



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring

Drie detentiecentra doorgelicht
Inspectiebericht



De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring

Drie detentiecentra doorgelicht

Inspectiebericht

September 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Reikwijdte van het onderzoek	15
1.3 Toetsingskader	16
1.4 Totstandkoming van het rapport	17
1.5 Leeswijzer	17
2 Achtergrond	21
2.1 Opzet vreemdelingenbewaring	21
2.2 Tijdelijke voorzieningen	21
2.3 (Inter)nationaal commentaar	22
2.4 Heroriëntatie op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring	23
2.5 Actuele stand van zaken	24
3 De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in cijfers	27
3.1 Capaciteit, bezetting en instroom vreemdelingenbewaring	27
3.2 Duur en opheffing van de vreemdelingenbewaring	28
3.3 Kenmerken van de ingesloten vreemdelingen	29
4 Rechtspositie van ingesloten vreemdelingen	33
4.1 Algemene bevindingen	33
4.2 Rechtmatige insluiting	34
4.3 Huisregels en introductie	34
4.4 Activiteitenprogramma	35
4.5 Accommodatie	37
4.6 Maatschappelijk contact	40
4.7 Medische zorg	42
4.8 Afzondering	42
4.9 Klachtafhandeling	43
4.10 Conclusie	43
5 Omgang met ingesloten vreemdelingen	45
5.1 Algemene bevindingen	45
5.2 Bejegening	45
5.3 Screening en informatie-uitwisseling	47
5.4 Conclusie	48

6	Interne veiligheid	51
6.1	Algemene bevindingen	51
6.2	Preventie en beheersing van agressie	51
6.3	Drugsontmoediging	52
6.4	Conclusie	53
7	Voorkomen onttrekking	55
7.1	Algemene bevindingen	55
7.2	Vervoer van ingesloten vreemdelingen	56
7.3	Conclusie	57
8	Vorbereiding terugkeer	59
8.1	Algemene bevindingen	59
8.2	DT&V	59
8.3	IOM	59
8.4	Terugkeerfunctionaris	60
8.5	Informatievoorziening thuisland	61
8.6	Juridisch Loket	62
8.7	Conclusie	62
9	Organisatieaspecten	65
9.1	Algemene bevindingen	65
9.2	Personeelsmanagement	65
9.3	Conclusie	67
10	Slotbeschouwing	69
	Bijlage 1 Samenvattend oordeel	73
	Bijlage 2 Afkortingen	75
	Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen	77
	Bijlage 4 Toetsingscriteria	81
	Bijlage 5 Geografische ligging onderzochte locaties	85

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft eind 2009 en eerste helft 2010 een drietal locaties voor vreemdelingenbewaring doorgelicht. Enkele andere zijn niet onderzocht omdat zij nog slechts kort zouden bestaan of tijdelijk gesloten zouden worden.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een aantal algemene bevindingen die in de verschillende onderzoeken naar voren kwamen.

De ISt trof in de vreemdelingenbewaring veel verbeteringen aan ten opzichte van haar bevindingen uit eerdere onderzoeken. Niettemin signaleert zij ook een aantal belangrijke aandachtspunten, zoals het wel erg magere activiteitenprogramma dat aan de ingesloten vreemdelingen geboden wordt.

Meer nog dan bij onderzoek van andere onderdelen van de Dienst Justitiële Inrichtingen rijst bij de vreemdelingenbewaring de vraag hoe omgegaan moet worden met de door de Raad van Europa opgestelde European Prison Rules, waarop de ISt enkele aanbevelingen baseert.

Enerzijds hebben deze regels de status van “recommendations”, waardoor zij minder zwaar wegen dan de bindende Nederlandse wetgeving, anderzijds heeft de Nederlandse regering wel verklaard de Prison Rules te onderschrijven.

De ISt wil met het oog op haar eigen aanbevelingen hierover graag meer duidelijkheid creëren, en is daarom voornemens voor het einde van 2010 een bijeenkomst te organiseren over het spanningsveld tussen Nederlandse regelgeving en internationale standaarden.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft eind 2009 en begin 2010 drie locaties voor vreemdelingenbewaring doorgelicht. Het gaat om het detentiecentrum Zeist en om de locaties Zaandam en Oude Meer van het detentiecentrum Noord-Holland.

Dit rapport vat de algemene conclusies over het functioneren van de centra samen. Daarnaast komen vraagstukken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring aan de orde die het niveau van de individuele onderzochte inrichtingen overstijgen.

De doorlichtingen van de drie centra voor vreemdelingenbewaring vormen de basis voor dit rapport. Daarnaast zijn beleidsdocumenten geraadpleegd en (onderzoeks)rapporten over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Tenslotte heeft de Inspectie verschillende deskundigen geraadpleegd op het terrein van de vreemdelingenbewaring.

Er zijn verschillende invalshoeken om tot een samenvattend oordeel te komen over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring anno 2010.

Enkele jaren geleden werd de vreemdelingenbewaring ten uitvoer gelegd in tijdelijke, vaak zeer gebrekkige voorzieningen, zoals detentieboten. Ten opzichte van die periode zijn de omstandigheden in verschillende opzichten verbeterd. De detentieboten zijn inmiddels afgestoten en het regime voor de ingesloten vreemdelingen is verruimd. De medische zorg is verbeterd en de veiligheid krijgt inmiddels in de meeste detentiecentra de aandacht die zij verdient. Ook de samenwerking met organisaties die betrokken zijn bij het voorbereiden van vreemdelingen op de terugkeer naar het land van herkomst, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek en de International Organisation for Migration is goed.

Er is echter ook een andere invalshoek van waaruit de uitvoeringspraktijk kan worden getoetst. Internationale en nationale organisaties pleiten ervoor om het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring ten opzichte van de strafrechtelijke detentie te profileren. De regering heeft dit uitgangspunt onderschreven en heeft daartoe in 2009 een heroriëntatie aangekondigd op de vreemdelingenbewaring. Ten tijde van de inspectiebezoeken waarop dit rapport is gebaseerd, had deze heroriëntatie nog slechts in beperkte mate zijn beslag gekregen. In sommige opzichten werd (nog) niet voldaan aan het uitgangspunt dat de omstandigheden in administratieve detentie niet slechter behoren te zijn dan in strafrechtelijke detentie. De Inspectie acht een aantal verbeteringen dan ook noodzakelijk.

Een aantal daarvan zal zijn beslag krijgen in het kader van de eerder genoemde heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring. In dat verband is de ISt positief over het actieve commitment van de leiding van de centra voor vreemdelingenbewaring en van de Directie Bijzondere Voorzieningen om de noodzakelijke verbeteringen te realiseren. Ook zullen de nieuwe

centra voor vreemdelingenbewaring in Rotterdam en Schiphol-West, evenals het verbouwde detentiecentrum in Alphen aan den Rijn in nu nog ontbrekende faciliteiten moeten gaan voorzien.

Door middel van nieuwe doorlichtingen en vervolgonderzoeken zal de ISt de ontwikkelingen in de komende jaren nauwlettend blijven volgen.

Rechtspositie

De vraag of de rechten ten van de ingesloten vreemdelingen zoals die in (inter)nationale regelgeving zijn vastgelegd, voldoende zijn gewaarborgd, kan niet eenduidig positief worden beantwoord. In veel opzichten is dat inderdaad het geval of zal dit in het verlengde van de landelijke heroriëntatie van de vreemdelingenbewaring in de toekomst naar verwachting het geval zijn. Er zijn echter ook zorgpunten. Weliswaar hebben ingesloten vreemdelingen een relatief grote mate van bewegingsvrijheid, maar het activiteitenprogramma steekt schraal af bij dat in het gevangeniswezen. Een tweede verschil is dat vreemdelingen in beginsel standaard op een meerpersoonscel worden geplaatst, terwijl dat in het gevangeniswezen slechts in een minderheid van de gevallen gebeurt. Drie andere kwesties waar de ISt extra aandacht voor vraagt, zijn het ontbreken van landelijke regels voor het bij wijze van uitzondering verlenen van incidenteel begeleid en beveiligd humanitair verlof aan vreemdelingen, het samen op een afdeling plaatsen van mannelijke en vrouwelijke vreemdelingen in het uitzetcentrum Oude Meer, en het veelvuldig in afzondering plaatsen van ingesloten vreemdelingen.

Omgang met ingesloten vreemdelingen

De ISt is positief over de manier waarop het inrichtingspersoneel de ingesloten vreemdelingen bejegent. Of het nu om detentietoezichthouders van de Dienst Personeel Ondersteuning van DJI gaat, of om particuliere toezichthouders van Group 4 Securicor, de bejegening is volgens de ingesloten vreemdelingen in het algemeen respectvol. Van stelselmatige discriminatie is geen sprake.

Wel is het wenselijk om de visie op de bejegening te expliciteren en uit te werken in concrete handelingsrichtlijnen. Daarmee kunnen ongewenste verschillen in bejegening worden tegengegaan.

Het proces van screening bij binnenkomst van vreemdelingen is nog onvoldoende in onderlinge samenhang uitgewerkt. In dat verband beveelt de ISt ook aan om een multidisciplinair vreemdelingenberaad in te voeren, zoals dat in sommige detentiecentra functioneert. In zo'n beraad wisselen de verschillende disciplines binnen de inrichting periodiek bijzonderheden over ingesloten vreemdelingen uit.

Interne veiligheid

Onder deze noemer heeft de ISt vastgesteld hoe het staat met de veiligheidsvoorzieningen om calamiteiten te voorkomen en te beheersen, met de bestrijding van drugsgebruik en met het tegengaan van onderlinge agressie. De interne veiligheid is in de meeste opzichten geheel of grotendeels op orde. Wel zijn er enkele belangrijke verbeterpunten.

Hoewel de meeste ingesloten vreemdelingen en personeelsleden zich binnen de inrichtingen veilig voelen, is het nodig om vooral de detentietoezichthouders aanvullend te trainen in het deëscaleren van conflicten. Om agressieve incidenten te kunnen beheersen dient het executieve personeel verder voldoende fit en fysiek weerbaar te zijn. Ook dat is een punt van zorg. Mede omdat er binnen de centra voor vreemdelingenbewaring minder drugs aanwezig zijn dan in bijvoorbeeld penitentiaire inrichtingen, ziet de ISt geen aanleiding om door middel van urinecontroles in alle centra voor vreemdelingenbewaring stelselmatig urinecontroles te gaan afnemen. Wel meent de ISt dat het mogelijk moet zijn om dat op indicatie te doen.

Voorkomen onttrekking

Hoofddoel van de vreemdelingenbewaring is het beschikbaar houden van vreemdelingen voor het verwijderingsproces uit Nederland. Onttrekkingen moeten daarom worden voorkomen.

Hoewel in één van de geïnspecteerde detentiecentra het veiligheidsbewustzijn voor verbetering vatbaar is, zijn er nauwelijks nog vreemdelingen die zich aan de bewaring weten te onttrekken.

Kritisch is de ISt op de standaardveiligheidsmaatregelen bij het transport van vreemdelingen. Deze schieten naar de mening van de ISt soms te ver door en verdienen nuancering en maatwerk. In de interviews die de ISt met ingesloten vreemdelingen heeft gehouden, gaven sommigen aan vanwege het strikte veiligheidsbeleid af te zien van ziekenhuisbezoek. Ook het beleid om vreemdelingen standaard te visiteren als zij na transport in de inrichting terugkeren, verdient naar de mening van de ISt aanpassing.

Vorbereiden terugkeer

De detentie- en uitzendcentra zijn zelf niet verantwoordelijk voor het voorbereiden van de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst. Dat is de taak van andere organisaties, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek en de International Organisation for Migration.

De ISt is positief over de manier waarop de geïnspecteerde centra deze organisaties faciliteren.

Minder positief is de Inspectie over de positionering van de terugkeerfunctionaris binnen de inrichting en van het Juridisch Loket. De profilering hiervan is voor verbetering vatbaar. Dat geldt ook voor de informatievoorziening aan ingesloten vreemdelingen over het thuisland.

Organisatie

De Inspectie heeft niet tot taak de bedrijfsvoering en het organisatorisch functioneren van justitiële inrichtingen door te lichten. Sommige organisatieaspecten hebben echter een zodanig direct effect op de primaire processen binnen detentiecentra, dat de Ist die in haar doorlichtingen heeft betrokken. Daarbij heeft de Inspectie vastgesteld dat de aansturing van de executieve functionarissen, die zijn belast met de dagelijkse begeleiding van en het toezicht op de ingesloten vreemdelingen, beter kan worden gestroomlijnd.

Aanbevelingen aan DJI

1. Zet vaart achter de voorgenomen uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de activiteiten voor vreemdelingen in detentie- en uitzetcentra.
2. Professionaliseer de bibliotheekvoorzieningen in de detentiecentra en stel in dat verband eisen aan de minimaal noodzakelijk aanwezige collectie.
3. Zorg ervoor dat ook in uitzetcentra vrouwelijke vreemdelingen niet op een afdeling worden samengeplaatst met mannelijke vreemdelingen waarmee zij geen partner- of gezinsrelatie hebben.
4. Bevorder dat alle centra voor vreemdelingenbewaring informatie beschikbaar maken voor bezoekers (bezoektijden, routebeschrijving, huisregels).
5. Maak landelijke afspraken over de uitzonderlijke gevallen waarin vreemdelingen om humanitaire redenen incidenteel begeleid en beveiligd verlof kan worden verleend.
6. Monitor het relatieve aantal plaatsingen in afzondering in de centra voor vreemdelingenbewaring en stuur op een reductie daarvan.
7. Draag er zorg voor dat alle centra voor vreemdelingenbewaring een visie formuleren op de bejegening van ingesloten vreemdelingen en operationaliseer die visie in specifieke handelingsrichtlijnen.
8. Draag er zorg voor dat alle centra voor vreemdelingenbewaring in het verlengde van de inrichting van een inkomstafdeling het screeningsproces van binnenkomende vreemdelingen in onderlinge samenhang beschrijven.
9. Het in het DC Noord Holland ontwikkelde multidisciplinaire vreemdelingenberaad en het daaraan gekoppelde rapportagesysteem over ingesloten vreemdelingen, verdient ook in andere centra overweging.
10. Nuanceer het veiligheidsprotocol bij ziekenhuistransport van ingesloten vreemdelingen en bied de locatiedirecteur de mogelijkheid om in voorkomende gevallen na afweging van de veiligheidsrisico's van dit protocol af te wijken.
11. Omschrijf in een landelijke richtlijn de situaties waarin gevisiteerd kan worden en leg vast dat vreemdelingen na tussentijds transport

standaard uitsluitend worden gefouilleerd en niet gevisiteerd.

