duur:* Potentieel oneindig. *Proces verlenging/einde:* Elk jaar wordt automatisch (recidive)gevaar opnieuw ingeschat en de maatregel verlengd of beëindigd. Toetsing geschiedt door de rechtbank. | *Theorie: g*een duidelijke gespecificeerde doelgroep.<br>*Praktijk:* zware gewelds- en zedendelicten. Focus op daders 'op de grens' van psychische problematiek, zoals persoonlijkheidsstoornissen en parafiliën. | Een zwaar strafbaar feit (zoals gespecificeerd in de wet); gevaar voor de samenleving, blijkens persoonlijkheidskenmerken, omstandigheden van het delict, levensomstandigheden of psychische problematiek (vastgesteld door een gedragsdeskundige). | *Plaats*: gevangenis (soms aparte afdelingen).<br>*Inhoud*: weinig specifieke interventies in detentie gericht op terugdringen van (recidive)gevaar. |

*Tabel 4.1 Overzicht van kenmerken van onderzochte kaders van preventieve detentie, vervolg*

| | Context | Karakter & duur | Doelgroep | Criteria | Tenuitvoerlegging |
|---|---|---|---|---|---|
| **Oostenrijk**<br>Unterbringung von gefährlichen Rückfallstätern | Oostenrijk kent een tweesporenstelsel. Combinatie van maatregel met straf is mogelijk: in dat geval vindt de reguliere detentie plaats voor de maatregel. Deze maatregel wordt in de praktijk niet meer opgelegd en is subsidiair aan plaatsing in een instelling voor psychisch gestoorde daders.<br><br>*Alternatieve sancties*<br>• Levenslange gevangenisstraf met perspectiefmechanisme na 15 jaar.<br>• Maatregel voor psychisch gestoorde daders. | *Karakter*: maatregel<br>*Duur:* tijdelijk, maximaal tien jaar. Na invrijheidsstelling volgt een proeftijd van 5 of 10 jaar, welke oneindig kan worden verlengd.<br>*Proces verlenging/einde:* elk jaar wordt automatisch (recidive) gevaar opnieuw ingeschat en de maatregel verlengd of beëindigd. Toetsing geschiedt door de rechtbank. | *Theorie*: gevaarlijke recidivisten en terroristen.<br>*Praktijk*: niet (meer) van toepassing. | Een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd (nader gespecificeerd in de wet); ten minste twee eerdere veroordelingen hebben en een eerdere strafuitvoering hebben ondergaan; acuut recidivegevaar. | *Plaats:* speciale afdelingen van penitentiaire inrichtingen.<br>*Inhoud:* weinig onderscheidend t.o.v. reguliere detentieregimes en interventies. |
| **Noorwegen**<br>Forvaring | *Forvaring* wordt als op zichzelf staande straf opgelegd, dus niet in combinatie met andere sancties.<br><br>*Alternatieve sancties*<br>• Noorwegen kent geen levenslange gevangenisstraf: de langste tijdelijke straf omvat 21 jaar.<br>• Opname voor psychisch gestoorde daders. | *Karakter:* straf<br>*Duur:* potentieel oneindig<br>*Proces verlenging/einde:* de rechter bepaalt een minimumduur (max 10 tot 20 jaar) voor detentie en een maximumduur voordat een eerste 'review' moet hebben plaatsgevonden (max 15 tot 30 jaar). Gedetineerden kunnen review aanvragen na uitzitten minimumduur. | *Theorie:* gewelds- en zedendelinquenten.<br>*Praktijk*: zeer slecht (psychisch) functioneren; onvoldoende (seksuele) impulscontrole. | Reguliere (tijdelijke) gevangenisstraf wordt ontoereikend gevonden om risico's in te perken; specifiek delictscriterium (e.g. geweld- of zedendelict); onmiddellijk gevaar op herhaling. | *Plaats:* speciale voorzieningen binnen gevangeniswezen.<br>*Inhoud:* verplichting voor het opstellen van 'uitvoeringsplannen' en risicoprofiel, op basis waarvan interventies worden opgesteld, toewerkend naar vrijlating. |

*Tabel 4.1 Overzicht van kenmerken van onderzochte kaders van preventieve detentie, vervolg*

| | Context | Karakter & duur | Doelgroep | Criteria | Tenuitvoerlegging |
|---|---|---|---|---|---|
| **Denemarken** Forvaring | Denemarken kent een tweesporenstelsel, al is het onderscheid minder scherp dan in de Duitstalige landen. De preventiee detentie van *Forvaring* wordt als losstaande maatregel opgelegd, en kan dus niet worden gecombineerd met een gevangenisstraf.<br><br>*Alternatieve sancties*<br>• Levenslange gevangenisstraf met perspectiefmechanisme na 12 jaar<br>• Opname voor psychisch gestoorde daders. | *Karakter*: maatregel.<br>*Duur:* potentieel oneindig.<br>*Proces verlenging/einde:* eerste twee jaar van de sanctie is geen mogelijkheid tot verloven. Elke zes maanden mag de gedetineerde review aanvragen over verlof of vrijlating. | *Theorie en praktijk:* zedendelinquenten; verder veel (zware) gewelddelinquenten. | De ernst van het gepleegde delict; het risico op recidive; en de noodzakelijkheid van *forvaring* als alternatief voor een reguliere straf. | *Plaats:* speciale gevangenis voor *forvaring*-gedetineerden, levenslanggestraften en mensen met gedwongen ggz-machtiging.<br>*Inhoud*: diverse behandel-, trainings-, en risicomanagementsinterventies. |
| **Zweden** Säkerhetsförvaring | In Zweden is op 15 april 2026 een wettelijk kader voor preventieve detentie (*säkerhetsförvaring*) als (en dus niet te combineren met) straf in werking getreden.<br><br>*Alternatieve sancties*<br>• Levenslange gevangenisstraf met perspectiefmechanisme na 10 jaar<br>• Opname voor psychisch gestoorde daders. | *Karakter:* straf<br>*Duur:* potentieel oneindig.<br>*Proces verlenging/einde:* beoogde duur omvat een minimum (max. 18 jaar) en maximum, maar kan oneindig verlengd worden. De rechtbank kan op verzoek van de gedetineerde of de gevangenis besluiten tot voorwaardelijke vrijlating, maar kan ook de proeftijd telkens met maximaal drie jaar verlengen. Verzoek tot review mag eens per jaar. | *Theorie:* in het kader van de nieuwe *säkerhetsförvaring* zijn door de wetgever individuele zeden- en (zware) gewelddelinquenten genoemd, alsook daders vanuit de georganiseerde criminaliteit.<br>*Praktijk:* nog onbekend. | Eerdere veroordeling voor zwaar delict; een zwaar indexdelict (i.e. waarvoor een gevangenisstraf van vier jaar of meer kan/kon worden opgelegd); aanzienlijk risico op herhaling voor ernstig delict; en reguliere gevangenisstraf is onvoldoende beschermend voor de samenleving. | *Plaats:* het gevangeniswezen.<br>*Inhoud:* nog onbekend. |

de preventie van het gevaar van VCHD of ondermijnend gedrag door aan georganiseerde misdaad gelieerde gedetineerden. Ook bleken er in die landen weliswaar op individuele gronden verhoogde veiligheidsmaatregelen te kunnen worden toegepast binnen hun detentieverblijf, maar dan 'gewoon' binnen de reguliere kaders en niet enkel en alleen of op een andere, bijzondere wijze in geval het een gedetineerde betreft die is veroordeeld voor lidmaatschap van een criminele organisatie of op andere wijze wordt vermoed betrokken te zijn bij criminele activiteiten van een dergelijke organisatie. De specifiek aan de onderzoeksdoelgroep gerelateerde problematiek van VCHD of maatschappij ontwrichtend gedrag door hoogrisico-gedetineerden, wordt in die landen dan ook niet herkend of ervaren, of in ieder geval niet zodanig dat er afzonderlijk beleid of een afzonderlijk detentieregime voor hoeft te worden opgezet.

Dat laatste bleek gedurende het verloop van het onderzoek wel het geval te zijn voor Zweden; een land dat aanvankelijk niet in de onderzoeksselectie was opgenomen, maar waar bij onze gesprekken met en in Noorwegen en Denemarken uitdrukkelijk wel naar werd verwezen. In Zweden is namelijk zoals eerder besproken wetgeving aangenomen en inmiddels op 15 april 2026 in werking getreden waarmee een vorm van preventieve detentie wordt ingevoerd die mede bedoeld zou zijn voor de doelgroep van dit onderzoek. Een pre-verkenning leverde het beeld op dat deze nieuwe (mogelijk door rechters inderdaad daartoe veroordeelde) groep van preventief gedetineerden zouden worden geplaatst in een bestaande hoogbeveiligd detentieregime in Zweden. Na dat land vanwege de nieuwe vorm van preventieve detentie te hebben toegevoegd aan het verkennend buitenlands onderzoek, achtten we het omwille van de vergelijking met de preventieve penitentiaire regimes in Italië en de VS aangewezen om dan ook op dat onderdeel Zweden in het onderzoek te includeren.

Gebaseerd op de in hoofdstuk 3 weergegeven bevindingen van het onderzoek naar deze drie landen en de kaders van hun respectievelijke penitentiaire regimes, volgt in onderlinge samenhang bezien nu een aantal dwarsverbanden met overeenkomsten dan wel verschillen. Zowel voor de drie landen als ook in relatie tot de Nederlandse context en de hoofdvraag naar de passendheid van buitenlandse kaders in onze nationale systeem.

Kenmerkend voor de onderzochte penitentiaire regimes in Italië, de VS en Zweden is het doelbewust sterk op de isolatie van gedetineerden gericht karakter, gecombineerd met een gevangenissetting met het hoogste beveiligingsniveau en een permanente controle op al hun bewegingen en contactmogelijkheden. Dat gaat uit van het eveneens zo kenmerkend preventief karakter, waarbij zowel de plaatsing in het regime, als alle toegepaste regimesbeperkingen, zijn gegrond op het voorkomen van de (veiligheids)risico's die geacht worden uit te gaan van de gedetineerde. Dat komt vooral tot uitdrukking in de zeer restrictieve kaders voor de toegestane bewegingen en contactmogelijkheden met mede-gedetineerden buiten de ruimte van de eenpersoonscel. In de VS is dit meest restrictief. In de onderzochte enige federale *supermax prison* ADX Florence wordt het de gedetineerden namelijk slechts toegestaan om 1 uur per dag buiten hun cel door te brengen. In het Italiaanse 41-bis regime is dat op grond van de huidige regelgeving 2 uur per dag en in Zweden is het niet in regelgeving bepaald, maar volgens respondenten kon dat in de daar bestaande extra beveiligde gevangenisafdeling Fenix oplopen tot 4 uur per dag.

Waar alle gedetineerden hoe dan ook vele uren per dag op hun cel doorbrengen, is dat in de VS dus het langst. Daar komt bovendien nog bij dat de gedetineerden in de ADX Florence dat ene uur buiten cel individueel doorbrengen zonder contact met mede-gedetineerden. Er worden weliswaar recreatie- of opleidingsmogelijkheden geboden aan de gedetineerden, maar ook die vinden individueel plaats via een ingebouwde televisie op cel. In het Italiaanse 41-bis regime wordt een sociale groepsgrootte gehanteerd van vier, waardoor het in de (beperkte) tijd buiten cel in ieder geval nog wel is toegestaan om met drie mede-gedetineerden contact te hebben en de tijd bestemd voor luchten en recreatie samen door te brengen. Hier bestaat wel een uitzondering op, nu er in de speciaal daarvoor in sommige 41-bis gevangenissen aangewezen interne afdelingen een sociale groepsgrootte wordt gehanteerd van twee. In Zweden geldt op de Fenix-afdeling een sociale groepsgrootte van zes.

Samenhangend met voornoemd preventief karakter, hebben de regimes in de drie landen ook met elkaar gemeen dat alle contactmogelijkheden met de buitenwereld aan stevige restricties zijn gebonden om de hiermee gepaard gaande risico's te voorkomen. Alle externe contactmogelijkheden, in de vorm van correspondentie, telefoon en bezoek, worden aan controle onderworpen. Telefonisch contact en bezoekmomenten worden bovendien ook aan camera-, visueel en auditief toezicht onderworpen en zijn in tijd en frequentie beperkt.

Vanwege het geheel van al deze ingrijpende restrictieve en isolerende maatregelen worden de regimes vanuit mensenrechtelijk perspectief bekritiseerd, met name voor de (internationaal bekende) regimes in Italië en de VS. Op individueel niveau worden de regimes ook aan geldende juridische normering getoetst, doordat gedetineerden de

hen toekomende rechtsmiddelen aanwenden om te klagen over de plaatsing in het regime, of over de omstandigheden waaronder ze worden gedetineerd. Het beeld dat hierover uit de verkenning in hoofdstuk 3 naar voren komt is dat deze penitentiaire regimes als zodanig niet strijdig worden geacht met mensenrechtelijke standaarden, zoals het verbod op foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling. De scherpe randjes worden er soms weliswaar – al dan niet met individuele of algemene doorwerking – vanaf gehaald en ook wordt er juist strikt getoetst op de meer formele rechten van *due process* en 'recht op een eerlijk proces', maar al met al worden de landen veel ruimte geboden door rechters bij deze vormgeving van het regime. De van overheidswege aangevoerde onderliggende noodzaak ter voorkoming van de risico's op VCHD en ordeverstoring die er van dergelijke hoogrisico-gedetineerden uitgaan of worden geacht uit te gaan, wordt daarmee in de kern juridisch gegrond bevonden.

Het is precies die grondslag en de nadere invulling van welk risico dan precies dient te worden voorkomen door de gedetineerde te plaatsen in het strikte regime, waarin er verschillen optreden. In de VS en in Zweden kunnen en worden er inderdaad leden of kopstukken van georganiseerde misdaad in de hoog(st)beveiligde penitentiaire regimes geplaatst. Dat blijkt niet alleen op papier uit het normerend en regelgevend kader, maar ook in de praktijk, aangezien deze gedetineerden daadwerkelijk deel uit maken van de populatie in de regimes. Van belang is echter dat er daar ook andere 'typen' gedetineerden worden geplaatst, zoals – en in de VS met name – zeer gewelddadige gedetineerden die in het kader van het interne beheers- en veiligheidsmanagement van een gevangenis en het hoge risico op continuering van hun disruptieve gedrag worden 'opgeschaald' naar een gevangenis(afdeling) met hoger of het meest hoge beveiligingsniveau. Die risico-inschatting en -classificatie is dan gebaseerd op het individuele gedrag en de daaruit voortvloeiende gevaarlijkheid. Deze invulling van de grondslag om preventief in een hoogbeveiligd detentieregime te worden geplaatst geldt niet alleen voor gewelddadig en problematisch beheersmatig gedrag, maar ook bijvoorbeeld voor vluchtgevaarlijkheid, al dan niet zich in het verleden al geopenbaard hebbende in een andere gevangenis. Waar leden of kopstukken van georganiseerde misdaad dus enerzijds wel degelijk in de bijzondere penitentiaire regimes in de VS en Zweden kunnen en worden geplaatst, is dat niet inherent verbonden aan hun positie in het netwerk, of het risico dat daarvan wordt geacht uit te gaan.

Dat is wel het geval in Italië. Plaatsing in het Italiaanse 41-bis regime is een preventieve maatregel gegrond op ernstige redenen van openbare orde en veiligheid, die nader worden ingevuld als de noodzaak om te voorkomen dat verdachten van of veroordeelden voor misdrijven die (veelal in leidinggevende zin) gerelateerd zijn aan de maffia vanuit detentie nog banden kunnen onderhouden met hun organisatie. Hoewel dat risico en die noodzaak juridisch niet enkel en alleen mag worden gebaseerd op de titel van het strafbare feit waarop de veroordeling of tenlastelegging betrekking heeft, wordt er niet veel meer vereist dan 'elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden'. Plaatsing in het regime is dus onlosmakelijk verbonden met een groepsgerelateerd risico dat van de georganiseerde misdaad – in het 41-bis-regime vrijwel uitsluitend de maffia – uitgaat. Respondenten in het gevangeniswezen illustreerden dit door aan te geven dat een veroordeelde seriemoordenaar van wie geen herhalingsgevaar wordt geacht uit te gaan best in een normaal beveiligd regime kan zijn gedetineerd, maar zodra hij gelieerd is aan en banden onderhoudt met een criminele (maffia)organisatie, er louter op die grond wordt opgeschaald naar het 41-bis regime of naar het eveneens hoogbeveiligd AS-regime. Het Italiaans preventief detentieregime is zodoende vanuit de kern gericht op het classificeren, isoleren en permanent controleren van aan georganiseerde misdaad gelieerde gedetineerden.

Vanuit die benadering wordt het Italiaans 41-bis regime ook uiterst stringent en uniform toegepast. Toepassing van maatwerk en een individuele benadering zou afbreuk doen aan de werkzaamheid van het preventieve regime. Dit lijkt ook op te gaan voor de verlengingspraktijk. Omdat het tijdsverloop en een lange verblijfsduur in het regime als zodanig niet bepalend wordt geacht voor de beoordeling of er nog steeds noodzaak is om te voorkomen dat de gedetineerde banden onderhoudt met de criminele organisatie, zeker als die organisatie nog onverminderd bestaat met een groot maatschappelijk gevaar, blijkt het heel lastig voor gedetineerden om voor het verstrijken van de opgelegde strafduur uit het 41-bis regime te geraken. Een inhoudsvolle op afschaling gerichte exit-strategie ontbreekt bovendien in het beleid, anders dan dat de gedetineerde een uitweg wordt geboden door samen te werken met justitie. Het zal wellicht in de toekomst op vooral dit aspect van gepercipieerde alsook feitelijke uitzichtloosheid voor een 41-bis gedetineerde kunnen zijn, waarop het EHRM mogelijk nieuwe juridische begrenzing aan het regime formuleert, met name ten aanzien van levenslanggestraften die in het regime zijn geplaatst en voor wie immers ook de vaste mensenrechtelijke bescherming onder art. 3 EVRM geldt.

Met voorgaande rechtsvergelijking en duiding van onderlinge dwarsverbanden – op hoofdlijnen en vanuit het verkennend verrichte onderzoek – tussen de drie penitentiaire regimes in Italië, de VS en Zweden, komt nu de vraag naar voren hoe dit valt te bezien in het licht van de Nederlandse context.

De in hoofdstuk 2 geschetste probleemanalyse van het Nederlandse gevangeniswezen en de wijze waarop in ons land de (relatief nieuwe) categorie van hoogrisico-gedetineerden met het risico op VCHD en maatschappij ontwrichtend gevaar kunnen worden gedetineerd, maakt duidelijk dat dit de meeste overeenkomsten vertoont met het Italiaanse 41-bis regime. Het is eerst en vooral net als ons EBI-regime een geformaliseerd en juridisch verankerd detentieregime, waar dat in de VS en in Zweden ontbreekt. Ten tweede vertoont het Italiaans 41-bis detentieregime sterke overeenkomsten met de huidige in het EBI-regime gehanteerde preventieve insteek en (plaatsings)grondslag van het voorkomen van VCHD door een gedetineerde die tot de categorie van aan georganiseerde misdaad gelieerde hoogrisico-gedetineerden wordt gerekend. Ten derde vertoont het Italiaanse 41-bis regime ook wat betreft de vormgeving van de op contactbeperking gerichte regimesmaatregelen sterke overeenkomsten met ons EBI-regime.

Het zijn met name de uit het onderzoek gebleken overeenkomsten aangaande de tweede en derde aspecten, die niet geheel verwonderlijk zijn. Uit de probleemanalyse volgt dat er in de afgelopen jaren duidelijk een noodzaak werd ervaren om het penitentiair beleid aan te passen aan een nieuwe categorie van hoogrisico-gedetineerden en de dreigingen die daarvan uitgingen voor zowel het gevangeniswezen als de samenleving en rechtsstaat. Het bestaande detentielandschap en de vormgeving van onze hoog- en extreem hoogbeveiligde detentieregimes werden niet langer als toereikend ervaren. Bij de ontwikkeling van nieuwe maatregelen heeft het Italiaanse 41-bis regime uitdrukkelijk als voorbeeld gediend. De situatie deed zich zelfs voor dat de urgentie van regimesaanpassing op politiek niveau als zo hoog werd ervaren dat daartoe al werd overgegaan nog tijdens de looptijd van een rechtsvergelijkend onderzoek naar het Italiaanse regime, dat er nu juist toe moest dienen te bezien of er elementen uit dat regime bruikbaar zouden kunnen zijn in ons penitentiair bestel om de kans op VCHD in de EBI te verkleinen. Waar aanvankelijk aanpassingen op ministerieel, regelgevend niveau werden doorgevoerd in het EBI-regime, werd vervolgens ook een wetgevingsproces gestart om verdere regimesaanscherpingen door te voeren op wettelijk niveau.

De meesten van deze regimesaanpassingen zijn al dan niet rechtstreeks te herleiden tot het Italiaans 41-bis regime. Zonder hier wederom een allesomvattend overzicht te geven, valt hierbij vooral te denken aan de nieuwe, sterker op preventieve gronden gebaseerde plaatsingscriteria die specifiek zijn toegesneden op het risico van VCHD en het strafbaar feit van deelneming aan een criminele organisatie, de verlengde plaatsingsduur, de beperking om door maximaal twee advocaten te worden bijgestaan, de ontwikkeling van een op intelligence gericht beleid met onder meer de overkoepelende DIU, de komst van een beveiligde zittingszaal in de EBI, de nadere inperking in frequentie en duur van de contactmogelijkheden met de buitenwereld, de beperking van locatiegebonden bellen en tenslotte het generieke karakter van de aangescherpte maatregelen. De onderzoeksvraag in hoeverre er uit het verkennend buitenland onderzoek regimesmogelijkheden naar voren komen met potentieel waardevolle verbetermaatregelen of oplossingsrichtingen is in zoverre voor Italië al een gepasseerd station. Uit de probleemanalyse, alsook uit en getoetst in de gehouden expertmeeting en fousgroep, komt naar voren dat sommige van deze regimesaanpassingen ook echt als noodzakelijk zijn ervaren, zoals de inzet op meer intelligence-ervaring waardoor niet alleen de informatiepositie is versterkt voor de procedures van EBI-plaatsing en verlenging, maar Nederland ook ‘minder naïef’ zou zijn geworden in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de dreigingen die zijn rondom hun verwevenheid tussen detentie en de samenleving.

De onderzoeksvraag naar de passendheid van deze Italiaanse regimesmaatregelen en -kenmerken in de Nederlandse context is daarentegen geen gepasseerd station. Zowel de in ons land al doorgevoerde regimesaanscherpingen, als een eventueel voor mogelijk gehouden afweging om nog nadere aanscherpingen door te voeren, door bijvoorbeeld de contactmogelijkheden nog verder terug te brengen naar het Italiaanse beleid van eenmalig bezoek, dan wel telefonisch contact per maand, lijken zich namelijk toch minder goed te verhouden tot de penitentiaire uitgangspunten en het juridisch normerend kader in ons land. Als gezegd hebben de regimesmaatregelen in Italië een generiek en ook stringent toegepast karakter, waarin de werkzaamheid van het preventieve regime wordt gezien. Dat was en is van overheidswege ook de reden geweest om in het EBI- en AIT-regime generieke maatregelen door te voeren. Dit wordt echter van andere kanten stevig bekritiseerd, onder meer door de advocatuur en de RSJ, omdat het haaks zou staan op onze penitentiaire uitgangspunten van een individuele benadering met de mogelijkheid tot maatwerk, het beginsel van minimale beperkingen en het ook, of zelfs juist in deze restrictieve regimes, gehanteerd beleid van relationele veiligheid. Van de nadere aanscherping van de contactmogelijkheden is bovendien gesteld dat die zouden kunnen leiden tot een verdere ‘verharding’

van de gedetineerden, waarbij ze op afstand komen te staan van hun sociaal netwerk, terwijl dat ook juist een beschermende factor kan zijn voor een verantwoord re-integratieproces. Dat laatste is essentieel om voor ogen te houden in het licht van de uitdaging van een verantwoorde en veilige afschaling alsook terugkeer in de samenleving van hoogrisico-gedetineerden.

De vraag in hoeverre die doorgevoerde generieke maatregelen een uitwerking hebben in de praktijk die wel of niet passend blijkt te zijn in ons penitentiair bestel, zal in de nabije toekomst (moeten) worden beantwoord aan de hand van jurisprudentie en evaluatieonderzoek. Dat geldt voor alle doorgevoerde maatregelen rondom de EBI en AIT, inclusief de nieuwe plaatsingscriteria en de doorwerking die daarvan uitgaat naar de verlengingsprocedure. Met betrekking tot de in dat kader veelbesproken 'exit-strategie' om mogelijk criteria te ontwikkelen op grond waarvan het voor een gedetineerde helder wordt wat er van hem wordt verwacht – anders dan kennelijk stoppen met VCHD en afstand nemen van de criminele organisatie – om af te kunnen schalen naar een minder strikt en minder beveiligd regime, zijn er geen mogelijke oplossingsrichtingen naar voren gekomen uit de vergelijking met het Italiaans 41-bis regime. Daar wordt een dergelijke strategie niet gehanteerd en daar lijkt ook geen behoefte aan te bestaan, omdat men uitgaat van het blijvend karakter van de maffia en de blijvende noodzaak om daar op te acteren door op preventieve gronden de 'kopstukken' van te isoleren en te voorkomen dat ze de banden kunnen blijven onderhouden en voortzetten. Het antwoord op de vraag in hoeverre eenzelfde legitimatie opgaat voor en passend is in de Nederlandse context, gelet op de meer fluïde aard en samenstelling van de criminele samenwerkingsverbanden in ons land, anders dan in Italië, zal eerst en vooral volgen uit de verlengingspraktijk en -rechtspraak.

