

Vergaderjaar 2021–2022

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2021

Hierbij bieden wij uw Kamer twee onderzoeken aan op het gebied van interventies tijdens, re-integratie en recidive na een verblijf op de Terroristenafdelingen (TA) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)¹. Dit zijn:

- Het evaluatieonderzoek «Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen», uitgevoerd door RadarAdvies en A.G. Advies in opdracht van DJI.
- Het onderzoek «Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA», uitgevoerd door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en A-Lab. Dit onderzoek is tot stand gekomen met subsidie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

In Nederland worden verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf op een van de drie TA's geplaatst, waarbij binnen strenge toezichts- en veiligheidsmaatregelen wordt gewerkt aan een zo veilig mogelijke terugkeer in de samenleving. Sinds de oprichting van de terroristenafdeling in 2006 zijn er ruim 180 TA-gedetineerden teruggekeerd naar de maatschappij. Om het proces van een veilige terugkeer in de samenleving te kunnen beoordelen dan wel om deze waar nodig te versterken is het van belang om meer inzicht te krijgen in hoe re-integratie van TA-gedetineerden verloopt, wat de recidive is en op welke wijze de effectiviteit van interventies ten behoeve van re-integratie kan worden verhoogd.

Met deze brief en bijgevoegde onderzoeken geven wij invulling aan de toezegging om uw Kamer te informeren over de aanpak van deradicalisering in detentie en de effectiviteit hiervan.² Gezien de reikwijdte van de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Handelingen II 2020/21, nr. 24, item 7, p. 20.

onderzoeken lichten we de onderzoeken en de belangrijkste uitkomsten toe, gevolgd door de aanbevelingen en opvolging daarvan.

I. Toelichting onderzoeken en uitkomsten

a. Evaluatieonderzoek interventies voor deradicalisering en disengagement binnen de DJI (RadarAdvies en A.G. Advies)

Aanleiding voor dit onderzoek was de wens om meer inzicht in het huidige aanbod van interventies voor *deradicalisering en disengagement* te krijgen en om mogelijkheden voor (door)ontwikkeling te identificeren. De onderzoekers hebben een evaluatie van het huidige aanbod uitgevoerd, waarbij gekeken is of het aanbod en de inzet van bestaande interventies toereikend is. Vervolgens zijn de succes- en belemmerende factoren om tot een kwalitatief hoogwaardige inzet te komen in kaart gebracht. Tot slot is onderzocht op welke wijze de effectiviteit en werkzame elementen van de interventies in kaart gebracht kunnen worden om daarmee de kennis over de werkzaamheid te vergroten.

De onderzoekers concluderen dat het huidige aanbod van interventies binnen detentie de door DJI geformuleerde aandachtsgebieden dekt.³ De onderzoekers zien kansen voor verdere verbetering en geven hiervoor handvatten. Dit betreft onder andere het creëren van meer bekendheid van de bestaande interventies (inclusief het verhogen van de inzet), het verruimen van opleidingskansen en arbeidsactiviteiten en de doorontwikkeling naar meer *evidence based* werken. De onderzoekers concluderen daarbij dat de stap naar *evidence based* werken – en daarmee het al dan niet bewijzen van de effectiviteit van individuele interventies – niet van de een op de ander dag is gemaakt.

b. Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA (NSCR, VU en A-Lab)

Aanleiding voor dit onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de re-integratie en recidive van gedetineerden na een verblijf op de TA. Deze inzichten worden gebruikt om waar nodig de huidige aanpak te versterken. Centraal in dit onderzoek staat daarom het re-integratieproces en de recidive van alle gedetineerden die tussen 2006 en 2020 in Nederland op één van de TA's hebben gezeten. Daarbij is de levensloop na de vrijlating in termen van sociaaleconomische situatie, samenstelling van het huishouden en recidive in kaart gebracht aan de hand van CBS-gegevens en justitiële documentatie. Ter aanvulling op de kwantitatieve data zijn enkele ex-gedetineerden en familieleden van ex-gedetineerden geïnterviewd. Dit onderzoek draagt bij aan kennis over korte en lange termijn re-integratie van terrorismege-detineerden. De onderzoekers constateren onder meer dat het hebben van een dagbesteding, opleiding en werk een positieve bijdrage kunnen leveren aan een succesvolle re-integratie.