12. Treed op landelijk niveau in overleg met het Juridisch Loket teneinde de positie van het loket in de detentiecentra beter te profileren.
13. Stroomlijn de aansturing van detentietoezichthouders en maak de leiding van de centra integraal (eind)verantwoordelijk voor het personeelsmanagement.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft eind 2009 en begin 2010 drie locaties voor vreemdelingenbewaring doorgelicht. Het gaat om het detentiecentrum Zeist en om de locaties Zaandam en Oude Meer van het detentiecentrum Noord-Holland.

Dit rapport vat de algemene conclusies over het functioneren van de centra samen. Daarnaast komen vraagstukken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring aan de orde die het niveau van de individuele onderzochte inrichtingen overstijgen.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

De ISt heeft het uitzetcentrum Rotterdam en de detentieboot Zuid-Holland in Dordrecht niet doorgelicht, omdat deze locaties voor vreemdelingenbewaring ten tijde van het onderzoek nog slechts gedurende een beperkte periode in gebruik zouden blijven.

De voorgenomen doorlichting van het detentiecentrum Alphen aan den Rijn kon te elfder ure geen doorgang vinden, omdat deze inrichting vanwege ernstige bouwkundige mankementen gedurende langere tijd buiten gebruik moest worden gesteld.

De ISt heeft met het management en met de commissies van toezicht van deze drie inrichtingen nog wel gesprekken gevoerd om vast te stellen of de algemene conclusies van de ISt op basis van de verrichte doorlichtingen ook voor deze locaties van toepassing zijn.

In de onderzochte detentiecentra verbleven geen minderjarige vreemdelingen en evenmin gezinnen met kinderen. Dit rapport trekt dan ook geen conclusies over de opvang van deze doelgroepen in vreemdelingenbewaring.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing beziet bij haar onderzoeken in detentie- en uitzetcentra uitsluitend de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring en toetst deze aan (inter)nationale normen. Het behoort niet tot de competentie van de ISt om uitspraken te doen over het opleggen van vreemdelingenbewaring als zodanig en over de effectiviteit ervan als onderdeel van het gehele verwijderingsproces van vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel in Nederland.

1.3 Toetsingskader

Ten behoeve van haar doorlichtingen van centra voor vreemdelingenbewaring heeft de ISt een toetsingskader ontwikkeld. Dit toetsingskader is gebaseerd op (inter)nationale wet- en regelgeving.¹

Het toetsingskader omvat de aspecten:

- rechtspositie;
- omgang met ingesloten vreemdelingen;
- interne veiligheid;
- voorkomen onttrekking;
- voorbereiding terugkeer;
- organisatie.

Deze aspecten geven, in samenhang, een goed beeld van de stand (en gang) van zaken in een detentiecentrum. Genoemde aspecten zijn opgedeeld in criteria. Bijlage 4 bevat een overzicht van deze criteria.

De ISt komt aan de hand van die criteria tot een oordeel op de drie dimensies beleid, uitvoering en borging:

Bij de dimensie beleid beziet de ISt of in de inrichting ten aanzien van een te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar is dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving.

Bij de dimensie uitvoering stelt de ISt vast in hoeverre de uitvoering voldoet.

Bij de dimensie borging gaat de ISt na in hoeverre op handlingsniveau de toepassing van het beleid is zeker gesteld en in hoeverre de inrichting het beleid periodiek evalueert op effectiviteit en zonodig bijstelt.

De ISt geeft haar oordeel weer in de volgende vier waarderingen:

3	: alle drie detentiecentra voldeden geheel of grotendeels
2	: twee detentiecentra voldeden geheel of grotendeels
1	: één detentiecentrum voldeed geheel of grotendeels
0	: geen van de detentiecentra voldeed geheel of grotendeels

Bijlage 1 vat het oordeel over de drie onderzochte centra voor vreemdelingenbewaring samen.

Bij haar doorlichtingen heeft de ISt de praktijk in de centra voor vreemdelingenbewaring getoetst aan bindende nationale wet- en regelgeving en aan

¹ Het betreft internationale verdragen, gedragsregels, wetgeving, maatregelen, ministeriële regelingen, circulaire en aanwijzingen. Zie voor het volledige toetsingskader de ISt website (www.inspectiesanctietoepassing.nl), waar het als bijlage bij het inspectierapport is gevoegd.

het geldende Nederlandse uitvoeringsbeleid. Zoals in de afzonderlijke doorlichtingsrapporten al was aangekondigd, signaleert de Ist in dit afsluitende rapport ook op welke onderdelen er mogelijk spanning bestaat of kan ontstaan tussen het Nederlandse uitvoeringsbeleid en internationale standaarden voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.

1.4 Totstandkoming van het rapport

De rapporten over de drie centra voor vreemdelingenbewaring die de Ist heeft doorgelicht, vormen de basis voor dit rapport. Daarnaast zijn beleidsdocumenten geraadpleegd en (onderzoeks)rapporten over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Tenslotte heeft de Inspectie verschillende deskundigen geraadpleegd op het terrein van de vreemdelingenbewaring. Doel daarvan was het toetsen en het in een bredere context plaatsen van de bevindingen van de Ist. Deze raadplegingen hebben in de maanden juni tot en met augustus 2010 plaatsgevonden. Bijlage 3 bevat een overzicht van de geraadpleegde bronnen en deskundigen.

Op 18 augustus 2010 heeft de Ist de conceptversie van het inspectierapport voor wederhoor voorgelegd aan de Directie Bijzondere Voorzieningen van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De Ist heeft de wederhoorreactie op 6 september 2010 ontvangen. Op 16 september 2010 heeft de hoofdinspecteur het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de minister van Justitie.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Kwantitatieve gegevens over de in- en uitstroom in de vreemdelingenbewaring en de duur daarvan, zijn het onderwerp van hoofdstuk 3. Ook geeft dit hoofdstuk inzicht in de ontwikkeling van de capaciteit en de bezetting van de centra voor vreemdelingenbewaring. De daarna volgende hoofdstukken gaan achtereenvolgens in op de rechtspositie van en de omgang met ingesloten vreemdelingen (hoofdstukken 4 en 5), de interne veiligheid (hoofdstuk 6) en het voorkomen van onttrekkingen aan de vreemdelingenbewaring (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 is gewijd aan de voorbereiding op de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst. Tenslotte wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op enkele aspecten van

de organisatie van detentiecentra die van invloed (kunnen) zijn op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing (hoofdstuk 10) waarin de conclusies in een breder perspectief worden geplaatst.

In het rapport komen de uitkomsten van de doorlichtingen van de afzonderlijke centra voor vreemdelingenbewaring slechts in algemene zin aan de orde. Voor meer gedetailleerde informatie over deze doorlichtingen wordt verwezen naar de eerder gepubliceerde inspectierapporten (zie bijlage 3).

Voorzover de in eerder gepubliceerde doorlichtingsrapporten geformuleerde aanbevelingen een landelijke strekking hebben, zullen deze in dit rapport nogmaals worden vermeld. Daarvan wordt afgezien als deze aanbevelingen inmiddels afdoende in nieuw beleid zijn verdisconteerd.

2

Achtergrond

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de twee vormen van vreemdelingenbewaring en de inrichtingen waar deze ten uitvoer worden gelegd. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de afgelopen jaren.

2.1 Opzet vreemdelingenbewaring

Vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven, kunnen met het oog op de verwijdering uit Nederland in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel die zijn grondslag heeft in twee artikelen van de Vreemdelingenwet.

In de eerste plaats kan aan vreemdelingen aan de grens de toegang tot Nederland worden geweigerd. Zij kunnen op grond van art. 6 van de Vreemdelingenwet (Vw) in bewaring worden gesteld. Op hen is het Reglement regime grenslogies (Rrg) van toepassing. Dit reglement is in 1993 vastgesteld.

De meeste illegale vreemdelingen worden in bewaring gesteld op grond van art. 59 van de Vreemdelingenwet. Het betreft dan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die uitgezet gaan worden. De bewaring moet in dit geval voorkomen dat zij zich aan hun uitzetting onttrekken. Dat gebeurt doorgaans in detentiecentra die zijn aangewezen als huis van bewaring. Op de bewaring van deze categorie vreemdelingen is dan ook de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) van toepassing, inclusief de daaraan gelieerde regelingen, zoals bijvoorbeeld de Penitentiaire Maatregel (PM).

Vreemdelingenbewaring wordt in twee soorten inrichtingen ten uitvoer gelegd. Als de uitzetting aanstaande is, gaat een vreemdeling naar een uitzetcentrum. Dit is bijvoorbeeld het geval als alle reisdocumenten van een vreemdeling aanwezig zijn en alleen nog gewacht moet worden op een beschikbare vlucht. Daarnaast zijn er detentiecentra. Daar verblijven vreemdelingen waarbij uitzetting op korte termijn nog niet mogelijk is.

2.2 Tijdelijke voorzieningen

In het verleden werd de vreemdelingenbewaring ten uitvoer gelegd in reguliere huizen van bewaring. Mede door de oplopende druk op de penitentiaire capaciteit is enkele jaren geleden besloten om daarvoor aparte tijdelijke voorzieningen, zoals detentieboten en -platforms, te gaan inzetten. De regie over deze tijdelijke voorzieningen kwam te berusten bij een afzonderlijke Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen (TDBV) binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze TDBV was in 2003 opgericht

en had eerder al detentievoorzieningen gerealiseerd voor drugskoeriers; vooral voor bolletjesslikkers die op Schiphol waren aangehouden. De inrichtingen van de TDBV hadden niet alleen een tijdelijk karakter, maar waren ook sober ingericht; zowel wat betreft de regimaire als de materiele voorzieningen. Het toezichthoudend personeel werd deels geleverd door een particuliere beveiligingsorganisatie, namelijk Group 4 Securicor (G4S).

In 2007 heeft de TDBV een definitieve status gekregen als Directie Bijzondere Voorzieningen binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen. De inrichtingen voor vreemdelingenbewaring ressorteren onder deze directie.

2.3 (Inter)nationaal commentaar

De opvang van vreemdelingen in de sobere, tijdelijke voorzieningen heeft de nodige kritiek opgeleverd. Zo heeft de ISt samen met de RSJ in 2006 de detentieboot Stockholm in Rotterdam doorgelicht en geconcludeerd *'dat op het punt van rechten en voorzieningen nog een aantal verbeteringen aangebracht kan worden, variërend van de aanschaf van nieuwe matrassen tot een betere toegang tot de psychosociale zorg'* (ISt en RSJ, mei 2006).

In 2007 heeft het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) een bezoek aan Nederland gebracht en zich kritisch uitgelaten over de manier waarop in Nederland de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd. Het CPT heeft als één van zijn standaarden geformuleerd: *'Conditions of detention for irregular migrants should reflect the nature of their deprivation of liberty, with limited restrictions in place and a varied regime of activities. For example, detained irregular migrants should have every opportunity to remain in meaningful contact with the outside worldand should be restricted in their freedom of movement within the detention facility as little as possible'*.² Naar aanleiding van het bezoek dat het CPT in 2007 aan Nederland heeft gebracht, heeft het de aanbeveling gedaan om het onderscheid van de vreemdelingenbewaring ten opzichte van de detentie op strafrechtelijk gronden nadrukkelijker tot uitdrukking te laten komen. De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft aangegeven het door het CPT genoemde belang te onderschrijven om de bijzondere aard van de vreemdelingenbewaring in het gevoerde regime tot uitdrukking te laten komen (brief d.d. 29 januari 2008 aan de Tweede Kamer; TK 2007-2008, 24587 en 31200 VI, nr. 245).

² In zijn in 2009 verschenen 19th General Report heeft het CPT een apart hoofdstuk gewijd aan de 22 safeguards for irregular migrants deprived of their liberty. Daarin worden de eerder in 2006 geformuleerde standaarden herbevestigd.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft in haar advies uit 2008 over de vreemdelingenbewaring eveneens aanbevolen om het regime in de detentiecentra zoveel mogelijk af te stemmen op het bijzondere karakter van de vreemdelingenbewaring.

Amnesty International, tenslotte, heeft in haar in juni 2008 verschenen rapport *'The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers'* een soortgelijke aanbeveling gedaan.

In haar schriftelijke reactie op deze aanbevelingen van de RSJ en van Amnesty International heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie opnieuw onderschreven dat de bijzondere aard van de vreemdelingenbewaring in het gevoerde regime tot uitdrukking moet komen. Wel heeft zij aangegeven dat de vrijheidsontneming, ook die van vreemdelingen, onvermijdelijk overeenkomsten zal vertonen met de wijze waarop mensen op strafrechtelijke gronden worden gedetineerd.

2.4 Heroriëntatie op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring

Mede op basis van de rapporten van het CPT en van Amnesty International, alsmede naar aanleiding van een advies over de vreemdelingenbewaring dat de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in 2008 had uitgebracht, heeft de regering een heroriëntatie aangekondigd op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in Nederland. Doel daarvan is om de specifieke aard van de vreemdelingenbewaring nadrukkelijk in het gevoerde regime tot uitdrukking te brengen. Dit is niet alleen in de bovengenoemde brief van de staatssecretaris van Justitie van 29 januari 2009 aangegeven, maar is bovendien herbevestigd in de brief die de minister van Justitie van 29 juni 2010 over dit onderwerp aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Het uitgangspunt van de regering is dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en *'dat het te voeren regime dientengevolge te onderscheiden moet zijn van een penitentiair regime voor strafrechtelijk gedetineerden'* (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353).