Intussen zijn ook in de andere onderzochte landen helaas geen aanknopingspunten of oplossingsrichtingen gevonden voor een werkzame exit-strategie of andere werkzame elementen voor het beperken van risico's voor de samenleving in de aanloop naar de invrijheidstelling van (ex-)hoogrisico-gedetineerden. In zoverre zijn er op het deelterrein van de preventieve penitentiaire regimes dus geen (laat staan: pasklare) maatregelen waar Nederland inspiratie uit zou kunnen putten. Dat zal dus eerst en vooral vanuit DJI zelf dienen te worden (door)ontwikkeld; iets waar gelukkig volop aandacht voor bestaat, is ons gedurende dit onderzoek gebleken.

Tot slot komen er op het deelterrein van de preventieve penitentiaire regimes ook geen andere beleidsmatige maatregelen uit het verkennend rechtsvergelijkend onderzoek naar voren waar Nederland zich aan zou kunnen spiegelen. Ook niet met betrekking tot de in alle landen gedeelde zorg en worsteling over het vrije verkeer tussen een gedetineerde van deze hoogrisico-doelgroep en diens advocaat. Dit wordt gezien als een knelpunt in de verwezenlijking van de effectiviteit van de preventieve doelstelling van het regime, maar tegelijkertijd ook gezien als een 'onoplosbaar' knelpunt, in die zin dat dit contact juridisch strak beschermd is door onder meer art. 6 EVRM. Terzake van dit contact zijn ook in ons land aangescherpte maatregelen doorgevoerd, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. Niet alleen de vanuit de advocatuur stevig bekritiseerde maatregel van visueel toezicht op de bij bezoek gevoerde gesprekken tussen een EBI- of AIT-gedetineerde en diens advocaat, maar ook de beperking voor deze gedetineerden om door maximaal twee advocaten te worden bijgestaan. Waar dit in de praktijk momenteel al tot discussies leidt over de implicaties voor het recht op bijstand en tot vertragingen zou leiden in lopende straf- of beklagprocedures, zo begrepen we, wordt er bovendien op politiek niveau nagedacht over nog verdere aanscherping. Naar aanleiding van een Kamer-motie zal op grond van de uitkomsten van een invoeringstoets worden bezien of de noodzaak bestaat om te kijken op welke wijze en onder welke voorwaarden een beperking kan worden ingevoerd van het aantal gedetineerden in de EBI en AIT dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan. Het buitenlands verkennend onderzoek laat zien dat in geen van de landen een dergelijke generieke en preventieve inperking wordt toegestaan van de contactmogelijkheden tussen gedetineerde en diens advocaat. Nederland zal dus, mocht hiertoe worden overgegaan, op dat gebied binnen Europa juridisch een 'pionier' zijn.

## Mogelijk van waarde voor de Nederlandse situatie

Overkoepelend kan worden gesteld dat er juist op het onderdeel van preventieve mogelijkheden in penitentiaire regimes al veel ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in Nederland. Het al langer bestaande EBI-regime, dat oorspronkelijk ontworpen was voor en ingericht op het (voorkomen van het) ernstige risico op ontvluchting van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden, is aangepast aan de nieuwe doelgroep van hoogrisico-gedetineerden met regimesaanscherpingen wat betreft de contactmogelijkheden. Hierbij is zelfs de penitentiaire wetgeving aangepast. Bovendien is in bredere zin het detentielandschap aangepast, met capaciteitsuitbreiding voor deze gedetineerden-doelgroep in zowel de EBI als de nu geformaliseerde AIT-afdelingen en ook ontwikkelingen op het onderdeel van interventie- en toezichtmogelijkheden (zie daarvoor ook de volgende paragraaf 4.4).

In zoverre is onze conclusie dat er in Nederland al volop is ingezet op een breed, geïntegreerd beleid ter bestrijding

van VCHD en de risico's van juist deze onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Een omvangrijk en op onderdelen ook ingrijpend pakket aan maatregelen, waarvan de werkzaamheid en effectiviteit en ook de uitwerking in de praktijk gelet op de balans tussen individuele en maatschappelijke belangen en tussen veiligheid en resocialisatie/re-integratie, zullen moeten worden geëvalueerd. Daarvoor hebben de bevindingen van het buitenlands verkennend onderzoek geen nieuwe, aanvullende potentieel waardevolle verbetermaatregelen of oplossingsrichtingen opgeleverd. De buitenlandse voorbeelden die als bruikbaar werden bevonden – vanuit het Italiaanse 41-bis regime – zijn immers al doorgevoerd en worden de komende tijd geëvalueerd, terwijl de aspecten waar nog beleid op moet worden ontwikkeld en waar vooralsnog weinig zicht op is – hoe kan er verantwoord en zinvol invulling worden gegeven aan het preventieve hoogt(st)beveiligd regime en hoe kan er verantwoord en adequaat worden afgeschaald naar een lager beveiligd regime met meer mogelijkheden voor resocialisatie en re-integratie – in andere landen niet lijken te worden onderkend dan wel daar ook onderwerp van discussie is.

Die conclusie werd in de focusgroep onderschreven, met een herkenning bij de deelnemende deskundigen over de situatie in de andere landen alsook ons land.

> *"Nou, ik denk dat we met best veel vraagstukken, die hier ook worden besproken, zelf ook worstelen en zoekende zijn. Van ja, hoe kunnen we nou binnen deze regimes er wel voor zorgen dat er ook aandacht is voor resocialisatie en voor re-integratie en dat daarbij een soort balans moet worden gevonden tussen aan de ene kant veiligheid, veiligheid voor ons personeel, maar ook voor de samenleving, zij zijn daar ook geplaatst met een reden, dus daar zitten ook gewoon risico's aan; maar dat we aan de andere kant ook inderdaad niet dat perspectief uit het oog moeten verliezen. Maar het is best wel lastig om te zien waar dan behoefte aan is, want die doelgroep is best heterogeen. Sommigen willen wel, anderen zijn niet gemotiveerd […] Dan is het ook wel een beetje herkennend inderdaad om te zien dat ze in die andere landen daar eigenlijk ook niet echt een duidelijk beeld voor hebben, van hoe gaan we daar nou binnen deze regimes mee om? Dat is dus eigenlijk gewoon een stukje waar we nog niet genoeg zicht op hebben." – Medewerker DJI*

## 4.4 Interventie- en toezichtmogelijkheden

### Passendheid binnen Nederlandse context

Uit de probleemanalyse van de Nederlandse praktijk en stand van zaken rondom preventieve interventie- en toezichtmogelijkheden volgt dat er een omvangrijk (deels nieuw en aangescherpt) palet van interventies en toezichtmaatregelen bestaat ter beheersing van de (recidive)risico's van de onderzoeksdoelgroep hoogrisico-gedetineerden. Zowel tijdens detentie – met de beleidsmogelijkheid van toepassing van individuele toezichtsmaatregelen indien een (hoog)risico-gedetineerde op een normaal beveiligde afdeling verblijft – als tijdens de fase buiten detentie in het kader van het individueel re-integratietraject van zo'n gedetineerde. In het kader van dat laatste is er de afgelopen jaren in wetgeving en beleid stevig ingezet op uitbreiding van de mogelijkheden tot en van de duur van toezichtprogramma's voor een bredere doelgroep van ernstige geweldsdelinquenten. Vooral onder de juridische titels van de VI, of de nieuwe sanctie GVM. Waar het VI-toezicht nog onder de normering van het gepleegd delict en de daarvoor door de rechter opgelegde gevangenisstraf valt, betreft het GVM-toezicht nu juist een preventief toezicht ter voorkoming van de (recidive)risico's die van een veroordeelde, ook na afloop van zijn eerder uitgezeten detentieperiode, worden geacht uit te gaan.

Veel van deze interventie- en toezichtmogelijkheden zijn echter niet specifiek ontwikkeld voor of toegesneden op de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. En daar wringt de schoen. Nog los van de vraag of deze gedetineerden gelet op de aan hen verbonden (veiligheids- en VCHD-)risico's in aanmerking komen voor afschaling vanuit de EBI of de AIT naar een normaal beveiligd regime en of ze daarmee dus tijdens de laatste fase van hun detentie überhaupt in aanmerking kunnen komen voor een werkelijk en inhoudsvol re-integratietraject, zijn er ingeval een dergelijk traject wordt gestart vele voorliggende vragen. Bijvoorbeeld de vraag hoe kan worden beoordeeld of een (ex-)hoogrisico-gedetineerde ontvankelijk is voor en bereid is tot re-integratie, met daarbij ook de vraag welke gedragsvoorwaarden dan passend en adequaat zijn om in het kader van het re-integratie- en toezichttraject te kunnen stellen aan deze gedetineerden. Het is namelijk een doelgroep bij wie de voor een succesvolle re-integratie noodzakelijk geachte basisvoorwaarden soms juist op orde zijn, anders dan meer kwetsbare doelgroepen gedetineerden. Maar welke gedragsvoorwaarden lenen zich er ten aanzien van de (ex-)hoogrisico-gedetineerden voor om het gevaar en de risico's die bij hen nu juist verbonden zijn aan

een (bewuste keuze voor een) crimineel bestaan, te adresseren? Hoe kan er, anders dan een specifiek op controle en veiligheid gerichte invulling van het toezicht – waartoe in de praktijk toch veelal op wordt ingezet om het gedrag te kunnen monitoren en de 'vinger aan de pols te houden' – worden ingezet op een meer inhoudsvolle, en op bestendige risicoreductie gerichte invulling van het toezicht? Waar dient een interventie dan op gericht te zijn?

Met deze wezenlijke vragen voor ogen is het buitenlands verkennend onderzoek op dit onderdeel verricht. Hieruit kwam het duidelijke – maar teleurstellende – beeld naar voren dat er in geen van de onderzochte landen specifieke, op deze gedetineerdendoelgroep gerichte interventies bestaan. Ongeacht alle nationale verschillen in regelgeving, beleid en praktijk, kennen die landen, net als in Nederland, vele reguliere op gedragsverandering, arbeid, scholing en verbetering van cognitieve en sociale vaardigheden gerichte interventies, in combinatie met risicobeheersende maatregelen om gedetineerden zo gecontroleerd en begeleid mogelijk terug te laten keren naar de samenleving. In zoverre laat een groot deel van deze buitenlande interventie- en toezichtmogelijkheden zich inpassen in de Nederlandse context, simpelweg omdat die in min of meer soortgelijke mate en vormgeving ook hier al worden toegepast. In ons land is bovendien al lange tijd een ontwikkeling gaande van kennis over en het inzetten van *evidence-based* interventies. Dat wat er aan werkzame interventies wereldwijd bestaat, kan en wordt in ons land in zoverre dus ook bekeken en daar waar passend, eventueel ingezet. De enige als zodanig als een 'exit-strategie' gepositioneerde interventie voor specifiek de re-integratie van de doelgroep hoogrisico-gedetineerden, betreft de Zweedse interventie waarbij zo'n gedetineerde naar het Noorden van het land wordt gestuurd, om daar met behulp van een nieuwe identiteit afstand te kunnen nemen van het oude criminele bestaan. Deze interventie is in ieder geval geografisch niet of nauwelijks inpasbaar in de Nederlandse context.

In de focusgroep zijn deze bevindingen besproken, waarbij de teneur overheerste dat wat er kennelijk niet bestaat, ook niet kan worden overgenomen uit het buitenland. Ook hier werd de vraag onomwonden gesteld *of* er wel een eenduidige, passende en adequate interventie te ontwikkelen valt voor deze onderzoeksdoelgroep met hele specifieke criminogene factoren, behoeften en bestaande (veiligheids)risico's. Het zou juist bij deze groep maatwerk vergen, met een combinatie van gedragsbeïnvloedende interventies, begeleiding en een zodanige geleidelijke afschaling van risicobeheersing dat 'we de mensen meer in beeld krijgen en zicht krijgen op hun gedrag en de mogelijke (recidive)risicoreductie die hieruit naar voren komt. Dat maatwerk met die benadering zou niet alleen tijdens de daadwerkelijke re-integratie moeten plaatsvinden, maar ook al tijdens de (laatste fase van de) detentieperiode. Uiteindelijk is het mensenwerk en daarvoor moet je ook goed zicht hebben op die mensen, zo verwoordde een deelnemer van het NIFP het.

> *"Als het heel erg beheerst wordt, dan hebben mensen geen mogelijkheden tot voortgezet crimineel handelen, maar dan weet je dus ook op een gegeven moment heel weinig nog van die mensen. Ik denk toch dat ik zou willen stimuleren dat je ze gaat proberen op een wat lichter regime (…) ook om toch weer wat input te krijgen, want anders dan blijf je in hetzelfde cirkeltje rondgaan."*
> *– Medewerker NIFP*

## Mogelijk van waarde voor de Nederlandse situatie

Het buitenlands verkennend onderzoek heeft wel aanknopingspunten opgeleverd voor mogelijk waardevolle inzichten uit de Canadese vormgeving van het re-integratiebeleid ten aanzien van de zogeheten *Security Threat Groups* (STG). Hierover bestaat veel literatuur en evaluatie- en effectonderzoek, met deels ook specifieke aandacht voor de STG-subgroepen van 'gangs' en 'georganiseerde misdaad', zowel wat betreft deze classificering als de implicaties voor en vormgeving van hun re-integratietraject. Bovendien was er daar – of bestaat er mogelijk nog steeds – een programma dat zich als onderdeel van een voorwaardelijke invrijheidstelling of toezichtstraject richt op het tegengaan van pro-criminele attitudes. Ook hier kunnen mogelijk nog waardevolle inzichten uit worden opgedaan, voor de doorontwikkeling van ons beleid ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden. Van belang daarbij is dat in die STG-literatuur wordt aangespoord tot meer kwalitatief onderzoek naar wat nu werkzame elementen kunnen zijn voor zodanige interventies of toezichtprogramma's dat kan worden ingezet op en minstens bij kan worden gedragen aan een verantwoorde en succesvolle terugkeer (van dergelijke hoogrisico-gedetineerden) in de samenleving. Eenzelfde oproep wordt ook gedaan door een recent Nederlands WODC-onderzoek, waarin een meta-studie is verricht naar langdurig toezicht bij ernstige gewelds- en zedendelinquenten.[2] Bij het (volgens deze onderzoekers)

2 T. van den Broek, J.K. Kool, M.H. Nagtegaal, *Langdurig toezicht bij ernstige gewelds- en zedendelinquenten Een meta-review naar effectieve (elementen van) toezicht/behandelprogramma's en veronderstelde werkzame mechanismen,* Cahier 2024-8, Den Haag: WODC 2024.

benodigde nadere wetenschappelijk onderzoek naar de manier waarop effectief langdurig toezicht gehouden kan worden in Nederland, zou het aangewezen zijn om ook expliciet te kijken naar de onderzoeksdoelgroep. Juist in dat toezicht, gegeven ook alle nieuwe kaders die we daarvoor hebben ontworpen met (onder meer) de Wet Langdurig toezicht, lijkt de sleutel te liggen van een inhoudsvolle en een in de actuele risico's inzichtgevende invulling van het re-integratietraject. Daarvoor zullen we toch eerst zelf nader beleid moeten ontwikkelen en nadere (evaluatie)kennis over de onderzoeksdoelgroep moeten opdoen, want 'de' oplossingsrichting voor een geslaagde re-integratie lijkt niet uit het buitenland te komen, zo werd in de focusgroep ook onderschreven.

> *"Als ik nu deze juridische vergelijking hoor, denk ik nee, niet heel veel inspiratie voor kaders voor ons. Misschien moet je het ook niet per se in de kaders of regimes zoeken, maar meer in toezichtachtige programma's."*
> *– Beleidsonderzoeker*

## 4.5 Risicotaxatie-instrumentarium

Uit dit verkennende internationale onderzoek is naar voren gekomen dat er, ondanks de internationale toename in het gebruik van risicotaxatie-instrumenten binnen de forensische zorg en het gevangeniswezen, geen enkel land is dat een instrument hanteert dat op dit moment als toereikend gezien kan worden voor het maken van (kwantitatieve) risico-inschattingen bij deze specifieke doelgroep. Die constatering staat niet los van de in hoofdstuk 2.5 geschetste beperkingen ten aanzien van het bestaande instrumentarium dat vooral ziet op recidivepatronen bij reguliere, individuele delinquentie. Voor georganiseerde misdaad ontbreekt een vergelijkbare empirische basis. Wat veel landen feitelijk doen, is dan ook overwegend operationeel van aard: men baseert beslissingen op inlichtingen, fragmentarische observaties en veiligheidsinformatie die niet in termen van een gestructureerd oordeel worden gewogen. Daarmee blijkt dat er in het buitenland geen bruikbaar model of panacee voorhanden is dat kan worden overgenomen of vertaald naar de Nederlandse context.

Landen met specifieke regimes voor deze doelgroep of een classificatie- en differentiatiesysteem in beveiligingsniveaus voor bijvoorbeeld leden van criminele organisaties, hanteren dus geen gestructureerd instrument waarmee risico's kwantitatief worden getaxeerd. Professionals die we interviewden gaven, zoals in hoofdstuk 3.5 beschreven, beperkt inzage in de wijze waarop risico-inschattingen tot stand komen. Wel bleek dat vooral gebruik wordt gemaakt van ons onbekend gebleven handreikingen of lijstjes met indicatoren, die weliswaar soms een gestandaardiseerd proces worden genoemd, maar die niet zijn te beschouwen als een gestructureerde risicotaxatie- of analyse. Die manier van werken is niet geheel verrassend te noemen, omdat de benodigde informatie om een dergelijk instrument te kunnen ontwerpen, valideren en betrouwbaar gebruiken sterk afhangt van de beschikbaarheid van informatie en kennis, die nu juist voor deze doelgroep nog niet goed ontwikkeld is.

Bij deze doelgroep heeft een belangrijk deel van het risico op voortgezet crimineel handelen van een hoog-risico gedetineerde niet zozeer betrekking op gedrag 'binnen' – dat bovendien door de beperkingen moeilijk kan worden getoond – maar veeleer op het netwerk waar de betrokkene onderdeel van uitmaakt buiten. Zulke informatie bevindt zich bij andere partijen en buiten de gedragskundig observeerbare sfeer, hetgeen een belemmering vormt voor het toepassen van een risicotaxatie-instrument ontwikkeld volgens (forensisch-psychologische) standaarden zoals beschreven onder 2.5.

Het meest concrete instrument dat in het buitenland werd aangetroffen betreft de in Canada ontwikkelde *Multi-Level Guidelines for Group-Based Violence* (MLG). Zoals in 3.5 uiteengezet, is dit instrument ontworpen op basis van een multidisciplinair theoretisch raamwerk over groepsprocessen in relatie tot het probleem van extremistisch geweld, dat door de makers ook relevant wordt geacht voor geweld op basis van andere groepslidmaatschappen zoals misdaadorganisaties. Het model bestrijkt een waaier aan factoren op vier domeinen, van individu tot groep en samenleving. Bij gebrek aan voldoende empirische kennis ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep, is het vaststellen van de kwaliteit ervan nog aan beperkingen onderhevig. Zo is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid en de inhoudsvaliditeit van de MLG nog niet onderzocht, al moet dit in de toekomst wel mogelijk zijn. Het is echter de vraag of de predictieve validiteit, wat bij risicotaxatie-instrumentarium vaak als belangrijkste kwaliteitsmaat wordt gezien, überhaupt ooit onderzocht zal kunnen worden omdat er voor deze doelgroep nauwelijks recidiveonderzoek verricht wordt, kan worden en omdat het *dark number* in dezen uitzonderlijk hoog is. Bovendien is de uitvoerbaarheid van het instrument afhankelijk van toegang tot informatie over het groepsdomein, terwijl juist over dat domein weinig coherente en goede informatie beschikbaar is. Daarbij komt de omstandigheid van het ontbreken van betrouwbare en actuele informatie gedurende detentie als gevolg van het opdrogen van de benodigde (gedrags)informatie

onder zware detentieregimes. Immers, politieonderzoek stopt – in Nederland in ieder geval – na veroordeling en relevante netwerkinformatie is vaak niet toegankelijk. Hoe risico's zich in werkelijkheid ontwikkelen, of inschattingen juist waren en welke factoren daarvoor verantwoordelijk waren, blijft in die zin altijd deels in nevelen gehuld.

Het is dus niet onwaarschijnlijk dat het gebrek aan en de ontoereikendheid van risicotaxatie-instrumenten voor deze doelgroep geen toevalligheid of tijdelijk tekort is, maar een structureel kenmerk van het feit dat we te maken hebben met een zeer specifieke doelgroep, een beperkte informatiepositie en een gebrekkige methodologische basis. Desondanks kunnen er redenen zijn, bijvoorbeeld een gevoelde noodzaak in de praktijk, om dan toch te gaan voor een zo goed mogelijk wetenschappelijk gefundeerd en in ieder geval gestructureerd instrument. Hetzelfde is gebeurd met de VERA-2R ten aanzien van risico op herhaling van terroristische misdrijven. Juist door het gebruik in de praktijk kunnen de kwaliteiten ervan onderzocht worden en eventueel ook verbeteren. Een gestructureerd professioneel oordeel, zoals de MLG bedoeld is, is daarbij ook de thans beste manier om willekeur en meer algemene beperkingen van risicotaxatie in individuele besluitvorming te reduceren. Juist het *group-to-individual* probleem of de actuariële fout, waardoor de betekenis van statistische verbanden op groepsniveau voor de inschatting van risico in individuele situaties beperkt is, worden in de context van de georganiseerde misdaad als probleem versterkt wanneer we risico beschouwen als een dynamisch product van verschillende kenmerken, niveaus en contexten. Als er al informatie beschikbaar is over deze zaken, is het sterk de vraag of dergelijke processen zich laten reduceren tot de logica van de somscore.

> *"Ik zie toch ook toch wel veel parallellen met wat er op de TA gebeurt? Daar heb je natuurlijk ook een heel streng beperkend regime, maar toch ook binnen dat regime wordt wel degelijk geprobeerd om contacten met bepaalde personen te stimuleren, of gesprekken op in dit geval het gebied van ideologie te stimuleren, dus ook binnen dat beperkende regime kan je toch nog wel veel werk verrichten? Terwijl je ondertussen buitengewoon intensief monitort. Binnen het TA-regime is het zo dat je daar in principe het laatste jaar vanaf gaat, hè? Dus mits je aan bepaalde kaders voldoet, kan je daar vanaf en kom je op een reguliere afdeling te zitten met meer vrijheden en met meer mogelijkheden tot re-integratie, verloffasering, weet ik wat. En wat we ook hebben zijn intensieve casustafels met veel partijen, zowel in het kader van de re-integratie, maar dus ook in het kader van het bepalen welke risico's er nou nog omheen hangen. De VERA is al genoemd, wat ook als verdiepend instrument gebruikt wordt om daar een beter beeld op te krijgen. Ook bij deze doelgroep kom je er denk ik niet omheen om iets vergelijkbaars te doen om überhaupt tot een risicoanalyse te komen. Daarvoor heb je wel heel veel input en gegevens nodig, dus ook convenanten met allerlei partijen: OM politie, gemeente, andere betrokkenen. Dus het gaat niet alleen om het instrument. Je hebt ook de goede casustafel en toegang tot die dossiers nodig, om vervolgens met die input dat instrument te kunnen vullen. Dus ja, wellicht een ingewikkeldere doelgroep, maar ik denk dat je wel dingen kan kopiëren." – Medewerker DJI TA*

De bovenstaande uitspraak uit de focusgroep, bevestigt de uitkomst van de expertmeeting over risicotaxatie. Het proces, zoals dat is ontwikkeld voor besluitvorming in de TA, kan een blauwdruk zijn voor de inrichting van een vergelijkbaar proces ten aanzien van de EBI/AIT-doelgroep. Daarbij is het naast het invoegen van een gestructureerd instrument ter verdieping, dus ook nodig dat de risicoanalyse wordt gebaseerd op gedeelde informatie van verschillende partijen, en informatie die beschikbaar komt bij toenemende vrijheden, terwijl risico-analyse en -management hand in hand gaan, waarbij actief wordt ingezet op het terugdringen van risicofactoren. Bij afwezigheid van een eventueel zelf vorm te geven, kwalitatief toereikend instrument, kan de MLG daarin een rol spelen. De toekomst moet uitwijzen of er uiteindelijk voldoende relevant (recidive-)onderzoek mogelijk is om tot een kwalitatief toereikend instrument te komen voor integratie in het proces van besluitvorming ten aanzien van de doelgroep.

## 4.6 Overkoepelend en samenvattend

Dit verkennende onderzoek levert al met al geen panklare mogelijkheden voor verdere preventie van VCHD of ter bescherming van de samenleving tegen de specifieke doelgroep van hoog-risico gedetineerden vanuit de georganiseerde misdaad. Duidelijk is geworden dat Nederland in de aanpak van deze problematiek binnen een rechtsstelsel zoals wij dat voorstaan – waarmee Italië als 'gidsland' al afvalt – grotendeels vooroploopt. In die zin is Nederland, ook nu al bijvoorbeeld ten aanzien van de beperkingen op contact met de advocatuur – aangewezen op pionieren, nu het zich moeilijk aan andere landen kan optrekken. Nu dat pionieren veelal ziet op verdere inperking van grondrechten/vrijheden is dit pionieren per definitie precair.

Het verkennend onderzoek levert wel – in meer of mindere mate voor de vier onderdelen van sanctiestelsel, penitentiaire regimes, interventie- en toezichtmogelijkheden en risicotaxatie-instrumentarium – aanknopingspunten op voor nader onderzoek en/of verdere aanpak.

Ten aanzien van het sanctiestelsel kan worden geconcludeerd dat een kader van preventieve detentie voor specifiek deze doelgroep als prematuur en uitermate precair wordt beschouwd. Hoewel daarvoor op basis van dit onderzoek wel nadere randvoorwaarden zouden kunnen worden geformuleerd, doen we dat hier niet vanwege het verkennende karakter van het onderzoek en omdat aan hele basale randvoorwaarden niet is of kan worden voldaan. Nu in Zweden een kader van preventieve detentie is ingevoerd, mede toegelicht door verwijzing naar deze doelgroep, kan het van waarde zijn om te monitoren of het kader ook in de praktijk voor de doelgroep zal worden gebruikt en in hoeverre dit tot (juridische) problemen leidt. Op basis van de juridische grenzen, zoals gevonden in dit onderzoek, en de snelheid waarmee de wetgeving is ingevoerd, zou het niet verbazen als die problemen er wel komen. Het rapport van ABDTopconsult, een van de aanleidingen voor dit onderzoek, formuleerde al ten aanzien van de legitimatie van eventuele preventieve detentie dat eerst onderzoek nodig was naar de mogelijkheden om het risico in te schatten en terug te dringen. Dat geldt te meer voor de onderhavige onderzoeksdoelgroep, ten aanzien waarvan heel weinig onderzoeksinformatie op deze punten voorradig zijn. Voor de Nederlandse situatie wordt daar nog aan toegevoegd dat er eerst te denken valt aan subsidiaire mogelijkheden voor veranderingen in het sanctiestelsel, bijvoorbeeld ten aanzien van de VI-regeling en de GVM, al is het geheel vooral ook gebaat bij (herijking van) fundamentele samenhang en rust.

Doorgaand op dat laatste punt is het voor zowel het sanctiestelsel, als de penitentiaire regimes en interventie- en toezichtmogelijkheden eerst en vooral aangewezen om nader onderzoek te doen naar hoe alle nieuwe, uitgebreide dan wel aangescherpte preventieve mogelijkheden uitwerken in de Nederlandse praktijk. Zowel afzonderlijk, alsook juist in de onderlinge samenhang waarmee deze juridische mogelijkheden fungeren en de mogelijke werkzaamheid daarvan op de aanpak van de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden. Daartoe is meer onderzoek vereist.

Ten aanzien van risicotaxatie-instrumentarium is ten slotte een aanknopingspunt gevonden om de besluitvorming rondom EBI-/AIT-plaatsing en afschaling meer geïntegreerd en gestructureerd te laten plaatsvinden, analoog aan hoe dat proces is ingericht voor de TA. Hoewel onzeker is of voor deze doelgroep ooit een kwalitatief toereikend instrumentarium kan worden bereikt, zijn er wel aanknopingspunten voor verkenning van verbetering. Die positieve teneur leefde in overkoepelende zin ook in de focusgroep.

> *“Ik denk dat het gevaar gewoon bestaat dat je deze doelgroep een soort van opgeeft. Dat je zegt van: ja, er is toch niks meer mogelijk. Het geeft een soort van het falen aan van wat er in detentie gebeurt, zeg maar. Je zou daar meer op zou moeten inzetten in plaats van: nou, laten we er nog wat aanplakken.” – Wetenschapper*

Op nadere verkenning van verbetering zou inderdaad het gehele beleid ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden gericht moeten zijn. Met een zekere acceptatie dat niet alle risico’s (voor eeuwig) zijn uit te bannen, zal toch blijvend moeten worden gekeken hoe de risico’s zo verantwoord mogelijk kunnen worden gereduceerd en een passende balans kan worden gevonden tussen veiligheid en resocialisatie.

## Hoofdstuk 5

# Samen-vatting, conclusies en aanbevelingen

# Hoofdstuk 5
# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

## Aanleiding, onderzoeksvragen en methodologie

De aanleiding voor dit onderzoek is politiek gezien tweeledig geweest. Kort samengevat verenigt het onderzoek twee voornemens van het toenmalige kabinet aan het parlement naar aanleiding van eveneens twee verschillende rapporten, te weten primair het rapport 'Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime' van Struijk et al uit 2023, en secundair het rapport 'Zicht op stoornis én gevaar. Aanvulling of herziening van het preventieve sanctiestelsel' van ABDTOPConsult uit 2021.

De achtergrond van het eerstgenoemde rapport is gelegen in de groei, ook binnen het gevangeniswezen, van een groep hoogrisico daders/gedetineerden die worden omschreven als 'ge- of verharde criminelen' vanuit de ondermijnende criminaliteit ofwel georganiseerde misdaad. Het is een groep voor wie voortgezet crimineel handelen, zowel *in* detentie (VCHD) als ook *daarna*, een fors risico is. Hoewel op wetgevend en beleidsmatig niveau inmiddels vele maatregelen zijn ingevoerd of aangescherpt om dit risico te bestrijden, ontbreekt het vooralsnog aan goede, op de doelgroep toegesneden instrumenten om risico's te beoordelen bij de afschaling van dergelijke hoog risico-gedetineerden; afschaling in de zin van doorplaatsing naar een minder streng detentieregime, dan wel na afloop van detentie bij terugkeer naar de samenleving. Daarnaast is er twijfel of sommige van deze gedetineerden ooit veilig *kunnen* terugkeren in de samenleving. Dit roept de vraag op of het huidig instrumentarium van risicotaxatie *tijdens* detentie en toezicht-mogelijkheden *na* detentie toereikend is voor deze specifieke doelgroep.

De achtergrond van het tweede rapport betreft de vraag of het huidige systeem van preventieve detentie, waaronder hoofdzakelijk de tbs-maatregel, toereikend is, aangezien bepaalde gevaarlijk geachte groepen daarbuiten zouden kunnen vallen vanwege het onderliggend stoornis-vereiste. Het toenmalige kabinet heeft verschillende vervolgstappen voorgesteld, waaronder verbetering van risicotaxatie, onderzoek naar nieuwe preventieve maatregelen en het ontwikkelen van betere criteria om gevaar en risico te beoordelen. Het idee daarbij was om al deze uitkomsten, ook van lopende relevante evaluatieonderzoeken zoals dat naar de Wet langdurig toezicht, samen te nemen om tot een uiteindelijke afweging van nut en noodzaak van een maatregel van preventieve detentie te komen.

Het onderhavige verkennende onderzoek zal mede-adviserend zijn ten aanzien van die afweging, maar dan slechts – vanwege de primaire aanleiding – voor de doelgroep van de bedoelde 'verharde criminelen' vanuit de ondermijnende criminaliteit. Het onderzoek heeft zich daarbij toegespitst op drie overkoepelende hoofdvragen naar kort gezegd de toereikendheid van de huidige Nederlandse aanpak, welke relevante maatregelen in het buitenland bestaan en welke oplossingen mogelijk zijn om de samenleving beter te beschermen tegen (ex-)hoogrisico-gedetineerden. Meer uitgeschreven behelst dit drietal de volgende hoofdvragen:

### A. Probleemanalyse Nederland

In hoeverre zijn de huidige juridische kaders, de regimes en interventiemogelijkheden in detentie en de toezichtmogelijkheden na detentie, en het bijbehorende risicotaxatie-instrumentarium, (on)toereikend om de terugkeer in de samenleving van (ex-)hoogrisico-gedetineerden goed te laten verlopen en de maatschappij te beschermen?

### B. Preventieve beveiligingsmaatregelen en mogelijkheden in het buitenland

In welke (westerse) landen worden speciale juridische kaders (beveiligingsmaatregelen, waaronder preventieve detentie), speciale regimes of interventiemogelijkheden in detentie of toezichtmogelijkheden na detentie (inclusief vrijheidsbeperkende maatregelen) toegepast om risico's voor de samenleving na detentie voor deze doelgroep te voorkomen? Welke maatregelen zijn dat en op basis van welke informatie/criteria/risicotaxatie worden zij ingezet? Wat zijn de ervaringen daarmee? Hoe verhouden deze zich tot de belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse rechtstaat en relevante internationale wet- en regelgeving?

### C. Oplossingsrichtingen

Welke (aanvullende) juridische kaders, regimes of interventiemogelijkheden of toezichtmogelijkheden zouden in Nederland kunnen bijdragen aan het beperken van risico's voor de samenleving in de aanloop naar en tijdens de invrijheidstelling van (ex-)hoogrisico-gedetineerden?

Voortvloeiend uit deze hoofdvragen zijn er in het onderzoek vier deelterreinen onderscheiden waar de preventieve mogelijkheden ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep betrekking op hebben: sanctiestelsel, penitentiaire regimes, toezichtmogelijkheden (juridische kaders voor toezicht na detentie en zowel controle- als gedragsinterventies die daarbinnen mogelijk zijn) en risicotaxatie-instrumentarium. Op al deze deelterreinen zijn de preventieve mogelijkheden vervolgens beoordeeld aan de hand van de volgende vier criteria: toereikendheid, effectiviteit, juridische (en ethische) grenzen, overige voor- en nadelen en uitvoerbaarheid (problemen en oplossingsrichtingen). Ten slotte is dit niet alleen onderzocht voor Nederland, maar ook voor tien andere landen. Dit zijn Canada, Duitsland, Denemarken, Engeland, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Deze structuur is consequent in alle hoofdstukken aangehouden, ten behoeve van de vergelijkende analyse en de ordening van de grote hoeveelheid informatie. Steeds gold daarbij als afbakenend principe de onderzoekdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden.

Voor zowel het Nederlandse als het buitenlandse deel van het onderzoek zijn als methoden literatuur- en documentstudie gebruikt, aangevuld met (groeps)interviews om de praktische toepasbaarheid van preventieve maatregelen te beoordelen. Voor het Nederlandse deel zijn vier online groepsinterviews (expertmeetings) georganiseerd met deskundigen uit de praktijk, ingedeeld naar de vier deelterreinen en gericht op probleemanalyse, beoordeling van preventieve mogelijkheden en oplossingsrichtingen. Daarnaast werd deelgenomen aan bredere expertbijeenkomsten van het ministerie. Voor de beoordeling van de buitenlandse bevindingen in de Nederlandse context is een focusgroep georganiseerd, met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, advocatuur, OM, DJI, reclassering, NIFP en de wetenschap. In totaal hebben 33 respondenten aan de expertmeetings en focusgroep deelgenomen, waarvan 23 unieke personen (zie Bijlage 1). Voor het buitenlandse deel van het onderzoek is de methode van documentstudie gecombineerd met interviews en observaties. In Denemarken, Italië, Noorwegen en Zweden vonden *face-to-face* interviews en bezoeken aan gevangenissen en andere instellingen plaats, terwijl in andere landen online interviews zijn gehouden (zie voor een overzicht eveneens Bijlage 1). Waar nodig, werden tolken en vertaalsoftware – DeepL – ingezet om bronnen en interviews goed te kunnen analyseren.

Hieronder worden per hoofdstuk de bevindingen naar aanleiding van de drie hoofdvragen samenvattend en concluderend weergegeven, tevens als antwoord op die vragen. Telkens voor de bovengenoemde vier deelterreinen alsook voor de vier beoordelingscriteria van toereikendheid, effectiviteit, juridische (en ethische) grenzen en overige voor- en nadelen (uitvoeringsproblemen/oplossingsrichtingen). Hierin worden ook de antwoorden op de nadere onderzoeksvragen die onder de overkoepelende hoofdvragen vallen (zie voor een opsomming daarvan hoofdstuk 1) geïntegreerd.

## Probleemanalyse Nederland

De in hoofdstuk 2 neergelegde bevindingen naar aanleiding van de eerste hoofdvraag (A.) laten zich als volgt concluderend samenvatten.

Voor het deelterrein van het sanctiestelsel en preventieve detentie is duidelijk dat het Nederlandse strafrecht verschillende juridische kaders kent om de samenleving te beschermen tegen hoogrisico-gedetineerden en cq. door herhaling van recidive te voorkomen. Welke sanctie voor hen mogelijk is, hangt, uiteraard, af van het gepleegde delict, vooral of het juridisch gaat om een (ernstig) geweldsmisdrijf. Het sanctiestelsel bestaat uit een combinatie van straffen (zoals de gevangenisstraf, tijdelijk of levenslang) en maatregelen: het zogeheten tweesporenstelsel. In de praktijk wordt voor de onderzoeksdoelgroep meestal gekozen voor (lange) gevangenisstraffen, eventueel levenslang bij zeer ernstige misdrijven. Hoewel er in de Nederlandse rechtspraktijk enige discussie is ontstaan over de preventieve werking van de levenslange gevangenisstraf als gevolg van de huidige, door art. 3 EVRM en rechtspraak van het EHRM genormeerde gratieregeling, zijn er volgens deskundigen bij deze strafmodaliteit nog voldoende waarborgen om de samenleving te beschermen, omdat risico's zoals recidivegevaar zwaar meewegen bij beslissingen over daadwerkelijke gratieverlening. Als de levenslange gevangenisstraf in een concreet geval niet mogelijk is, worden vaak lange tijdelijke gevangenisstraffen opgelegd. De effectiviteit daarvan voor recidivepreventie en een veilige terugkeer van de veroordeelde in de samenleving hangt mede af van mogelijkheden voor begeleiding en toezicht na detentie, zoals de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Deze regeling is sinds 2021 ingeperkt, waarbij de periode van VI-verlening voor langdurige gevangenisstraffen is gemaximeerd tot twee jaar, wat volgens sommige in dit onderzoek gesproken deskundigen nadelig is voor de resocialisatie en recidivepreventie van ook, of wellicht juist, de onderzoeksdoelgroep. Sommige van de juist langgestrafte gedetineerden

kiezen er bovendien door de nieuwe VI-regeling voor om hun volledige straf uit te zitten, zonder toezichtsfase.

Er bestaan binnen het Nederlands sanctiestelsel ook aanvullende preventieve maatregelen, zoals de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) en de tbs. De GVM blijkt steeds vaker te worden toegepast en zou mogelijk ook geschikt zijn voor de onderzoeksdoelgroep, al gebeurt dat in de praktijk nog niet en zou het bovendien slechts kunnen gaan gelden voor toekomstige daders uit de onderzoeksdoelgroep omdat deze preventieve maatregel vanuit EVRM-normering noodzakelijkerwijs reeds in het veroordelend vonnis door de rechter moet zijn opgelegd. De GVM kan dus niet na veroordeling alsnog worden toegepast indien gedurende de detentie blijkt dat de betreffende veroordeelde juridisch te beschouwen is als een hoogrisico-gedetineerde, voor wie na afloop van detentie een preventief toezichtskader aangewezen wordt geacht. Ook de tbs, die specifiek gericht is op daders met een psychische stoornis, zou in theorie mogelijk zijn om toe te passen op de onderzoeksdoelgroep, maar dat wordt in de praktijk zelden gedaan, onder meer omdat behandeling dan niet effectief wordt geacht. Uitvraag in de praktijk levert al met al het beeld op van een adequaat sanctiestelsel met veel verschillende en eventueel in combinatie toe te passen straffen en maatregelen, waarbij er juist ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep onzekerheid bestaat of extra preventieve maatregelen nodig zijn. Zeker nu er recentelijk nieuwe sanctiemogelijkheden zijn gecreëerd (zoals de GVM), dan wel bestaande mogelijkheden zijn aangepast en aangescherpt (zoals de gewijzigde regeling van de detentiefasering, de VI en sommige tbs-kaders), heerst de algemene teneur onder de gesproken deskundigen dat al deze aanpassingen en wetten eerst moeten worden geëvalueerd om te bezien hoe ze worden toegepast in de praktijk, wat de effecten daarvan zijn en hoe dit zich verhoudt tot de onderzoeksdoelgroep. Het wordt in die zin als te prematuur geacht om thans de vraag naar de toereikendheid van het sanctiestelsel ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep te beantwoorden. Bovendien klinkt vanuit de praktijk de waarschuwing door dat nieuwe maatregelen mogelijk disproportioneel zijn gezien de relatief kleine omvang van de onderzoeksdoelgroep.

Voor het deelterrein van de preventieve penitentiaire regimes is duidelijk dat de afgelopen jaren de aanpak van georganiseerde criminaliteit binnen detentie sterk is geïntensiveerd en aangescherpt, vooral gericht op de hoogrisico-gedetineerden. Dit zijn personen die, door hun macht en middelen, niet alleen proberen hun straf te ontlopen of tijdens detentie crimineel actief te blijven, maar ook als extra gevaarlijk en gehard worden gezien. Deze ontwikkeling heeft geleid tot diverse aanpassingen in wet- en regelgeving binnen het gevangeniswezen, waaronder verruimde criteria voor plaatsing in de extra beveiligde inrichting (EBI), uitbreiding van de capaciteit en als voorlopig sluitstuk een wetswijziging eind 2025 die de interne vrijheden en contactmogelijkheden van hoogrisico-gedetineerden verder beperkt. Bovendien zijn nieuwe, kleinschalige afdelingen voor intensief toezicht (AIT) ingevoerd en wettelijk geformaliseerd, met een grotendeels vergelijkbaar preventief en strikt regime. Ook zijn er aanvullende maatregelen genomen, zoals invoering van het vier ogen-principe, beperkingen in communicatie met advocaten en het uitoefenen van visueel toezicht op dit geprivilegieerd bezoek en de mogelijkheid voor de minister om individuele gedetineerden extra beperkingen op te leggen. Tegelijkertijd is de monitoring van en de kennis over de veranderlijke criminele netwerken en samenwerkingsverbanden in ons land verbeterd, onder meer door samenwerking tussen DJI, OM en politie via onder meer de Detentie Intelligence Unit. Hoewel deze aanscherpingen door de gesproken deskundigen als noodzakelijk en effectief worden gezien, bestaan er anderzijds ook zorgen over het gebrek aan individueel maatwerk, over mogelijke negatieve effecten op onze penitentiaire uitgangspunten van relationele veiligheid en een inzet op resocialisatie, en over de juiste plaatsing, spreiding en doorstroom van gedetineerden tussen EBI, AIT en reguliere afdelingen. Voor de toekomst wordt het daarom van belang geacht om de effecten van alle nieuwe of aangescherpte maatregelen te evalueren en te blijven letten op de balans tussen veiligheid en de rechten van gedetineerden. Vanuit de praktijk klinkt door dat verdere aanscherpingen in penitentiaire regimes op dit moment niet nodig worden geacht.

Voor het deelterrein van de toezichtmogelijkheden (in en na detentie) is duidelijk dat sinds het begin van deze eeuw in het penitentiaire beleid sterk de nadruk ligt op het verminderen van recidive, met interventies tijdens alsook na detentie. Ten aanzien van hoogrisico-gedetineerden bestaan er binnen de preventieve, zwaar beveiligde regimes van de EBI en AIT vooral maatregelen gericht op risicobeheersing, niet op re-integratie. Echte voorbereiding op terugkeer in de samenleving kan, zo volgt uit de regelgeving en uit gesprekken met deskundigen, pas plaatsvinden na doorplaatsing en afschaling naar lichtere regimes. Daarbij is het algemene doel om risicofactoren te verminderen (zoals criminele netwerken) en beschermende factoren te versterken (zoals sociale steun en dagbesteding), maar concrete, bewezen effectieve interventies voor deze specifieke doelgroep ontbreken. Er is kritiek op het huidige beleid omdat van hoogrisico-gedetineerden wordt verwacht dat zij zelf werken aan risicoreductie teneinde in aanmerking te kunnen komen voor afschaling, terwijl de

strenge preventieve regimes dit nu juist bemoeilijken, bijvoorbeeld door beperkte sociale contacten. Anderzijds klinkt vanuit de praktijk ook door dat er wel degelijk een samenhangend, toereikend en evenwichtig systeem van maatregelen bestaat, inclusief mogelijkheden om geleidelijk af te schalen naar minder strenge regimes. Van groot belang daarbij wordt het recent gewijzigd beleid ten aanzien van 'gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico' (het GVM-beleid) geacht. De effectiviteit van alle interventies is echter moeilijk te meten door het maatwerk en het preventieve karakter ervan. Bovendien is het lastig vast te stellen of gedragsverandering echt is, of slechts gecalculeerde schijn. Gesproken deskundigen benadrukken dat een juiste balans nodig is tussen controle en vertrouwen om stagnatie te voorkomen. Voor een goede inschatting moet en wil men de betreffende persoon eerst 'goed in beeld hebben', maar juist daar schort het vaak aan omdat die gedetineerde al in het voortraject naar de beslissing over VI-verlening 'afhaakt' of 'buiten beeld blijft' omdat het re-integratieproces in de PI (al dan niet door de preventieve beveiligingsregimes) stokt of zelfs niet van de grond komt. Na detentie zijn er ook en nieuwe mogelijkheden voor een veilige re-integratie, zoals verlof en VI. De recente verkorting van de VI-periode tot maximaal twee jaar, gecombineerd met de nieuwe juridische mogelijkheid om bij VI-verlening de proeftijd (mogelijk oneindig) te verlengen, kan er echter toe leiden dat langgestrafte gedetineerden, onder wie dus ook (of wellicht juist) hoogrisico-gedetineerden, hiervan afzien om toezicht te vermijden, wat door deskundigen als zorgelijk wordt gezien. Daarnaast bestaat de eerdergenoemde sanctiemogelijkheid van de GVM, om na afloop van detentie voor een door de rechter te bepalen periode preventief toezicht te houden. De effectiviteit daarvan hangt volgens wetenschappelijk onderzoek af van de vraag of de nadruk ligt op controle of op daadwerkelijke gedragsverandering.

Voor het deelterrein van het risicotaxatie-instrumentarium is tenslotte eveneens duidelijk dat er in Nederland geen geschikt, gestructureerd instrument bestaat om risico's bij deze specifieke onderzoeksdoelgroep te beoordelen. De huidige inschattingen zijn vooral gebaseerd op externe (justitiële) informatie die in geval van de groep hoogrisico-gedetineerden vaak van dusdanig vertrouwelijke aard is, dat die nu eenmaal niet tot nauwelijks kan worden gedeeld en waarvan de betrouwbaarheid en concreetheid zich dus lastig in rechte laat toetsen en minst genomen ondoorzichtig is. Bestaande instrumenten schieten bovendien tekort omdat ze zich richten op individuele factoren, terwijl risico's bij deze groep juist sterk samenhangen met hun criminele netwerk. Gesproken deskundigen benadrukken dat hierbij factoren zoals de rol binnen het netwerk, loyaliteit en beschikbare middelen belangrijker zijn dan individuele kenmerken. Opvallend is dat intelligentie binnen de onderzoeksdoelgroep als risicofactor wordt gezien. Ervaren knelpunten zijn onder meer gebrek aan informatie, omgekeerde bewijslast en onzekerheid bij deskundigen. Een mogelijke oplossing ligt in het ontwikkelen van een gestructureerd instrument, vergelijkbaar met dat voor van terrorisme verdachte of veroordeelde gedetineerden (zoals VERA-2R), dat onderdeel is van een bredere risicoanalyse en besluitvorming. Hiervoor is echter eerst meer wetenschappelijk onderzoek nodig naar de – lastig te duiden want heterogene – onderzoeksdoelgroep. Hoewel volledige validatie lastig kan zijn, wordt een meer gestructureerde en transparante aanpak met getrainde deskundigen als *state of the art* sterk aanbevolen.

## Preventieve beveiligingsmaatregelen en mogelijkheden in het buitenland

De in hoofdstuk 3 neergelegde bevindingen naar aanleiding van de tweede hoofdvraag (B.) laten zich als volgt concluderend samenvatten.

Voor het deelterrein van het sanctiestelsel en preventieve detentie is uit dit onderzoek duidelijk naar voren gekomen dat preventieve detentie internationaal gezien een weinig voorkomend en strikt begrensd juridisch instrument betreft, dat vrijwel uitsluitend wordt toegepast op (recidiverende) gewelds- en zedendelinquenten met een hoog ingeschat individueel risico. Hoewel een formeel stoorniscriterium vaak ontbreekt, speelt enige vorm van psychische problematiek in de praktijk meestal wel een belangrijke rol, mede omdat het risico herleidbaar moet zijn tot individuele kenmerken en ook beïnvloedbaar moet zijn via behandeling. Voor andere groepen, zoals daders van georganiseerde criminaliteit, sluit dit slecht aan: het risico is daar minder individueel en moeilijker behandelbaar en te voorspellen. Daarnaast gelden er op grond van onder meer het EVRM strikte mensenrechtelijke grenzen: preventieve detentie moet vanaf de veroordeling voorzienbaar zijn, mag niet arbitrair worden – en vereist dus reële behandel- en rehabilitatiemogelijkheden – en moet proportioneel en subsidiair zijn ten opzichte van bestaande lichtere sancties. Hierdoor is de toepassing van preventieve detentie zelfs als het bestaat, beperkt en vaak gekoppeld aan hoge drempels, zoals bewezen geweldsrecidive en het falen van lichtere maatregelen. In de meeste onderzochte landen wordt het bestaande sanctiestelsel – met (lange) gevangenisstraffen, toezicht en andere preventieve maatregelen buiten het strafrecht – als toereikend gezien, ook voor complexe doelgroepen. Nieuwe of uitgebreide kaders voor preventieve detentie, zoals recent in Zweden,

zijn nog onzeker, zowel wat betreft de toepassing op de onderzoeksdoelgroep en de juridische haalbaarheid daarvan (ook in het licht van gebrek aan wetenschappelijk gefundeerde inschatting en reductie van risico's), als de effectiviteit wat betreft risicobeheersing en een veilige re-integratie van de onderzoeksdoelgroep. Alles overziend biedt preventieve detentie weinig aanknopingspunten voor een haalbare, zinvolle en legitieme oplossing voor de (maatschappijbescherming tegen de) onderzoeksdoelgroep, mede door juridische beperkingen, praktische uitvoeringsproblemen (zoals capaciteit en behandeling) en het ontbreken van wetenschappelijke evidentie voor risico-inschatting en -management of -terugdringing.

Voor het deelterrein van de penitentiaire regimes blijkt uit de rechtsvergelijkende verkenning dat slechts in de VS, Italië en Zweden sprake is van expliciete, op preventie gerichte penitentiaire regimes die direct zijn toegesneden op hoogrisico-gedetineerden met (potentiële) banden met georganiseerde criminaliteit. In andere landen bestaan weliswaar eveneens hoogbeveiligde detentievormen, maar die zijn niet structureel toegesneden of van toepassing op deze specifieke doelgroep, of zijn geen formeel preventief regime. Aangezien dat dus wel het geval is in de VS, Italië en Zweden, zijn deze drie landen voor dit deelterrein nader bekeken. Het onderzoek naar de VS laat daarbij zien dat het *supermax prison*-concept, met name de federale ADX Florence, wordt gekenmerkt door extreme isolatie, minimale sociale interactie en maximale beveiliging. Plaatsing is primair gebaseerd op individueel risicogedrag en niet op groepscategorieën of delictsoort. Hoewel het regime door autoriteiten als effectief wordt beschouwd in het beheersen van risico's en het ontlasten van reguliere gevangenissen, ontbreekt robuust empirisch bewijs voor deze effectiviteit. Tegelijkertijd is er ruime discretionaire ruimte bij plaatsing en is de rechtsbescherming beperkt tot het voorkomen van willekeur en het waarborgen van een eerlijk proces. Het penitentiair regime is daarmee juridisch toelaatbaar, maar maatschappelijk en ethisch omstreden vanwege de hoge kosten en mensenrechtelijke bezwaren. In Italië is het 41-bis detentieregime nog specifieker gericht op georganiseerde misdaad, met een sterk bestuursrechtelijk en preventief karakter. Het regime is bedoeld om banden tussen gedetineerden en criminele (maffia)organisaties volledig te doorbreken door zeer strikte isolatie en communicatiebeperkingen. Hoewel de initiële plaatsing individueel wordt getoetst, wordt de verlengingspraktijk bekritiseerd vanwege het structureel ontbreken van afschaling en het langdurige karakter ervan, waarbij plaatsing in dit regime feitelijk de volledige strafduur kan beslaan. Het regime wordt zowel constitutioneel als Europeesrechtelijk grotendeels geaccepteerd, maar blijft controversieel vanwege de intensiteit van beperkingen en de beperkte aandacht voor re-integratie. Zweden laat met de Fenix-afdeling in de Kumla-gevangenis een vergelijkbaar, maar minder strikt model zien, waarin hoogrisico-gedetineerden worden geplaatst op basis van een combinatie van risicotaxatie en multidisciplinaire beoordeling. De plaatsing is tijdelijk en wordt regelmatig herbeoordeeld, maar kan in de praktijk wel langdurig voortduren. Het regime combineert hoge beveiliging met relatief meer interne mensgerichte contacten en een gestructureerd dagprogramma. Waar de preventieve detentieregimes in de VS en Italië overwegend en ook vrijwel uitsluitend blijken te zijn gericht op het beperken van de risico's tijdens detentie, blijkt dit in Zweden te worden aangevuld met een inzet op risicobeperking na detentie. De drie landen hebben gemeen dat het onbeperkte en zonder toezicht omgeven contact tussen deze gedetineerden en hun advocaat als juridisch noodzakelijk maar praktisch problematisch wordt ervaren. Gezamenlijk laten de drie landen bovendien zien dat preventieve hoogbeveiligde regimes onmiskenbaar draaien om risicobeheersing, isolatie en het voorkomen van criminele voortzetting vanuit detentie. Tegelijkertijd verschillen ze in mate van rechtspositionele inbedding, duur en mogelijkheden tot herbeoordeling of afschaling. Waar de VS en Italië vooral worden gekenmerkt door langdurige of structurele isolatie zonder duidelijke uitstroommechanismen, biedt Zweden meer periodieke herbeoordeling en een meer mensgericht regime. Overkoepelend blijft echter in alle systemen spanning bestaan tussen preventieve veiligheidsoverwegingen en mensenrechtelijke, proportionaliteits- en re-integratievraagstukken.

Voor het deelterrein van de toezichtmogelijkheden in en na detentie blijkt dat er in alle onderzochte landen algemene interventie- en toezichtmogelijkheden bestaan die gericht zijn op gedragsverandering, risicoreductie en re-integratie van gedetineerden, vaak al vanaf het begin van detentie en doorlopend tot na de invrijheidstelling. Deze sluiten aan bij gangbare internationale kaders zoals *parole*, *probation* en *community supervision*. Specifieke re-integratieprogramma's die expliciet zijn ontwikkeld voor de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden ontbreken echter vrijwel overal. In plaats daarvan ligt de nadruk vooral op risicobeheersing en tijdelijke incapacitatie, omdat het volgens betrokkenen moeilijk is om effectieve interventies te ontwikkelen voor personen met diepgewortelde criminele attitudes of sterke banden met criminele organisaties. Enkele uitzonderingen of bijzondere benaderingen met de mogelijkheid voor een gedetineerde om uit het hoogbeveiligd preventief detentieregime te komen, zijn zichtbaar in Zweden en Italië. In Zweden wordt hiertoe een exit-strategie gehanteerd via fysieke verplaatsing en een

sociale herstart, terwijl Italië vooral inzet op samenwerking met justitie als route naar versoepeling van het detentieregime. Daarnaast bieden Canada en de Verenigde Staten interessante aanknopingspunten door hun gebruik van groepsgerichte risicoclassificatie (*Security Threat Group*), waarbij Canada bovendien één specifiek re-integratieprogramma kent dat via cognitieve gedragstherapie gericht is op het verminderen van criminogene factoren voor de onderzoeksdoelgroep. Samen met het gegeven dat in dit land reeds vanaf de start van de detentie wordt gewerkt aan re-integratie – zoals overigens ook in Noorwegen het geval is – vormt met name de Canadese aanpak een relevant voorbeeld voor mogelijke verdere ontwikkeling van interventies voor deze onderzoeksdoelgroep.

Voor het deelterrein van het risicotaxatie-instrumentarium is duidelijk dat er internationaal geen instrument beschikbaar is dat adequaat of voldoende gevalideerd wordt geacht voor het maken van gestructureerde risico-inschattingen bij de specifieke onderzoeksdoelgroep. Dit hangt samen met het ontbreken van een solide empirische basis voor het inschatten van risico's op georganiseerde criminaliteit, in tegenstelling tot de beter onderzochte individuele (gewelds)delinquentie. In de praktijk baseren landen hun beslissingen daarom vooral op operationele informatie zoals inlichtingen, observaties en veiligheidsgegevens, zonder dat deze systematisch worden gewogen in een gestandaardiseerde risico-analyse. Hierdoor is er geen bruikbaar of overdraagbaar model gevonden dat zonder meer toepasbaar is in de Nederlandse context. Deze situatie wordt verklaard door het feit dat de benodigde kennis en data om een dergelijk instrument te ontwikkelen en te valideren nog onvoldoende beschikbaar zijn voor deze doelgroep. Het enige meer gestructureerde instrument dat internationaal is aangetroffen is de Canadese *Multi Level Guidelines for Group Based Violence* (MLG). Hoewel dit instrument een breed theoretisch raamwerk hanteert, dat overigens niet specifiek is ontwikkeld voor georganiseerde misdaad, en factoren op verschillende niveaus (individu, groep en samenleving) meeneemt, wordt het in de praktijk niet gebruikt voor plaatsings- of risicobeslissingen. Bovendien is de kwaliteit en praktische toepasbaarheid ervan nog beperkt door het gebrek aan (mogelijkheid van) empirische onderbouwing binnen de betreffende doelgroep en de toegankelijkheid van relevante informatie.

## Oplossingsrichtingen

De in hoofdstuk 4 neergelegde bevindingen naar aanleiding van de derde hoofdvraag (C.) laten zich als volgt concluderend samenvatten.

Voor het deelterrein van het sanctiestelsel en preventieve detentie is duidelijk dat het bestaande stelsel in de onderzochte landen over het algemeen als toereikend wordt gezien voor de onderzoeksdoelgroep, waarbij de nadruk ligt op (lange) gevangenisstraffen en aanvullende (toezichts)maatregelen. Preventie wordt vaak buiten het strafrecht gezocht en specifieke preventieve kaders voor nu juist deze doelgroep staan nog in de kinderschoenen. Mede ook door verschillen in rechtsstelsels en dogmatische uitgangspunten bieden de buitenlandse stelsels beperkte houvast of mogelijkheden voor Nederland. Preventieve detentie zonder psychische stoornis lijkt in andere landen vaak op een tbs-achtig systeem, en blijkt dus in de praktijk niet goed aan te sluiten noch toegepast te worden op de onderzoeksdoelgroep. Belangrijke juridische principes zoals proportionaliteit en subsidiariteit stellen strikte eisen aan toepassing, waaronder de eisen dat het moet gaan om ernstige delicten, herhaald gedrag en een interne oorsprong van het risico. Bovendien wordt vrijheidsbeneming op basis van risico alleen gerechtvaardigd geacht als er effectieve behandelmogelijkheden zijn om dat risico te kunnen reduceren. Uitspraken van het EHRM stellen daarnaast duidelijke grenzen: er moeten reële mogelijkheden zijn tot rehabilitatie, en preventieve detentie moet voorzienbaar zijn bij de veroordeling. Dit beperkt onder meer de toepasbaarheid voor huidige gevallen. Al met al roept dit de vraag op wat de meerwaarde van preventieve detentie in Nederland kan zijn voor deze doelgroep, gezien de juridische beperkingen, praktische uitvoerbaarheid en (wetenschappelijke) onzekerheid over risicotaxatie en -reductie.

Voor het deelterrein van de preventieve penitentiaire regimes is uit de vergelijking tussen bestaande regimes in Italië, de VS en Zweden naar voren gekomen dat deze sterk gericht zijn op isolatie, maximale beveiliging en het beperken van contact om risico's van hoogrisico-gedetineerden te voorkomen. Hoewel deze regimes juridisch over het algemeen toelaatbaar worden geacht, staan ze onder mensenrechtelijke kritiek vanwege hun ingrijpende en isolerende karakter. Het belangrijkste verschil zit in de grondslag van plaatsing: Italië richt zich expliciet en structureel op georganiseerde misdaad (met een streng en uniform toegepast regime zonder echter een duidelijke exit-strategie), terwijl de VS en Zweden breder kijken naar individueel risicogedrag, zoals onderliggend geweldgebruik of vluchtgevaar. Voor Nederland blijkt dat het huidige beleid, met name binnen het EBI-regime, sterk is geïnspireerd door het Italiaanse model en al aanzienlijk is aangescherpt om de dreiging van georganiseerde misdaad tegen te gaan. Tegelijkertijd roept deze ontwikkeling spanningen op met Nederlandse rechtsprincipes en penitentiaire uitgangspunten, zoals maatwerk, relationele veiligheid, mini-

male beperkingen en het belang van resocialisatie. Dit geldt allereerst voor de in de praktijk bestaande zorgen over de gehanteerde exit-strategie voor doorplaatsing van een hoogrisico-gedetineerde vanuit de EBI naar AIT en/of regulier detentieregime. Weliswaar bestaan de mogelijkheden daartoe en worden die ook genormeerd door de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), maar bij de interpretatie hiervan wordt de 'sleutel' in overwegende, zo niet uitsluitende, mate bij de gedetineerde zelf gelegd, om de regimesaanscherpingen van het slot te kunnen halen. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden daartoe voor de gedetineerde, om – als al mogelijk en als al ethisch – zelf te kunnen 'bewijzen' dat de risico's zodanig zijn gereduceerd dat doorplaatsing verantwoord is, nu juist vanwege die regimesaanscherpingen en alle controlemaatregelen, beperkt. In het kader van deze vergaande aanscherping, controle en isolatie van de hoogrisico-gedetineerde bestaan in de praktijk ook zorgen om de mogelijke negatieve effecten daarvan, mede in het licht van nu juist de gewenste veilige en verantwoorde terugkeer van deze (tijdelijk gestrafte) gedetineerden in de samenleving. Op basis van de bevindingen van het verkennend rechtsvergelijkend onderzoek kan tegelijkertijd onmiskenbaar worden geconcludeerd dat buitenlandse voorbeelden geen nieuwe, bruikbare oplossingen bieden voor deze uitdaging. Nederland heeft al veel maatregelen overgenomen en staat nu vooral voor de opgave om de effectiviteit daarvan te evalueren en een juiste balans te vinden tussen veiligheid en re-integratie. Met name het ontwikkelen van een werkbare afschalingsstrategie en zinvol en verantwoord toekomstperspectief voor gedetineerden blijft een open en complex vraagstuk, waar ook andere landen nog geen antwoord op hebben. Dat is dus eerst en vooral aan DJI zelf.

Voor het deelterrein van de toezichtmogelijkheden (in en na detentie) is duidelijk dat Nederland inmiddels zelf beschikt over een breed en deels vernieuwd instrumentarium aan interventies en toezichtmaatregelen om recidiverisico's van gedetineerden te beheersen, onder wie ook – en tijdens detentie juist – de hoogrisico-gedetineerden. Voor de fase na detentie komt uit het onderzoek naar voren dat die interventies en toezichtmaatregelen juist ten aanzien van langgestraften, onder wie daarmee ook hoogrisico-gedetineerden, (nog) niet ten volle (kunnen) worden benut. In de praktijk wordt het VI-kader sinds de wetswijziging als te kort en te weinig inhoudsvol ervaren om effectief te kunnen benutten voor recidiverisicobeheersing en re-integratiebegeleiding, terwijl het bovendien zelfs een averechts effect kan hebben dat de veroordeelde het uitzitten van de laatste twee jaar van de hem opgelegde gevangenisstraf verkiest boven het VI-kader. Ook een ander, nog sterker preventief toezichtskader voor de fase na detentie blijkt in de praktijk (nog) niet te (kunnen) worden toegepast op de huidige onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden. En in geval de betreffende GVM-sanctie voor toekomstige veroordeelden onder deze doelgroep in het veroordelend vonnis zal worden opgelegd door de rechter en tegen het einde van de eveneens opgelegde gevangenisstraf als gevolg van een nieuwe rechterlijke beslissing ook ten uitvoer wordt gelegd, klinkt in de praktijk de kritiek door dat dan juist voor deze doelgroep de spreekwoordelijke stok achter de deur van de in duur beperkte vervangende hechtenis te kort is. Beide instrumenten – VI en GVM – blijken zodoende nog niet optimaal te (kunnen) worden benut voor de onderzoeksdoelgroep. Ze zijn bovendien grotendeels generiek en niet specifiek (door)ontwikkeld voor deze complexe doelgroep, waardoor ze in de praktijk nog onvoldoende aansluiten op hun kenmerken en risico's. De kern van het probleem ligt in het ontbreken van maatwerk: het is onduidelijk hoe de re-integratie van deze groep effectief vormgegeven kan worden, welke gedragsvoorwaarden passend zijn en hoe toezicht niet alleen controlerend maar ook daadwerkelijk risicoreducerend kan zijn. Buitenlands onderzoek biedt hierbij weinig concrete oplossingen, omdat ook daar geen specifieke interventies voor deze onderzoeksdoelgroep bestaan. In die zin geschiedt momenteel de re-integratie van de onderzoeksdoelgroep in de fase na detentie nationaal en internationaal als het ware in een vacuüm, door een gebrek aan specifieke interventiemogelijkheden en (daardoor, of juist als gevolg van) een gebrek aan empirische onderzoekskennis. Alleen enkele algemene benaderingen (waaronder de sterk op re-integratie gerichte Noorse benadering) en het Canadese beleid rond *Security Threat Groups* bieden beperkte aanknopingspunten. De belangrijkste conclusie is zodoende dat een effectieve aanpak voor hoogrisico-gedetineerden niet kan worden overgenomen uit het buitenland en vraagt om verdere nationale ontwikkeling. Daarbij ligt de nadruk op maatwerk, een combinatie van begeleiding en toezicht, en meer wetenschappelijk onderzoek naar wat daadwerkelijk, voor deze doelgroep, werkt. Vooral langdurig en inhoudsvol toezicht lijkt een sleutelrol te spelen in het realiseren van een verantwoorde en succesvolle re-integratie.

Voor het deelterrein van het risicotaxatie-instrumentarium is duidelijk dat uit de wetenschappelijke literatuur en onderzoek blijkt dat er internationaal slechts één gestructureerd risicotaxatie-instrument bestaat dat (deels ook) op de onderzoeksdoelgroep van aan georganiseerde misdaad (met name als daarbinnen individuen geweld plegen) ziet, waarvan de kwaliteit (nog) niet is vastgesteld: dat betreft het bovengenoemd MLG-instrument uit Canada. Overige bestaande instrumenten zijn vooral gericht op indi-

viduele recidive(risico's) en sluiten onvoldoende aan bij de complexiteit van deze doelgroep, waarbij risico's nu juist sterk samenhangen met externe netwerken en moeilijk observeerbare factoren. In de praktijk baseren landen hun inschattingen daarom voornamelijk op gefragmenteerde informatie en operationele afwegingen, in plaats van op gestructureerde en gevalideerde methoden. Het ontbreken van geschikte instrumenten lijkt geen tijdelijk probleem, maar een structureel gevolg van beperkte data, methodologische uitdagingen en een gebrekkige informatiepositie. Hoewel het uit dit onderzoek naar voren komend MLG-instrument een mogelijke richting zou kunnen bieden en een eerste houvast, geldt voorlopig nog de beperking van onvoldoende validering en bovendien lastige toepasbaarheid door gebrek aan betrouwbare informatie. Tegelijkertijd komt uit dit verkennend onderzoek het beeld naar voren dat een combinatie van zo'n gestructureerd professioneel oordeel, intensieve samenwerking tussen betrokken partijen en bredere informatie-uitwisseling perspectief biedt. Het proces van bredere risico-analyse en besluitvorming zoals toegepast binnen terrorisme-afdelingen kan daarbij als voorbeeld dienen. Verdere ontwikkeling van instrumenten en kennis is echter afhankelijk van praktijktoepassing en ingewikkeld toekomstig onderzoek, waardoor onzeker blijft of een volledig toereikend model op (op korte dan wel lange) termijn haalbaar is.

## Discussie en aanbevelingen

Alvorens tot aanbevelingen te komen op basis van bovenstaande bevindingen, moeten eerst de beperkingen van het huidige onderzoek worden besproken. Ten eerste is daarbij het verkennende karakter van het onderzoek van belang. Er is op verzoek veel informatie verzameld in de breedte, waarbij mogelijk aan de diepte van die informatie is ingeboet. Zoals in de inleiding is aangegeven, kan dit onderzoek daarom slechts tot aanbevelingen voor nader(e) onderzoek of oriëntatie leiden. Ten tweede is een beperking van dit onderzoek dat de doelgroep al bij voorbaat weinig concreet is omschreven. Daarbij wreekt zich vooral dat niet strikt is afgebakend voor wat voor strafbare feiten de doelgroep is veroordeeld. Zowel voor de Nederlandse probleemanalyse ten aanzien van het sanctiestelsel als de buitenlandse kaders voor preventieve detentie geldt dat het nogal wat uitmaakt of het al dan niet gaat om (seksuele) geweldsmisdrijven, in welk geval dan vaak pas preventieve mogelijkheden in beeld komen. Vanuit de praktijk is bovendien aangegeven dat de doelgroep van hoogrisico-gedetineerden op de EBI/AIT heterogeen is, in kenmerken, onderliggende risico- en beschermende factoren alsook wat betreft de individuele motivatie voor resocialisatie. Ten derde is beperkend gebleken dat er maar weinig onderzoek is gedaan naar specifiek deze doelgroep, met name ten aanzien van de bestaande mogelijkheden voor risicotaxatie en -reductie. Hoewel te begrijpen is dat onderzoek naar deze doelgroep op dit vlak ingewikkeld is, is er wel meer mogelijk dan thans aan inspanningen wordt gepleegd. Mogelijk dat de recente aandacht voor deze doelgroep vanuit de sleutel van maatschappijbescherming dergelijk onderzoek in de toekomst meer stimuleert. Het valt daarbij eveneens op hoe, ook in het buitenland, maar weinig beleid ten aanzien van deze doelgroep op empirische onderzoeksinformatie is gestoeld. Hoewel dat gezien de ingrijpendheid van mogelijke beperkingen op zich al verontrustend is, mag dat zeker ook als een beperking worden gezien voor de toepasbaarheid van dergelijk beleid op de Nederlandse situatie. Ten slotte geldt bij dat laatste ook de beperking dat we, ten opzichte van de landen waarmee we ons qua rechts- en beleidstraditie vergelijken, ten aanzien van verdere beveiligingsbehoefte bij deze doelgroep vooroplopen, zodat het moeilijker is om ons bij dit pionieren te oriënteren op voorgangers.

Het verkennend onderzoek biedt zodoende geen directe, kant-en-klare oplossingen voor de preventie van VCHD of de aanpak van hoogrisico-gedetineerden uit de georganiseerde misdaad. Nederland loopt internationaal zelfs 'voorop' en moet daardoor voor aanvullende maatregelen, als daartoe op politieke gronden zou worden overgegaan, zelf gaan pionieren, wat extra gevoelig is omdat dit vaak gepaard gaat met inperking van grondrechten. Bovendien komt uit de probleemanalyse van Nederland duidelijk naar voren dat (nadere) preventieve detentie voor specifiek deze doelgroep op dit moment als prematuur en risicovol wordt beschouwd. Eerst is meer onderzoek nodig, naar de doelgroep, alsook naar de effectiviteit en samenhang van bestaande en nieuwe op hen toegesneden maatregelen. Al met al dus een precaire exercitie, hetgeen ons gelet op al het voorgaande ook tot de titel van dit onderzoeksrapport heeft gebracht. Wel zijn er echter aanknopingspunten naar voren gekomen en vooral de behoefte daaraan, nationaal en internationaal, voor verdere ontwikkeling van kennis over en mogelijkheden ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep, onder andere in het verbeteren van beleid, toezicht en risicotaxatie. Hierin blijft met name Canada een gidsland. De kern ligt wat ons betreft in het blijven zoeken naar verbetering van de balans tussen benodigde veiligheid en een inhoudsvolle, verantwoorde re-integratie van deze doelgroep, in plaats van die re-integratie uit het oog te verliezen ten faveure van (een hang naar) oneindig voortdurende veiligheid. Risico's zullen nooit volledig verdwijnen, maar kunnen wel zorgvuldiger worden beheerst door een betere balans tussen veiligheid en re-integratie.

Al met al kunnen ten aanzien van de vier deelterreinen van dit onderzoek en naar aanleiding van de vergelijking tussen de Nederlandse behoeften (zoals blijkend uit de probleemanalyse) en de voor dit onderzoek bekeken buitenlandse mogelijkheden de volgende aanbevelingen worden gedaan:

### Aanbevelingen sanctiestelsel

**1.** Laat in het kader van lopende wetsevaluaties naar relevante preventieve (vrijheidsbeperkende) kaders, zoals de VI-regeling en de GVM, ook in het bijzonder aandacht besteden aan de onderzoeksdoelgroep van hoogrisico-gedetineerden en wacht de uitkomsten af.

**2.** Bezie pas daarna of het aangewezen is de bestaande kaders voor recidivepreventie en veilige en zinvolle re-integratie, via de VI of GVM, te optimaliseren, al dan niet specifiek voor de onderzoeksdoelgroep; voor meer (optimale) toepassing op de doelgroep zou een grotere stok achter de deur in beide kaders helpend zijn (waarbij voor de VI-regeling dan weer vergroting van de maximale periode ten opzichte van de huidige twee jaar aangewezen is).

**3.** Bezie pas daarna – en na evaluatie van de uitkomsten van onderstaande aanbevelingen – in hoeverre er nog behoefte bestaat aan meer preventieve mogelijkheden (voor de onderzoeksdoelgroep) binnen het sanctiestelsel; houd ten aanzien van de toepassing van preventieve detentie op de onderzoeksdoelgroep, de wijze van tenuitvoerlegging en de juridische toetsing/houdbaarheid daarvan de ontwikkeling in Zweden zorgvuldig in de gaten, bijvoorbeeld door het laten uitvoeren van een specifiek *follow-up* onderzoek naar de Zweedse praktijk over een jaar of vijf (als de praktijk van het nieuwe kader van preventieve detentie zich heeft gezet).

### Aanbevelingen penitentiaire regimes

**4.** Ontwikkel de bestaande, in de Rspog verankerde exit-strategie zodanig door (van papier naar praktijk) dat er niet alleen *de iure* mogelijkheden bestaan tot afschaling naar een minder hoogbeveiligd regime, maar ook wordt geborgd dat een hoogrisico-gedetineerde *de facto* daarvoor – geleidelijk en verantwoord – in aanmerking kan komen, waardoor hij niet alleen een reëel perspectief heeft op afschaling maar daarmee ook de Nederlandse penitentiaire uitgangspunten van minimale beperkingen en resocialisatie worden geborgd.

**5.** Ten behoeve van die geleidelijkheid is meer risicodragend beleid ten aanzien van de onderzoeksdoelgroep nodig; de praktijk en *evidence based*-inzichten van de forensische psychiatrie laten zien dat bij meer vrijheden er meer zicht komt op de hoogte en het management (inclusief interventies) van het individueel risico.

### Aanbevelingen interventie- en toezichtmogelijkheden

**6.** Initieer – ondanks de methodologische beperkingen en daardoor bij voorkeur in combinatie met andere landen – onderzoek naar werkzame factoren van (succesvolle) re-integratie van specifiek de onderzoeksdoelgroep.

**7.** In het kader van dat benodigde onderzoek, om zodoende het bestaande vacuüm van interventiemogelijkheden voor en onderzoekskennis over de onderzoeksdoelgroep te vullen, kan een verbreding van de reikwijdte van het onderhavige onderzoek naar interventiemogelijkheden in niet-onderzochte (Westerse) landen, alsook een verdieping van de weinige gevonden mogelijkheden (met name in Canada en de daar bestaande praktijk van en kennis over de groepsgerichte STG-risicoclassificatie en een interventie gericht op het verminderen van criminogene factoren voor de onderzoeksdoelgroep) helpend zijn.

### Aanbevelingen risicotaxatie

**8.** Geef de besluitvorming en bijbehorende risico-analyse rondom EBI-/AIT-plaatsing en afschaling meer geïntegreerd en gestructureerd vorm.

**9.** Laat zowel ten aanzien van de inrichting van het besluitvormingsproces, als ten aanzien van de integratie van een gestructureerd risicotaxatie-instrument in een bredere risico-analyse, het beleid en de praktijk ten aanzien van de Terroristenafdeling (TA) tot voorbeeld strekken; zo is het instrument van de VERA-2R in dat proces op passende wijze ingevoerd en is ervoor en ondertussen ingebed in onderzoek (en training) om de kwaliteit ervan doorlopend te verhogen.

**10.** Betrek bij vormgeving/invoering van een risicotaxatie-instrument voor de onderzoeksdoelgroep in ieder geval (de inzichten van) het Canadese instrument van de Multi Level Guidelines (MLG), als enige bestaande instrument voor (geweld door) de onderzoeksdoelgroep en laat het bedoelde onderzoek in aanbevelingen 6 en 7 ook gericht zijn op relevante risicofactoren voor deze groep.

# Summary, conclusions and recommendations

# Summary, conclusions and recommendations

## Background, research questions and methodology

This research project was motivated by two (political) reasons. In short, the project combines two proposals from the previous government to the Dutch parliament, in response to two different reports: primarily the report 'Comparative study of the Italian 41-bis detention regime' by Struijk and colleagues from 2023, and additionally the report 'Insight into disorder and dangerousness. Expansion or revision of the preventive sanctions system' by ABDTOPConsult from 2021.

The background of the first-mentioned report concerns the increase of a group of high-risk offenders/prisoners described as 'hardened criminals', both within and outside the Dutch prison system, in the context of what the Dutch call 'subversive crime' or organised crime (hereafter: high-risk prisoners or the target group). This is a group for whom continued criminal activity, both *in* detention and *upon release*, is a significant risk. Although many legal measures have currently been introduced or tightened at both legislative and policy levels to combat this risk, there is a lack of specific effective tools for assessing risks when downscaling such high-risk prisoners. In this respect, 'downscaling' means transferring a prisoner to a less stringent detention regime, or returning to society upon their release from prison. Furthermore, there are concerns as to whether some of these prisoners can ever return safely to society. This raises the question of whether the current tools for risk assessment *during* detention and the options for an extensive supervisory framework *after* detention are adequate for this specific target group.

The background of the second report concerns the question of whether the current system of preventive detention, comprising mainly the Dutch mandatory (and potentially indefinite) forensic psychiatric hospitalisation measure (known as the tbs order), is adequate, given that certain groups of dangerous offenders could fall outside its scope due to the measure's underlying requirement of a mental disorder. The Dutch government at the time proposed various additional actions, including improving risk assessment, researching the possibility of novel preventive measures and developing better (legal) criteria for establishing dangerousness and risk. The idea behind these proposals was to bring together all these findings, including those from ongoing relevant evaluation studies towards current Dutch laws and practices, in order to arrive at a final assessment of the utility and necessity of a new measure of preventive detention.

This current commissioned exploratory research report is first of many required advisory steps concerning that assessment, but only – due to the primary reason for the study – for the target group of the so-called 'hardened criminals' involved in subversive crime. The study focuses on three overarching key questions concerning the adequacy of the current Dutch approach, what relevant measures exist abroad, and what solutions are possible to better protect society against (former) high-risk prisoners. More specifically, these three questions comprise the following key issues:

### A. Problem analysis: the Netherlands

To what extent are the current legal frameworks, the regimes and intervention options in detention, and the supervision options after detention, and the associated risk assessment tools, (in)adequate to ensure the smooth reintegration of (former) high-risk prisoners into society and to protect society?

### B. Preventive security measures and options abroad

In which (Western) countries are special legal frameworks (i.e. security measures, including preventive detention), special regimes or intervention options during detention, or post-release supervision options (including measures restricting liberty) applied to prevent risks to society following release of high-risk prisoners? What do these measures entail and based on what information, criteria, or risk assessment methods are they deployed? How are these measures applied and experienced in practice? How do they relate to the key principles of the Dutch rule of law and relevant international legislation and regulations?

### C. Possible solutions

What (additional) legal frameworks, regimes, or options for intervention or supervision could contribute to mitigating risks to society in the preparation for and release of these (former) high-risk prisoners in the Netherlands?

Based on these main questions, this project identified four 'subareas' or topics to which the preventive measures relating to the research target group apply: the penal system, prison regimes, supervision options (legal frameworks for post-release supervision, and potential monitoring and behavioural interventions within these frameworks) and risk assessment tools. For each of these four subareas, the preventive measures were assessed based on the following criteria: adequacy, effectiveness, legal (and ethical) limitations, other advantages and disadvantages, and feasibility (i.e. potential problems and possible solutions). Finally, this was examined not only for the Netherlands, but also for ten other countries, being Austria, Canada, Denmark, England & Wales, Germany, Italy, Norway, Sweden, Switzerland and the United States. This structure has been consistently maintained throughout all chapters to facilitate comparative analysis, and to organise the large amount of information. The scope of this research was determined by the target group of high-risk prisoners throughout the project.

Literature and document studies were used as research methods for both the Dutch and the international parts of the study, supplemented by (group) interviews to assess the practical applicability of preventive measures. For the Dutch section, four online group interviews (expert meetings) based on the four previously mentioned subareas were organised with practitioners and academics. These meetings were focused on problem analysis, assessment of preventive options and possible solutions. In addition, the researchers participated in expert meetings organised by the Ministry concerning the topic of preventive detention more generally. To assess the international findings within the Dutch context, a focus group was organised, comprising representatives from the judiciary, the legal profession, the Public Prosecution Service, the Dutch Institute for the Prison and Probation Service (DJI), the Probation Service, the Netherlands Institute for Forensic Psychiatry and Psychology (NIFP) and the academic community. A total of 33 respondents took part in the expert meetings and focus group, of whom 23 were unique individuals (see Appendix 1, in Dutch). For the international part of the study, document and literature reviews were combined with interviews and observations. In Denmark, Italy, Norway and Sweden, *face-to-face* interviews and visits to prisons and other institutions took place, whilst in other countries online interviews were conducted (see also Appendix 1 for an overview). Where necessary, interpreters and translation software – DeepL – were used to ensure that sources and interviews could be analysed effectively.

Below, the findings relating to the three main research questions are summarised for each chapter, also serving as answers to those questions. This applies to each of the four subareas mentioned above, as well as to the four assessment criteria of adequacy, effectiveness, legal (and ethical) limits, and other advantages and disadvantages (implementation problems/possible solutions). These summaries also incorporates the answers to the additional research questions that are part of the overarching main questions (see Chapter 1 for a summary of these).

## Problem analysis: the Netherlands

The findings set out in Chapter 2 in response to the first main question (A.) can be summarised as follows.

Concerning the penal sanctions system and frameworks of preventive detention, it is clear that Dutch criminal law provides various legal frameworks to protect society from high-risk prisoners and to prevent reoffending. The sanction applicable to them depends, of course, on the offence committed, particularly whether it constitutes a (serious) violent crime. The penal sanctions system consists of a combination of penalties (such as imprisonment, whether temporary or life) and (security-)measures: the so-called dual-track system. In practice, for the target group (long) prison sentences are usually imposed, possibly life imprisonment in cases of very serious offences. Some debate has arisen in Dutch legal practice regarding the preventive effect of life imprisonment as a result of the current possibility for parole ('pardon') that was standardised after the case law of the ECtHR on Art. 3 of the ECHR. Experts maintain that this form of punishment still offers sufficient safeguards to protect society, as risks such as that of reoffending are given significant weight in decisions regarding the actual granting of a pardon. If a life imprisonment sentence is not possible in a specific case, long-term (but definite) prison sentences are often imposed. Their effectiveness in preventing reoffending and ensuring the safe reintegration of the convicted person into society depends in part on opportunities for support and supervision following detention, such as the rules for conditional release. These rules for conditional release have been restricted since 2021, with the period of parole for long-term prison sentences capped at two years. According to some experts interviewed for this study, this cap is detrimental to the resocialisation and prevention of reoffending of, including, or perhaps particularly, the study's target group. Moreover, due to the new conditional release rules, some of the very long-term prisoners are choosing to serve their full prison sentence without a phase of supervision under conditional release.

The Dutch sanctions system also includes additional preventive measures, such as the so-called 'behaviour-modifying and liberty-restricting measure' (GVM) and the aforementioned tbs measure. The GVM appears to be applied with increasing frequency and might also be suitable for the population of the study's target group, although this is not yet the case in practice. Moreover, it could only apply to future high-risk offenders because this preventive measure must necessarily have already been imposed by the court at the time of conviction. Hence, the GVM cannot be applied retrospectively after conviction if, during detention, it becomes apparent that the convicted person in question is to be considered a high-risk detainee, for whom a preventive supervision framework is deemed appropriate following the end of detention. The tbs measure, which is specifically aimed at offenders with a mental disorder, could in theory be applied to the target group when for example a personality disorder is established, but this is rarely done in practice, partly because treatment is not considered effective in such cases. All in all, our analysis of the current legal practice indicated an adequate sanctions system with many different penalties and measures that can be applied, either individually or in combination; however, there is some uncertainty, particularly regarding the study's target group, as to whether additional preventive measures are necessary. Certainly now that new sanction options have recently been created (such as the GVM), or existing options have been amended and tightened (such as the amended rules for phased detention, conditional release, and certain tbs frameworks), the general consensus among the experts consulted is that all these amendments and laws must first be properly evaluated to assess how they are applied in practice, what their effects are and how this relates to the target group. In this sense, it is considered premature to definitively assess the adequacy of the current sanctions system regarding the target group at this stage. Moreover, practitioners warn that new measures may be disproportionate given the relatively small size of the target group.

On the topic of preventive prison regimes, it is clear that in recent years the approach to organised crime within the prison system has been significantly intensified and tightened, focusing primarily on high-risk prisoners. These are individuals who, by virtue of their power and resources, not only attempt to evade their sentences or remain criminally active whilst in detention but are also regarded as particularly dangerous and hardened. This development has led to various amendments to legislation and regulations within the prison system, including broader criteria for placement in the high-security institution (referred to as EBI); an expansion of capacity; and, as a provisional final measure, a legislative amendment at the end of 2025 that further restricts the internal freedoms and contact opportunities of high-risk prisoners. Furthermore, new, small-scale detention units for intensive supervision (referred to as AIT) have been introduced and formalised in law, with a largely comparable preventive and strict regime. Additional measures have also been taken, such as the introduction of the 'dual-control principle', restrictions on communication with lawyers, the exercise of visual supervision during these privileged visits, and the possibility for the Minister to impose additional restrictions on individual prisoners. At the same time, the monitoring and investigating opportunities of the changing criminal networks and alliances in the Netherlands have improved, partly through cooperation between the DJI, the Public Prosecution Service and the police via, amongst other things, the new Detention Intelligence Unit. Although the experts we consulted considered these tightening measures as necessary and effective, there are also concerns about the lack of individualised approaches, about possible negative effects on our prison principles of relational safety and a commitment to resocialisation, and about the correct placement, distribution and transfer of prisoners between EBI, AIT and regular units. It is, therefore, considered important for the future to evaluate the effects of all new or tightened measures and to continue monitoring the balance between security and prisoners' rights. Practitioners in the expert meeting suggested that further tightening of prison regimes is not currently considered necessary.

Regarding supervision options (during and after detention), it is clear that since the beginning of this century, prison policy has placed a strong emphasis on reducing reoffending, with interventions both during and after detention. Concerning high-risk prisoners, within the preventive, high-security regimes of the EBI and AIT, measures are primarily aimed at risk management, not reintegration. Genuine preparation for return to society, as indicated by the regulations and discussions with experts, can only take place after transfer and downscaling to less restrictive regimes. The general aim is to reduce risk factors (such as a pro-criminal network) and strengthen protective factors (such as social support and daytime activities). Yet concrete, proven effective interventions for this specific target group are lacking. The current policy has been criticised because high-risk prisoners are expected to work on risk reduction themselves in order to be eligible for downscaling, whilst the strict preventive regimes actually make risk-reduction more difficult, for example, because social contact is minimised. On the other hand, on paper a coherent, adequate and balanced system of measures does indeed exist, including opportunities for gradual downscal-

ing to less stringent regimes. The recently amended policy regarding 'prisoners posing a flight and/or social risk' (the so called GVM policy – not to be confused with the GVM measure) is considered to be of great importance in this regard. However, the effectiveness of all interventions is difficult to measure due to their bespoke nature and preventive character. Moreover, it is difficult to determine whether behavioural change is genuine or merely a calculated pretence. Experts interviewed emphasise that to prevent stagnation, a proper balance is needed between control and trust. To make a proper assessment of readiness for downscaling one must and should first have a clear picture of the person concerned, but this is often problematic: usually because the prisoner already quits or 'remains out of the picture' in the preliminary phase leading up to the decision on granting conditional release, because the reintegration process in the prison (whether or not due to the preventive security regimes) stalls or fails to get off the ground at all. After detention, there are also new opportunities for safe reintegration, such as conditional release. However, the recent reduction of the conditional release period to a maximum of two years, combined with the new legal possibility of extending the probation period (potentially indefinitely) when granting conditional release, may lead to long-term prisoners, including (or perhaps particularly) high-risk prisoners, opting out to avoid supervision. This is viewed as a cause for concern by experts. In addition, there is the aforementioned sanction option of the GVM measure, which allows for preventive supervision for a period to be determined by the court following the end of detention. According to scientific research, the effectiveness of this depends on whether the emphasis is on control or on actual behavioural change.

Finally, with regard to the risk assessment tools, it is also clear that there is no suitable, structured tool in the Netherlands for assessing risks among this specific target group. Current assessments are primarily based on external (police) information, which, in the case of the group of high-risk prisoners, is often of such a confidential nature that it simply cannot be shared. If such information can be shared to a very limited extent, resulting in difficulties verifying its reliability and specificity in the decision-making process, rendering it obscure at best. Existing tools are also inadequate because they focus on individual factors, whereas risks within this group are in fact strongly linked to their (membership of a) criminal network. Experts emphasise that factors such as one's role within the network, loyalty, and available resources are more important than individual characteristics. It is telling that an individual's (high) intelligence is viewed as a risk factor within the research target group while it is considered a protective factor in regular violence risk assessment. Other challenges include a lack of information, the burden of proof being reversed, and uncertainty among experts. A possible solution lies in the development of a structured risk assessment instrument, comparable to that used for detainees suspected or convicted of terrorism (such as the VERA-2R), which is in prison practice part of a broader risk analysis and decision-making process. However, this requires further scientific research into the study's target group – which is difficult to interpret due to its heterogeneity. Although full validation may be difficult, a more structured and transparent approach involving trained experts is recommended by experts.

## Preventive security measures and options abroad

The findings set out in Chapter 3, in response to the second main question (B.), can be summarised as follows.

Regarding the topic of the sanctions system and frameworks of preventive detention, the international perspective of this research project has clearly shown that preventive detention is a rare and strictly limited legal instrument. If applied, it almost exclusively tailors to (repeat) violent and sex offenders with a high estimated individual risk. Although a formal criterion of mental disorder is often absent, some form of mental health issue usually plays an important role in (legal) practice, partly because the risk must be attributable to individual characteristics and must also be susceptible to treatment. For other groups, such as perpetrators of organised crime, such a criterion is less relevant: the risk is less individual in nature and more difficult to treat and predict. Furthermore, strict human rights limits apply based on, among other sources, the ECHR: preventive detention must be foreseeable from the time of conviction, must not be arbitrary – and therefore requires realistic treatment and rehabilitation options – and must be proportionate and subsidiary to existing lighter sanctions. As a result, the use of preventive detention, even where it exists, is limited and often subject to high thresholds, such as proven violent recidivism and the ineffectiveness of less severe measures. In most of the countries studied, the existing sanctions system – comprising (long) prison sentences, supervision and other preventive measures outside the criminal justice system – is considered adequate, even for this complex target group. New or expanded frameworks for preventive detention, such as those recently introduced in Sweden, remain uncertain: in terms of their application to the target group and their legal feasibility (including in light of the lack of scientifically grounded options for risk assessment and risk reduction), but also in terms of their effectiveness regarding risk management

and the safe reintegration of the target group. All things considered, preventive detention hardly offers any leads for a feasible, meaningful and legitimate solution for (protecting society from) the study's target group, partly due to legal constraints, practical implementation problems (such as capacity and treatment), and the lack of scientific evidence for risk assessment, management or reduction.

Concerning the topic of prison regimes, the comparative legal research shows that only in the US, Italy and Sweden explicit, prevention-oriented prison regimes exist that are directly tailored to high-risk prisoners with (potential) links to organised crime. While other countries do have high-security forms of detention, these are not structurally tailored to or applicable to this specific target group, nor do they constitute a formal preventive regime. Since this is indeed the case in the US, Italy and Sweden, these three countries have been examined in more detail for this topic. Our research on the US shows that the supermax prison concept, particularly the federal ADX Florence, is characterised by extreme isolation, minimal social interaction and maximum security. Placement is primarily based on individual risk behaviour and not on group categories or the type of offence. Although the regime is regarded by authorities as effective in managing risks and relieving pressure on regular prisons, there is a lack of robust empirical evidence for this effectiveness. At the same time, there is considerable discretion in placement, and legal protection is limited to preventing arbitrariness and ensuring a fair trial. Therefore, the super max prison regime is legally permissible, but socially and ethically controversial due to its high costs and human rights concerns. In Italy, the 41-bis detention regime is even more specifically targeted at organised crime, with a strong administrative and preventive character. The regime is intended to completely sever links between prisoners and criminal (mafia) organisations through very strict isolation and communication restrictions. Although initial placement is assessed on an individual basis, the practice of extending placement in this detention regime is criticised for the structural lack of downscaling possibilities towards less strict regimes, as well as its long-term nature, whereby placement under this regime can effectively cover the entire duration of the sentence. The regime is largely accepted under both constitutional and European law, but remains controversial due to the intensity of the restrictions and the limited focus on reintegration. Sweden, with the Fenix unit at Kumla Prison, presents a similar but less strict model, in which high-risk prisoners are placed on the basis of a combination of risk assessment and multidisciplinary evaluation. Placement is temporary and is regularly reviewed, but in practice, it can continue for long periods of time. The regime combines high security with relatively more internal, person-centred interactions and a structured daily programme. Whereas the preventive detention regimes in the US and Italy appear to be predominantly, and indeed almost exclusively, focused on mitigating risks *during* detention, in Sweden this is complemented by a commitment and interventions to risk mitigation *after* detention. The three countries share the view that unrestricted and unsupervised contact between these detainees and their lawyers is considered legally necessary but practically problematic. Furthermore, the three countries collectively demonstrate that high-security preventive regimes undeniably revolve around risk management, isolation and the prevention of continued criminal activity whilst in detention. At the same time, they differ in terms of legal framework, duration and opportunities for review or downscaling. Whereas the US and Italy are primarily characterised by long-term or structural isolation without clear 'exit mechanisms', Sweden offers more periodic reviews and a more human-centred regime. Overall, however, tension persists in all systems between preventive security considerations and human rights, proportionality, and reintegration issues.

With regard to the topic of supervision options during and after detention, it appears that all the countries studied for this research project have general intervention and supervision options aimed at behavioural change, risk reduction and the reintegration of prisoners. These opportunities often start from the beginning of detention and continue until after release. These are in line with established international frameworks such as parole, probation and community supervision. However, specific reintegration programmes explicitly developed for this study's target group of high-risk prisoners are virtually absent everywhere. Instead, the emphasis is primarily on risk management and temporary incapacitation, as those involved consider it difficult to develop effective interventions for individuals with deeply ingrained criminal attitudes or strong ties to criminal organisations. A few exceptions or special approaches offering an inmate the possibility of leaving the high-security preventive detention regime can be found in Sweden and Italy. In Sweden, an exit strategy is employed for this purpose through physical relocation and a social fresh start, whilst Italy focuses primarily on cooperation with the judicial system as a route towards a more lenient detention regime. In addition, Canada and the United States offer interesting points of reference through their use of group-based risk classification (i.e. Security Threat Group), with Canada also having a specific reintegration programme that uses cognitive behavioural therapy to reduce criminogenic factors for the research target group. Together with the fact that in this country, work on

reintegration begins from the very start of detention – as is also the case in Norway – the Canadian approach in particular serves as a relevant example for the potential further development of interventions for this research target group.

Concerning the topic of risk assessment tools, it is clear that no instrument is available internationally that is considered adequate or sufficiently validated for structured risk assessments for the specific research target group. This is linked to the lack of a solid empirical basis for assessing risks of organised crime, in contrast to the better-researched area of individual (violent) delinquency. In practice, therefore, countries base their decisions primarily on operational information such as police intelligence, observations and security data, without these being systematically weighed in a standardised risk analysis. Consequently, no usable or transferable model has been found that is readily applicable in the Dutch context. This situation is explained by the fact that the necessary knowledge and data to develop and validate such a tool are not yet sufficiently available for this target group. The only more structured tool found internationally is the Canadian Multi-Level Guidelines for Group-Based Violence (MLG). Although this instrument employs a broad theoretical framework – which was not specifically developed for organised crime – and takes into account factors at various levels (individual, group and society), it is not used in prison practice for placement or risk decisions. Furthermore, its quality and practical applicability are still limited by the lack of (potential for) empirical evidence within the relevant target group and the accessibility of relevant information.

## Possible solutions

The findings set out in Chapter 4 in response to the third main question (C.) can be summarised as follows.

Regarding the topic of the sanctions system and preventive detention, it is clear that the existing system in the countries studied is generally considered adequate for the research target group, emphasising (long) prison sentences and additional (supervisory) measures. Preventive measures are often sought outside the penal sanctions system, and specific preventive frameworks for this particular target group are not yet used in practice. Partly due to differences in legal systems and doctrinal principles, the foreign systems offer limited guidance or possibilities for the Netherlands. Preventive detention without a mental disorder often resembles a tbs-like system in other countries, and therefore, such possibilities appear not to fit well with the target group and thus are not applied to them in practice. Important legal principles such as proportionality and subsidiarity impose strict requirements on its application, including the requirements that it must concern serious offences, repeated behaviour and an internal origin of the risk. Furthermore, deprivation of liberty on the basis of risk is generally only considered justified if there are effective treatment options available to reduce that risk. Rulings by the ECHR also set clear limits: there must be realistic prospects for rehabilitation, and preventive detention must be foreseeable at the time of sentencing. This, among other things, limits its applicability to current prisoners. All in all, this raises the question of what the added value of preventive detention in the Netherlands might be for this target group, given the legal restrictions, practical feasibility and (scientific) uncertainty regarding risk assessment and reduction.

On the topic of preventive prison regimes, a comparison of existing regimes in Italy, the US and Sweden has revealed that these are strongly focused on isolation, maximum security and limiting contact in order to prevent risks posed by high-risk prisoners. Although these regimes are generally considered legally permissible, they face human rights criticism due to their drastic and isolating nature. The key difference lies in the basis for placement: Italy focuses explicitly and structurally on organised crime (with a strict and uniformly applied regime, yet without a clear exit strategy), whilst the US and Sweden take a broader view of individual risk behaviour, such as underlying propensity for violence or flight risk. In the Netherlands, it appears that current policy, particularly within the EBI regime, is strongly inspired by the Italian model and has already been significantly tightened to counter the threat of organised crime. At the same time, this development creates tensions with Dutch legal principles and penitentiary principles, such as individualised care, relational safety, minimal restrictions and the importance of resocialisation. Such tensions exist first and foremost in the practical concerns regarding the exit strategy used for the transfer of a high-risk prisoner from the EBI to AIT and/or the regular detention regime. Admittedly, the possibilities for this do exist and are also standardised by the Act on the Selection, Placement and Transfer of Prisoners (Rspog). Yet in the interpretation of this Act, the ‘key’ towards lifting or reducing the regime restrictions lies predominantly, if not exclusively, with the prisoners themselves. At the same time, the possibilities – if at all possible and if at all ethical – for the prisoner to ‘prove’ that their risks have been reduced to such an extent that transfer is justified, are limited: precisely because of these increasingly strict regimes and associated control measures. In the context of such far-reaching constrictions on the security, monitoring and isolation of high-risk prisoners, there are also practical concerns about the potential negative effects of these measures. These concerns par-

ticularly exist in light of the objective of ensuring the safe and responsible reintegration of these (temporarily imprisoned) prisoners into society. At the same time, based on the findings of our exploratory comparative legal study, it can be unequivocally concluded that foreign examples do not offer any new, workable solutions to this challenge. The Netherlands has already adopted many measures and now faces the task of evaluating their effectiveness and striking the right balance between security and reintegration. In particular, the development of a workable detention downscaling strategy and a meaningful and responsible prospect for prisoners remains an open and complex issue, to which other countries have not yet found an answer either. This is, therefore, first and foremost a matter for the Dutch Institute for the Prison and Probation Service itself.

With regard to the topic of supervision options (during and after detention), it is clear that the Netherlands now has a broad and, in part, updated range of interventions and supervisory measures at its disposal to manage the risk of reoffending among prisoners. These include – particularly during detention – high-risk prisoners. For the post-detention phase, our research shows that these interventions and supervision measures are not (yet) being fully utilised, particularly in relation to long-term prisoners, including high-risk prisoners. In practice, since the legislative amendment, the conditional release framework has been perceived as too brief and lacking in substance to be used effectively for managing the risk of reoffending and providing reintegration support. Moreover, it may even have the adverse effect of causing the convicted person to prefer serving the final two years of their prison sentence rather than entering the conditional release framework. Similarly, another, even more strongly prevention-based supervision framework (i.e. the GVM measure) for the post-detention phase has not (yet) been proven to be applied or applicable to the current research target group of high-risk prisoners in practice. And if this GVM measure is imposed on future offenders within this target group by a judge upon conviction, and is also enforced by a judge at the end of the prison sentence, then a criticism voiced by practitioners is that the proverbial ‘big stick’ of a time-limited alternative detention is too short. Both instruments – conditional release and the GVM measure – thus appear not yet to be (or not yet able to be) utilised optimally for the studied target group. Moreover, these measures are largely generic and have not been specifically developed (further) for this complex target group, meaning that in practice, they do not yet sufficiently address the target group’s characteristics and risks. The quintessential problem is the lack of a tailored approach: it is unclear how the reintegration of this group can be effectively structured, which behavioural conditions are appropriate, and how supervision can be more than monitoring and genuinely include risk-reducing. International research offers few concrete solutions in this regard, as no specific interventions exist for this research target group in international literature either. In that sense, the reintegration of our target group in the post-detention phase is currently taking place in a vacuum, so to speak, both nationally and internationally: due to a lack of specific intervention options and (consequently, or perhaps precisely as a result of) a lack of empirical research knowledge. Only a few general approaches (including the Norwegian approach, which is strongly focused on reintegration) and the specific Canadian policy on *Security Threat Groups* offer limited points of reference. The main conclusion is, therefore, that an effective approach for high-risk detainees cannot be adopted from abroad and requires further national development. The emphasis here is on a tailored approach, a combination of support and supervision, and more scientific research into what actually works for this target group. In particular, long-term and meaningful supervision appears to play a key role in achieving responsible and successful reintegration.

Regarding the topic of risk assessment, it is clear from the scientific literature that there is only one structured risk assessment tool internationally that (in part) focuses on the researched target group of organised crime, and in particular where individuals within that context commit acts of violence. The quality of this tool, the aforementioned MLG instrument from Canada, has not (yet) been sufficiently established. Other existing instruments are primarily focused on individual recidivism (risks) and do not adequately address the complexity of this target group, where risks are in fact strongly linked to external factors (network) and factors that are difficult to observe. In practice, countries therefore base their assessments primarily on fragmented information and operational considerations, rather than on structured and validated methods. The lack of suitable tools appears not to be a temporary problem, but a potentially structural consequence of limited data, methodological challenges and a poor information base. Although the MLG tool emerging from this research could offer a possible direction and an initial framework, it is currently still subject to the limitations of insufficient validation and, moreover, difficult applicability due to a lack of reliable information. At the same time, this exploratory research project suggests that a combination of such structured professional judgement, intensive cooperation between the parties involved, and broader information exchange offers a way forward. The process of broader risk analysis and

decision-making as applied within (counter) terrorism units in the Netherlands can serve as an example in this regard. However, the further development of tools and knowledge depends on its application in practice and complex research in the future, rendering it uncertain whether a fully adequate model is feasible in the short or long term.

## Discussion and recommendations

Before formulating recommendations based on the above findings, the limitations of the current study must first be discussed. Firstly, the exploratory nature of this project is important in this regard. At the request of the Ministry that initiated this commissioned research, a great deal of information was gathered across a broad spectrum, which may have compromised the depth of that information. Hence, as indicated in the introduction, this study can only lead to recommendations for further research or orientation therein. Secondly, a limitation of this study is that the target group was not defined in concrete terms from the outset. A particular drawback is that the types of criminal offences for which the target group was convicted were not strictly delineated. Both for the national problem analysis regarding the sanctions system and the foreign frameworks for preventive detention, it makes a significant difference whether or not the offences in question are (sexual) violent crimes, in which case preventive measures often only come into consideration. Furthermore, practical experience has shown that the target group of high-risk detainees in the EBI/AIT is heterogeneous in terms of characteristics, underlying risk and protective factors, as well as individual motivation for resocialisation. Thirdly, it has proved limiting that very little research has been conducted specifically on this target group, particularly with regard to existing options for risk assessment and risk reduction. Although it is acknowledged that research into this target group in this area is complex, more is possible than is currently being attempted. It is possible that the recent focus on this target group from the perspective of public safety will encourage such research in the future. It is also striking how, even internationally, very little policy regarding this target group is based on empirical research data. Although this is in itself worrying, given the far-reaching nature of potential restrictions, it should certainly also be seen as a limitation on the applicability of such a policy to the Dutch situation. Finally, there is also the limitation that, compared to the countries with which the Netherlands compares itself in terms of legal and policy traditions, we are leading the way with regard to further security needs for this target group, making it more difficult to orient ourselves towards predecessors in this pioneering work.

The exploratory study, therefore, offers no direct, ready-made solutions for the prevention of continued criminal activity in prison or the management of high-risk prisoners from organised crime. The Netherlands is even 'leading the way' internationally and must therefore pioneer additional measures itself, should a decision be taken to do so on political grounds, which is particularly sensitive as this often involves (further) restrictions on fundamental rights. Furthermore, the problem analysis for the Netherlands clearly shows that preventive detention specifically for this target group is currently considered premature and precarious. More research is first needed, both into the target group and into the effectiveness and coherence of existing and new measures (tailored to them). All in all, therefore, this is a precarious exercise, which has also led us to the title of this research report. However, some starting points have emerged both nationally and internationally, particularly highlighting the need for the further development of knowledge about and opportunities regarding the research target group (e.g. the improvement of policy, supervision and risk assessment). Canada in particular remains a leading example in this regard. In our view, the key lies in continuing to seek an improved balance between necessary security and a meaningful, responsible reintegration of this target group, rather than losing sight of that reintegration in favour of (a desire for) endless security. Risks will never disappear entirely, but they can be managed more carefully through a better balance between security and reintegration.

All in all, concerning the four subareas of this study and following the comparison between needs (as evidenced by the problem analysis) and the foreign options examined for this study, the following recommendations can be made:

### Recommendations on the sanctions system

**1.** In the context of ongoing legislative reviews of relevant preventive (liberty-restricting) frameworks, such as the conditional release regulations and the GVM measure, pay particular attention to the study's target group of high-risk prisoners and await the outcomes.

**2.** Only then should one consider whether it is appropriate to optimise the existing frameworks for recidivism prevention and safe and meaningful reintegration, via the conditional release or GVM schemes, whether or not specifically for the target group. For more (optimal) application to the target group, a stronger incentive in both frameworks would be helpful (in which case, for the conditional release

regulations, an extension of the maximum period beyond the current two years would be appropriate).

**3.** Only then – and after evaluating the outcomes of the recommendations below – should one consider the extent to which there is still a need for further preventive options within the sanctions system for the researched target group. Regarding the application of preventive detention to this target group, the manner of its implementation and its legal scrutiny/sustainability, keep a close eye on developments in Sweden, for example by commissioning a specific *follow-up* study into Swedish practice in about five years' time (i.e. once the practice under the new framework for preventive detention has become established).

**Recommendations on prison regimes**

**4.** Develop the existing exit strategy enshrined in the Dutch regulation Rspog (from paper to practice) in such a way that not only do *the legal* possibilities exist for a transition/downscaling to a less high-security regime, but also that a high-risk prisoner can *de facto* qualify for this – gradually and responsibly. Thereby, it would be ensured not only that the individual has a realistic prospect of downscaling but also that the Dutch penitentiary principles of minimal restrictions and resocialisation are safeguarded.

**5.** To facilitate this gradual approach, a more risk-bearing policy is required with regard to the target group: practice and evidence-based insights from forensic psychiatry show that greater freedoms provide a clearer picture of the level and management (including interventions) of individual risk.

**Recommendations on intervention and supervision options**

**6.** Initiate research into the factors contributing to (successful) reintegration, specifically for the research target group, despite the methodological limitations and, therefore, preferably in collaboration with other countries.

**7.** Within the framework of this necessary research, to fill the existing gap in intervention options and research knowledge regarding the study's target group, the scope of the present study could be broadened to include intervention options in non-studied (Western) countries. Moreover, it ought to include a more in-depth examination of the few options identified, particularly in Canada and the existing practice and knowledge there regarding group-oriented STG risk classification and an intervention aimed at reducing criminogenic factors for the research target group.

**Recommendations on risk assessment:**

**8.** Make the decision-making process and associated risk analysis regarding EBI/AIT placement and downscaling more integrated and structured.

**9.** Let the policy and practice regarding the Terrorist units serve as a model, both in terms of the structure of the decision-making process and the integration of a structured risk assessment tool into a broader risk analysis; for example, the VERA-2R tool has been appropriately introduced into that process and has since been embedded in research (and training) to continuously improve its quality.

**10.** When designing/introducing a risk assessment tool for the research target group, be sure to incorporate (the insights from) the Canadian Multi-Level Guidelines tool as the only existing tool for (violence by) the research target group. Additionally, ensure that the research referred to in recommendations 6 and 7 also focuses on relevant risk factors for this group.

# Geraad-pleegde bronnen

## Literatuur


ABDTOPConsult, *Zicht op stoornis én gevaar. Aanvulling of herziening van het preventieve sanctiestelsel*, Den Haag: ABDTOPConsult 2021.

'Accountability, Efficiency, and Effectiveness in Corrections: Shining a Light on the Black Box of Prison Systems', *Criminology and Public Policy* (7) 2008, afl. 1, p. 143-152.

ACL, Tweejaarsbericht 2025.

J.S. Albanese, 'The prediction and control of organized crime: A risk assessment instrument for targeting law enforcement efforts', *Trends in Organized Crime* (6) 2001, p. 4-29.

J.S. Albanese, 'Risk Assessment in Organized Crime: Developing a Market and Product-Based Model to Determine Threat Levels', *Journal of Contemporary Criminal Justice* (24) 2008, p. 263-273.

Amnesty International, *Entombed: Isolation in the US Federal Prison System*, 2014.

C.N. Anderson, J.C. Cochran & J. Wooldredge, 'Testing Systems-Level Theories and Impacts of Supermax Prisons: A Macrolevel Longitudinal Analysis', *Justice Quarterly* 2024.

J.P. Balkema, bewerkt door R.W. van Spaendonck & M.J.F. van der Wolf, 'Verlenging van de TBS §61.3', in: *Handboek strafzaken*, Deventer: Kluwer 2022 (losbladig en online).

J. Bijlsma e.a., 'Stoornis en gevaar: Een aanzet tot onderzoek naar een alternatief voor tbs', *DD* 2020/25, afl. 5, p. 357-371.

J. Bijlsma, *Risicostrafrecht en rechtsorde. Kent noodzaak geen recht?* (oratie Groningen), Groningen: University of Groningen Press 2024.

E. Blaauw e.a. 'Internationale Vergelijking. Omgang met Psychisch Gestoorde Delinquenten', in: Commissie Kosto (2001), *Veilig en wel: Een beleidsvisie op de tbs*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2001, p. 8.1-8.46.

E. Blaauw & V. de Vogel, 'Risicotaxatie in het strafrecht', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2022, p. 307-334.

J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: WODC/Boom 2018.

F. Bommer, 'Das Verhältnis von lebenslanger Freiheitsstrafe und Verwahrung im dualistisch-vikariierenden System', in: D. Jositsch, C. Schwarzenegger & W. Wohlers (red.), *Festschrift für Andreas Donatsch*, *Schulthess Verlag 2017*, Zurich: Schulthess 2017, p. 15-27.

D. Borsboom, G.J. Mellenbergh & J. van Heerden, 'The concept of validity', *Psychological Review* 2004, p. 1061-1071.

C.E. Boumans, D. Postulart & J. van Os, 'Risicotaxatie: meten is niet altijd weten', *TvP* 2015, p. 535-538.

C. Brants, 'Strafrechtsvergelijking', *DD* 2008/16.

T. van den Broek, J.K. Kool & M.H. Nagtegaal, *Langdurig toezicht bij ernstige gewelds- en zedendelinquenten Een meta-review naar effectieve (elementen van) toezicht/behandelprogramma's en veronderstelde werkzame mechanisme* (Cahier 2024-8), Den Haag: WODC 2024.

T. van den Broek, S.A.A. van 't Klooster & M.H. Nagtegaal, *De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2022. Kenmerken van uitspraken tot opleggingen en tenuitvoerleggingen*, Den Haag: WODC 2024.

H.G. van de Bunt e.a., *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Chase Riveland, *Supermax Prisons: Overview and General Considerations*, National Institute of Corrections 1999.

CPT, *Report to the Italian Government on the periodic visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 March to 8 April 2022*, Straatsburg 24 maart 2023.

CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 March 2019*, Straatsburg 21 januari 2020.

CPT, *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021, Straatsburg*, 9 september 2021.

CSC, *Conditional release of federal offenders convicted of criminal organization offences*, R-227, 2010.

CSC, *Comparing characteristics, institutional adjustment, and post-release outcomes of Security Threat Groups (STGs)*, R-451, 2023.

A.N. Cook, S.D. Hart & P.R. Kropp, *Multi- Level Guidelines for the assessment and management of group-based violence,* Burnaby: Mental Health, Law, and Policy Institute 2013.

A.N. Cook, *Risk Assessment and Management of Group-Based Violence* (diss. Simon Fraser University), 2014.

A.N. Cook, S.D. Hart & P.R. Kropp, *Multi- Level Guidelines for the assessment and management of group-based violence*, Burnaby: Mental Health, Law, and Policy Institute 2015.

A.N. Cook & L.M. Vargen, 'The Empirical Grounding of a Framework for the Risk Assessment of Violent Extremism and Other Forms of Group-Based Violence', *Journal of Threat Assessment and Management* 2022, DOI: 10.1037/tam0000189.

A.N. Cook, 'Risk Assessment Applications for Gangs and Organized Crime', webinar in de International Forensic Psychiatry Lecture Series van 30 januari 2025.

E. Corner & H. Taylor, *Testing reliability, validity, and equity of terrorism risk assessment instruments*, 2023.

L. David, J.M. Faigman & Ch. Slobogin, 'Group to Individual (G2i) Inference in Scientific Expert Testimony', *The University of Chicago Law Review* 81(2) 2014, p. 417-480.

A. Della Bella, *Il carcere duro tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali: presente e futuro del regime detentivo speciale Ex Art. 41 bis o.p.*, Milaan: Giuffrè Editore 2016, p. 166-185.

U.S. Department of Justice, *Report and Recommendations Concerning the Use of Restrictive Housing*, januari 2016.

S. Dequeker, B. Heilbron & A. Kootstra, 'Eerst naar de cel, dan naar de rechter', *De Groene Amsterdammer* 10 december 2025.

G. van Dijck, 'Algoritmische risicotaxatie van recidive. Over de Oxford Risk of Recidivism tool (OXREC), ongelijke behandeling en discriminatie in strafzaken', *NJB* 2020/1558, afl. 25, p. 1784-1790.

J. Doekhie, R. Koenraadt en A. den Besten, *Van Bajes naar Buiten*, Universiteit Leiden, WODC 2024.

K.S. Douglas e.a., *'Risicotaxatie van geweld. Historical, Clinical Risk Management-20V3*, Utrecht: Van der Hoevenkliniek 2013 (*Assessing risk for violence. Historical, Clinical Risk Management-20V3*, vertaald door V. de Vogel e.a.).

K.S. Douglas & C.S. Shaffer, 'The science of and practice with the HCR-20 V3 (Historical-Clinical-Risk Management – 20, Version 3)', in: K. S. Douglas & R. K. Otto (red.), *Handbook of violence risk assessment,* Oxfordshire: Routledge 2021, p. 253–293.

K. Drieschner, J. Hill & G. Weijters, *Recidive na forensische zorgtrajecten met uitstroom 2013-2015* (Cahier 2020-8), Den Haag: WODC 2020.

M.D. Dubber, 'Comparative Criminal law', in: M. Reimann & R. Zimmermann, *The Oxford Handbook of Comparative Law,* Oxford: OUP Oxford 2006.

N. Duits, C. Overdulve & M. Kempes, 'Using the VERA-2R, Professional and Organisational Aspects', *Frontiers in Forensic Psychiatry* 2023.

N. Duits, M. van Leyenhorst & M. Kempes, *Recent developments on training and validity of the VERA-2R*, Utrecht: NIFP 2023.

C.A.J. van Eeden e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: cocaïnesmokkel en liquidaties. Zesde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, WODC Cahier 2026-1, EUR, VU 2026.

J.F. Edens & M.T. Boccaccini, 'Taking forensic mental health assessment "Out of the Lab" and into "the Real World": Introduction to the special issue on the field utility of forensic assessment instruments and procedures', *Psychological Assessment* 29(6) 2017, p. 599–610.

Ch.J. Enschedé, 'Gevangenisstraf en dwangverpleging: dualisme of monisme'*, TvS* 1965, p. 233-240.

G. Faillaci, 'Art. 41-bis, ord. pen.: incostituzionale la sottoposizione a "visto di censura" della corrispondenza con il difensore', 24 januari 2022 (njus.it).

S. Farber, 'Human Experts and AI Models in Offender Risk Assessment: A Comparative Pilot Study Using the HCR-20V3', *Behavioral Sciences & the Law* 2026/44, p. 87-95.

D.P. Farrington & R. Loeber, 'Epidemiology of juvenile violence', *Child and adolescent psychiatric clinics of North America* 9(4) 2000, p. 733-748.

S.J. Fazel e.a., 'Prediction of violent reoffending in prisoners and individuals on probation: a Dutch validation study (OxRec)', *Scientific reports* 9(1) 2019, p. 1-9.

J. Feest, W. Lesting & M. Lindemann, *Strafvollzugsgesetze,* Hürth: Wolters Kluwer 2022.

E. Fechner e.a., 'De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel: wet en werkelijkheid', *DD* 2022/1, p. 68-108.

Federatie Medisch Specialisten/NVVP, *Psychiatrisch onderzoek en rapportage in strafzaken*, 2024.

Th. Fischer, *Kommentar Strafgesetzbuch*, 2026.

D.W.M. Fitzgibbon, 'Risk analysis and the new practitioner: Myth or reality?', *Punishment & Society* (1) 2007, afl. 9, p. 87-97.

Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016-2018),* Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 7 januari 2019.

Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 30 maart 2023.

E.F.J.C. van Ginneken, 'Ruthless and elusive: The framing of prison-based organised crime in The Netherlands', *Incarceration* (6) 2025, p. 1-19.

F. Giunta, S. Ardita & M. Pavarini, 'Il 'carcere duro' tra efficienza e legittimità', *Criminalia* (11) 2007, p. 249–273.

L.C. Gonçalves e.a., 'Recidivism in Switzerland: the influence of custodial sanctions', *Swiss Medical Weekly* (151) 2021, w20462.

W.N. Gowensmith, D.C. Murrie, & M.T. Boccaccini, 'How reliable are forensic evaluations of legal insanity?', *Law and Human Behavior* 37(2) 2013, p. 98–106.

M.A. Groeneweg & M.D. Beijer-Holtman, 'Omzetting van Pij naar TBS: eerste ervaringen en uitdagingen in de praktijk', *Sancties* 2025/44.

K. Hannah-Moffat, 'Criminogenic needs and the transformative risk subject: Hybridizations of risk/need in penality', *Punishment & society* (1) 2005, afl. 7, p. 29-51.

R.K. Hanson, S.C. Lee & D. Thornton, 'Long term recidivism rates among individuals at high risk to sexually reoffend', *Sexual Abuse* (36) 2024, afl. 1, p. 3–32.

J. Harte & M. Breukink, 'Objectiviteit of schijnzekerheid? Kwaliteit, mogelijkheden en beperkingen van instrumenten voor risicotaxatie', *Tijdschrift voor Criminologie* 2010/52, p. 52-72.

F. Hovens & J. van Mulbregt, 'Terbeschikkingstelling onder hoogspanning'*, NJB* 2025/34.

R.P. van der Horst, H.J.M. Schönberger & C.H. de Kogel, *Toezicht op zedendelinquenten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht*, Den Haag: WODC 2012.

Inspectie Veiligheid & Justitie, *Risicovol algoritmegebruik. Onderzoek naar gebruik van algoritmes bij de reclassering* 2026.

J.H. Janssen & J.M.L. van Mulbregt, 'Begrijpen wij elkaar?', *Sancties* 2025/18.

A. Jaspers, 'Als je goed naar de cijfers kijkt, zie je dat tbs niet leidt tot lagere recidive. Laten we eindelijk stoppen met dat sprookje', *Wynia's Week* 12 april 2025.

B. Johnsen, J. Todd-Kvam & C. Appleton, 'To stop or continue counting? Calculating reconviction leading to imprisonment after preventive detention in Norway', *Nordic Journal of Criminology* (27) 2025, afl. 2, p. 1-18.

J. Kaspar & S. Stübner, 'A German perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 146-174.

C. Kelk & K.R.M.O. Haffmans, 'De strafrechtelijke maatregelen en het tanende tweesporenstelsel', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 333-347.

J.W. de Keijser & S.G.C. van Wingerden, 'Het onzekere risico en de beslissing van de rechter', *Rechtsgeleerd Magazine Themis* 2025, p. 275-283.

C.M. King, e.a., 'An American perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 63-97.

J. Kinzig, 'Preventive Measures for Dangerous Recidivists', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1997, p. 27-56.

J. Kinzig, 'Begründung und Konsequenzen des Abstandsgebots in Deutschland', in: M. Mona & J. Weber (red.), *Sackgasse Verwahrung? Wege aus dem Dilemma*, Bern: Stämpfli Verlag 2021, p. 79-94.

C.H. Kogel & M.H. Nagtegaal, *Gewelds- en zeden- delinquenten met een psychische stoornis. Wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België* (WODC rapport), Den Haag: Boom juridisch 2006.

J.W. de Keijser & S.G.C. van Wingerden, 'Het onzekere risico en de beslissing van de rechter', *Rechtsgeleerd Magazine Themis* 2025, p. 275-283.

W.F. van Kordelaar, J.E.R. Osinga & A. Weenink, 'De indicatiestelling voor pro justitia rapportages' in: H.J.C. van Marle, P.A.M. Mevis, S.J. Roza & M.J.F. van der Wolf (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2022, p. 611-633.

Y.A.J.M. van Kuijck, 'Dubieuze combinatievonnissen', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en veelzijdig. Vriendenboek voor Paul Vegter*, Deventer: Kluwer 2019, p. 271-282.

*S.A.A. van 't Klooster e.a.,* 'Levenslang toezicht. Het normerende kader van vrijheidsbeperkende voorwaarden bij langdurig toezicht'*, DD* 2025/2.

D.G. Kroner, A.J.R. Harris & A.K. Yessine, *Altering Antisocial Attitudes in Federal Male Offenders on Release: The Final Report of the Counter-Point Program)*, *Research Report R-187*, Ottawa: Correctional Service of Canada 2009.

F. van der Laenen, 'Focusgroepen', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie,* Leuven: Acco 2016, p. 223–253.

D. van der Landen, *Straf en maatregel. Een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992.

T. Lappi-Seppälä, 'Preventive detention in Finland and the other Nordic countries', *Peking University Law Journal* (11) 2023, afl. 1, p. 59-72.

K. Laubenthal, *Strafvollzug, Berlijn: Springer 2019.*

K. Laubenthal & N. Nestler, *Strafvollstreckung,* Berlijn: Springer 2018.

S. Lawrence & D.P. Mears, *Benefit-Cost Analysis of Supermax Prisons: Critical Steps and Considerations*, Florida: Urban Institute, Justice Policy Center 2004.

M.S. Lawrence & D.W. Morgan, 'A Canadian perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 98-120.

V. Manca, 'Il carcere duro. Un "doppio binario" ostativo alla rieducazione', in: XVII Rapporto sulle Condizioni di Detenzione (Antigone, 2021), gebaseerd op het Rapporto della Commissione diritti umani sul regime detentivo speciale 41-bis, 'Rapporto sul regime detentivo speciale indagine conoscitiva sul 41-bis' (April 2016), p. 51, te raadplegen via: senato.it.

B. McSherry, *Managing Fear: The Law and Ethics of Preventive Detention and Risk Assessment (International Perspectives on Forensic Mental Health)*, New York: Routledge 2013.

D.P. Mears, *Evaluating the Effectiveness of Supermax Prisons*, Florida: Urban Institute, Justice Policy Center 2006.

D.P. Mears, 'An Assessment of Supermax Prisons Using an Evaluation Research Framework', *The Prison Journal* 2008, 1, p. 43-68.

D.P. Mears, 'Accountability, Efficiency, and Effectiveness in Corrections: Shining a Light on the Black Box of Prison Systems', *Criminology and Public Policy* 2008, 7(1), p. 143-152.

D.P. Mears & W.D. Bales, 'Supermax incarceration and recidivism', *Criminology* 2009, 4, p. 1131-1166.

D.P. Mears, G.B. Pesta & V. Aranda-Hughes, 'Views From the Inside: Insights About Restrictive Housing From Prison System Officials, Officers, and Staff', *The Prison Journal* 2021, 6, p. 631–651.

B.D. Meier, *Strafrechtliche Sanktionen,* Berlijn: Springer 2025.

S. Meijer e.a., *De zucht naar vrijheid. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie*, Den Haag: WODC 2019.

P.A.M. Mevis, J.S. Nan & S. Struijk, 'Kort geding en strafrecht: huidige en toekomstige plaatsbepaling', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 379-400.

P.A.M. Mevis, S. Struijk & M.J.F. van der Wolf, *Juridische haalbaarheid van voorgestelde oplossingen voor de weigeraarsproblematiek omtrent tbs-oplegging*, Den Haag: Boom Juridisch 2018.

A.W.M. Mooij, *Schuld in strafrecht en psychiatrie* (oratie Utrecht), Deventer: Gouda Quint 1997, p. 32.

J.L. Müller & G. Stolpmann, 'Recidivism after Final Rejection of a Subsequent Order of Preventive Detention, *Monatschrif für Kriminologie und Strafrechtsreform* (98) 2015, afl. 1, p. 35-47.

J.L. Müller, K.-A Haase & G. Stolpmann, 'Recidivism and characteristics of highly dangerous offenders being released from retrospectively imposed preventive detention: An empirical study', *Behavioral Sciences & the Law* (23) 2013, afl. 3, p. 359–380.

M.H. Nagtegaal, K. Goethals, & G. Meynen, 'De tbs-maatregel: kosten en baten in perspectief', *Tijdschrift voor Psychiatrie* 2016, p. 739-745.

M.H. Nagtegaal & T. van den Broek, *De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2021. Aantal en kenmerken* (Cahier 2023-15), Den Haag: WODC 2023.

M.H. Nagtegaal & T. van den Broek, *Evaluatie van de aanpak van weigerende observandi. Prevalentie weigeren, mate van beantwoording pro Justitia-vragen en opgelegde sancties*, Den Haag: WODC 2024.

J.S. Nan e.a., *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?*, Rotterdam: EUR 2019.

National Institute of Corrections, *Supermax Housing: A Survey of Current Practice*, Washington, DC: National Institute of Corrections 1997.

National Institute of Corrections, *Supermax Housing: A Survey of Current Practice*, Washington, DC: National Institute of Corrections 1997 en C. Riveland, *Supermax Prisons: Overview and General Considerations*, Washington, DC: National Institute of Corrections 1999.

E.E. Nauta, *Vrijheid, veiligheid en evenredigheid: de terbeschikkingstelling in rechtsvergelijkend en grondrechtelijk perspectief* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2025.

Oberlandsgericht, *Neue Justiz* [NJ] 54, 1953.

M. Oderkerk, 'Methoden van rechtsvergelijkend onderzoek: over het op een verantwoorde wijze opzetten en uitvoeren van rechtsvergelijkende projecten', *Ars Aequi* juli/augustus 2024, p. 614-625.

'Opmerkingen en mededeelingen. De maatregelen tegen gewoontemisdadigers en psychopathen in Zweden', *NJB* 1929, p. 43-44.

M. Otte, *Een kleine biografie van het straffen*, Den Haag: Boom 2018.

R.K. Otto & K. S. Douglas (red.), *Handbook of Violence Risk Assessment Tools*, Milton Park: Routledge 2011.

N. Padfield & A. Grounds, 'An English perspective', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, New York: Routledge 2022, p. 34-62.

M. Pardal e.a., *Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit*, Den Haag: WODC 2022.

L.J.J. Peters en S. Vanzan, 'Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding', *NTS* 2022/53, p. 213-221.

P-G bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Bijzondere voorwaarden bij v.i. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024.

D.C. Pyrooz, 'Gang Affiliation and Restrictive Housing in U.S. Prisons', in: *Restrictive Housing in the U.S.: Issues, Challenges, and Future Directions*, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice 2016.

D.C. Pyrooz & S.H. Decker, *Competing for Control. Gangs and the Social Order of Prisons*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Raad van State, *Advies Geamendeerd voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, W16.24.00063/II, Den Haag: Raad van State 29 april 2024.

E. Rodermond, R. Zalmé & E. Zuiderveld, *Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA. Een mixed-method analyse van de levensloop en criminele carrière na de vrijlating*, Amsterdam: NSCR 2021.

R. Roks e.a., *Grip of in de Greep? Een onderzoek naar de gevolgen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen*, WODC, EUR 2024.

S. Romice, 'Brevi note sull'art. 41 bis O.P.', *Giurisprudenza Penale Web* 2017, p. 1-50.
RSJ, *Advies Van detineren naar re-integreren*, 13 juli 2017.
RSJ, *Advies Risicotaxatie in de strafrechtstoepassing*, 18 november 2021.
RSJ, *Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief. Advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes*, 23 februari 2023.
RSJ, *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*, 14 februari 2024.
RSJ, *Reclassenten met een hoog veiligheidsrisico*, Advies d.d. 21 mei 2024.
C. de Ruiter, 'Voor verbetering vatbaar (oratie Amsterdam UvA)', *De Psycholoog* 2000, p. 423-428.
S. Sackl e.a., 'Das Maßregel- und Maßnahmenrecht in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Ein Überblick und Rechtsvergleich', *Praxis der Rechtspsychologie* (32) 2022, afl. 1, p. 5-49.
Sainsbury Centre, *Convergence of mental health and criminal justice*, Londen: Sainsbury Centre 2010.
Samfunnsvern og omsorg, Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon, 20 juni 2023, Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, 17 mars 2025, Norges offentlige utredninger 2025: 2.
W.R. Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht,* Heidelberg: C.F. Müller 2009.
J.P. Singh, M. Grann & S. Fazel, 'A comparative study of violence risk assessment tools: a systematic review and metaregression analysis of 68 studies involving 25,980 participants', *Clinical Psychology Review* 2011/31, p. 499-513.
C. Slobogin, 'Prevention as the Primary Goal of Sentencing: The Modern Case for Indetermination Dispositions in Criminal Cases', 48 *San Diego L. Rev.* 1127, 2011.
M. Smeekens, *Screening for Safety. Predicting Violence Concerns among Detained Individuals in the Netherlands Using the Risk Screener Violence (RS-V)*, 2025.
W.J. Smid e.a., 'A Quasi-Experimental Evaluation of High-Intensity Inpatient Sex Offender Treatment in the Netherlands', *Sexual Abuse* 28(5) 2016, p. 469-485.
R. van Spaendonck, *Meer dan een kwestie van tijd: de verlenging van de tbs-maatregel* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021.
M. Spreen e.a., *Handleiding en Methodologische Verantwoording. HKT-R. Historische, Klinische en Toekomstige – Revisie*, Groningen: Forensisch Psychiatrisch Centrum dr. S. van Mesdag 2013.
M. Stempkowski, 'Welche Faktoren unterstützen die Legalbewährung psychisch kranker Straftäter? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum österreichischen Maßnahmenvollzug', *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* (103) 2020, afl. 3, p. 209.
M. Stempkowski, 'Lockerungen im österreichischen Maßnahmenvollzug. *MschrKrim* (107) 2024, afl. 1, p. 66.
S. Struijk, *De ISD in perspectief. Een studie naar de ISD-maatregel in het licht van het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel ter bestrijding van recidive en criminele overlast* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.
S. Struijk, 'De EBI anno 2015: valse lucht of frisse lucht?', *Sancties* 2015, afl. 1, p. 12-21.
S. Struijk & F.W. Bleichrodt, 'Alles onder controle in de EBI?', in: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red.), *Over de muren van stilzwijgen*, Den Haag: Boom criminologie 2017, p. 405-414.
S. Struijk, 'Straftoemeting en de gewijzigde v.i.-regeling: eenduidigheid gewenst', *Sancties* 2022/1, p. 1-3.
S. Struijk e.a., *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*, WODC, EUR, VU 2023.
S. Struijk, 'Risicovolle GVM-toepassing', *Sancties* 2023/19, p. 61-65.
S. Struijk, 'Straf is straf en dat moeten gedetineerden (en hun sociaal netwerk) voelen ook', *Sancties* 2025/17, p. 61-66.
Y. Stys & R. Ruddell, 'Organized Crime Offenders in Canada: Risk, Reform, and Recidivism', *Journal of Offender Rehabilitation* (52) 2013, p. 75-97.
B. Tierolf, *Evaluatie effecten CoVa-training Reclassering Nederland*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2007.
J. Todd-Kvam, H. Dahl & C. Appleton, 'The exceptional story of life imprisonment in Norway: From abolition to indefinite preventive detention', *European Journal of Criminology* 2025, p. 1-23.
U.S. Department of Justice, *Report and Recommendations Concerning the Use of Restrictive Housing*, januari 2016.
P.A.M. Verrest, 'Een traditie van strafrechtsvergelijking?', in: Y. Buruma e.a. (red.), *Op het rechte pad; liber amicorum Peter J.P. Tak*, Nijmegen: WLP 2008, p. 105-116.
A. Verwest e.a., *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: Je gaat het pas zien als je het doorhebt*, Politie & Wetenschap, DSP, Sdu 2018.
C.L. van der Vis, S. Struijk & M.J.F. van der Wolf, 'Recidivecijfers na forensische zorg: een juridische 'proof of the pudding'', *Ars Aequi* 2020, p. 321-330.
V. de Vogel, *Structured risk assessment of (sexual) violence in forensic clinical practice: the HCR-20 and SVR-20 in Dutch forensic psychiatric patients*, Amsterdam: Dutch University Press 2005.
V. de Vogel e.a., *SAPROF. Guidelines for the Assessment of Protective Factors for Violence risk,* Utrecht: Van der Hoeven Stichting 2012.

V. de Vogel e.a., *Female Additional Manual (FAM). Een aanvulling op de HCR-20V3 voor het inschatten van gewelddadig gedrag bij vrouwen,* Utrecht: Van der Hoeven Kliniek 2014.
V. de Vogel, J. Bosker & E. van den Broek, 'Helder communiceren over risico's', *Proces* 2019/6.
V. de Vogel, M. de Vries Robbé & E. van den Broek, 'Risicotaxatie in de forensische psychiatrie: Fundamenten en praktijk', in: K. Goethals, G. Meynen & A. Popma (red.), *Leerboek forensische psychiatrie,* Amsterdam: De tijdstroom/Boom 2019.
V. de Vogel, T. de Beuf, S. Shepherd & R.D. Schneider, 'Violence Risk Assessment with the HCR-20V3 in Legal Contexts: A Critical Reflection, *Journal of Personality Assessment* 2022, 104:2, p. 252-264.
M. de Vries Robbé & G. Williss, 'Assessment of protective factors in clinical practice', *Aggression and Violent Behavior* 2017/32, p. 55-63.
G.M. de Vries, 'Gevaarlijk vaag: de onduidelijkheid van de gevaarscriteria in het Nederlandse preventieve strafrecht als rechtsstatelijk probleem'*, Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2025, afl. 5, p. 288-303.
B. Weaver, 'Control or change? Developing dialogues between desistance research and public protection practices', *Probation Journal* 2014, p. 8-26.
J. Weber, 'Die strafrechtliche Verwahrung in der Schweiz – Ein Überblick', *Neue Kriminalpolitik* (34) 2022, afl. 4, p. 421.
F. Wieland, *Het Proces. Een rechter over de zaak Holleeder*, Amsterdam: Ambo|Anthos 2023.
M.J.F. van der Wolf, *TBS – veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenten van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Ip 2012.
M.J.F. van der Wolf & S. Struijk, '(Levens)lang toezicht als zelfstandige maatregel: wordt nu echt de Rubicon overgestoken?', *Sancties* 2014/50, p. 368-378.
M.J.F. van der Wolf (ed.), *Legal constraints on the indeterminate control of 'dangerous' sex offenders in the community: a European comparative and human rights perspective (Special Issue), Erasmus Law Review* (9) 2016-2.
M.J.F. van der Wolf (ed.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*. Series: International perspectives on forensic mental health, New York: Routledge 2022.
M.J.F. van der Wolf & M. de Vries Robbé, 'Contemplations and discussions on the quality of forensic assessment in sentencing: Puzzling pieces for decision makers', in: M.J.F. van der Wolf (red.), *Safeguarding the quality of forensic assessment in sentencing. A Review across Western Nations*, Series: International perspectives on forensic mental health, New York: Routledge 2022, p. 6-33.
M.J.F. van der Wolf & J. Bijlsma, 'Het stoornisbegrip in het strafrecht en de pro Justitia rapportage', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht.* Deventer: Kluwer 2022, p. 263-286.
M.J.F. van der Wolf e.a., 'Kwaliteit en kwaliteitsborging van de pro Justitia rapportage', in: H.J.C. van Marle e.a., *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2022, p. 775-802.
M.J.F. van der Wolf, 'Het Zwarte Ruiter arrest: gemengde gevoelens over een mijlpaal in het sanctierecht', *Strafblad* 2023/4 (themanummer Bijzondere zaken), p. 278-283.
C. Yilmaz, *Sentencing mentally disordered offenders comparing provisions in Türkiye, England and Wales, and the Netherlands to the ECHR framework* (diss. Groningen), Groningen: University of Groningen Press 2025.

## Websites

'Afdeling Intensief Toezicht (AIT)', dji.nl.
'AIT's: groeiende behoefte aan regime tussen 'regulier' en EBI', rijksoverheid.nl.
'Alfredo Cospito: Hunger-striking Italian anarchist moved amid protests', *BBC* 31 januari 2023.
'Amerikaans Verdrag voor de Mensenrechten', amnesty.nl.
'Celstraf nieuwe zet voor gevangenissen in kat-en-muisspel met smokkelaars', *Rijnmond* 1 november 2019.
'Chart of signatures and ratifications of Treaty 005', coe.int.
'Detentielandschap hoogrisicogedetineerden in 2030', rijksoverheid.nl.
'Gangs (Security Threat Groups)', nicic.gov.
'Gerichtliche Kriminalstatistik 2023–2024, STATreport', statistik.at.
'Government of Canada Publications', publications.gc.ca en 'Correctional Service Canada', canada.ca.
'Methodology of the Organized Crime Index', ocindex.net, p. 3. ocindex.net/country/Netherlands
'Ondermijnende criminaliteit', rijksoverheid.nl.
'Samenvatting verslag OM-Reflectiekamer "Straftoemeting bij ernstige Levensdelicten"', OM.nl.
*Security Threat Groups "on the inside"*, tdcj.texas.gov, december 2022.
'Spreiding en plaatsing hoogrisicogedetineerden', dji.nl.
P. Taylor, 'Lifelong and indefinite – can such sentences make the case for better evidenced legislation?', crimeinmind.co.uk.
'Toter Häftling: Überstellung erfolgte ohne Arzt', noe.orf.at.
'UN High Commissioner for Human Rights: Italy must respect dignity and humanity of detention in Cospito case', unipd-_centrodirittiumani.it, 16 maart 2023.
'USP Florence ADMAX. An administrative security U.S. penitentiary', bop.gov.
https://www.bop.gov/policy/progstat/5212_007.pdf.

https://www.bop.gov/policy/progstat/5270.12.pdf.
https://www.canada.ca/content/dam/csc-scc/documents/corporate/library/research-in-brief/rib-23-03-en.pdf.
https://www.canada.ca/content/dam/csc-scc/migration/005/008/092/005008-rr-21-02-en.pdf.
https://www.canada.ca/en/correctional-service/corporate/library/research/glance/451.html.
https://www.canada.ca/en/correctional-service/corporate/library/research/glance/227-summary.html.
https://www.canada.ca/en/correctional-service/corporate/library/research/research-brief/23-03.html.
https://cases.justia.com/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdce/1:2025cv03742/286096/71/0.pdf?ts=1770893633.
https://federalcriminaldefenseattorney.com/prison-life/prison-security-levels/.
https://open.overheid.nl/documenten/dpc-08f740100181b286c91109239f74adf27e1f9b59/pdf.
https://open.overheid.nl/documenten/dpc-933ceee63e9370e9495a12619eadcf4dc230a709/pdf.
https://www.bop.gov/locations/institutions/flm/flm_ao-handbook.pdf?v=1.0.0
https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/piwarz-geldwaesche-organisierte-kriminalitaet--100.html.
https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di%20detenzione/il-carcere-duro-un-doppio-binario-ostativo-alla-rieducazione.
http://www.ristretti.it/commenti/2013/maggio/pdf4/suicidi_41bis.pdf).

## Wet- en regelgeving en parlementaire stukken

### Nederland

*Handelingen I* 2024/25, 38-3.
*Kamerstukken I* 2024/25, 36 372, F, p. 5-6.
*Kamerstukken I* 2024/25, 36 372/36 583, F.
*Kamerstukken II* 1878/79, 110, nr. 3, p. 51.
*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 12.
*Kamerstukken II* 2015/16, 24 587, nr. 658.
*Kamerstukken II* 2019/20, 35311, 3, p. 18.
*Kamerstukken II* 2020/21, 33 628, nr. 80.
*Kamerstukken II* 2021/22, 29 911, nr. 339.
*Kamerstukken II* 2021/22, 29911, nr. 353.
*Kamerstukken II* 2022/23, 24 587, nr. 868.
*Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 374.
*Kamerstukken II* 2022/23, 29 911, nr. 418.
*Kamerstukken II* 2022/23, 36 372, nrs. 1-3.
*Kamerstukken II* 2023/24, 36 372, nr. 9.
*Kamerstukken II* 2023/24, 36 372, nr. 24.
*Kamerstukken II* 2023/24, 36 372, nr. 25.
*Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 925.
*Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 929.
*Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 938.
*Kamerstukken II* 2023/24, 24 587, nr. 969.
*Kamerstukken II* 2023/24, 36 583, nrs. 1-3.
*Kamerstukken II* 2024/25, 29 911, nr. 465.
*Kamerstukken II* 2024/25, 36 583, nr. 14.
*Kamerstukken II* 2024/25, 36 705, nr. 7.
*Kamerstukken II* 2025/26, 24 587, nr. 1073.
*Kamerstukken II* 2025/26, 29 911, nr. 495.
*Kamerstukken II* 2025/26, 36 583, nr. 16.
*Stb.* 2006, 11.
*Stb.* 2015, 460.
*Stb.* 2016, 493.
*Stb.* 2020, 224.
*Stb.* 2021, 25.
*Stb.* 2022, 345.
*Stb.* 2025, 205.
*Stcrt.* 1995, 40.
*Stcrt.* 2000, 176.
*Stcrt.* 2018, 60108.
*Stcrt.* 2021, 33409.
*Stcrt.* 2022, 33928.
*Stcrt.* 2025, 34097.
*Stcrt.* 2025, 39570.
Wetsvoorstel 'Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden' (geconsulteerd eind 2025).
Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, d.d. 23 september 2025, met kenmerk 6756965.

### Andere landen

Bundesgesetz: Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetz 2022 (NR: GP XXVII RV 1789 AB 1849 S. 191. BR: AB 11149 S. 949).
Fangelslag 2010:610.
Hakteslag 2010:611.

## Jurisprudentie

### Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76 (*Guzzardi t. Italie*).
EHRM 24 september 1992, nr. 10533/83 (*Hercegfalvy t. Oostenrijk*).
EHRM 28 december 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië, Nr. 2*).
EHRM 19 april 2001, nr. 28524/95 (*Peers t. Griekenland*).
EHRM 24 juli 2001, nr. 44558/98 (*Valašinas t. Litouwen*).
EHRM 30 oktober 2003, nr. 41576/98 (*Ganci t. Italië*).
EHRM 11 mei 2004, nrs. 49902/99 en 48865/99 (*Brand & Morsink t. Nederland*).

EHRM (Grote Kamer) 8 juli 2004, nr. 48787/99 (*Ilaşcu e.a. t. Moldavië en Rusland*), par. 438.
EHRM 28 juni 2005, nr. 53723/00 (*Gallico t. Italië*).
EHRM 21 juli 2005, nr. 69332/01 (*Rhode t. Denemarken*), par. 93.
EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*).
EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*).
EHRM (Grote Kamer) 4 juli 2006, nr. 59450/00 (Ramirez Sanchez t. Frankrijk).
EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*).
EHRM 13 oktober 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*), par. 132.
EHRM 13 november 2007, nr. 15619/04 (*Attanasio t. Italië*).
EHRM (Grote Kamer) 12 februari 2008, nr. 21906 (*Kafkaris t. Cyprus*).
EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië*).
EHRM 17 december 2009, ECLI:-CE:ECHR:2009:1217JUD001935904 (*M. t. Germany*).
EHRM 5 april 2011, nr. 6051/07 (*Nelissen t. Nederland*).
EHRM 18 september 2012, nr. 25119/09, 57715/09 & 57877/09 (*James, Wells and Lee t. UK)*.
EHRM (Grote Kamer) 9 juli 2013, nr. 66069/09 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 21 oktober 2013, nr. 42750/09 (*Del Rio Prado t. Spanje*).
EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07 (*Öcalan t. Turkije, Nr. 2*).
EHRM 3 maart 2015, nr. 73560/12 (*Constancia t. Nederland*).
EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*).
EHRM 16 oktober 2015, ECLI:-CE:ECHR:2015:0716JUD000799708 (*Kuttner t. Oostenrijk*).
EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray t. het Koninkrijk der Nederlanden*).
EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson t. het Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 20 juli 2017, nr. 11537/11 (*Lorenz t. Oostenrijk*), par. 74 & 89.
EHRM 9 januari 2018, ECLI:-CE:ECHR:2018:0109JUD004397713 (*Kadusic t. Zwitserland*).
EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*).
EHRM 13 juni 2019, nr. 77633/16 (*Marcello Viola t. Italië, Nr. 2*).
EHRM 9 juli 2019, nr. 51072/15, (*Hansen t. Denemarken*).
EHRM 2 november 2021, ECLI:-CE:ECHR:2021:1102JUD003895816 (*W.A. t. Zwitserland*).
EHRM 21 april 2026, nr. 28157/18 (*F.B. en anderen t. Nederland*).
Nederland
Rb. Den Haag 29 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6620.
Rb. Midden-Nederland 5 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2507.
Rb. Amsterdam 23 januari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:195.
Rb. Rotterdam 14 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6164.
Rb. Den Haag 21 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:10483.
Rb. Amsterdam 27 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:703.
Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:736.
Rb. Rotterdam 21 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:2145.
Rb. Den Haag 20 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10809.
Rb. Den Haag 26 november 2025, ECLI:N-L:RBDHA:2025:22277.
Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2003, NJ 2003/582.
Hof Den Haag 18 juni 2004, ECLI:NL:GHSGR:2004:AP2846.
Hof Den Haag 21 november 2023, ECLI:NL:G-HDHA:2023:2199.
Hof Den Haag 11 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1568.
Hof Den Haag 17 december 2024, ECLI:NL:G-HDHA:2024:2374.
HR 14 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU5496.
HR 21 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB5074.
HR 18 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY5355.
HR 25 augustus 2020, ECLI:NL:HR:2020:1316.
HR 8 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1114.
HR 10 februari 2026, ECLI:NL:HR:2026:177.
BC 9 april 2001, 00/2250/GB, Sancties 2001, nr. 33.
BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.
BC 28 april 2016, 16/529/GB.
BC 13 december 2022, 22/27473/GA.
BC 3 februari 2023, 22/26660/GA.
BC 14 april 2025, 24/43668/GA.

## Andere landen

Hodgson (1967) 52 Cr App R 113.
Supreme Court, 20 november 1976, *Estelle v. Gamble,* 429 U.S. 97.
Supreme Court, 1 juni 1987, *Turner v. Safley*, 482 U.S. 78.
Corte costituzionale, 24 juni 1993, nr. 349/1993.
Corte costituzionale, 14 oktober 1996, nr. 351/1996.
Corte costituzionale, 26 november 1997, nr. 376/1997.
Kansas v. Hendricks, 521 U.S. 346 (1997).
Corte costituzionale, 26 november 2002, nr. 483/2002.
Supreme Court, 30 maart 2005, *Wilkinson v. Austin*, 545 U.S. 209.
Bundesverfassungsgericht 4 mei 2011, ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110504.2bvr236509.
US District Court of Colombia, 2016, *Cunningham v. Federal Bureau of Prisons* (aanvankelijk genaamd Bacote v. Federal Bureau of Prisons), nr. 1:12-cv-01570-RPM.
R v Boutilier 2017 SCC 64.
Kansas v. Crane, 534 U.S. 407 (2002).
Taylor t. Trump, ingediend bij de US District Court for the District of Columbia op 16 april 2025, nr. 1:25-cv-01161.
Corte costituzionale, 18 maart 2025, nr. 30/2025.

# Bijlagen

# Bijlage 1 – Lijst met gesproken respondenten per land, in aantal en functieduiding

## Nederland

- Expertmeeting sanctiestelsel/preventieve detentie: in totaal 4 respondenten, waarvan 1 vanuit het OM, 1 vanuit de rechterlijke macht, 1 vanuit de advocatuur en 1 vanuit de wetenschap.
- Expertmeeting penitentiaire regimes: in totaal 7 respondenten, waarvan 4 vanuit DJI, 2 vanuit de advocatuur en 1 vanuit het OM.
- Expertmeeting toezichtkaders/interventies: in totaal 6 respondenten, waarvan 3 vanuit de wetenschap, 1 vanuit de reclassering, 1 vanuit het OM en 1 vanuit DJI.
- Expertmeeting risicotaxatie: in totaal 4 respondenten, waarvan 2 vanuit DJI, 1 vanuit het NIFP en 1 vanuit de wetenschap.
- Focusgroep: in totaal 12 respondenten, waarvan 4 vanuit DJI, 3 vanuit de wetenschap/onderzoek, 1 vanuit de rechterlijke macht, 1 vanuit de reclassering, 1 vanuit de advocatuur, 1 vanuit het OM en 1 vanuit het NIFP.

Sommige van deze respondenten hebben aan zowel een expertmeeting als (soms nog een andere expertmeeting en) de focusgroep deelgenomen. Het totale aantal unieke respondenten is zodoende niet 33 (het bovenstaande aantal opgeteld), maar 23.

## Andere landen

### Denemarken

In totaal 9 respondenten face-to-face, waarvan 5 vanuit gevangeniswezen/reclassering, 1 vanuit de wetenschap, 1 vanuit ombudsman-organisatie, 1 vanuit de forensische psychiatrie en 1 forensische zorg-jurist.

### Italië

In totaal 9 respondenten face-to-face, waarvan 6 vanuit het gevangeniswezen en 3 vanuit de wetenschap.

### Noorwegen

In totaal 10 respondenten face-to-face, waarvan 4 vanuit de wetenschap, 2 vanuit de forensische psychiatrie/psychologie, 2 vanuit het gevangeniswezen, 1 jurist/onderzoeker en 1 beleidsonderzoeker.

### Zweden

In totaal 7 respondenten face-to-face, waarvan 3 vanuit de forensische psychiatrie/psychologie, 2 vanuit het gevangeniswezen en 2 vanuit de wetenschap.

### Canada

In totaal 1 respondent online, vanuit de wetenschap.

### Duitsland

In totaal 3 respondenten online, vanuit de wetenschap.

### Engeland

In totaal 1 respondent online, vanuit de wetenschap.

### Oostenrijk

In totaal 1 respondent online, vanuit de wetenschap.

### Verenigde Staten

In totaal 1 respondent online, vanuit de wetenschap.

### Zwitserland

In totaal 1 respondent online, vanuit de wetenschap.

# Bijlage 2 – Vertaling van de opleggingsartikelen van de onderzochte preventieve kaders

### Engeland & Wales (*Imprisonment for Public Protection, Criminal Justice Act 2003* met toevoegingen uit de Criminal Justice and Immigration Act 2008)

Sectie 13: Gevangenisstraffen ter bescherming van het publiek

(1) Deze sectie is van toepassing indien—
  (a) een persoon van 18 jaar of ouder wordt veroordeeld voor een ernstig misdrijf dat is gepleegd na de inwerkingtreding van dit artikel, en
  (b) de rechtbank van oordeel is dat er een aanzienlijk risico bestaat op ernstige schade voor anderen, als gevolg van het door hem plegen van overige misdrijven.

(2) Indien—
  (a) het misdrijf een misdrijf betreft waarvoor de dader, los van dit artikel, gestraft zou kunnen worden met levenslange gevangenisstraf, en
  (b) de rechtbank van oordeel is dat de ernst van het misdrijf, of het misdrijf en een of meer daarmee samenhangende misdrijven zelf, zodanig is dat de oplegging van een levenslange gevangenisstraf gerechtvaardigd is,

  moet de rechtbank een levenslange gevangenisstraf opleggen.

(3) In gevallen die niet onder lid (2) vallen, kan de rechter alsnog een gevangenisstraf opleggen ter bescherming van het publiek, indien aan de voorwaarde in lid (3A) of in lid (3B) is voldaan.

(3A) De voorwaarde in dit lid is dat de dader op het moment dat het misdrijf werd gepleegd, was veroordeeld voor een misdrijf welke genoemd wordt in bijlage 15A [*lijst van relevante delicten*].

(3B) De voorwaarde in dit lid is dat de beoogde minimumtermijn ten minste twee jaar bedraagt.

(3C) De beoogde minimumtermijn is het deel van de straf dat de rechter zou vaststellen op grond van sectie 82A(2) van de *Sentencing Act* (‘*determination of tariff*’) indien hij een gevangenisstraf ter bescherming van het publiek zou opleggen, maar verplicht was de in sectie 82A(3)(b) van die *Act* genoemde kwestie (‘*crediting periods of remand*’) buiten beschouwing te laten.

(4) Een gevangenisstraf ter bescherming van het publiek is een gevangenisstraf voor onbepaalde tijd, waarop de bepalingen van hoofdstuk 2 van deel 2 van de *Crime (Sentences) Act 1997* (c. 43) betreffende het beëindigen van de detentie en de duur van de voorwaarden van toepassing zijn.

(5) Indien een gevangenisstraf ter bescherming van het publiek wordt opgelegd, kan het misdrijf wat ten grondslag aan deze sanctie ligt niet worden beschouwd als een misdrijf waarop wettelijk vastgelegde strafmaten van toepassing zijn.

### Canada (*Dangerous Offender Designation, Criminal Code* [R.S.C., 1985, s. C-46] section 753

(1) De rechtbank kan doordelen dat er sprake is van een *dangerous offender* indien er sprake is van
  (a) dat het delict waarvoor de dader is veroordeeld een ‘serious personal injury offence’ betreft conform sectie 752a CCC en de dader een gevaar vormt voor het leven, de veiligheid of fysieke of psychische welzijn van een ander, gebaseerd op bewijs dat
  - het delict waarvoor betrokkene is veroordeeld onderdeel is van een herhalingspatroon, dat laat zien dat betrokkene niet in staat is zijn gedrag te beheersen en daardoor in de toekomst met waarschijnlijkheid de dood, verwonding of ernstige psychische schade aan anderen zal veroorzaken,
  - betrokkene een patroon van persisterend agressief gedrag vertoont waarvan het delict waarvoor hij is veroordeeld onderdeel uitmaakt, en een substantiele mate van onverschilligheid aan de dag legt jegens de consequenties van zijn gedrag voor anderen; of
  - enig gedrag van betrokkene, gerelateerd aan het delict waarvoor betrokkene is veroordeeld, dat dusdanig bruut is dat het de conclusie rechtvaar-

digt dat het gedrag van betrokkene in de toekomst niet volgens normale maatstaven onder controle zal worden gehouden; of:

(b) dat het delict waarvoor de dader is veroordeeld een 'serious personal injury offence' betreft conform sectie 752b CCC [*ernstige zedendelicten*] en betrokkene door zijn seksuele gedrag (waaronder het indexdelict) een gebrek aan beheersing van seksuele impulsen heeft laten, zien waardoor waarschijnlijk is dat betrokkene in de toekomst verwondingen, pijn of andere schade aan anderen zal veroorzaken.

## Duitsland (*Unterbringung in der Sicherungsverwahrung*, § 66 Strafgezetsbuch)

(1) Naast het opleggen van een straf, kan de rechtbank ook *Sichterungsverwahrung* [preventieve detentie] gelasten indien:

1. de dader wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste twee jaar voor een opzettelijk misdrijf, waarbij dat misdrijf:
   (a) gericht is tegen het leven, de lichamelijke integriteit, de persoonlijke vrijheid of de seksuele zelfbeschikking;
   (b) valt onder de artikelen 1, 7, 20 of 28 van het Bijzondere Deel van het Strafgezetsbuch, of onder het Internationaal Strafwetboek of de Narcoticawet en strafbaar is met een maximale gevangenisstraf van ten minste tien jaar; of
   (c) voldoet aan de elementen van §145a Strafgezetsbuch [*schending van toezichtsvoorwaarden*], voor zover toezicht is bevolen op basis van een misdrijf van het type genoemd onder a of b van dit lid, of aan de elementen van §323a [*intoxicatiedelict*], voor zover het delict welke onder invloed van alcohol of drugs is gepleegd valt onder de delicten onder of b van dit lid;
2. de dader reeds tweemaal veroordeeld is tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar voor delicten van het type genoemd onder lid 1, die hij heeft gepleegd vóór het indexdelict;
3. hij voorafgaand aan het indexdelict is veroordeeld voor een of meer van deze delicten, waarbij hij een gevangenisstraf van ten minste twee jaar heeft uitgezeten of een vrijheidsbeperkende maatregel heeft ondergaan; en
4. uit de algehele beoordeling van de dader en zijn delicten blijkt dat hij, vanwege een neiging tot ernstige delicten, met name delicten die ernstig psychisch of fysiek letsel bij de slachtoffers veroorzaken, een gevaar vormt voor de samenleving op het moment van de veroordeling.

(2) Indien iemand drie misdrijven heeft gepleegd van het type bedoeld in lid 1, sub 1, waarvoor hij voor elk daarvan is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar, en voor een of meer van deze misdrijven is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste drie jaar, kan de rechter, *Sicherungsverwahrung* opleggen naast de straf, zelfs zonder een eerdere veroordeling of vrijheidsberoving, mits wordt voldaan aan de voorwaarde gesteld onder lid 1, sub 1.

## Zwitserland (*Verwahrung*, §64 CH-StGB)

(1) De rechtbank beveelt *Verwahrung* indien de schuldige zich schuldig heeft gemaakt aan moord, doodslag, zwaar lichamelijk letsel, verkrachting, roofoverval, ontvoering, brandstichting, levensbedreiging of enig ander misdrijf waarop een maximumstraf van vijf jaar of meer staat, waardoor hij de lichamelijke, geestelijke of seksuele integriteit van een ander ernstig heeft aangetast of heeft beoogd aan te tasten, en indien:
   (a) op grond van de persoonlijkheidskenmerken van de schuldige, de omstandigheden van het misdrijf en zijn algehele levensomstandigheden, het ernstig te verwachten is dat hij verdere soortgelijke misdrijven zal plegen; of
   (b) op grond van een aanhoudende of langdurige psychische stoornis van aanzienlijke ernst waarmee het misdrijf verband hield, het ernstig te verwachten is dat de schuldige verdere soortgelijke misdrijven zal plegen, en het bevelen van een maatregel op grond van §59 CH-StGB waarschijnlijk niet effectief zal zijn.

1bis) De rechtbank beveelt levenslange *Verwahrung* indien de dader zich schuldig heeft gemaakt aan moord, opzettelijke doodslag, zware mishandeling, roofoverval, verkrachting, seksuele dwang, vrijheidsberoving of ontvoering, gijzeling, gedwongen verdwijning, mensenhandel, genocide, een misdrijf tegen de menselijkheid of een oorlogsmisdrijf (Titel Twaalf) en indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:
   (a) De dader heeft de fysieke, psychische of seksuele integriteit van een ander ernstig aangetast, of heeft het voornemen daartoe.
   (b) Er is een zeer grote kans dat de dader een van deze misdrijven opnieuw zal plegen.
   (c) De dader wordt geacht blijvend onbehandelbaar te zijn, omdat de behandeling naar verwachting op lange termijn niet succesvol zal zijn.

## Oostenrijk (*Unterbringung von gefährlichen Rückfallstätern und gefährlichen terroristischen Straftätern in einer Anstalt für gefährliche Rückfallstäter*, §23 Ö-StGB)

(1) Als iemand na zijn vierentwintigste verjaardag tot een gevangenisstraf van ten minste twee jaar wordt veroordeeld, moet de rechtbank ook bevelen dat hij of zij wordt geplaatst in een instelling voor gevaarlijke recidivisten,
   1. indien de veroordeling uitsluitend of hoofdzakelijk te wijten is aan een of meer opzettelijke strafbare feiten tegen leven en ledematen, tegen de vrijheid, tegen het eigendom van anderen door middel van geweld of dreiging met geweld tegen een persoon, tegen de seksuele integriteit en zelfbeschikking, overeenkomstig artikel 28a van de Narcoticawet, of aan een of meer opzettelijke strafbare feiten die het publiek in gevaar brengen,
   2. als hij reeds tweemaal uitsluitend of hoofdzakelijk voor de in punt 1 genoemde feiten is veroordeeld tot gevangenisstraffen van meer dan zes maanden en dus ten minste achttien maanden in de gevangenis heeft doorgebracht voordat hij de nu te beoordelen feiten pleegde, maar na het bereiken van de leeftijd van negentien jaar, en
   3. als er reden is om te vrezen dat hij, vanwege zijn neiging tot criminele handelingen van het type genoemd in punt 1, of omdat hij gewoonlijk hoofdzakelijk in zijn levensonderhoud voorziet door middel van dergelijke criminele handelingen, anderszins dergelijke criminele handelingen met ernstige gevolgen zal blijven plegen.

(1a) Als iemand na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste achttien maanden, moet de rechtbank tevens bevelen dat hij of zij wordt geplaatst in een instelling voor gevaarlijke recidivisten,
   1. als de veroordeling uitsluitend of hoofdzakelijk gebaseerd is op een of meer opzettelijke strafbare feiten in de zin van de artikelen 278b tot en met 278f Ö-StGB,
   2. als hij reeds is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan een jaar, uitsluitend of hoofdzakelijk voor handelingen van het type genoemd in punt 1, voor een overtreding op grond van artikel 75, 76, 84 lid 4 of lid 5 punt 1 of 3, 85 lid 2, 86 lid 2 of 87 Ö-StGB, of voor een opzettelijke overtreding die het publiek in gevaar brengt na het bereiken van de leeftijd van 16 jaar, en
   3. als er reden is om te vrezen dat hij, vanwege zijn neiging tot criminele handelingen van het type genoemd in punt 1, dergelijke criminele handelingen met ernstige gevolgen zou blijven plegen.

(2) Er moet worden afgezien van plaatsing in een instelling voor gevaarlijke recidivisten als de voorwaarden voor plaatsing in een forensisch-psychiatrische kliniek is voldaan.

(3) Detentie in een forensisch-psychiatrische kliniek overeenkomstig artikel 21, lid 2 Ö-StGB, of in een instelling voor delinquenten die ontgifting nodig hebben, is gelijk aan gevangenisstraf (lid 1, punt 2) voor zover de tijd van detentie in mindering wordt gebracht op de straf.

(4) Een eerdere veroordeling wordt buiten beschouwing gelaten indien er meer dan vijf jaar zijn verstreken tussen de voltooiing ervan en het daaropvolgende delict. Perioden waarin de veroordeelde op last van de autoriteiten in hechtenis was, worden niet meegerekend in deze termijn. Indien de straf uitsluitend is uitgezeten door aftrek van de tijd die in voorarrest is doorgebracht, begint de termijn pas te lopen vanaf het moment dat het vonnis rechtsgeldig wordt.

(5) Buitenlandse veroordelingen worden in aanmerking genomen indien aan de voorwaarden van artikel 73 Ö-StGB is voldaan en ervan kan worden uitgegaan dat de dader ook door een binnenlandse rechter zou zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan zes maanden (lid 1) of één jaar (lid 1a) en, in het geval van lid 1, de tijd die nodig is om aan de voorwaarden van lid 1 punt 2 te voldoen, in de gevangenis zou hebben doorgebracht.

## Noorwegen (*forvaring*, hoofdstuk 7 lov om straff – Straffeloven)

§ 40: Vilkår for å idømme forvaring (voorwaarden voor het opleggen van *forvaring*)

Wanneer een gevangenisstraf onvoldoende wordt geacht om het leven, de gezondheid of de vrijheid van anderen te beschermen, kan *forvaring* in een daarvoor ingerichte penitentiaire inrichting worden opgelegd, indien de dader schuldig wordt bevonden aan het plegen of poging tot plegen van een geweldsdelict, een seksueel misdrijf, vrijheidsberoving, brandstichting of een ander misdrijf dat het leven, de gezondheid of de vrijheid van anderen heeft geschonden of deze rechten in gevaar heeft gebracht, en indien aan de voorwaarden in het tweede of derde paragraaf is voldaan. Indien de beschuldigde jonger is dan 18 jaar, mag *forvaring* niet worden opgelegd, tenzij er sprake is van volstrekt uitzonderlijke omstandigheden.

Als het delict van ernstige aard was, moet er een onmiddellijk gevaar bestaan dat de dader opnieuw een ernstig delict zal plegen, zoals vermeld in de eerste paragraaf.

Indien het delict van minder ernstige aard was, moet
(a) de dader eerder een ernstig misdrijf, zoals vermeld in de eerste paragraaf, hebben gepleegd of gepoogd te plegen;
(b) men ervan uitgaan dat er een nauw verband bestaat tussen het voorgaande en het huidige delict, en
(c) het risico op terugval in een nieuw ernstig delict, zoals vermeld in de eerste paragraaf, bijzonder dreigend zijn.

Bij de beoordeling van het recidiverisico overeenkomstig de tweede en derde paragraaf dient met name de nadruk te liggen op het gepleegde delict in relatie tot het gedrag en het sociaal en persoonlijk functioneren van de dader. In de in de tweede paragraaf genoemde gevallen dient met name te worden gekeken of de dader eerder een ernstig delict zoals bedoeld in de eerste paragraaf heeft gepleegd of geprobeerd te plegen.

Voordat *forvaring* kan worden opgelegd, wordt de verdachte onderworpen aan persoonlijkheidsonderzoek. De rechtbank kan besluiten om de verdachte in plaats van of naast dit persoonlijkheidsonderzoek aan een forensisch-psychiatrisch onderzoek te onderwerpen.

## Denemarken (*forvaring*, §70 Straffeloven)

1. Een persoon kan tot *forvaring* worden veroordeeld indien:
    1. hij schuldig wordt bevonden aan moord, beroving, vrijheidsberoving, een ernstig geweldsdelict, bedreigingen van de aard genoemd in §266, of brandstichting, of poging tot een van de genoemde misdrijven, en
    2. op grond van de aard van het gepleegde misdrijf en de informatie over zijn persoon, met name zijn eventuele strafblad, moet worden aangenomen dat hij een onmiddellijk gevaar vormt voor het leven, de lichamelijke gezondheid of de vrijheid van anderen, en
    3. de oplegging van *forvaring* in plaats van gevangenisstraf noodzakelijk wordt geacht om dit gevaar te voorkomen.
2. Een persoon kan ook tot *forvaring* worden veroordeeld indien:
    1. hij schuldig wordt bevonden aan verkrachting of een ander ernstig seksueel misdrijf, of aan poging tot verkrachting, en
    2. op basis van de aard van het gepleegde misdrijf en de informatie over zijn persoon, inclusief zijn strafblad, moet worden aangenomen dat hij een aanzienlijk gevaar vormt voor het leven, de gezondheid of de vrijheid van anderen, en
    3. de oplegging van *forvaring* in plaats van gevangenisstraf noodzakelijk wordt geacht om dit gevaar te voorkomen.

## Zweden (*säkerhetsförvaring*, hoofdstuk 33 Brottsbalken)

§1. Een persoon die een misdrijf heeft gepleegd welke een aanslag vormt op het leven, de gezondheid, de vrijheid of de integriteit van een ander, kan worden veroordeeld tot *säkerhetsförvaring* indien
1. het misdrijf zo ernstig is dat hij of zij tot vier jaar of meer gevangenisstraf zou zijn veroordeeld indien de straf gevangenisstraf was geweest;
2. het misdrijf een recidive betreft van eerdere misdrijven welke een aanslag vormen op het leven, de gezondheid, de vrijheid of de integriteit van anderen, en die van een ernstige aard zijn (zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel); en
3. hij of zij voor deze eerdere misdrijven reeds onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf.

Ook kan *säkerhetsförvaring* worden opgelegd bij iemand die bij dezelfde gelegenheid wordt veroordeeld voor herhaalde criminaliteit waarbij sprake is van een aanslag op het leven, de gezondheid, de vrijheid of de integriteit van anderen, indien die criminaliteit van dien aard is dat hij of zij tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer zou zijn veroordeeld indien een dergelijke gevangenisstraf zou worden vastgesteld.

Om de *säkerhetsförvaring* conform sub 1 en 2 op te kunnen leggen, is ook vereist dat
1. dat er een aanzienlijk risico bestaat op recidive van ernstige criminaliteit die een aanslag vormt op het leven, de gezondheid, de vrijheid of de integriteit van anderen; en
2. dat een gevangenisstraf van bepaalde duur of andere maatregelen niet voldoende zijn om het risico op recidive van ernstige criminaliteit tegen te gaan.

*Säkerhetsförvaring* mag niet worden opgelegd als er redenen zijn om levenslange gevangenisstraf of forensisch-psychiatrische zorg met dwangverpleging op te leggen.

§2. Voor misdrijven die iemand heeft gepleegd voordat hij of zij achttien jaar oud was, mag geen *säkerhetsförvaring* worden opgelegd.

De rechtbank mag echter wel *säkerhetsförvaring* als straf opleggen als combinatiestraf voor misdrijven die iemand heeft gepleegd voordat hij of zij achttien jaar oud was, indien de misdrijven die zijn gepleegd nadat hij of zij achttien jaar oud was, op zichzelf voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in §1.

§3. Alvorens de straf tot *säkerhetsförvaring* vast te stellen, moet de rechtbank speciaal onderzoek gelasten voor een advies omtrent het risico dat de verdachte nieuwe ernstige misdrijven zal plegen welke een aanslag vormen op het leven, de gezondheid, de vrijheid of de integriteit van anderen (specifieke risico-taxatie). Een dergelijk onderzoek hoeft echter niet te worden aangevraagd als dit duidelijk niet nodig is.

Een besluit om een speciaal risicorapport op te vragen mag alleen worden genomen als er overtuigend bewijs is geleverd dat de verdachte misdrijven heeft gepleegd die kunnen leiden tot de oplegging van *säkerhetsförvaring*.

# Bijlage 3 – Samenstelling van de begeleidingscommissie

### Voorzitter

| | |
|---|---|
| Mw. prof. dr. V. de Vogel | Hogeschool Utrecht |

### Leden

| | |
|---|---|
| Mw. prof. dr. J.H.L.J. Janssen | Avans Hogeschool, Expertisecentrum Veiligheid |
| Mw. mr. dr. P. Jacobs | Tilburg University, Tilburg Law School |
| Mw. mr. V.C. Jorna | Ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Straffen en Beschermen |
| Mw. drs. E.M.H. van Dijk | Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum, Projectbegeleider |

# Bijlage 4 – Infographic: opzet en uitkomsten onderzoek

# PRECAIR PREVENTIEF PIONIEREN

EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR PREVENTIEVE MOGELIJKHEDEN IN BINNEN- EN BUITENLAND VOOR EEN VEILIGE TERUGKEER IN DE SAMENLEVING VAN HOOGRISICO-GEDETINEERDEN

**Doelgroep**
Geharde criminele personen vanuit ondermijnende criminaliteit/georganiseerde misdaad, verblijvend op EBI of AIT, met hoog risico op voortgezet crimineel handelen tijdens en/of na detentie.

EXPERTMEETINGS & LITERATUURSTUDIE



## A PROBLEEMANALYSE NEDERLAND: HUIDIGE PREVENTIEVE MOGELIJKHEDEN TOEREIKEND?

OORDEEL: ● TOEREIKEND ● ONTOEREIKEND

### SANCTIESTELSEL

● TOEREIKEND

Evaluaties van wetswijzigingen (VI en GVM) nog afwachten.

### PENITENTIAIRE REGIMES

● TOEREIKEND

Evaluaties van recente aanscherpingen nog afwachten.

### RE-INTEGRATIE: TOEZICHTKADERS/ INTERVENTIES

● ONTOEREIKEND

In de praktijk onvolkomenheden in 'afschaling' en specifieke interventies voor doelgroep.

### RISICOTAXATIE

● ONTOEREIKEND

Geen gestructureerd instrument voorhanden (vgl. VERA-2R voor TA).

INTERVIEWS & LITERATUURSTUDIE

# B MOGELIJKHEDEN IN HET BUITENLAND: SPECIFIEKE MAATREGELEN OF INSTRUMENTEN IN GEBRUIK?

ONDERZOCHT
Bezoek: Denemarken · Italië · Noorwegen · Zweden
Online: Canada · Duitsland · Engeland & Wales · Oostenrijk · Verenigde Staten · Zwitserland

### SANCTIESTELSEL / PREVENTIEVE DETENTIE

● NIET PASSEND

Preventieve-detentiekaders niet voor doelgroep bedoeld, behalve zeer recente sanctie in Zweden, toepasselijkheid onduidelijk.

### PENITENTIAIRE REGIMES

● NIET PASSEND

Specifieke hoogbeveiligde regimes (Italië, VS, Zweden) niet overdraagbaar naar Nederlandse context.

### TOEZICHTKADERS / INTERVENTIES

● NAUWELIJKS

Hooguit in Canada zijn enige specifieke interventies gevonden.

### RISICOTAXATIE

● NERGENS GESTRUCTUREERD

Geen enkel land neemt gestructureerde beslissingen voor deze doelgroep. Mogelijk relevant: Canadese MLG-V2 (ongevalideerd).

FOCUSGROEP

# C POTENTIËLE VERBETERMAATREGELEN: PASSEND EN WAARDEVOL VOOR NEDERLAND?

1 **Geen pasklare oplossing uit het buitenland** Geen van de onderzochte landen biedt een verbetermaatregel die direct toepasbaar is op de Nederlandse situatie.

2 **Nederland loopt voorop, maar het is precair pionieren** De balans tussen veiligheid en vrijheden maakt verdere stappen kwetsbaar. Innovatie is noodzakelijk, maar vraagt zorgvuldigheid.

3 **Wacht lopende evaluaties af** Evalueer eerst de huidige Nederlandse mogelijkheden volledig en volg de ontwikkeling van de nieuwe Zweedse sanctie.

4 **Ontwikkel een exitstrategie: van papier naar praktijk** Bestaand beleid rond afschaling en re-integratie wordt nauwelijks uitgevoerd. Vertaal de theorie naar concrete uitvoering op de werkvloer.

5 **Ontwikkel een gestructureerd besluitvormingsproces** Naar voorbeeld van de terroristenafdeling met de VERA-2R — betrek hierbij ook de Canadese MLG-V2 als potentiele bouwsteen.

6 **Doe meer onderzoek** Met name naar risico- en beschermende factoren en (werkzame) interventies die specifiek zijn toegespitst op deze bijzondere doelgroep.



Zijn er voor 'hoogrisico-gedetineerden' vanuit de georganiseerde misdaad, die beschikken over de macht en middelen om hun criminele praktijk vanuit detentie voort te zetten, toereikende mogelijkheden om risico's in te schatten en in te zetten op een veilige terugkeer in de samenleving? En zijn er in het buitenland ten aanzien van deze groep preventieve mogelijkheden – waaronder verlengde detentie en specifieke risicotaxatie-instrumenten – die voor Nederland van waarde zouden kunnen zijn? Over deze vragen gaat dit verkennend onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het WODC. Ten eerste poogt dit onderzoek meer zicht te krijgen op de mate waarin het bestaande instrumentarium aan sancties, penitentiaire regimes, toezicht- en interventiemogelijkheden en risico-inschattingen, in Nederland (on)toereikend wordt geacht voor deze groep. Ten tweede is door middel van rechtsvergelijkend onderzoek naar de betreffende mogelijkheden gekeken in Canada, Denemarken, Duitsland, Engeland en Wales, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Ten slotte wordt de vraag verkend welke eventueel gevonden aanvullende preventieve veiligheidsmaatregelen passend en waardevol zouden kunnen zijn voor de Nederlandse praktijk van het beperken van risico's voor de samenleving in de aanloop naar en tijdens de invrijheidstelling van (ex-)hoogrisico-gedetineerden.

Het onderzoek is uitgevoerd door Sanne Struijk, Joost Jansen en Paul Mevis van Erasmus School of Law en Michiel van der Wolf, Anna Goldberg en Ester Post van de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen.


/ **Prof. mr. Sanne Struijk** is hoogleraar Sanctierecht en universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan Erasmus School of Law. Haar onderzoeksexpertise ziet op de (wettelijke systematiek en praktijk van) oplegging en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.

/ **Prof. mr. dr. Michiel van der Wolf** is psycholoog en jurist, universitair hoofddocent straf(proces)recht aan de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen en hoogleraar forensische psychiatrie aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

/ **Dr. Anna Goldberg** is forensisch psycholoog en universitair docent strafrecht aan de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen. Ze heeft een multidisciplinaire achtergrond en is gespecialiseerd in diverse empirisch-juridische onderzoeksmethoden binnen het gebied van psychiatrie en recht.

/ **Dr. Joost Jansen** is socioloog en criminoloog aan Erasmus School of Law. Zijn onderzoek combineert een focus op de geschiedenis en epistemologie van de sociale statistiek met onderzoek naar hoe sociale classificaties worden geproduceerd en gebruikt in discoursen over groepen individuen die als risicovol of anderszins vatbaar voor crimineel gedrag worden beschouwd.

/ **Mr. dr. Ester Post** is universitair docent straf(proces)recht aan de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoeksexpertise is forensische zorg in brede zin en het strafrechtelijk sanctiestelsel, zowel als het gaat om de oplegging van sancties als de tenuitvoerlegging ervan.

/ **Prof. mr. em. Paul Mevis** is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan Erasmus School of Law. Hij publiceert op uiteenlopende onderdelen van het straf(proces)recht, waaronder het sanctierecht in het Nederlands recht en in rechtsvergelijkend perspectief.



9 789403 431642

University of Groningen Press