De onderzoekers constateren dat in de onderzoeksperiode tussen 2006 en 2020 5% van de ruim 180 gedetineerden die op enig moment zijn uitgestroomd van de TA, na vrijlating zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf. Het onderzoek van NSCR/VU onderschrijft daarmee de eerdere bevindingen dat terrorismegerelateerde recidive na een

³ De aandachtsgebieden zijn «Protectieve steun van familie», «Betrekken sociaal netwerk», «Persoonlijke identiteit», «Herinterpretatie van ideologie», «Praktische leefgebieden op orde», «Weerbaarheid» en «Houding en responsiviteit». Interventies die o.a. ingezet kunnen worden zijn: Kies voor verandering, Aan de Bak, Sociaal netwerk en relaties, Mijn geld goed geregeld, Werk en inkomen.

terroristisch misdrijf laag is.⁴ In dezelfde onderzoeksperiode is vastgesteld dat het totale recidivepercentage onder TA-gedetineerden, die op enig moment zijn gerecidiveerd voor een misdrijf, 25,3% is.⁵ In dit onderzoek is ook de delictgeschiedenis onderzocht en daaruit blijkt dat de helft van de TA-gedetineerden vóór de periode op de TA al eens veroordeeld is geweest voor ten minste één strafbaar feit.

II. Aanbevelingen en opvolging

Het kabinetsbeleid richt zich op het vergroten van de effectiviteit van de re-integratie inspanningen bij geradicaliseerde (ex-)gedetineerden. Bovengenoemde onderzoeken brengen ons daarin een stap dichterbij. Hieronder gaan we in op de aanbevelingen en de stappen die we zetten om het beleid op de volgende terreinen (verder) te versterken: verruiming opleidingskansen en arbeidsactiviteiten, effectievere inzet interventies, inzet op een pro-sociaal netwerk, een gezamenlijke visie op succes en een periodieke recidive meting.

• *Verruiming opleidingskansen en arbeidsactiviteiten.*

Uit het recidive-onderzoek komt naar voren dat veel ex-gedetineerden problemen ervaren op het gebied van huisvesting en werk. Uit eerder onderzoek blijkt dat problemen op deze domeinen de kans op recidive verhoogt, terwijl stabiele huisvesting en werk na detentie de kans op recidive verlaagt. Dit onderzoek wijst uit dat drie jaar na uitstroom meer dan de helft van de individuen nog steeds geen geregistreerd inkomen heeft en ruim driekwart van deze populatie ook geen vorm van geregistreerde dagbesteding heeft. De onderzoekers constateren dat er interventies en activiteiten op het gebied van onderwijs en arbeid gemist worden, terwijl deze wel een positieve bijdrage kunnen leveren aan het proces van re-integratie na detentie. Beide onderzoeken bevatten aanbevelingen om opleidingskansen en arbeidsactiviteiten op de TA's te verruimen.

Werk en inkomen is een van de vijf basisvoorwaarden waarop DJI inzet pleegt samen met reclassering. Gelet op deze aanbevelingen zal de inzet hierop binnen de TA's worden versterkt. Momenteel wordt verkend op welke wijze de mogelijkheden voor onderwijs en voorbereiding op werk na detentie op de TA's verruimd kunnen worden, rekening houdend met de veiligheidsmaatregelen binnen de TA's en de mogelijke risicoprofielen van gedetineerden.