Om vast te stellen in hoeverre de actuele stand van zaken aan dit uitgangspunt voldoet, zal de Ist in dit rapport onder meer aangeven hoe de uitvoeringspraktijk in de centra voor vreemdelingenbewaring zich onderscheidt van de gang van zaken binnen penitentiaire inrichtingen. Conform het bovengenoemde regeringsstandpunt zouden daarbij aan in bewaring gestelde vreemdelingen waar mogelijk minder verdergaande regimaire beperkingen moeten worden opgelegd dan aan strafrechtelijk

gedetineerden en zouden hen op zijn minst dezelfde faciliteiten moeten worden geboden. Indien dit strijdig zou kunnen zijn met het doel van de vreemdelingenbewaring, zijn hier uitzonderingen op mogelijk.³ Dit uitgangspunt correspondeert met het standpunt van de Europese Commissaris voor Mensenrechten, mr. Thomas Hammarberg. In zijn rapport aan de Raad van Europa naar aanleiding van zijn bezoek aan Nederland in september 2008 rapporteerde hij onder meer: *'The Commissioner reiterates that administrative detention should be kept to a strict minimum and that the detention conditions should not be worse than in criminal detention'*.⁴

2.5 Actuele stand van zaken

In zijn brief van 29 juni 2010 aan de Tweede Kamer geeft de minister van Justitie de actuele stand van zaken aan met betrekking tot de in 2008 voorgenomen heroriëntatie op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.

Zo is inmiddels de tijd dat ingesloten vreemdelingen bezoek mogen ontvangen verdubbeld van één uur per week tot twee uur per week, wordt het dagprogramma uitgebreid met tenminste vier uur per week aan inhoudelijke activiteiten, en worden aanvullende voorzieningen getroffen om vreemdelingen in de gelegenheid te stellen om zich te oriënteren op het land van herkomst. Verder zijn inmiddels servicebalies geïntroduceerd die als aanspreekpunt fungeren voor externe organisaties en relaties van ingesloten vreemdelingen.

Ook de medische zorg ondergaat een verbeterslag. Belangrijk is verder dat in alle detentiecentra inkomstenafdelingen zullen worden gerealiseerd, alsmede zogenaamde luwteafdelingen waar vreemdelingen worden ondergebracht die niet geschikt zijn voor plaatsing op een meerpersoons-cel. Tenslotte is inmiddels een opleidingsplan opgesteld teneinde de vaardigheden van de executieve medewerkers te vergroten.

Waar nodig zal in dit rapport aan deze concrete beleidswijzigingen worden gerefereerd.

³ Bijvoorbeeld detentiefasering, algemeen verlof, voorbereiding nazorg in de Nederlandse samenleving door medewerkers maatschappelijke dienstverlening, interventies in het kader van het programma Terugdringen Recidive, langdurige onderwijsvoorzieningen etc.

⁴ Report by the Commissioner for Human Rights, Mr. Thomas Hammarberg. Visit to The Netherlands from 21-25 September 2008; Council of Europe, 11 march 2009.

3

De tenuitvoerlegging van de
vreemdelingenbewaring in cijfers

In dit hoofdstuk zal eerst een overzicht worden gegeven van de capaciteit in de detentie- en uitzetcentra, het gemiddeld aantal ingesloten vreemdelingen en de instroom in vreemdelingenbewaring. Daarna worden cijfers gepresenteerd over de gemiddelde duur van de vreemdelingenbewaring. Tot slot worden enkele kenmerken van de populatie van ingesloten vreemdelingen gepresenteerd.

De kwantitatieve gegevens in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de afdeling Informatieanalyse en Documentatie van de DJI.

3.1 Capaciteit, bezetting en instroom vreemdelingenbewaring

Begin 2010 waren er zes locaties waar de vreemdelingenbewaring ten uitvoer werd gelegd: het detentiecentrum Alphen aan den Rijn, het detentiecentrum Dordrecht, het detentie- en uitzetcentrum Oude Meer (= Schiphol-Oost), het uitzetcentrum Rotterdam, het detentiecentrum Zaandam en het detentiecentrum Zeist.

In de tweede helft van 2010 is de detentieboot in Dordrecht buiten gebruik gesteld en is een nieuw detentiecentrum in Rotterdam in gebruik genomen. Vanwege ernstige gebouwelijke tekortkomingen is het DC Alphen aan den Rijn in de loop van 2010 voor langere tijd buiten gebruik gesteld. De verwachting is dat de inrichting in 2011 weer in gebruik genomen kan worden. Om het capaciteitsprobleem dat daardoor ontstaat, op te vangen is onder meer besloten om het uitzetcentrum Rotterdam langer in gebruik te houden en te herbestemmen tot detentiecentrum.⁵ De opzet is om de detentiecentra in Zaandam en Oude Meer in 2013 te vervangen door nieuwbouw op een locatie ten westen van Schiphol.

Tabel 1 laat zien hoe de gemiddelde capaciteit voor de vreemdelingenbewaring zich van 2005 tot en met 2009 heeft ontwikkeld. In de tabel is ook vermeld hoeveel vreemdelingen in die jaren op een vaste peildatum (ultimo september) waren ingesloten.

Het aantal ingesloten vreemdelingen is vanaf 2007 sterk afgenomen, vooral als gevolg van de forse daling van het aantal vreemdelingen dat op grond van een illegaal verblijf in Nederland in bewaring werd gesteld. In 2009 gebeurde dit 26% minder vaak dan in 2005 en 2006. De capaciteit voor de vreemdelingenbewaring is dientengevolge vanaf 2008 fors teruggebracht.

⁵ Aanvankelijk lag het in de bedoeling om dit uitzetcentrum in 2010 te sluiten.

Tabel 1. Gemiddelde capaciteit vreemdelingenbewaring, aantal ingesloten vreemdelingen en instroom in de vreemdelingenbewaring 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemiddelde capaciteit					
Vreemdelingen art. 59 Vw	1.748	2.190	2.833	1.937	1.750
Vreemdelingen art. 6 Vw	220	240	218	223	96
Uitzetcentra	880	880	744	599	596
Totale vreemdelingencapaciteit	2.848	3.310	3.795	2.759	2.442
Utimo september aanwezige populatie					
Vreemdelingen art. 59 Vw	2100	2353	1610	1539	1516
Vreemdelingen art. 6 Vw	255	177	74	63	63
Totaal aanwezige populatie	2.355	2.530	1.684	1.602	1.579
Instroom					
Vreemdelingen art. 59 Vw	9.798	11.080	8.487	7.743	7.260
Vreemdelingen art. 6 Vw	2.687	1.400	1.108	842	607
Totale instroom	12.485	12.480	9.595	8.585	7.867

Bron: afd. I&D, DJI

3.2 Duur en opheffing van de vreemdelingenbewaring

In 2009 verbleven vreemdelingen gemiddeld 73 dagen in vreemdelingenbewaring.

De duur van de bewaring van aan de grens geweigerde vreemdelingen (art. 6 Vw) is door de bank genomen aanzienlijk korter dan die voor vreemdelingen die op grond van art. 59 Vw zijn ingesloten. In slechts 10% van de gevallen duurt de bewaring op grond van art. 6 Vw langer dan drie maanden. Bij degenen die op grond van artikel 59 Vw in bewaring zijn gesteld, gaat het daarentegen om 25%.

Tabel 2. Duur van de vreemdelingenbewaring; procentuele verdeling 2009

Duur	Art. 59 Vw	Art. 6 Vw	Totaal
< 3 mnd	74%	90%	75%
3 < 6 mnd	11%	3%	10%
6 < 9 mnd	7%	2%	7%
9 mnd < 1 jaar	6%	3%	6%
> 1 jaar	2%	2%	2%
Gemiddelde	75,9 dagen	38,4 dagen	72,8 dagen

Bron: afd. I&D, DJI

Vreemdelingenbewaring resulteert lang niet altijd in daadwerkelijke verwijdering uit Nederland. Zo kwam tijdens de doorlichtingen van de DC's Zeist en Zaandam naar voren dat de vreemdelingenbewaring van ongeveer de helft van de daar ingesloten vreemdelingen na verloop van tijd werd opgeheven zonder dat uitzetting uit Nederland had plaatsgevonden.

3.3 Kenmerken van de ingesloten vreemdelingen

De meeste in bewaring gestelde vreemdelingen zijn man. In 2009 ging het om 86% van de totale instroom. Als de instroom in 2009 wordt afgezet tegen die in 2005, dan valt op dat het aantal ingestroomde vrouwen sterker is gedaald dan het aantal mannelijke vreemdelingen. De daling bedraagt respectievelijk 56% en 32%.

De nationaliteit van de in bewaring gestelde vreemdelingen varieert sterk van jaar tot jaar. In 2005 tot en met 2007 was het grootste percentage vreemdelingen uit China afkomstig. In 2008 waren dat Marokkaanse vreemdelingen, in 2009 en in de eerste maanden van 2010 hebben Somalische vreemdelingen deze positie overgenomen.

De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft in 2009 een verkennend onderzoek gedaan naar kenmerken van de in 2008 aanwezige en ingestroomde vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. In 22% van de gevallen was er sprake van criminele antecedenten; deze vreemdelingen waren eerder op strafrechtelijke gronden gedetineerd geweest (incl. voorlopige hechtenis). De laatst gepleegde delicten waren relatief vaak vermogensmisdriven (33%), gevolgd door vernieling en verstoring van de openbare orde (14%), geweldsmisdrijven (11%) en overtredingen van de Opiumwet (10%). Het verkennend onderzoek liet verder zien dat 28% van degenen die in 2008

in vreemdelingenbewaring hebben verbleven, al eerder in vreemdelingenbewaring gedetineerd was geweest. In de meeste gevallen was dat eenmaal eerder gebeurd. In 6% van deze gevallen (n=154) was dat vier keer of vaker eerder gebeurd.

4

Rechtspositie van ingesloten vreemdelingen

Dit hoofdstuk gaat na in hoeverre de rechten van de ingesloten vreemdelingen zoals die in (inter)nationale regelgeving zijn vastgelegd, zijn gewaarborgd.

4.1 Algemene bevindingen

De rechtspositie van ingesloten vreemdelingen is het meest omvangrijke aspect waarop de Ist detentie- en uitzetcentra toetst. Het omvat negen verschillende criteria, die in onderstaande tabel zijn vermeld.

Deze tabel geeft weer in hoeverre beleid, uitvoering en borging in de drie geïnspecteerde centra voldoen aan de normen en verwachtingen die de Ist bij haar doorlichtingen hanteert. Dat levert een wisselend beeld op. In sommige opzichten voldeden de doorgelichte centra daar ten tijde van de inspectiebezoeken geheel of grotendeels aan, maar in andere opzichten is dat niet het geval. Daarbij valt vooral het ontoereikende activiteitenprogramma voor ingesloten vreemdelingen op.

Tabel 3. Aantal detentiecentra waar beleid, uitvoering en borging op de toetsingscriteria m. b. t. de rechtspositie van ingesloten vreemdelingen geheel of grotendeels op orde was.

criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Rechtmatige insluiting	0	3	3
Huisregels en introductie	1	3	3
Activiteitenprogramma	0	0	1
Accommodatie	3	3	3
Voeding en winkel	3	2	3
Maatschappelijk contact	2	2	2
Toegang tot zorg	3	2	3
Disciplinaire straffen en maatregelen	3	3	3
Klachtenafhandeling	3	1	3

In de volgende paragrafen worden algemene aandachtspunten besproken die tijdens de doorlichtingen zijn gebleken, aangevuld met kwesties die naar aanleiding van de consultaties met externe deskundigen en bij de bestudering van relevante documentatie naar voren zijn gekomen (zie paragraaf 1.4).

4.2 Rechtmatige insluiting

Vreemdelingen dienen op basis van een rechtmatige titel te worden ingesloten. Het is daarom zaak dat de inrichting alle documenten rondom insluiting en identiteit goed controleert en registreert. De uitvoeringspraktijk voldoet op dit punt, zij het dat de traagheid van de biometrische identiteitscontrole soms problemen oplevert.

Dat het beleid niet op orde is, komt doordat de werkwijze van de bevolkingsadministratie niet in actuele procesbeschrijvingen is vastgelegd. Daar is een landelijke werkgroep thans mee doende. De nieuwe procesbeschrijvingen zullen in de loop van 2010 beschikbaar komen.

4.3 Huisregels en introductie

Vreemdelingen worden bij binnenkomst op verschillende manieren geïnformeerd over de gang van zaken binnen de inrichting. Zo heeft een detentietoezichthouder op de verblijfsafdeling een intakegesprek.⁶ Doorgaans gebeurt dat op de dag van binnenkomst of uiterlijk de dag erna. Daarnaast beschikken de centra over huisregels. Soms krijgen de ingesloten vreemdelingen deze huisregels, of een verkorte versie daarvan uitgereikt. In de centra waar dat niet gebeurt, heeft de Ist aanbevolen om dat voortaan wel te gaan doen. Artikel 56 van de Pbw schrijft dat voor.

De huisregels van de geïnspecteerde centra voldeden weliswaar aan het wettelijk voorgeschreven Model huisregels, maar waren niet actueel en op onderdelen achterhaald. Inmiddels zijn er als onderdeel van de landelijke heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring nieuwe huisregels opgesteld, zowel voor vreemdelingen die op grond van art. 59 VW zijn ingesloten als voor vreemdelingen voor wie het Reglement regime grenslogies van toepassing is.

Een belangrijke ontwikkeling is het besluit om in alle centra voor vreemdelingenbewaring een inkomstafdeling te creëren. Dat besluit is in het kader van de heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring genomen. Door alle binnenkomende vreemdelingen op één afdeling te concentreren is het mogelijk om de verschillende intake- en screeningsprocessen beter op elkaar af te stemmen.

⁶ Detentietoezichthouders zijn belast met het toezicht op en de dagelijkse begeleiding van ingesloten vreemdelingen op de verblijfsafdelingen.

4.4 Activiteitenprogramma

Rule 25 van de European Prison Rules stelt dat er sprake dient te zijn van een gebalanceerd activiteitenaanbod voor alle ingesloten en dat zij voldoende tijd buiten hun cel of kamer moeten kunnen doorbrengen om adequaat sociaal contact te kunnen hebben. Het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) benadrukt in zijn in 2009 verschenen 19th General Report het belang van een zo groot mogelijke bewegingsvrijheid binnen inrichtingen voor vreemdelingenbewaring en een gevarieerd programma van regimesactiviteiten.