• *Effectievere inzet interventies*

De kansen voor doorontwikkeling liggen volgens de onderzoekers vooral in het effectiever inzetten van het bestaand aanbod aan interventies. Het creëren van meer bekendheid zal daar naar hun verwachting een belangrijke bijdrage aan leveren. Geadviseerd wordt bijvoorbeeld om per interventie een factsheet te ontwikkelen. Een andere aanbeveling van de onderzoekers is het hanteren van een centraal systeem waarin de inzet van interventies wordt bijgehouden met het oog op monitoring, bijsturing en evaluatie van het aanbod. De onderzoekers adviseren om een (nog meer) doorlopende lijn tussen interventies te creëren, zodat interventies die binnen detentie worden opgestart ook na detentie worden voortgezet.

⁴ Zie onder meer Liesbeth van der Heide en Bart Schuurman (2018), «Re-Integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak» (Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 475), *ISGA Report*, of Thomas Renard (april 2020), «Overblown: exploring the gap between fear of terrorist recidivism and the evidence», *CTC Sentinel*.

⁵ Dit omvat ook de terrorismegerelateerde recidive.

Zij merken op dat het klimaat op de TA's de randvoorwaarden creëert voor processen van deradicalisering, disengagement en resocialisatie. Gelet daarop wordt vervolgonderzoek geadviseerd naar bejegening en het klimaat op de TA.

Het Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme van DJI (PARE) is inmiddels begonnen met het bijhouden van de voorgestelde centrale database. PARE organiseert het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) dat tevens de inzet en continuïteit van interventies bewaakt. Dit doordat betrokken partijen in het MAR, zoals de gemeente en reclassering, gezamenlijk op casusniveau bekijken welke interventies passend zijn voor de betreffende (ex-)gedetineerde. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal ingezette interventies vanaf de oprichting van het MAR in 2019. Vanwege de betrokkenheid van de ketenpartners in het MAR wordt de verbinding gelegd tussen DJI en andere partners binnen en buiten detentie. Hiermee wordt de overdracht naar de lokale persoonsgerichte aanpak na detentie, onder regie van de gemeente, gerealiseerd. Zo geven wij uitvoering aan de aanbeveling om interventies die tijdens detentie zijn opgestart na detentie voort te zetten.

Om de interventies meer bekendheid te geven en zo effectief mogelijk in te zetten gaat DJI factsheets opstellen. Deze worden ingezet in het MAR om daarmee meer bekendheid over de interventies te creëren bij de betrokken ketenpartners. De interventies zullen in eenzelfde toegankelijke vorm ook onder de aandacht gebracht worden van gedetineerden. De gedetineerde wordt zo – in lijn met de visie op het Gevangeniswezen «Recht doen, kansen bieden: naar effectievere gevangenisstraffen» – zelf actief betrokken bij zijn of haar re-integratie.⁶

Tot slot, de onderzoekers stellen dat het klimaat op een TA de juiste randvoorwaarden moet scheppen voor processen van deradicalisering, disengagement en resocialisatie. Bejegening van de gedetineerden speelt daarbij een belangrijke rol. De opleiding voor het personeel dat werkzaam is op een TA wordt op dit moment verder doorontwikkeld met daarbij ook aandacht voor bejegening. Het heeft dan ook de voorkeur om eerst dit traject volledig te doorlopen alvorens eventueel nieuw onderzoek te laten verrichten.

• *Pro-sociaal netwerk*

Het recidive-onderzoek constateert dat een sociaal (ondersteunend) netwerk een positief effect kan hebben op de re-integratie. In die lijn volgt de aanbeveling om gedetineerden zoveel mogelijk in staat te stellen om het bestaande pro-sociale netwerk te onderhouden, óók gedurende detentie.⁷

Naast het werken aan de basisvoorwaarden wordt er op de TA gewerkt aan het opbouwen of het versterken van een pro-sociaal netwerk tijdens en na detentie.⁸ Dit gebeurt binnen de geldende veiligheidsmaatregelen van de TA's en de mogelijke risicoprofielen. Zo zijn vanuit het MAR inmiddels diverse buddytrajecten opgestart, gericht op het herstel van pro-sociale contacten met het gezin of andere familieleden.

⁶ Kamerstukken 29 279 en 24 587, nr. 532.

⁷ Het positieve, beschermende/steunende (niet-extremistische) netwerk.