De praktijk in de geïnspecteerde centra voor vreemdelingenbewaring was ten tijde van de inspectiebezoeken anders. Weliswaar hebben de ingesloten vreemdelingen grote bewegingsvrijheid en kunnen zij elke week deelnemen aan de 18 uur activiteiten waar zij wettelijk recht op hebben, maar het grootste deel van de dag hangt men doelloos rond op de gang, in de gemeenschappelijke recreatieruimte of op de luchtplaats. De vreemdelingen zijn zeer ontevreden over het activiteitenaanbod; zij vervelen zich en missen activiteiten zoals arbeid en/of onderwijs. Ook inrichtingsfunctionarissen hebben de Ist gewezen op de ledigheid waarin de ingesloten hun tijd doorbrengen. Het gebrek aan een zinvolle dagbesteding leidt tot spanningen en volgens sommige psychomedische functionarissen ook tot gezondheidsklachten.

De voormalige staatssecretaris van Justitie heeft de kritiek op het beperkte dagprogramma onderschreven. In het kader van de landelijke heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring is dan ook besloten om in de centra voor vreemdelingenbewaring *'naast de wettelijk voorgeschreven activiteiten tenminste vier uur per week extra inhoudelijke activiteiten aan te bieden.....Om de continuïteit en flexibiliteit te waarborgen zal per locatie een multifunctioneel activiteitenteam worden ingezet'* (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353).

Arbeid

Het huidige activiteitenprogramma in detentiecentra steekt schraal af bij het activiteitenprogramma voor gedetineerden in penitentiaire inrichtingen. Weliswaar geldt ook voor hen het wettelijk voorgeschreven programma van minimaal 18 uur, maar als onderdeel van het uitvoeringsbeleid heeft de Directie Gevangeniswezen voor inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap een minimum van wekelijks 43 uur gestructureerde activiteiten voorgeschreven. Binnen penitentiaire inrichtingen kan aan die eis worden voldaan, omdat de ingesloten arbeid wordt geboden. In de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring is dat uitgesloten. Dat in Nederlandse centra voor vreemdelingenbewaring geen arbeid wordt geboden, staat op gespannen voet met Rule 26 van de European Prison

Rules. Dat artikel geeft aan dat de directeur van een justitiële inrichting er naar zou moeten streven om te voorzien in voldoende arbeidsmogelijkheden voor de ingesloten.

De minister van Justitie heeft in zijn brief van 29 juni jl. nog eens onderstreept dat in Nederland arbeid voor ingesloten vreemdelingen is uitgesloten. Hij stelt: *'In penitentiaire inrichtingen is arbeid of onderwijs gericht op het aanleren of onderhouden van arbeidsvaardigheden met het oog op resocialisatie.... Op resocialisatie gerichte elementen verhouden zich niet met de aard van de maatregel'* (i.c. vreemdelingenbewing). Bij deze redenering zijn kanttekeningen te plaatsen. Zo is het de vraag of het resocialisatiebeginsel dat in de Penitentiaire beginselenwet is vastgelegd, niet ook geldt voor vreemdelingen die niet in de Nederlandse samenleving terugkeren.⁷ Verder bereidt arbeid niet noodzakelijkerwijs voor op de terugkeer in de samenleving, maar is het vooral een activiteit waarmee de dagbesteding wordt gestructureerd en de ingesloten afdleiding wordt geboden.

De ISt vraagt zich af of met de thans door de minister van Justitie voorgomen uitbreiding van het activiteitenprogramma, dus exclusief arbeid, de ledigheid voldoende zal kunnen worden teruggedrongen. Daarom zal de ISt de ontwikkelingen met betrekking tot het activiteitenaanbod in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring door middel van nieuwe doorlichtingen en vervolgonderzoeken kritisch blijven volgen. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan zal zij in de toekomst terugkomen de wenselijkheid om al dan niet op beperkte schaal arbeid te introduceren in de centra voor vreemdelingenbewaring.

Koken, sport

Uit de interviews die de ISt met ingesloten vreemdelingen heeft gehouden, komt naar voren dat koken en sport belangrijke activiteiten zijn. In de centra die de ISt heeft doorgelicht, waren de mogelijkheden voor deze activiteiten echter niet altijd voldoende aanwezig. Dit heeft vooral te maken met bouwkundige beperkingen. In de nieuwe detentiecentra, (Schiphol West, Rotterdam) komen deze beperkingen te vervallen en zullen meer faciliteiten komen voor sport en koken.

⁷ Art. 2, lid 2 van de Pbw stelt dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbepende maatregel dienstbaar gemaakt moet worden aan de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. De RSJ is van oordeel dat deze resocialisatieopdracht ook geldt als terugkeer in de Nederlandse samenleving niet aan de orde is. Zij verwijst in dat verband onder mee naar een uitspraak van de Hoge Raad uit 1987 (zie: 36 Het samenplaatsen van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, 8 oktober 2008, RSJ).

Bibliotheek

De ISt vraagt aandacht voor de magere bibliotheekvoorzieningen in de geïnspecteerde centra. Er is geen of nauwelijks budget beschikbaar om boeken aan te schaffen. De collectie is afhankelijk van liefdadigheid en van inspanningen van inrichtingsfunctionarissen om boeken te verkrijgen die in andere bibliotheken overbodig zijn geworden. Verder heeft de ISt regelmatig geconstateerd dat er geen of onvoldoende (actuele) juridische lectuur aanwezig is. In dit opzicht constateert de ISt een groot verschil met de bibliotheekvoorzieningen in penitentiaire inrichtingen. Het is wenselijk om dit grote verschil te verkleinen of te overbruggen en de bibliotheken in de centra voor vreemdelingenbewaring te professionaliseren.

Vrijwilligersorganisaties

Positief is de ISt, tenslotte, over de initiatieven van kerkelijke en levensbeschouwelijke maatschappelijke organisaties om activiteiten binnen de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring te ontplooiën. Het gaat daarbij om wekelijks terugkerende groepsactiviteiten, maar ook om de organisatie van incidentele evenementen, zoals concerten en vieringen van bijzondere feestdagen. Deze organisaties zamelen ook boeken, kleding, muziekinstrumenten e.d. in voor de ingesloten vreemdelingen. De inrichtingen staan open voor deze vrijwillige initiatieven.

Aanbevelingen aan DJI

- Zet vaart achter de voorgenomen uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de activiteiten voor vreemdelingen in detentie- en uitzetcentra.
- Professionaliseer de bibliotheekvoorzieningen in de detentiecentra en stel in dat verband eisen aan de minimaal noodzakelijk aanwezige collectie.

4.5 Accommodatie

De individuele verblijfsruimten van de ingesloten vreemdelingen voldoen aan de bouwkundige eisen die in ministeriële regelgeving zijn vastgelegd. Ook de hygiëne voldoet.

De European Prison Rules, het CPT, de RSJ en Amnesty International wijzen het ten uitvoer leggen van de vreemdelingenbewaring in een penitentiaire omgeving ten principale af. Vreemdelingenbewaring zou alleen moeten plaatsvinden in speciaal daartoe ingerichte centra, die niet de uitstraling van een penitentiaire inrichting hebben en waar een liberaal regime wordt gevoerd. De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft in een brief aan Amnesty International (kenmerk 5558231/08/DVB; d.d. 25-09-08) als volgt

gereageerd:

‘Er moet echter wel rekening mee worden gehouden dat wanneer het noodzakelijk is de vrijheid van mensen te ontnemen, ook al gebeurt dit niet op strafrechtelijke gronden, het onvermijdelijk is dat de wijze waarop dit gebeurt overeenkomsten zal vertonen met de wijze waarop mensen op strafrechtelijke gronden worden gedetineerd. Zo valt niet te ontkomen aan noodzakelijke beveiligings- en beheersmaatregelen die onvermijdelijk zullen samengaan met uiterlijke en regimaire kenmerken behorend bij een detentielocatie’. In zijn brief over de heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring van 29 juni 2010 herbevestigt de minister van Justitie dit standpunt.

De huidige detentiecentra hebben nog duidelijk een ‘penitentiair karakter’. Het streven om de centra een vriendelijker uitstraling te geven, is onder meer zichtbaar in het nieuw gebouwde detentiecentrum in Rotterdam. Dit centrum beschikt over veel ruimere bouwkundige faciliteiten dan de bestaande centra. Dat neemt niet weg dat ook het nieuwe centrum de door de bewindslieden van Justitie onvermijdelijk geachte kenmerken heeft van een detentielocatie.

Meerpersoonscelgebruik

In beginsel worden alle vreemdelingen op een meerpersoonscel ingesloten. Het standaard op een meerpersoonscel insluiten staat op gespannen voet met Rule 18, 5 van de European Prison Rules: *‘Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation’.* Ook wijken de detentiecentra in dit opzicht af van de huidige penitentiaire inrichtingen, waar slechts een minderheid van de cellen voor meerpersoonsgebruik is bestemd. Dat betekent dat de meeste strafrechtelijk gedetineerden meer privacy hebben dan vreemdelingen ex artt. 59 en 6 Vw. Dat zou op gespannen voet kunnen staan met het uitgangspunt dat aan in bewaring gestelde vreemdelingen waar mogelijk minder verdergaande regimaire beperkingen worden opgelegd dan aan strafrechtelijk gedetineerden en dat hen op zijn minst dezelfde faciliteiten worden geboden (zie paragraaf 2.4). Daar staat echter tegenover dat het delen van een cel ook voordelen kan hebben. Zo hebben de ingeslotenen gedurende avond en de nacht onderling aanspraak en is in sommige gevallen de sociale veiligheid ermee gediend. De Ist wil nog geen definitieve uitspraak doen over het verschil in meerpersoonscelgebruik in strafrechtelijke detentie en in vreemdelingenbewaring. In de komende periode zal zij uitvoering geven aan een reeds gepland, breder themaonderzoek naar meerpersoonscelgebruik. In het kader van dat onderzoek zal zij onder meer onderzoeken of er een verschil is tussen de manier waarop vreemdelingen en strafrechtelijk gedetineerden het delen van een cel ervaren.

De minister van Justitie heeft overigens aangekondigd dat voor vreemdelingen die om redenen buiten hun schuld moeilijk te plaatsen zijn op een

afdeling met tweepersoonscellen, in alle centra zogenaamde luwte- afdelingen met eenpersoonskamers worden ingericht.⁸

Scheiding vrouwen en mannen

Artikel 11 van de Penitentiaire beginselenwet schrijft voor dat mannelijke en vrouwelijke gedetineerden gescheiden worden ondergebracht. Omdat de Pbw van toepassing is op vreemdelingen die op grond van art. 59 Vw in bewaring zijn gesteld, geldt ook in dat geval de scheiding van vrouwen en mannen.⁹ In de detentiecentra is die scheiding ook geëffectueerd. Er zijn daar afzonderlijke afdelingen voor mannelijke en vrouwelijke vreemdelingen.

In het uitzetcentrum Oude Meer worden vrouwelijke vreemdelingen echter op afdelingen geplaatst waar eveneens mannen verblijven. Voorheen gebeurde dat verspreid over verschillende afdelingen. Sinds kort worden de vrouwen ex art. 59 Vw in het DC Oude Meer weliswaar op één afdeling geconcentreerd, maar daar verblijven ook mannelijke vreemdelingen. Het aantal vrouwen is volgens de inrichting namelijk te beperkt om een hele afdeling te bezetten. Vrouwen die bezwaar hebben tegen samenplaatsing, blijven in het uitzetcentrum en worden niet overgeplaatst naar een vrouwenafdeling elders.

Deze praktijk is strijdig met de Penitentiaire beginselenwet en brengt bovendien risico's met zich mee. Er zijn vrouwen die bijvoorbeeld om godsdienstige redenen niet samengeplaatst willen worden met mannen, of voor wie dat gelet op traumatische ervaringen in het verleden onwenselijk is.

Ook een delegatie van het Europese Parlement heeft naar aanleiding van een bezoek in 2007 aan Nederland aanbevolen om mannen en vrouwen gescheiden onder te brengen. Tijdens een bezoek aan het detentie- en uitzetcentrum Oude Meer hadden enkele vrouwen aan de delegatie aangegeven zich soms door de aanwezigheid van mannelijke gedetineerden geïntimideerd te voelen.¹⁰ In haar reactie op de aanbeveling van de delegatie van het Europese Parlement schreef de toenmalige staatssecretaris van Justitie over de situatie in het DC Oude Meer: 'In het detentiecentrum Schiphol hebben mannen, vrouwen en echtparen gescheiden verblijfsruimten. Wel kunnen zij gezamenlijk gebruik maken van gemeenschappelijke

⁸ TK 2009-2010, 19637, nr. 1353

⁹ Art. 11 Pbw maakt het mogelijk dat de minister inrichtingen of afdelingen voor bijzondere opvang aanwijst waar mannen en vrouwen samen kunnen worden gehuisvest. Art. 14 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden somt deze inrichtingen en afdelingen voor bijzondere opvang op. Detentie- en uitzetcentra zijn daarbij niet vermeld.

¹⁰ 39 Report from the Committee on civil liberties, justice and home affairs on the delegation to the Netherlands rapporteur Busuttil. European Parliament 2004-2009.

ruimten in de inrichting'.¹¹ Deze reactie gaat echter voorbij aan het feit dat de Penitentiaire beginselenwet spreekt van gescheiden afdelingen en/of inrichtingen voor vrouwen en niet over uitsluitend gescheiden cellen of kamers op overigens gemeenschappelijke afdelingen.

Iets anders is het als het gezinnen betreft die gezamenlijk in een centrum voor vreemdelingenbewing worden ondergebracht. Daar kan het gezamenlijk onderbrengen immers helpen gezins- en partnerrelaties in stand te houden.

Aanbeveling aan DJI

Zorg ervoor dat ook in uitzetcentra vrouwelijke vreemdelingen niet op een afdeling worden samengeplaatst met mannelijke vreemdelingen waarmee zij geen partner- of gezinsrelatie hebben.

4.6 Maatschappelijk contact

(Inter)nationale regelgeving bepaalt dat ingesloten en corresponderen met verwanten, andere personen en vertegenwoordigers van externe instanties.

In de Pbw is verder vastgelegd dat vreemdelingen ten minste één uur per week bezoek mogen ontvangen. Medio 2009 is dit landelijk uitgebreid naar twee uur per week.¹² In twee geïnspecteerde detentiecentra moesten ingesloten vreemdelingen tijdens het bezoek duidelijk herkenbare hesjes dragen. Sommige geïnterviewde vreemdelingen ervoeren dit als stigmatiserend. De IST heeft aanbevolen het gebruik van hesjes af te schaffen, omdat de combinatie van persoonlijke pasjes en biometrische controle voldoende waarborg zou moeten zijn om persoonsverwisseling tijdens het bezoek te voorkomen.

Een punt waarvoor de IST in haar doorlichtingsrapporten aandacht heeft gevraagd, is de informatievoorziening aan bezoekers van ingesloten vreemdelingen. De IST vindt het wenselijk dat de inrichtingen bezoekers actief informeren over de bezoekregeling en -voorwaarden, bijvoorbeeld door middel van een (meertalige) folder of een speciale website. Deze aanbeveling is van toepassing op alle detentie- en uitzetcentra.

Na afloop van de doorlichtingen voor vreemdelingenbewing heeft de IST van geraadpleegde deskundigen signalen gekregen over het verschillende

¹¹ TK, 2008-2009, 29344, nr. 71

¹² In het DC Zeist was deze uitbreiding ten tijde van het inspectiebezoek begin 2010 nog niet gerealiseerd. De directie heeft gemeld dit inmiddels te hebben hersteld.

beleid van detentiecentra om incidenteel humanitair verlof te verlenen. Tijdens de doorlichtingen zelf waren deze verschillen niet aan het licht gekomen. De ISt heeft naar aanleiding van die signalen aanvullend onderzoek gedaan.

Artikel 4 van de ministeriële Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting sluit vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard of van wie vaststaat dat zij na de detentie zullen worden uitgezet, uit van verlof. Dat neemt niet weg dat een aantal inrichtingen wel incidenteel verlof verleent, als er sprake is van bijzondere humanitaire omstandigheden zoals overlijden van een familielid in Nederland. Dat verlof is dan altijd begeleid en er kunnen aanvullende veiligheidsmaatregelen worden getroffen. De ene inrichting gaat soepeler met dit humanitaire verlof om dan de andere. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is dat onwenselijk. De ISt pleit er dan ook voor om landelijke afspraken te maken over de bijzondere gevallen waarin aan vreemdelingen ex art. 59 om humanitaire redenen incidenteel begeleid verlof kan worden verleend.¹³ Ook de geïnterviewde directieleden van detentiecentra gaven aan op dit punt behoefte te hebben aan duidelijkheid. Bedacht moet worden dat het hierbij om uitzonderlijke humanitaire gevallen gaat en niet om reguliere vormen van verlof. Daarvan zijn in bewaring gestelde vreemdelingen uitgesloten.¹⁴

Aanbevelingen aan DJI

- Bevorder dat alle centra voor vreemdelingenbewaring informatie beschikbaar maken voor bezoekers (bezoektijden, routebeschrijving, huisregels).
- Maak landelijke afspraken over de uitzonderlijke gevallen waarin vreemdelingen om humanitaire redenen incidenteel begeleid en beveiligd verlof kan worden verleend.

¹³ De ISt wijst in dit verband op het verschil tussen de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting voor volwassen vreemdelingen en het Reglement Justitiële Jeugdinrichtingen. Art. 34, lid 4 van dit Reglement sluit jeugdige vreemdelingen niet uit van incidenteel verlof: 41 Indien het verzoek (i.c. voor incidenteel verlof) een jeugdige betreft die na de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel Nederland zal dienen te verlaten, of uitgezet of uitgeleverd zal worden, vraagt de directeur de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie om advies. In de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting ontbreekt zo n clausule.

¹⁴ De RSJ heeft in haar advies 'Tijdelijk verlaten van de inrichting', (12 februari 2010) een vergelijkbare aanbeveling gedaan met betrekking tot het incidentele verlof voor ongewenst verklaarde voorlopig gehechte vreemdelingen. Ook dat zou volgens de RSJ in individuele gevallen onder begeleiding of bewaking moeten kunnen worden toegestaan.

4.7 Medische zorg

In 2009 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) naar aanleiding van inspectiebezoeken aan alle detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen het rapport *'Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd'* uitgebracht. De ISt heeft geconstateerd dat in het verlengde hiervan op de verschillende locaties verbeteracties in gang zijn gezet. Verder heeft de Inspectie begrepen dat in het najaar 2010 audits zullen worden gestart om vast te stellen of de medische zorg in de detentie- en uitzetcentra inmiddels aan de gestelde eisen voldoet. De IGZ is bij deze audits betrokken. Twee punten met betrekking tot de medische zorg verdienen bijzondere aandacht. Er is een protocol om een minimaal pakket aan nazorgvoorzieningen te treffen, indien een ingesloten vreemdeling niet kan worden uitgezet en na beëindiging van de vreemdelingenbewaring op vrije voeten komt. Zo wordt in voorkomende gevallen voor twee weken medicatie meegegeven, en worden een medicijn- en een medisch paspoort verstrekt. Er zijn echter gevallen waarin dat niet volstaat en aanvullende medische zorg noodzakelijk is. Vooral in die gevallen waarin opname in een (psychiatrisch) ziekenhuis geïndiceerd is, levert dat de nodige plaatsingsproblemen op. Niet alleen landelijke en lokale medische functionarissen hebben de ISt op dit probleem gewezen, ook de IGZ heeft in haar eerdergenoemde rapport aandacht gevraagd voor de psychomedische nazorg. De ISt volstaat met het signaleren van dit probleem. Het is aan de IGZ om te oordelen over de wenselijke medische zorg.

Een tweede aandachtspunt is het gebrek aan aparte spreekruimtes voor verpleegkundigen in enkele detentiecentra. Daardoor moeten zij ingesloten vreemdelingen noodgedwongen op hun meerpersoonscel spreken. Vanwege het vertrouwelijke karakter van dergelijke gesprekken, is dat onwenselijk. De ISt heeft de betreffende centra dan ook aanbevolen om praktische oplossingen te zoeken voor dit probleem.

4.8 Afzondering

Hoewel het disciplinaire beleid in de geïnspecteerde centra op orde is, heeft de ISt in de afzonderlijke doorlichtingsrapporten wel gesignaleerd dat vreemdelingen veelvuldig worden afgezonderd. Dat geldt vooral voor het aantal afzonderingen wegens verbaal of fysiek geweld. Dat heeft bij de ISt de vraag opgeroepen of de executieve medewerkers wel voldoende vaardig zijn in het deëscaleren van conflicten opdat agressie wordt voorkomen of beperkt, en daarmee uiteindelijk de noodzaak tot afzondering vervalt. Paragraaf 6.2 gaat daar nader op in.

De ISt vindt het daarnaast van belang dat landelijk wordt gestuurd op een

reductie van het aantal plaatsingen in afzondering.

Aanbeveling aan DJI

Monitor het relatieve aantal plaatsingen in afzondering in de centra voor vreemdelingenbewaring en stuur op een reductie daarvan.

4.9 Klachtafhandeling

De Penitentiaire beginselenwet biedt vreemdelingen ex art. 59 Vw de mogelijkheid om in beklag te gaan tegen beslissingen van de directeur van de inrichting. Dit beklag moet dan worden ingediend bij de beklagcommissie van de aan de inrichting verbonden commissie van toezicht (cvt).

Behoudens uitzonderingsgevallen moet deze commissie vervolgens binnen vier weken uitspraak doen.

In de praktijk is de doorlooptijd aanzienlijk langer dan de wettelijk gestelde termijn van vier weken. Hoewel de commissies van toezicht actief bemiddelen om op die manier een formele behandeling van een klacht overbodig te maken, is de lange duur van de klachtprocedure onwenselijk. Dat geldt eens te meer daar de duur van de vreemdelingenbewaring vaak relatief kort is. In de doorlichtingsrapporten heeft de Ist dan ook de aanbeveling opgenomen om de doorlooptijden van de klachtprocedure te monitoren en te bezien waar die verkort kan worden.

4.10 Conclusie

De vraag of de rechten ten van de ingesloten vreemdelingen voldoende zijn gewaarborgd, kan niet eenduidig positief worden beantwoord. In veel opzichten is dat inderdaad het geval of zal dit in het verlengde van de landelijke heroriëntatie van de vreemdelingenbewaring in de toekomst naar verwachting het geval zijn. Er zijn echter ook zorgpunten. Weliswaar hebben ingesloten vreemdelingen een relatief grote mate van bewegingsvrijheid, maar het activiteitenprogramma steekt schraal af bij dat in het gevangeniswezen. Een tweede verschil is dat vreemdelingen in beginsel standaard op een meerpersoonscel worden geplaatst, terwijl dat in het gevangeniswezen slechts in een minderheid van de gevallen gebeurt. Drie andere kwesties waar de Ist extra aandacht voor vraagt, zijn (1) het ontbreken van landelijke regels voor het bij wijze van uitzondering verlenen van incidenteel begeleid en beveiligd humanitair verlof aan vreemdelingen, (2) het samen op een afdeling plaatsen van mannelijke en vrouwelijke vreemdelingen in het uitzetcentrum Oude Meer, en (3) de veelvuldige plaatsingen in afzondering in de centra voor vreemdelingenbewaring.

5

Omgang met ingesloten vreemdeelingen

Onder deze noemer heeft de ISt in de drie onderzochte detentiecentra vastgesteld hoe het staat met (1) de screening van binnenkomende vreemdelingen op mogelijke veiligheids- en beheersrisico's en op persoonlijke en zorgbehoeften; (2) de bejegening van ingesloten vreemdelingen door inrichtingsfunctionarissen; en (3) de manier waarop over ingesloten vreemdelingen wordt gerapporteerd en informatie-uitwisseling plaatsvindt. Het hoofdstuk begint met de algemene bevindingen van de drie inspecties en besteedt vervolgens aparte aandacht aan de bejegening van ingesloten vreemdelingen en aan screening en informatie-uitwisseling.

5.1 Algemene bevindingen

Tabel 4 geeft weer in hoeverre beleid, uitvoering en borging in de drie geïnspecteerde centra voldeden aan de normen en verwachtingen die de ISt bij haar doorlichtingen hanteert.

Tabel 4. Aantal detentiecentra waar beleid, uitvoering en borging op de toetsingscriteria m.b.t. omgang met ingesloten vreemdelingen geheel of grotendeels op orde was

Criterion	Beleid	Uitvoering	Borging
Screening	2	3	3
Bejegening	1	3	2
Rapportage en documentatie	1	2	2

De tabel laat zien dat er weliswaar een adequate uitvoeringspraktijk is, maar dat deze vaak onvoldoende beleidsmatig is onderbouwd. Dat geldt zowel voor de dagelijkse bejegening als voor de rapportage over ingesloten en - tot op zekere hoogte - voor de screening van binnenkomende vreemdelingen.

5.2 Bejegening

De Inspectie heeft waardering voor de manier waarop het executieve personeel de ingesloten vreemdelingen bejegt. Dat geldt voor alle drie doorgelichte centra. De vreemdelingen waarmee de ISt heeft gesproken, zijn positief over die bejegening. Om vast te stellen of er wellicht sprake zou zijn van stelselmatige onheuse bejegening of discriminatie, heeft de ISt behalve groeps gesprekken met ingesloten ook individuele gesprekken

gevoerd. Uit die gesprekken bleek van onheuse bejegening en/of stelselmatige discriminatie geen sprake te zijn. Dat neemt niet weg dat zich af en toe incidenten voordoen. De Inspectie heeft vastgesteld dat afdelingshoofden en directieleden daar alert op zijn en slagvaardig optreden als er bij inrichtingspersoneel sprake is van mogelijk grensoverschrijdend gedrag.

Ongeveer de helft van de detentietoezichthouders in de detentie- en uitzetcentra is in dienst van de Dienst Personele Ondersteuning (DPO) van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De andere helft is afkomstig van de commerciële beveiligingsorganisatie Group 4 Securicor (G4S). De ISt heeft in haar interviews nadrukkelijk geïnformeerd naar mogelijke bejegeningverschillen tussen beide categorieën toezichthouders. Daarvan bleek in de praktijk geen sprake te zijn.

Het is belangrijk dat een detentiecentrum een visie heeft geformuleerd op de wenselijke bejegening van ingesloten vreemdelingen. Zo'n visie zou ook specifieke handelingsrichtlijnen moeten omvatten voor de dagelijkse omgang met vreemdelingen. Door actief te sturen op de toepassing daarvan, kan worden voorkomen dat er ongewenste verschillen in bejegening ontstaan tussen individuele medewerkers en tussen verblijfsafdelingen die verder gaan dan normaal menselijke variaties in gedrag en optreden. Onwenselijke bejegeningverschillen betreffen onder meer de toepassing en interpretatie van inrichtingsregels, de mate waarop toezichthouders zich psychologische afstand bewaren ten opzichte van de vreemdelingen, het geven van feedback als ingeslotenen vragen hebben of problemen aankaarten, de toepassing van algemene beleefdheidsnormen, etc. Door de verschillen in optreden van de toezichthouders weten de ingesloten vreemdelingen niet altijd waar zij aan toe zijn. In de afzonderlijke doorlichtingsrapporten heeft de Inspectie naar aanleiding van het ontbreken van een expliciete bejegeningvisie een aanbeveling opgenomen. Deze aanbeveling is echter ook relevant voor de andere detentie- en uitzetcentra en heeft daarmee een landelijke betekenis.

Aanbeveling aan DJI

Draag er zorg voor dat alle centra voor vreemdelingenbewaring een visie formuleren op de bejegening van ingesloten vreemdelingen en operationaliseer die visie in specifieke handelingsrichtlijnen.

5.3 Screening en informatie-uitwisseling

Om gerichte aandacht te organiseren voor de problematiek van de ingesloten vreemdelingen is het van belang om bijzonderheden over hen te registreren en uit te wisselen tussen de verschillende disciplines binnen de inrichting. Screening van binnenkomende vreemdelingen en de uitwisseling van informatie over bijzonderheden in de loop van het verblijf zijn dan ook twee onderwerpen die de Inspectie in haar doorlichtingen betreft.

Verschillende organisatieonderdelen binnen een detentiecentrum verrichten intakes op voor hen relevante aspecten. In geen van de drie centra zijn deze intakes echter in inrichtingsbrede onderlinge samenhang beschreven. In zo'n integrale beschrijving van het screeningsproces bij binnenkomst zou niet alleen moeten worden vastgelegd wie welke intake verricht, maar ook hoe de resultaten daarvan worden gedocumenteerd en met andere inrichtingsdisciplines worden gecommuniceerd.

In de brief over de heroriëntatie van de vreemdelingenbewaring van 29 juni 2010 heeft de minister van Justitie aangekondigd dat binnen alle centra voor vreemdelingenbewaring afzonderlijke inkomstafdelingen zullen worden gerealiseerd. Het ligt voor de hand om de bedoelde integrale beschrijving van het intakeproces te koppelen aan de inrichting van deze inkomstafdelingen.

In het DC Zaandam en voor wat betreft de vreemdelingen ex art. 6 in het detentiecentrum Oude Meer is een multidisciplinair vreemdelingenberaad ingericht. Daar worden alle binnengekomen vreemdelingen besproken en worden ook naderhand bijzonderheden over individuele vreemdelingen uitgewisseld. Dat gebeurt onder meer aan de hand van rapportages door toezichthouders van de verblijfsafdelingen en door zorgfunctionarissen. De ISt vindt dit een good practice omdat het voorziet in een stelselmatige informatie-uitwisseling tussen alle inrichtingsfunctionarissen die met de betrokken vreemdeling van doen hebben en het voorkomt dat verschillende disciplines langs elkaar heen werken. Deze good practice verdient ook in andere inrichtingen overweging.

Aanbevelingen aan DJI

- Draag er zorg voor dat alle centra voor vreemdelingenbewaring in het verlengde van de inrichting van een inkomstafdeling het screeningsproces van binnenkomende vreemdelingen in onderlinge samenhang beschrijven.
- Het in het DC Noord Holland ontwikkelde multidisciplinaire vreemdelingenberaad en het daaraan gekoppelde rapportagesysteem over ingesloten vreemdelingen, verdient ook in andere centra overweging.

5.4 Conclusie

Het personeel in alle drie doorgelichte detentiecentra bejegt de ingesloten vreemdelingen respectvol. Van stelselmatige discriminatie is geen sprake. Wel is het wenselijk om de visie op de bejegening te expliciteren en uit te werken in concrete handelingsrichtlijnen. Daarmee kunnen ongewenste verschillen in bejegening worden tegengegaan.

Het proces van screening bij binnenkomst van vreemdelingen is nog onvoldoende in onderlinge samenhang uitgewerkt. In dat verband wijst de ISt bij wijze van good practice op het multidisciplinaire vreemdelingenbe raad dat het DC Noord-Holland heeft ingesteld.

6

Interne veiligheid

Bij de doorlichtingen van de drie centra voor vreemdelingenbewaring heeft de IST aan de hand van drie criteria vastgesteld hoe het daar is gesteld met de interne veiligheid. Die criteria zijn: (1) de preventie en beheersing van calamiteiten, (2) de preventie en beheersing van geweld, bedreiging en intimidatie van en tussen ingesloten vreemdelingen, en (3) de ontmoediging van drugsgebruik binnen de inrichting.

Na de algemene bevindingen van de drie doorlichtingen te hebben gepresenteerd, wordt afzonderlijk ingegaan op achtereenvolgens de preventie en beheersing van agressie, en het drugsontmoedigingsbeleid binnen de centra voor vreemdelingenbewaring.

6.1 Algemene bevindingen

Onderstaande tabel geeft weer in hoeverre beleid, uitvoering en borging in de drie geïnspecteerde centra voldoen aan de normen en verwachtingen die de IST bij haar doorlichtingen hanteert.

Tabel 5. Aantal detentiecentra waar beleid, uitvoering en borging op de toetsingscriteria m.b.t. interne veiligheid geheel of grotendeels op orde was.

Criterion	Beleid	Uitvoering	Borging
Preventie en beheersing calamiteiten	3	3	3
Agressiebeheersing	3	3	3
Drugsontmoediging	0	2	2

Met uitzondering van het drugsontmoedigingsbeleid laat de tabel zien dat de interne veiligheid in de onderzochte inrichtingen geheel of grotendeels op orde was. Dat neemt niet weg dat er in de afzonderlijke doorlichtingsrapporten verbeterpunten zijn gesignaleerd. De belangrijkste daarvan hebben betrekking op de preventie en beheersing van agressie en de ontmoediging van de invoer en het gebruik van drugs binnen de inrichting.

6.2 Preventie en beheersing van agressie

De meeste medewerkers en ingesloten vreemdelingen in de drie detentiecentra voelen zich veilig binnen de inrichting. Dat neemt niet weg dat er tussen de ingesloten vreemdelingen spanningen en ruzies voorkomen die gemakkelijk kunnen escaleren. Hetzelfde geldt voor meningsverschillen tussen vreemdelingen en inrichtingspersoneel. De IST heeft in dit verband in alle drie onderzochte inrichtingen vastgesteld dat het nodig is om vooral

de detentietoezichthouders aanvullend te trainen in het deëscaleren van conflicten. Te vaak wordt nog de confrontatie met ingesloten vreemdelingen aangegaan. Door conflicten te deëscaleren kan agressie worden voorkomen of beperkt, en vervalt wellicht uiteindelijk ook de noodzaak om betrokken vreemdelingen af te zonderen. Dit is mede van belang, omdat eerder in dit rapport is gesignaleerd dat er in de onderzochte detentiecentra relatief vaak tot afzondering wordt overgegaan.

Inmiddels heeft de minister van Justitie in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat als onderdeel van de algemene heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring (zie hoofdstuk 2) een opleidingsplan voor detentietoezichthouders wordt ontwikkeld “waarin aandacht wordt besteed aan..... de-escalerend optreden” (TK 2009-2010, 19637, nr. 1353).

Dat neemt niet weg dat zich situaties zullen blijven voordoen waarin inrichtingspersoneel gepast geweld dient te gebruiken. Het gebruik van geweld(smiddelen) is geprotocolleerd. Verder beschikken alle detentiecentra over een speciaal getraind intern bijstandsteam (IBT) dat zonodig kan worden ingezet als het gebruik van geweld(smiddelen) nodig is. Afgezien van het IBT is het de bedoeling dat alle medewerkers die contact hebben met ingesloten vreemdelingen regelmatig deelnemen aan personeelssport en fysieke weerbaarheidstrainingen. De deelname hieraan laat nogal eens te wensen over. De fysieke fitheid en weerbaarheid van het executieve personeel zijn dan ook een punt van zorg. In de afzonderlijke inspectierapporten zijn aanbevelingen aan de detentiecentra opgenomen om deze te verbeteren.

6.3 Drugsontmoediging

Vanwege het potentiële risico dat handel en gebruik van drugs de orde en veiligheid binnen de inrichting in gevaar brengen, verwacht de ISt dat de inrichting beleid heeft om handel en gebruik van drugs te bestrijden. Verder mag worden verwacht dat de inrichtingsdirectie een realistisch beeld heeft van de aanwezigheid van drugs.

Geen van de drie doorgelichte detentiecentra had specifiek drugsbestrijdingsbeleid geformuleerd. Ook landelijk zijn hiervoor geen richtlijnen. Er zijn weliswaar richtlijnen voor dagelijkse en bijzondere celinspecties, voor het fouilleren van vreemdelingen en voor het toezicht tijdens het bezoek, maar deze richtlijnen hebben een ruimere betekenis dan het voorkomen van de invoer en de aanwezigheid van drugs. Er zijn geen landelijke instructies voor het afnemen van urinecontroles in centra voor vreemdelingenbewaring, zoals dat bij het gevangeniswezen wel het geval is. De

redenen die de Directie Bijzondere Voorzieningen van DJI daarvoor geeft zijn dat er veel minder drugs in deze centra aanwezig zouden zijn dan in penitentiaire inrichtingen, en dat de controles een forse inbreuk betekenen op de privacy van de administratiefrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.¹⁵

In twee van de drie geïnspecteerde centra werden bij celcontroles en bij controles tijdens en na het bezoek nauwelijks drugs gevonden. In het DC Zaandam waren echter bij gerichte spitacties in de periode die aan de inspectie voorafging, wel de nodige drugs aangetroffen in de verblijfsruimtes van de ingesloten vreemdelingen. De vraag is of het gelet op deze bevindingen wenselijk is om door middel van urinecontroles in alle centra voor vreemdelingenbewaring stelselmatig vast te stellen in hoeverre er drugs worden gebruikt. De Ist meent dat daartoe geen aanleiding is, temeer daar het afnemen van urinecontroles naar verwachting extra spanningen zal opleveren onder de ingesloten vreemdelingen en afbreuk doet aan het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring. Wel meent de Ist dat het mogelijk moet zijn om bij vermoeden van druggebruik, een urinecontrole af te nemen. Daartoe zullen de inrichtingen nader beleid moeten formuleren, inclusief een protocol voor het afnemen van urinecontroles. Blijkens de beleidsreacties op de eerder gepubliceerde doorlichtingsrapporten heeft de minister van Justitie dit standpunt overgenomen. De Inspectie zal in een volgende doorlichtingsronde van de detentiecentra vaststellen of dit beleid in de praktijk gevolg heeft gekregen.

6.4 Conclusie

Met uitzondering van het drugsontmoedigingsbeleid is de interne veiligheid in de onderzochte inrichtingen geheel of grotendeels op orde. Wel zijn er enkele belangrijke verbeterpunten.

Hoewel de meeste ingesloten vreemdelingen en personeelsleden zich binnen de inrichtingen veilig voelen, is het nodig om vooral de detentietoezichthouders aanvullend te trainen in het deëscaleren van conflicten. Om agressieve incidenten te kunnen beheersen dient het executieve personeel voldoende fit en fysiek weerbaar te zijn. Ook dat is een punt van zorg. Mede omdat er binnen de centra voor vreemdelingenbewaring minder drugs aanwezig zijn dan in bijvoorbeeld penitentiaire inrichtingen, ziet de Ist geen aanleiding om door middel van urinecontroles in alle centra voor vreemdelingenbewaring stelselmatig urinecontroles te gaan afnemen. Wel meent de Ist dat het mogelijk moet zijn om dat op indicatie te doen.

¹⁵ Daar komt bij dat het Reglement regime grenslogies het afnemen van urinecontroles bij vreemdelingen ex art. 6 Vw niet toestaat.

7

Voorkomen onttrekking

Hoofddoel van de vreemdelingenbewaring is het beschikbaar houden van vreemdelingen voor het verwijderingsproces uit Nederland. Onttrekkingen moeten daarom worden voorkomen. Hieronder komen eerst de algemene bevindingen van de drie doorlichtingen in dit opzicht aan de orde. De daarop volgende paragraaf gaat afzonderlijk in op de beveiligingsmaatregelen bij het vervoer van vreemdelingen.

7.1 Algemene bevindingen

Vanwege een toenemend aantal ontvluchtingen heeft de sectordirecteur gevangeniswezen in 2006 expliciet vastgesteld welke maatregelen penitentiaire inrichtingen moeten treffen om ontvluchtingen te voorkomen.¹⁶ De Directie Bijzondere Voorzieningen van DJI heeft zich aangesloten bij deze veiligheidsvoorschriften.

Aan de hand van deze landelijke voorschriften heeft de Ist vastgesteld in hoeverre beleid, uitvoering en borging in de drie geïnspecteerde centra op orde zijn. Onderstaande tabel laat het resultaat van die toetsing zien.

Tabel 6. Aantal detentiecentra waar beleid, uitvoering en borging op het aspect voorkomen onttrekking geheel of grotendeels op orde was.

Criterion	Beleid	Uitvoering	Borging
Voorkomen onttrekking	2	2	2

In twee van de drie inrichtingen werden voldoende inspanningen geleverd om te voorkomen dat vreemdelingen zich aan de bewaring kunnen onttrekken. In het DC Oude Meer was dat echter slechts in beperkte mate het geval. Vooral het verbeteren van het veiligheidsbewustzijn onder het personeel is daar een punt van aandacht.

Het feitelijk aantal ontvluchtingen is na een piek in 2005 (14 ontvluchtingen uit vreemdelingenbewaring) sterk gedaald. In 2009 zijn drie personen uit vreemdelingenbewaring ontsnapt.

Belangrijk is om vast te stellen dat de DJI in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring inmiddels 'externe security audits' (ESA's) is gaan houden.¹⁷

¹⁶ Rapportage 55 taskforce penitentiaire scherpte, directie gevangeniswezen DJI, mei 2006, herzien in 2008. De DBV heeft zich bij de uitgangspunten aangesloten, met uitzondering van het drugsbestrijdingsbeleid (er worden geen urinecontroles afgenomen) en van het gijzelingsbeleid.

¹⁷ Een externe security audit is een systematische doorlichting van de stand van de beveiligingsvoorzieningen van een inrichting aan de hand van een specifieke methode (Haagse methodiek).

Deze zijn bedoeld om te toetsen in hoeverre inrichtingen voldoen aan de landelijk geldende veiligheidsvoorschriften. Deze audits vonden binnen het gevangeniswezen al langer plaats.

7.2 Vervoer van ingesloten vreemdelingen

Veiligheidsvoorzieningen kunnen ook doorschieten. Een voorbeeld daarvan is het strikte veiligheidsbeleid bij ziekenhuisbezoek van vreemdelingen. De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van DJI hanteert een standaardprotocol voor dergelijk transport, of het nu om strafrechtelijk of om bestuursrechtelijk ingesloten gaat. Een schrijnend voorbeeld was het bezoek van een blinde vrouwelijke vreemdeling aan het ziekenhuis inclusief broekstok en koppelboeien.

In de interviews die de ISt met ingesloten vreemdelingen heeft gehouden, gaven sommigen aan vanwege het strikte veiligheidsbeleid af te zien van ziekenhuisbezoek. Deskundigen op het terrein van de vreemdelingenbewaring waarmee de ISt naderhand heeft gesproken, bevestigen dit beeld. Het bij ziekenhuistransport van ingesloten vreemdelingen standaard hanteren van dezelfde veiligheidsvoorschriften als bij strafrechtelijk gedetineerden is naar de mening van de ISt niet proportioneel. Art. 5.4 van het Vreemdelingenbesluit stelt dat de ingesloten vreemdeling *'niet verder wordt beperkt in de uitoefening van grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van deze maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid'*. Dat impliceert maatwerk. Als daar aanleiding toe is, moet de directeur van het detentiecentrum kunnen afwijken van het standaardprotocol. In het doorlichtingsrapport over het DC Zeist heeft de Inspectie daartoe een gerichte aanbeveling opgenomen. Deze aanbeveling heeft echter een landelijke strekking.

Een ander voorbeeld van naar de mening van de ISt doorgeschoten veiligheidsbeleid, betreft het standaard visiteren van vreemdelingen als zij na transport in de inrichting terugkeren. Alle centra voor vreemdelingenbewaring visiteren vreemdelingen als die voor het eerst de inrichting inkomen. Vanuit veiligheidsoverwegingen is dat begrijpelijk. Als vreemdelingen tussentijds op transport gaan voor bezoek aan de rechtbank of aan een ziekenhuis, dan varieert het visitatiebeleid. Het ene centrum visiteert bij terugkeer dan standaard alle vreemdelingen; andere centra fouilleren dan alleen en visiteren niet. Gelet op het ingrijpende karakter van visitaties meent de ISt dat na terugkeer bij tussentijds transport waarbij de betreffende vreemdeling onder toezicht heeft gestaan, alleen op indicatie zou moeten worden gevisiteerd.¹⁸ De ISt verwijst ook in dit verband naar de

¹⁸ De ISt heeft het verschil in visitatiebeleid na afloop van de doorlichtingsronde vastgesteld,

intentie van art. 5.4. van het Vreemdelingenbesluit.

Aanbevelingen aan DJI

- Nuanceer het veiligheidsprotocol bij ziekenhuistransport van ingesloten vreemdelingen en bied de locatiedirecteur de mogelijkheid om in voorkomende gevallen na afweging van de veiligheidsrisico's van dit protocol af te wijken.
- Omschrijf in een landelijke richtlijn de situaties waarin gevisiteerd kan worden en leg vast dat vreemdelingen na tussentijds transport standaard uitsluitend worden gefouilleerd en niet gevisiteerd.

7.3 Conclusie

Hoewel in één van de geïnspecteerde detentiecentra het veiligheidsbewustzijn voor verbetering vatbaar is, zijn er nauwelijks nog vreemdelingen die zich aan de bewaring weten te onttrekken.

De standaardveiligheidsmaatregelen bij het transport van vreemdelingen schieten naar de mening van de ISt te ver door en verdienen nuancering en maatwerk.

nadat zij daarover signalen had ontvangen. Tijdens de doorlichtingsbezoeken hebben enkele geïnterviewde vreemdelingen aangegeven dergelijk onderzoek aan en in het lichaam vernederend te vinden.

8

Voorbereiding terugkeer

Het doel van de vreemdelingenbewaring is het beschikbaar houden van de vreemdelingen ten behoeve van het uitzettingsproces. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag hoe de detentiecentra het uitzettingsproces faciliteren.

8.1 Algemene bevindingen

Enkele verbeterpunten daargelaten, is de Ist positief over de manier waarop de geïnspecteerde centra voor vreemdelingenbewaring de organisaties die zijn belast met de terugkeer van vreemdelingen, faciliteren. Tabel 7 laat zien dat beleid, uitvoering en borging met betrekking tot dit aspect geheel of grotendeels voldoen.

Tabel 7. Aantal detentiecentra waar beleid, uitvoering en borging op het aspect voorbereiding terugkeer geheel of grotendeels op orde was.

Criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Vorbereiding terugkeer	3	3	3

8.2 DT&V

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is belast met de feitelijke voorbereiding van het vertrek van vreemdelingen uit Nederland. De samenwerking met de DT&V verloopt over het algemeen prima. Regievoerders van de DT&V hebben een vaste werkplek binnen de inrichtingen en er zijn korte communicatielijnen tussen de regievoerders van deze dienst en inrichtingsfunctionarissen. De regievoerders nemen ook deel aan het overlegcircuit binnen de inrichting.

8.3 IOM

De IOM zet zich wereldwijd in voor een ordelijke en humane migratie en ondersteunt in dat verband zowel vreemdelingen die naar Nederland komen als vreemdelingen die willen terugkeren naar het land van herkomst of die zich willen vestigen in een ander land. Vreemdelingen die vrijwillig willen vertrekken kunnen zich melden bij de IOM voor ondersteuning. De ondersteuning die zij van de IOM op basis van het zelfstandige terugkeerprogramma (REAN, gefinancierd door het ministerie van Justitie) ontvangen, bestaat uit: voorlichting over terugkeer; begeleiding bij vertrek op Schiphol en voor zover van toepassing bij transit en aankomst; een vliegticket naar een plaats zo dicht mogelijk bij de eindbestemming; een

vergoeding van de kosten voor een reisdocument; een financiële bijdrage, ook wel een ondersteuningsbijdrage genoemd, om de eerste periode na vertrek uit Nederland te kunnen overbruggen. Bepaalde groepen vreemdelingen kunnen een aanvullende herintegratiebijdrage en/of aanvullende ondersteuning krijgen.

De IOM zet zich primair in voor vreemdelingen die niet in vreemdelingenbewaring zijn gesteld, maar richt zich met het project Assisted Voluntary Return from Detention (AVR-D) ook op de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen vanuit vreemdelingenbewaring. Het project loopt tot en met december 2011 en wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie en de Europese Unie.

De IOM vindt het belangrijk dat mensen óók tijdens hun verblijf in bewaring de mogelijkheid hebben om hun terugkeer zelf te kunnen organiseren. Daarom is IOM in alle centra voor vreemdelingenbewaring aanwezig om mensen daarover te informeren en indien gewenst te ondersteunen.

De DT&V en de IOM werken met elkaar samen op het gebied van vrijwillige terugkeer. De DT&V wijst vreemdelingen altijd op de mogelijkheid van vrijwillig vertrek met de IOM. Tijdens het vertrekproces werkt de IOM vanuit de bewaringslocaties en vanuit de COA-locaties samen met de DT&V. De IOM vervult een door alle partijen gewaardeerde rol bij het bevorderen van vrijwillige terugkeer van vreemdelingen vanuit detentie. De onafhankelijke rol van IOM wordt door het ministerie van Justitie van toegevoegde waarde beschouwd bij de realisatie van het vrijwillig vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland.

Medewerkers van IOM geven op de bewaringslocaties actief voorlichting aan vreemdelingen over hun onafhankelijke rol, houden wekelijks spreekuur en zijn ook regelmatig op de verblijfsafdelingen te vinden.

Dat de actieve werkwijze zijn vruchten afwerpt, blijkt uit het aantal gevallen waarin de IOM het vertrek uit vreemdelingenbewaring naar het thuisland faciliteert. In 2008 betrof dit in totaal 455 gevallen; in 2009 was dit aantal – ondanks de afgenomen instroom in de vreemdelingenbewaring – gestegen tot 490.

8.4 Terugkeerfunctionaris

Alle detentie- en uitzetcentra beschikken over terugkeerfunctionarissen. Hun taak is onder meer de vreemdelingen materieel en emotioneel te ondersteunen tijdens de detentie en bij het terugkeerproces. Zij fungeren in dat opzicht min of meer als maatschappelijk werker. Verder zijn zij de

liaison met de DT&V, de IOM en andere externe organisaties. Hoewel de terugkeerfunctionaris toegevoegde waarde heeft, bleken zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de geïnspecteerde inrichtingen onvoldoende duidelijk te zijn; zowel voor de ingesloten vreemdelingen, als voor andere inrichtingsfunctionarissen. De terugkeerfunctionarissen waarmee de ISt heeft gesproken, gaven soms blijk van opvallende verschillen in rolopvatting.

Om de positie van de terugkeerfunctionaris scherper af te bakenen, is er inmiddels landelijk een nieuwe functiebeschrijving ontwikkeld en is de functie omgedoopt tot die van medewerker vreemdelingenzaken. De nieuwe functiebeschrijving is echter nog in vrij algemene termen gesteld. De ISt heeft dan ook in twee doorlichtingsrapporten (DC Zeist en DC Zaandam) de aanbeveling opgenomen om de rol van de terugkeerfunctionaris in een informatiebrochure voor de vreemdelingen nader te preciseren. Deze aanbeveling heeft echter een landelijke strekking.

Aanbeveling aan DJI

Overweeg om landelijk een heldere, meertalige informatiebrochure voor de ingesloten vreemdelingen (en voor de executieve medewerkers) te ontwikkelen waarin de taken van de terugkeerfunctionaris, de DT&V, de IOM en het Juridisch Loket in onderlinge samenhang zijn beschreven. Of verschaft deze duidelijkheid in de huisregels.

8.5 Informatievoorziening thuisland

Het verkrijgen van objectieve informatie over het thuisland liet in de drie geïnspecteerde detentiecentra te wensen over. Lang niet overal waren (voldoende) buitenlandse kranten en/of tijdschriften. Bovendien waren er nergens faciliteiten om door middel van internet (incl. e-mail) informatie op te zoeken over het thuisland.

Het ministerie van Justitie heeft dit probleem onderkend. In het kader van de eerder genoemde landelijke heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring is inmiddels besloten om:

- tien tot vijftien buitenlandse kranten beschikbaar te stellen in de bibliotheek van de centra,
- bij wijze van proef op twee locaties in bewaring gestelde vreemdelingen beperkt en met veiligheidsmaatregelen omgeven toegang tot internet te bieden.¹⁹

¹⁹ Zie de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer over de heroriëntatie

8.6 Juridisch Loket

Het Juridisch Loket is een eerstelijns rechtshulpvoorziening waar vreemdelingen wekelijks tijdens het spreekuur terecht kunnen met juridische vragen. Het loket wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie. In geen van de drie door de ISt bezochte centra voor vreemdelingenbewaring komt het Juridisch Loket goed uit de verf. Het loket is onvoldoende bekend bij de ingesloten vreemdelingen en zij maken er relatief weinig gebruik van. Ook bestaat er de nodige onduidelijkheid over de taken van het loket.

Aanbeveling aan DJI

Treed op landelijk niveau in overleg met het Juridisch Loket teneinde de positie van het loket in de detentiecentra beter te profileren.

8.7 Conclusie

Enkele verbeterpunten daargelaten is de ISt positief is over de manier waarop de geïnspecteerde centra voor vreemdelingenbewaring het terugkeerproces faciliteren, zijn er wel enkele belangrijke verbeterpunten. De posities van de terugkeerfunctionaris en van het Juridisch Loket binnen de centra zijn onvoldoende duidelijk. Verder is de informatievoorziening aan ingesloten vreemdelingen over het thuisland voor verbetering vatbaar.

9

Organisatieaspecten

De Inspectie heeft niet tot taak de bedrijfsvoering en het organisatorisch functioneren van justitiële inrichtingen door te lichten. Er zijn echter drie organisatieaspecten die een zodanig direct effect hebben op de primaire processen binnen de inrichting, dat de Ist die in haar onderzoek betreft. Het gaat om de vraag of de personeelsbezetting kwantitatief en kwalitatief op orde is, om de kwaliteit van de interne informatie-uitwisseling en om het integriteitsbeleid binnen de inrichting.

Na de algemene bevindingen van de drie doorlichtingen te hebben gepresenteerd, wordt afzonderlijk ingegaan op het personeelsmanagement binnen de detentiecentra.

9.1 Algemene bevindingen

De Ist is kritisch met betrekking tot belangrijke onderdelen van het personeelsmanagement ten tijde van de inspectiebezoeken. Over de communicatie en het integriteitsbeleid binnen de inrichtingen is de Ist positief: zie tabel 8.

Tabel 8. Aantal detentiecentra waar beleid, uitvoering en borging op de toetsingscriteria m.b.t. organisatieaspecten geheel of grotendeels op orde was.

criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Personeelsmanagement	0	0	1
Communicatie	2	3	3
Integriteit	3	3	3

9.2 Personeelsmanagement

De bezetting van de detentieondersteunende functies is in de centra voor vreemdelingenbewaring grotendeels op orde. Dit is mede een gevolg van de eerder genoemde werkwijze om een deel van de executieve functies onder te brengen bij een particulier beveiligingsbedrijf (G4S) en het andere deel bij de Dienst Personele Ondersteuning van DJI (DPO). Op deze wijze kan men flexibel inspelen op de behoefte aan (executieve) medewerkers.

Ten tijde van de inspectiebezoeken was voor de detentietoezichthouders formeel nog het functieprofiel van bewaarder/complexbeveiligder van toepassing. Dit profiel voldoet echter niet meer aan hun werkelijke taak. De omschrijving en waardering van de functie waren gebaseerd op een afstandelijke (toezichthoudende) relatie met de vreemdelingen terwijl in de praktijk juist intensief contact nodig is en plaatsvindt, en er wordt verwacht

dat men observeert en rapporteert over de ingesloten vreemdelingen.²⁰

Een ander verbeterpunt is de scholing van het toezichhoudende personeel. De toezichhouders zijn in de basis functiegeschoold maar gaven in de gesprekken met de IST aan dat zij behoefte hebben aan ruimere scholingsmogelijkheden. Er is vooral grote behoefte aan training in sociale vaardigheden. Deze behoefte sluit aan bij de in paragraaf 4.2. gesignaleerde wenselijkheid om toezichhouders te trainen in het hanteren van conflicten en het deëscaleren van spanningen met en tussen ingesloten vreemdelingen.

Inmiddels heeft de Directie Bijzondere Voorzieningen een nieuw functieprofiel voor detentietoezichthouders opgesteld. Bovendien is er voor hen een nieuw opleidingsplan ontwikkeld. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor de professionalisering van de executieve taken binnen detentiecentra.

Zoals eerder gemeld, zijn in de centra detentietoezichthouders en beveiligingsmedewerkers van respectievelijk G4S en DPO werkzaam. Het hoofd van de verblijfsafdeling stuurt hen operationeel aan. Hiërarchisch vallen de toezichhouders van G4S echter onder een unitmanager van deze organisatie. Ten behoeve van de detentietoezichthouders van de Dienst Personele Organisatie zijn er binnen de inrichting functiebegeleiders/teamleiders aanwezig.

Het operationeel verantwoordelijke afdelingshoofd is niet rechtstreeks en integraal verantwoordelijk voor de medewerkers op zijn afdeling, omdat het feitelijke gezag over de medewerkers berust bij de leidinggevendenden van de DPO en van G4S. Ook is het afdelingshoofd niet verantwoordelijk voor het houden van functioneringsgesprekken met executieve medewerkers. Dit compliceert!

Vergelijkbare complicaties ervaart de directie, die evenmin integraal verantwoordelijk is voor (de kwaliteit van het functioneren van) het executieve personeel in de inrichting.

Daar komt bij dat ten tijde van de inspectiebezoeken soms verschillende eisen golden voor toezichhouders van G4S en van DPO. Deze verschillende eisen betroffen onder meer de fysieke fitheid en het integriteitsprotocol. Omdat dit alles de consistente en consequente uitvoering van de toezichhoudende taak niet ten goede komt, vindt de IST het noodzakelijk de aansturing van de detentietoezichthouders te stroomlijnen.

²⁰ Zie ook het opleidingsvoorstel basisberoepsopleiding detentietoezichthouder van DBV (2010).

Aanbeveling aan DJI

Stroomlijn de aansturing van detentietoezichthouders en maak de leiding van de centra integraal (eind)verantwoordelijk voor het personeelsmanagement.

9.3 Conclusie

Het personeelsmanagement binnen de centra voor vreemdelingenbewaring verdient verbetering. Weliswaar is de functie van detentietoezichthouder inmiddels bijgesteld en wordt voorzien in een passender opleiding voor deze personeelscategorie, maar de aansturing van deze executieve functionarissen kan beter worden gestroomlijnd.

10

Slotbeschouwing

Er zijn verschillende invalshoeken om tot een samenvattend oordeel te komen over de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring anno 2010.

In de eerste plaats is een vergelijking mogelijk met de manier waarop vreemdelingenbewaring enkele jaren geleden ten uitvoer werd gelegd. Dat gebeurde toen in tijdelijke, vaak zeer gebrekkige voorzieningen, zoals detentieboten. Op die voorzieningen is door verschillende organisaties, waaronder het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) forse kritiek is geleverd. Ten opzichte van die periode zijn de omstandigheden in verschillende opzichten verbeterd. De detentieboten zijn inmiddels afgestoten en het regime voor de ingesloten vreemdelingen is verruimd. De medische zorg is verbeterd en de veiligheid krijgt inmiddels in de meeste detentiecentra de aandacht die zij verdient. Ook de samenwerking met organisaties die betrokken zijn bij het voorbereiden van vreemdelingen op de terugkeer naar het land van herkomst, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek en de International Organisation for Migration is goed.

Er is echter ook een andere invalshoek van waaruit de uitvoeringspraktijk kan worden getoetst. Internationale en nationale organisaties pleiten ervoor om het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring ten opzichte van de strafrechtelijke detentie te profileren. De regering heeft dit uitgangspunt onderschreven en heeft daartoe in 2009 een heroriëntatie aangekondigd op de vreemdelingenbewaring. Ten tijde van de inspectiebezoeken waarop dit rapport is gebaseerd, had deze heroriëntatie nog slechts in beperkte mate zijn beslag gekregen.

In dit verband is ook het standpunt van de Europese Commissaris voor Mensenrechten, mr. Thomas Hammarberg relevant. In zijn rapport aan de Raad van Europa naar aanleiding van zijn bezoek aan Nederland in september 2008 rapporteerde hij onder meer dat de omstandigheden in administratieve detentie niet slechter behoren te zijn dan in strafrechtelijke detentie. In sommige opzichten werd aan dit uitgangspunt ten tijde van het inspectieonderzoek (nog) niet voldaan.

Zo heeft de Inspectie vastgesteld dat ingesloten vreemdelingen binnen de inrichtingen weliswaar een relatief grote mate van bewegingsvrijheid hebben, maar dat het dagprogramma schraal afsteekt bij dat in het gevangeniswezen. Ledigheid en verveling zijn het gevolg. Mede omdat de vreemdelingenbewaring soms lang duurt, leidt het gebrek aan een zinvolle dagbesteding bovendien tot spanningen en volgens sommigen ook tot gezondheidsklachten.

Een ander belangrijk verschil is dat vreemdelingen in detentie- en uitzetcentra in beginsel standaard op een meerpersoonscel worden geplaatst, terwijl

dat in het gevangeniswezen slechts in een minderheid van de gevallen gebeurt.

Andere zorgpunten van de inspectie zijn onder meer:

- De veelvuldige plaatsingen in afzondering in de centra voor vreemdelingenbewaring,
- de problemen om vreemdelingen die niet kunnen worden uitgezet, na beëindiging van de vreemdelingenbewaring de geïndiceerde psychiatrische of ziekenhuishulp te verschaffen,
- het ontbreken van landelijke regels voor het bij wijze van uitzondering verlenen van incidenteel begeleid en beveiligd humanitair verlof,
- het samen op een afdeling onderbrengen van mannelijke en vrouwelijke vreemdelingen in het uitzetcentrum Oude Meer,
- het soms te ver doorschietende veiligheidsbeleid bij transport van vreemdelingen en bij het standaard visiteren na dergelijk transport,
- het ontbreken van een expliciet en concreet geformuleerde visie op de wenselijke bejegening van ingesloten vreemdelingen,
- de complexe manier waarop de aansturing van de detentietoezichthouders is georganiseerd.

Er zijn twee laatste punten waarop de Inspectie de aandacht wil vestigen. Allereerst is dat de positieve manier waarop het inrichtingspersoneel de ingesloten vreemdelingen bejegt. Of het nu om detentietoezichthouders van de Dienst Personele Ondersteuning van DJI gaat, of om particuliere toezichthouders van Group 4 Securicor, de bejegening is volgens de ingesloten vreemdelingen in het algemeen respectvol.

Positief is de ISt ook over het actieve commitment van de leiding van de centra voor vreemdelingenbewaring en van de Directie Bijzondere Voorzieningen om de noodzakelijke verbeteringen te realiseren.

Een aantal van de noodzakelijk geachte verbeteringen zal zijn beslag krijgen in het kader van de eerder genoemde heroriëntatie op de vreemdelingenbewaring. Ook zullen de nieuwe centra voor vreemdelingenbewaring in Rotterdam en Schiphol-West, alsmede het verbouwde detentiecentrum in Alphen aan den Rijn in nu nog ontbrekende faciliteiten moeten gaan voorzien. Door middel van nieuwe doorlichtingen en vervolgonderzoeken zal de ISt de ontwikkelingen in de komende jaren nauwlettend blijven volgen.

Bijlage 1

Oordeel

Samenvattend oordeel

De ISt geeft haar oordeel weer in de volgende vier waarderingen:

3	: alle drie detentiecentra voldeden geheel of grotendeels
2	: twee detentiecentra voldeden geheel of grotendeels
1	: één detentiecentrum voldeed geheel of grotendeels
0	: geen van de detentiecentra voldeed geheel of grotendeels

1. Rechtspositie			
criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Rechtmatige insluiting	0	3	3
Huisregels en introductie	1	3	3
Activiteitenprogramma	0	0	1
Accommodatie	3	3	3
Voeding en winkel	3	2	3
Maatschappelijk contact	2	2	2
Toegang tot zorg	3	2	3
Disciplinaire straffen en maatregelen	3	3	3
Klachtafhandeling	3	1	3

2. Omgang met ingesloten vreemdelingen			
criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Screening	2	3	3
Bejegening	1	3	2
Rapportage en documentatie	1	2	2

3. Interne veiligheid			
criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Preventie en beheersing calamiteiten	3	3	3
Agressiebeheersing	3	3	3
Drugsontmoediging	0	2	2

4. Voorkomen onttrekking			
criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Voorkomen onttrekking	2	2	2

5. Voorbereiding terugkeer			
criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Voorbereiding terugkeer	3	3	3

6. Organisatie aspecten			
criterium	Beleid	Uitvoering	Borging
Personeelsmanagement	0	0	1
Communicatie	2	3	3
Integriteit	3	3	3

Bijlage 2

Afkortingen

CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
cvt	commissie van toezicht
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen, DJI
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPO	Dienst Personele Ondersteuning, DJI
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning, DJI
EPR	European Prison Rules
ESA	Externe Security Audit
G4S	Group 4 Securicor
IBT	Intern Bijstands Team
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IOM	International Organisation for Migration
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PM	Penitentiaire Maatregel
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rrg	Reglement regime grenslogies
SMR	Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Verenigde Naties)
TDBV	Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen, DJI
Vw	Vreemdelingenwet

Bijlage 3

Bronnen

Documentatie

20 years of combating torture. 19th General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Council of Europe, 2009.

48 Vreemdelingen. Mieke Kox, Universiteit van Utrecht, mei 2007

Conceptwetsvoorstel opheffen samenloop van regelingen met betrekking tot het tijdelijk verlaten van de inrichting. Advies Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 12 februari 2010

Foreign national prisoners: a thematic review. HM Inspectorate of Prisons, juli 2006

Het samen plaatsen van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, Advies Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 8 oktober 2008

Humaniteit in Vreemdelingenbewaring; ervaring van het r-k justitiepastoraat. Justitia et Pax Nederland, mei 2010

Jaarplannen 2009 en 2010, DJI, Directie Bijzondere Voorzieningen

Jaarverslag 2009 Commissie Integraal Toezicht Terugkeer.

Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, juni 2010

Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd. Inspectie voor de Gezondheidszorg, december 2009

Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari-juni 2009, Ministerie van Justitie, september 2009.

Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari-juni 2009, Ministerie van Justitie, april 2010.

Report by the Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to The Netherlands (21-25 September 2008). Commission for Human rights, 11 maart 2009.

Report from the Committee on civil liberties, justice and home affairs on the delegation to the Netherlands. Rapporteur: Simon Busuttil, European Parliament 2004-2009.

The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers. Amnesty International, juni 2008

Vreemdelingenbewaring in getal, 2005-2009. Dienst Justitiële Inrichtingen, juni 2010.

Vreemdelingenbewaring. Tijdelijk verlaten van de inrichting. Advies Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 16 juni 2008.

Rapporten IST

Detentieboten Zuid-Holland, locatie Merwehaven. Inspectie voor de Sanctietoepassing, mei 2006

Detentiecentrum Noord-Holland, locatie Zaandam. Inspectie voor de Sanctietoepassing, januari 2010

Detentiecentrum Zeist. Inspectie voor de Sanctietoepassing, april 2010

Detentiecentrum Noord-Holland, locatie Oude Meer. Inspectie voor de Sanctietoepassing, mei 2010

Geraadpleegde vertegenwoordigers van:

- Amnesty International
- COA Ter Apel
- Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
- Detentiecentrum Alphen aan de Rijn: directie en commissie van toezicht
- Detentiecentrum Dordrecht: directie en commissie van toezicht
- Detentiecentrum Rotterdam: directie
- Directie Bijzondere Voorzieningen, DJI
- Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie
- Directie Sanctie- en Preventiebeleid, Ministerie van Justitie
- Dienst Geestelijke Verzorging, DJI
- Dienst Terugkeer & Vertrek, Ministerie van Justitie
- Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie
- International Organisation for Migration
- Juridisch Loket
- Justitia et Pax
- Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
- Medisch adviseurs Dienst Justitiële Inrichtingen
- Uitzetcentrum Rotterdam
- Universiteit van Tilburg
- Universiteit van Utrecht
- Vrije Universiteit Amsterdam

Bijlage 4

Toetsingscriteria

Toetsingsaspect	Criterium	Omschrijving
1. Rechtspositie	1. rechtmatige insluiting	De rechtmatigheid van de insluiting wordt geverifieerd.
	2. huisregels en introductie	De ingesloten vreemdelingen worden begrijpelijk geïnformeerd over de geldende wettelijke en huisregels.
	3. activiteitenprogramma	Er is een gebalanceerd aanbod van activiteiten dat aan landelijke en internationale standaarden voldoet.
	4. accommodatie	De accommodatie doet recht aan het bijzondere karakter van de vreemdelingenbewaring, is hygiënisch en voldoet aan de daarvoor geldende standaarden.
	5. voeding en winkel	De voeding is afgestemd op de noodzakelijke behoeften van de ingesloten vreemdelingen en de inrichtingswinkel biedt een redelijk aanbod tegen aanvaardbare prijzen.
	6. maatschappelijk contact	Ingesloten vreemdelingen worden in de gelegenheid gesteld om contact met de buitenwereld te onderhouden.
	7. toegang tot zorg	De ingesloten vreemdelingen ontvangen de noodzakelijke (psycho)medische en geestelijke zorg.
	8. disciplinaire straffen en maatregelen	De wijze waarop de orde binnen de inrichting wordt gehandhaafd is transparant en proportioneel.
	9. klachten	De beklag- en bemiddelingsregeling voor ingesloten vreemdelingen functioneert naar behoren.

2. Omgang met ingesloten vreemdelingen	10. screening	De ingesloten vreemdelingen worden bij binnenkomst gescreend op hun zorgbehoeften, veiligheids- en beheersrisico's.
	11. bejegening	De ingesloten vreemdelingen worden door inrichtingsfunctionarissen respectvol en humaan bejegend.
	12. rapportage en documentatie	Bijzonderheden met betrekking tot ingesloten vreemdelingen worden consciëntieus gerapporteerd, geregistreerd en zonodig multidisciplinair uitgewisseld.
3. Interne veiligheid	13. preventie en beheersing van calamiteiten	De inrichting is goed voorbereid op eventuele calamiteiten.
	14. bestrijding onderlinge agressie	Agressie van ingesloten vreemdelingen wordt gesignaleerd en actief tegengegaan.
	15. drugsontmoedigingsbeleid	Invoer, handel en gebruik van drugs worden bestreden
4. Voorkomen onttrekking vrijheidsbeneming	16. beveiligingsvoorzieningen en beveiligingtoezicht	De bouwkundige en technische voorzieningen tegen ontvluchtingen voldoen aan de geldende eisen en er is voldoende toezicht op situaties met een verhoogd veiligheidsrisico.
5. Voorbereiding terugkeer	17. voorbereiding terugkeer	Ingesloten vreemdelingen worden voorbereid op de terugkeer naar het land van herkomst.
6. Organisatie	18. personeelsmanagement	De personeelsinzet is kwantitatief en kwalitatief op orde.
	19. communicatie	De interne en externe communicatie functioneren naar behoren.
	20. integriteit	Het inrichtingspersoneel oefent de functie integer uit.

Bijlage 5

Geografische ligging





Missie ISt

“De ISt ziet toe op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing.

De ISt adviseert de minister van Justitie ten behoeve van borging van behoorlijke sanctietoepassing.

De ISt is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheid en houding.”

Dit rapport is een uitgave van:
Inspectie voor de Sanctietoepassing
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.inspectiesanctietoepassing.nl

© Rijksoverheid | Maart 2009 | Publicatie-nr. 0900 00000