⁸ De basisvoorwaarden zijn identiteitsbewijs, onderdak, werk en inkomen, schuldenaanpak, en zorg.

• *Gezamenlijke visie op succes*

De auteurs van het onderzoek naar interventies concluderen dat het op basis van de huidige manier van werken nog niet mogelijk is om effectiviteit of werkzame elementen van de interventies in kaart te brengen. Dit past volgens de auteurs bij het algemene beeld dat in de (wetenschappelijke) literatuur bestaat, namelijk dat er weinig (effect)evaluaties zijn gedaan van interventies gericht op deradicalisering of disengagement.

De onderzoekers benadrukken dat de overstap naar een meer *evidence based* werkwijze niet van de ene op andere dag gemaakt is en daarbinnen prioritering op zijn plaats is. De voornaamste aanbeveling betreft het steviger onderbouwen van interventies door onder meer doelstellingen nader te concretiseren, en ook de uitvoerende professionals van (specialistische) interventies te ondersteunen bij het opstellen van plan- en procesevaluaties. Op deze wijze kunnen de werkzame elementen beter in kaart gebracht worden en kan op termijn een effectevaluatie worden uitgevoerd, waarbij wordt geadviseerd te starten met een effectevaluatie van één of twee (groeps-)interventies.

De inzet is erop gericht om die werkzame elementen beter in beeld te brengen. Daarom wordt, zoals hierboven vermeld, voor elke interventie een factsheet gemaakt waarin de doelstellingen voor betrokken professionals en partijen wordt geconcretiseerd. Zo volgt er een gezamenlijke visie op wat succesvolle interventies zijn, waaraan vervolgens getoetst kan worden. Dit zal een positieve bijdrage leveren aan een effectmeting.

• *Periodieke recidive meting*

Zoals hierboven vermeld is het terrorismegerelateerde recidivepercentage 5% onder ex-TA gedetineerden. Het recidivecijfer kan een belangrijke graadmeter zijn voor zowel de effectiviteit van de aanpak als voor een veilige re-integratie en terugkeer in de samenleving. Gelet op het voorgaande vinden we het daarom een positieve ontwikkeling dat het WODC het recidivecijfer van TA-gedetineerden *periodiek* gaat meten. De eerste meting wordt dit najaar verwacht.

III. Tot slot

Op de TA krijgen gedetineerden te maken met strenge toezicht- en veiligheidsmaatregelen. Samen met alle ketenpartners wordt hard gewerkt aan het veiligheids- als ook het re-integratieperspectief.

Het recidive-onderzoek toont aan dat recidive bij ex-terrorismedetineerden laag is. Dat laat onverlet dat recidive in geval van terrorisme een grote impact heeft op de samenleving. Zoals vermeld in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 55 (Kamerstuk 29 754, nr. 620) komen verschillende jihadistische gedetineerden, onder wie een aantal mannen dat gedetineerd was vanwege deelname aan de strijd in Syrië en Irak, naar verwachting volgend jaar in Nederland vrij. Van het merendeel van de terugkeerders wordt aangenomen dat ze ook na detentie geen afstand hebben genomen van het extremistische en/of gewelddadige gedachtegoed en bovendien ervaring met wapens, explosieven en extreem geweld hebben. Deze dreiging vergt blijvende investering in de versterking van de gezamenlijke aanpak om de potentiële dreiging te kunnen mitigeren.

Zoals hierboven geschetst worden de aanbevelingen opgevolgd door de mogelijkheden voor de verruiming van de arbeids- en opleidingsmogelijkheden binnen de TA te verkennen, door effectievere inzet van de huidige interventies, inzet op een pro-sociaal netwerk, het formuleren van een gezamenlijke visie op succesvolle interventies en het periodiek meten van het recidivepercentage van deze doelgroep. Op deze wijze wordt de huidige aanpak verstevigd om daarmee een veilige re-integratie van geradicaliseerde (ex-)gedetineerden zoveel mogelijk te bewerkstelligen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus