

Grenzen aan vreemdelingen- bewaring

Een onderzoek naar
de uitvoering van
vreemdelingenbewaring

Onderzoeksteam

Petra van Dorst, onderzoeker structurele aanpak

Ines Zuidweg, onderzoeker

Inge Brinkman, onderzoeker

Silvija Andric, onderzoeker

Datum: 6 februari 2020

Rapportnummer: 2020/002

Grenzen aan vreemdelingenbewaring

Samenvatting van het onderzoek naar de uitvoering van vreemdelingenbewaring.

Aanleiding en doel

Vreemdelingenbewaring heeft als doel mensen die niet in Nederland mogen verblijven, beschikbaar te houden voor uitzetting. Over de manier waarop dit gebeurt is al jaren discussie; mensen verblijven in detentie maar het is geen straf. In 2015 is een wetsvoorstel ingediend waarin de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een nieuw regime¹ voorstelt. Dit nieuwe regime houdt in dat er afdelingen zijn met meer vrijheden en afdelingen met een strenger regime. Sinds mei 2017 werkt detentiecentrum Rotterdam -voortlopend op de invoering van dit nieuwe systeem- met dit regime. Voor de Nationale ombudsman aanleiding te onderzoeken hoe dit regime in de praktijk werkt. Doet het recht aan het uitgangspunt dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring maximale vrijheden moeten genieten? Het gaat hier immers om een bestuursrechtelijke maatregel en is geen bestraffing. Doel van de ombudsman is constructief meekijken en verbeteringsuggesties te doen waar nodig. Hiervoor heeft hij onder meer detentiecentrum Rotterdam bezocht en gesprekken gevoerd met diensten, personeel en vreemdelingen in het detentiecentrum en met betrokken belangenorganisaties.

Quote detentietoezichthouder:

“Vreemdelingen die voor straf 23 uur op cel moeten verblijven voor twee weken zijn voornamelijk mensen die een meerpersoons-cel weigeren. Blijven zij weigeren, dan wordt deze straf na twee weken opnieuw opgelegd. De duur van de straf kan oplopen tot wel zes maanden.”

Wat hebben we gezien?

De manier waarop vreemdelingenbewaring in het detentiecentrum Rotterdam nu wordt uitgevoerd, maakt het moeilijk invulling te geven aan een verblijf met zo min mogelijk beperkingen. De oorzaak is onder meer dat de accommodatie een strafrechtelijk karakter heeft en daardoor zijn beperkingen kent. Zo verblijven bewoners 's nachts in meerpersoonscellen, is ruimte voor ontspanning beperkt, is werken niet toegestaan en een opleiding volgen niet mogelijk. Ook maakt het detentiecentrum gebruik van disciplinaire straffen zoals het plaatsen in afzondering.

Voorlopig zal de overheid de invulling van vreemdelingenbewaring niet structureel veranderen, aangezien de discussie over een nieuw wetsvoorstel nog loopt. Wel vindt de ombudsman het noodzakelijk dat de volgende punten nu al moeten worden aangepast:

- Het gebrek aan zinvolle dagbesteding
- Het ontbreken van privacy
- De plaatsing in afzondering als straf.

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: “Deze veranderingen zijn dringend nodig om de verblijfsomstandigheden voor de bewoners wezenlijk te verbeteren en hun veiligheid en die van het personeel te vergroten. Bovendien dragen ze bij aan het bestuursrechtelijke karakter dat vreemdelingenbewaring moet hebben. Aanpassing van het regime hierop moet nu al gebeuren en het is zeker mogelijk dit binnen afzienbare tijd te realiseren.”

Wat is vreemdelingenbewaring?

Vreemdelingen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben moeten Nederland verlaten. Doen ze dat niet op eigen initiatief, dan bestaat de vrees dat ze zich aan uitzetting onttrekken. Is er zicht op uitzetting, dan kunnen ze in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. Een minderheid van de ingeslotenen in vreemdelingenbewaring heeft in het verleden een asielaanvraag ingediend.

Onder media, politie en publiek bestaat nogal eens verwarring over wat vreemdelingenbewaring inhoudt. Zij spreken in dit kader bijvoorbeeld ook over overlast gevende asielzoekers in asielzoekerscentra, speciale opvang van asielzoekers uit veilige landen etc, maar vreemdelingenbewaring gaat daar niet over. Bij dergelijke onderwerpen -waar emoties hoog kunnen oplopen en draagvlak belangrijk is- is het belangrijk goed voor ogen te houden waar het nu precies over gaat.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanbevelingen om zo spoedig mogelijk een aantal veranderingen door te voeren in detentiecentrum Rotterdam. Deze veranderingen dragen bij aan het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring:

- Zorg voor een zinvolle dagbesteding voor vreemdelingen. Geef hen bijvoorbeeld de mogelijkheid werk te verrichten of een kortlopende opleiding te volgen die ook waardevol is bij terugkeer in het land van herkomst;
- Pas de accommodatie aan zodat die past bij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring en bied vreemdelingen de mogelijkheid voor verblijf in een eenpersoonscel;
- Wees uiterst terughoudend met het plaatsen van vreemdelingen in afzondering;
- Pas afzondering als strafmiddel niet langer toe als een vreemdeling een meerpersoonscel weigert;
- Zorg voor standaard medisch toezicht bij alle gevallen waarin een vreemdeling in afzondering zit.

Hoe verder?

Tijdens zijn onderzoek heeft de ombudsman gezien dat de directie van het detentiecentrum Rotterdam te maken heeft met een groep bewoners die overlast veroorzaakt en daarmee de veiligheid van medebewoners en personeel in gevaar brengt. Deze groep -zo'n 15 tot 20% van de bewoners- vereist een andere aanpak. Naast de gedane aanbevelingen in zijn rapport, wil de Nationale ombudsman graag in gesprek over deze lastige situatie waarmee de directie van het detentiecentrum Rotterdam te maken heeft. Hiervoor nodigt hij betrokken beleidsmakers en uitvoerders van vreemdelingenbewaring graag uit.

Quote geestelijk verzorger:

“De ingeslotenen zitten in een onzekere situatie, ze hebben totaal geen privacy en soms hebben ze ook nog lichamelijke en/of psychische problemen. Het zou beter zijn als iedereen een eigen cel zou hebben.”

¹ Met regime bedoelen wij: De manier waarop het detentiecentrum uitvoering geeft aan de bewaring van vreemdelingen. Dit bepaalt de omstandigheden waarin vreemdelingen verblijven. Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel en het doel daarvan is anders dan bij een strafrechtelijke vrijheidsontneming (m.a.w. vreemdelingenbewaring is geen straf).

Inhoudsopgave

Beschouwing	5
1 Aanleiding onderzoek	7
Laatste ontwikkelingen wetsvoorstel	7
2 Vreemdelingenbewaring: waar gaat het over?	9
3 Aanpak	10
Reikwijdte onderzoek	10
4 Visie en aanbevelingen	11
Hoe kijkt de ombudsman naar vreemdelingenbewaring	11
Aandachtspunten	12
Hoe kan het anders?	13
Aanbevelingen	14
5 Schets van de bevindingen	15
Dagbesteding	15
Privacy	16
Plaatsen in afzondering als straf	18

Beschouwing

Vreemdelingen die geen recht op verblijf hebben moeten Nederland verlaten. Vertrekken ze niet op eigen initiatief, bestaat de vrees dat ze zich aan uitzetting onttrekken en is er daadwerkelijk zicht op uitzetting, dan kunnen zij in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Hiermee wordt een inbreuk gemaakt op het fundamentele recht op vrijheid. Deze inbreuk, gericht op een geslaagde uitzetting, vormt op zich een gerechtvaardigd doel voor de overheid. De wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven is echter bepalend voor de legitimiteit hiervan.

Vreemdelingenbewaring is een ingrijpende maatregel die slechts mag worden gebruikt als ultimum remedium. Dat betekent dat deze maatregel alleen mag worden opgelegd als er in het individuele geval geen alternatief voorhanden is, zoals bijvoorbeeld een borgsom of een meldplicht. Het gaat uitdrukkelijk niet om een straf maar om een bestuursrechtelijke maatregel met als doel mensen beschikbaar te houden voor uitzetting.

In 2012² oordeelde de Nationale ombudsman dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verblijven in een niet passend regime. De reden hiervoor is dat, ondanks het bestuursrechtelijke karakter van de maatregel, de Penitentiaire beginselenwet van toepassing is. Deze wet is geschreven vanuit het beginsel van bestraffing en bedoeld voor strafrechtelijk gedetineerden. Geconstateerd werd dat eerbiediging van grondrechten in vreemdelingenbewaring daardoor ernstig onder druk komt te staan. In 2012 constateerde de ombudsman ook dat de toenmalige directies van de detentiecentra bereid waren na te denken over andere mogelijkheden om vorm te geven aan detentie waarin vrijheidsbeperkingen minder ver gaan.

In 2015 werd een wetsvoorstel ingediend dat beoogde invulling te geven aan een regime passend bij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring. In oktober 2019 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid medegedeeld een nieuw - gewijzigd - wetsvoorstel te gaan indienen omdat het wetsvoorstel uit 2015 niet meer zou passen bij de eisen van deze tijd. Hiermee wordt bedoeld dat een deel van de huidige doelgroep in vreemdelingenbewaring een andere is dan die ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel in bewaring verbleef. Het betreft een groep vreemdelingen die overlast veroorzaakt en voor wie een regime met minder vrijheidsbeperkingen volgens de staatssecretaris niet passend is.

Uit de gesprekken die de ombudsman in 2019 in het kader van het hier voorliggende onderzoek heeft gevoerd, komt naar voren dat een groep vreemdelingen in bewaring moeilijk gedrag vertoont. Volgens de directeur van detentiecentrum Rotterdam gaat het om een groep met een omvang van tussen de 15 en 20 procent. Het gedrag van deze groep leidt tot incidenten, het opleggen van verschillende sancties en het, vaak voor een bepaalde tijd, overplaatsen van betrokkenen naar strengere afdelingen. Ook is al een aantal keren een zogenoemde lockdown door de directeur opgelegd³. Alle bewoners van het detentiecentrum zijn toen voor een bepaalde periode 24 uur per dag ingesloten met als doel de rust te laten terugkeren.

2 [‘Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten’ \(2012/105\).](#)

3 “Alle ingeslotenen verbleven ten minste drie dagen lang, 23 uur per dag ingesloten op cel. In de dagen daarna bleven de celdeuren eerst nog ongeveer 20 uur per dag op slot. Het volledige activiteiten programma was gestopt en het heeft meer dan twee weken geduurd voordat het dagprogramma weer normaal was.” Brief van Amnesty International, Meldpunt vreemdelingendetentie van de stichting LOS, Dokters van de Wereld en Vluchtelingenwerk Nederland van 11 april 2019 gericht aan de leden van de Tweede Kamer.

De bewoners die voor onrust zorgen, hebben grote invloed op de veiligheid van de andere bewoners en van het personeel van het detentiecentrum. Het gedrag van deze overlast veroorzakers belemmert op dit moment de invoering van een zo vrij mogelijk regime zonder strafelementen en vertroebelt de verdere discussie over de wijze waarop invulling zou moeten worden gegeven aan vreemdelingenbewaring.

Vreemdelingenbewaring in de toekomst

Volgens de ombudsman moet het uitgangspunt zijn dat de bewoners in vreemdelingenbewaring opgevangen worden in een omgeving met zo min mogelijk beperkingen. Als dit uitgangspunt in gevaar komt doordat er nog geen passende en structurele maatregelen genomen zijn voor die mensen die ernstige overlast veroorzaken dan moet daar dringend een oplossing voor gevonden worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het niet langer opvangen van die groep in de reguliere vreemdelingenbewaring. Dit biedt ook ruimte om verder invulling te geven aan vreemdelingenbewaring op een manier die recht doet aan het bestuursrechtelijke karakter. Ingrediënten hiervoor zijn kleinschaligheid en opvang in locaties die weliswaar gesloten zijn maar niet de uitstraling hebben van een gevangenis.

Vreemdelingenbewaring op dit moment

Gelet op de hiervoor weergegeven ontwikkelingen valt niet te verwachten dat de omstandigheden waaronder nu invulling wordt gegeven aan vreemdelingenbewaring op korte termijn ingrijpend zullen veranderen. Dit geeft aanleiding om nu in dit rapport aandacht te besteden aan drie zaken die in het kader van het onderzoek naar voren zijn gekomen en die zorgen baren. Het betreft het gebrek aan zinvolle dagbesteding, het ontbreken van privacy en de plaatsing in afzondering als straf. Deze drie aandachtspunten hangen nauw met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. In dit rapport beschrijven we de bevindingen ten aanzien van deze punten en doen we een aantal aanbevelingen. Aanpassingen die het leefklimaat binnen detentiecentrum Rotterdam nu al sterk kunnen verbeteren. Dit komt ten goede aan de bewoners én ook aan het personeel. De ombudsman vraagt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met klem verbeteringen op deze punten door te voeren.

In gesprek

De voorgestelde aanpassingen kunnen zorgen voor een beter leefklimaat voor bewoners en personeel binnen het huidige systeem, maar dit is niet genoeg om daadwerkelijk recht te doen aan het gegeven dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is. Zijn meer repressieve maatregelen het antwoord of is het tijd voor een heel andere aanpak? Graag gaat de ombudsman in gesprek met alle bij vreemdelingenbewaring betrokken partijen om van gedachten te wisselen over de mogelijkheden om vreemdelingenbewaring op een wezenlijk andere wijze vorm en inhoud in te geven. Met als streven een regime met zo min mogelijk beperkingen.

1 Aanleiding onderzoek

Een geestelijk verzorger vertelt:

De ingesloten zitten in een zware situatie. De situatie is onzeker, ze hebben totaal geen privacy en soms hebben ze ook nog lichamelijke en/of psychische problemen. (...) Er zijn teveel spanningen onderling en mensen komen niet tot rust.

Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel, bedoeld voor vreemdelingen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben en die Nederland moeten verlaten. Dit gebeurt in aparte detentiecentra. In het rapport uit 2012⁴ concludeerde de ombudsman dat een strafrechtelijk regime niet passend is voor vreemdelingenbewaring gezien het bestuursrechtelijke karakter. Vreemdelingenbewaring is niet bedoeld als bestraffing. Dit betekent dat de overheid dit ingrijpende middel alleen mag gebruiken als ultimum remedium en werk moet maken van echte alternatieven.

Op 30 september 2015 is het wetsvoorstel 'Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring' ingediend. Dit wetsvoorstel zou meer recht moeten doen aan het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingenbewaring. In afwachting van de behandeling van het wetsvoorstel is het detentiecentrum Rotterdam in mei 2017 al gaan werken met een differentiatie in regimes zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Een 'beheersregime' met minder vrijheden en een 'verblijfsregime' met meer vrijheden. Dit was voor de ombudsman aanleiding om op 8 april 2019 een onderzoek te starten naar de vraag of de huidige praktijk tegemoet komt aan het bestuursrechtelijke karakter van de maatregel. Daarbij kwam dat de ombudsman signalen ontving dat de omstandigheden voor vreemdelingen juist zijn verslechterd. Vreemdelingenbewaring wordt ten uitvoer gelegd in detentiecentrum Rotterdam, in de Gesloten Gezinsvoorziening Zeist en in het Justitieel Complex Schiphol. De locatie Zeist is bestemd voor gezinnen met minderjarige kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze locatie bestaat uit 12 bungalows en 10 kamers voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Op Schiphol biedt het detentiecentrum plaats aan een gevarieerde populatie van asielzoekers in procedure, bolletjesslikkers en illegale of uitgeprocedeerde vreemdelingen. Ook arrestanten, gedetineerd voor de maximale duur van 8 weken of in afwachting van een uitspraak (huis van bewaring) verblijven in detentiecentrum Schiphol. Het onderzoek van de ombudsman richt zich op detentiecentrum Rotterdam met een capaciteit van 320 meerpersoonscellen voor mannelijke bewoners.

Laatste ontwikkelingen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel 'Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring' is op 19 juni 2018 aangenomen door de Tweede Kamer en vervolgens aangeboden ter verdere behandeling aan de Eerste Kamer. In dat kader heeft de ombudsman op 12 februari 2019 op de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer zijn standpunt nogmaals kort uiteengezet. Dit standpunt komt grotendeels overeen met het eerdere rapport over vreemdelingenbewaring van 2012.

4 ['Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten' \(2012/105\)](#).

Rapport ombudsman 2012: De Nationale ombudsman constateert dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verblijven onder een niet passend regime waardoor de eerbiediging van grondrechten ernstig onder druk komt te staan. Dit vindt zijn oorzaak voor een deel in het feit dat vreemdelingenbewaring onvoldoende fungeert als ultimatum remedium. Daarnaast gaat de overheid uit van de onjuiste veronderstelling dat vreemdelingen maar een relatief korte periode in vreemdelingenbewaring verblijven. Het huidige regime doet geen recht aan het karakter van een bestuursrechtelijke maatregel. Het enige doel van de bewaring is te voorkomen dat een vreemdeling zich onttrekt aan uitzetting. De maatregel is niet bedoeld als bestraffing. De uitvoering van de vreemdelingenbewaring is echter in een aantal opzichten soberder dan het regime voor strafrechtelijk gedetineerden. Voorbeelden hiervan zijn dat vreemdelingen anders dan strafrechtelijk gedetineerden standaard in tweepersoonscellen verblijven, zij geen arbeid mogen verrichten, geen onderwijs mogen volgen (...). Voor vreemdelingen gelden wel dezelfde veiligheidsmaatregelen zoals veiligheidsfouillering, visitatie en disciplinaire straffen en maatregelen (zoals afzondering en isoleercel).

Inmiddels heeft de staatssecretaris de Eerste Kamer op 15 oktober 2019 laten weten dat het wetsvoorstel in de huidige vorm achterhaald is en niet meer aan de eisen van deze tijd voldoet. Om die reden wordt een nieuw voorstel ingediend voor een wijziging van het huidige wetsvoorstel.

De ombudsman vraagt in deze rapportage aandacht voor enkele zaken die in het kader van het onderzoek naar vreemdelingenbewaring in detentiecentrum Rotterdam zijn waargenomen, waarover hij zich ernstig zorgen maakt en waarvan een aanpassing niet langer kan wachten. In ieder geval niet tot het proces van een gewijzigd wetsvoorstel is afgerond.

2 Vreemdelingenbewaring: waar gaat het over?

Uit de discussies en debatten over het vreemdelingenbeleid blijkt dat in de media, in de politiek en onder het publiek veel verwarring bestaat over begrippen en definities. Waar het gaat over vreemdelingenbewaring wordt ook gesproken over overlast gevende asielzoekers in asielzoekerscentra, de weigering van gemeenten om in te stemmen met de opening van een asielzoekerscentrum, speciale opvang voor asielzoekers uit veilige landen etc. Terwijl vreemdelingenbewaring daar niet over gaat. Zeker bij onderwerpen zoals het vreemdelingenbeleid, waarbij emoties hoog kunnen oplopen en waar draagvlak zo belangrijk is, is het van het grootste belang in het oog te houden waar het nu precies over gaat.

In vreemdelingenbewaring verblijven vreemdelingen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben en die Nederland moeten verlaten. De populatie is divers. Het kan gaan om mensen die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd of om mensen die niet langer recht hebben op een verblijfsvergunning. Een minderheid van de populatie in vreemdelingenbewaring heeft in het verleden een aanvraag ingediend om bescherming als vluchteling. Een deel van de vreemdelingen wordt bij herhaling (en langdurig) in vreemdelingenbewaring geplaatst omdat zij niet meewerken aan hun terugkeer of omdat het land van herkomst weigert hen terug te nemen.

3 Aanpak

De ombudsman heeft op 8 april 2019 een onderzoek geopend en in de brief aan de minister van Justitie en Veiligheid een aantal vragen gesteld over aantallen vreemdelingen, de duur van detentie en verblijf in verschillende regimes. In het kader van de voorbereiding van het onderzoek zijn het wetsvoorstel, rapporten en literatuur over vreemdelingenbewaring bestudeerd.

Onderzoekers hebben in de maanden mei en juni 2019 met de bij vreemdelingenbewaring betrokken instanties gesproken, zoals de directie van detentiecentrum Rotterdam, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in het detentiecentrum (detentietoezichthouders), de medische dienst, geestelijke verzorging en andere betrokken overheidsinstanties zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Verder is gesproken met ingesloten vreemdelingen, belangenbehartigers (advocatuur, Amnesty International, Meldpunt Vreemdelingendetentie, Vluchtelingenwerk, Dokters van de Wereld, Johannes Wier Stichting), de Commissie van Toezicht, de inspectie Justitie en Veiligheid en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Veel van de gesprekken vonden plaats in het detentiecentrum Rotterdam, waar de onderzoekers ook zijn rondgeleid. Daarnaast is een bezoek gebracht aan de Gesloten Gezinsvoorziening (GGv) in Zeist.

De gesprekken gingen onder meer over de verschillende regimes, (straf)maatregelen, vervoer en klachten. In het bijzonder is gesproken over knelpunten/verbeterpunten en mogelijke oplossingen. Door al deze gesprekken en bezoeken is een goed beeld verkregen van de uitvoeringspraktijk in detentiecentrum Rotterdam.

Naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris met antwoorden op de in de openingsbrief gestelde vragen, heeft in oktober 2019 nog een gesprek plaatsgevonden met medewerkers van DJI op het departement. Op 3 december 2019 zijn de bevindingen besproken met de directeur van detentiecentrum Rotterdam.

Reikwijdte onderzoek

De uitkomsten van de gesprekken zijn voor de ombudsman aanleiding de focus te leggen op drie belangrijke punten van zorg, te weten:

- dagbesteding;
- privacy en
- het in afzondering⁵ plaatsen.

Hieronder volgen de visie en de aanbevelingen van de ombudsman. Daarna volgt een schets van de bevindingen.

5 De ombudsman gebruikt in dit stuk de term afzondering. Voor de situatie waarin iemand als straf of maatregel 23 uur per dag in een gesloten cel moet verblijven, worden in de literatuur, praktijk en regelgeving vele termen en definities gebruikt zoals isolatie, eenzame opsluiting en afzondering. Zowel in de Penitentiaire beginselenwet als in de huisregels van het detentiecentrum wordt de term 'afzondering' gebruikt. Deze straf of maatregel wordt in de praktijk in verschillende soorten cellen tenuitvoergelegd: isoleercellen, strafcellen, observatiecellen en stripcellen.

4 Visie en aanbevelingen

Hoe kijkt de ombudsman naar vreemdelingenbewaring

De ombudsman gebruikt het beoordelingskader van behoorlijkheid. Het behoorlijkheidsvereiste van respect voor fundamentele rechten staat in dit onderzoek centraal. De ombudsman bekijkt vreemdelingenbewaring vanuit de positie van de vreemdeling. Dit neemt niet weg dat de ombudsman zeker oog heeft voor diegenen die werkzaam zijn in detentiecentrum Rotterdam.

Een detentietoezichthouder vertelt:

Wanneer het mogelijk zou zijn, zou gebruik gemaakt moeten worden van eenpersoonscellen. Het is een politieke keuze maar het zou 80 à 90 % van alle problemen oplossen. Zowel voor de vreemdelingen als voor de bewaarders zou het veel beter zijn.

Het rapport dat de ombudsman uitbracht in 2012 heeft nauwelijks aan actualiteit ingeboet. Bewoners zitten in de meeste gevallen tegenwoordig wel minder lang op cel, er is meer bewegingsvrijheid en bezoektijden zijn verruimd. De vreemdelingenbewaring zoals die nu ten uitvoer wordt gelegd in detentiecentrum Rotterdam vindt nog altijd plaats in een detentiecentrum dat ook is aangewezen als huis van bewaring onder een regime dat gebaseerd is op het strafrecht. Dit terwijl het om mensen gaat die niet vanwege het plegen van een strafbaar feit zijn opgesloten. De effecten van het strafrechtelijke regime betreffen vooral de verstreckende beperkingen van de vrijheid en het gebruik van disciplinaire maatregelen in het kader van de veiligheid in dit regime.

De verblijfsafdelingen zijn groot. Op een afdeling is plaats voor 64 ingeslotenen die onder toezicht staan van vier detentietoezichthouders. Vreemdelingen verblijven met twee personen in een cel en hebben weinig privacy en afleiding. Daarbij komt dat veel vreemdelingen gespannen zijn. Zij hebben al het nodige meegemaakt tijdens hun - vaak illegaal - verblijf en/of zijn afkomstig uit landen waar zij om uiteenlopende redenen niet naartoe terug willen. Zij zijn onzeker over wat de toekomst zal brengen. Geregeld is er sprake van onrust en worden vreemdelingen voor straf in afzondering geplaatst. Het is al een aantal keer voorgekomen dat ernstige incidenten hebben geleid tot een algehele lockdown van het detentiecentrum. Dit betekent dat alle bewoners van het detentiecentrum ingesloten worden zonder onderscheid te maken tussen diegenen die verantwoordelijk zijn voor een incident en de bewoners die daar niet bij betrokken waren. Het doel is om zo de rust in het detentiecentrum te laten terugkeren.

Lang niet alle bewoners verblijven maar korte tijd in het detentiecentrum. Uit de door DJI aangeleverde cijfers blijkt dat een deel van de vreemdelingen langere tijd in detentie verblijft.

Verblijfsduur	Gebaseerd op uitstroom DCR	< 3 maanden	3-6 maanden	> 6 maanden	Totaal	gemiddelde verblijfsduur DCR
2017	Aantal	1.581	319	29	1.929	46 dgn
	Percentage	82,0%	16,5%	1,5%	100,0%	
2018	Aantal	2.061	374	90	2.525	47 dgn
	Percentage	81,6%	14,8%	3,6%	100,0%	
Eerste helft 2019	Aantal	1.343	194	48	1.585	43 dgn
	Percentage	84,7%	12,2%	3,0%	100,0%	

Aandachtspunten

Dagbesteding

- In detentiecentrum Rotterdam is het aanbod van activiteiten beperkt. In het rapport van de Nationale ombudsman uit 2012 werd geconcludeerd dat het ontbreken van een zinvolle dagbesteding een probleem is in vreemdelingenbewaring. De ombudsman schreef dat vanuit het doel van vreemdelingenbewaring niet te begrijpen valt dat geen arbeid mag worden verricht of scholing mag worden gevolgd. Hij achtte een zinvolle dagbesteding zoals een opleiding of werk belangrijk en passend bij de bestuursrechtelijke maatregel van vreemdelingenbewaring. Hoewel nu wat meer sport- en creatieve activiteiten worden aangeboden, geldt nog steeds de conclusie zoals verwoord in het rapport van 2012. Het aanbieden van arbeid en cursussen, die ook in het land van herkomst van nut zijn, hebben als bijkomend voordeel dat zij ook de rust en veiligheid in het detentiecentrum ten goede zullen komen. De ombudsman blijft van oordeel dat de mogelijkheid van arbeid en opleiding aan het huidige dagbestedingsaanbod moet worden toegevoegd.

Privacy

- In detentiecentrum Rotterdam verblijven vreemdelingen in meerpersoonscellen op grote afdelingen. Volgens de ombudsman is het belangrijk dat de behoefte van veel vreemdelingen aan rust en privacy serieus wordt genomen en dat hieraan zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen. Het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring brengt mee dat inbreuken op privacy zo veel mogelijk beperkt moeten worden. Zoals hiervoor is weergegeven worden de vreemdelingen uitsluitend opgesloten om ze beschikbaar te houden voor uitzetting, van een straf is geen sprake. Deze inbreuk op het fundamentele recht op vrijheid is toegestaan maar dient wel zoveel mogelijk te worden beperkt. De ombudsman is van oordeel dat vreemdelingen, wanneer zij daar behoefte aan hebben, zo veel mogelijk in eenpersoonscellen moeten kunnen verblijven. Veel vreemdelingen verkeren in onzekerheid over hun toekomst en de duur van het verblijf in detentie. Dit geeft soms spanningen. De mogelijkheid zich terug te kunnen trekken heeft niet alleen positieve gevolgen voor de individuele vreemdeling, maar ook voor de rust binnen het detentiecentrum als geheel. Dit leidt ertoe dat de situatie binnen het detentiecentrum beter beheersbaar en beter werkbaar is. Daarbij zouden kleinere afdelingen (bijvoorbeeld van 20 personen) ook meer rust en veiligheid geven voor bewoners en toezichthouders. Een meer menselijke maat met als voordeel dat eventuele spanningen of problemen sneller gesignaleerd en zo mogelijk opgelost kunnen worden.

Plaatsen in afzondering

- In detentiecentrum Rotterdam worden vreemdelingen zeer geregeld in afzondering geplaatst. De ombudsman vindt dit verontrustend. Het plaatsen in afzondering is ingrijpend en kan, zoals bekend, gezondheidsschade meebrengen⁶. In gesloten instellingen is daarom het streven afzondering zoveel mogelijk uit te bannen. Dit zou ook het streven moeten zijn in vreemdelingenbewaring.

In detentiecentrum Rotterdam wordt afzondering als straf vaak opgelegd vanwege het weigeren van een meerpersoonscel. Deze straf wordt ten uitvoer gelegd in een cel op de beheersafdeling en regelmatig steeds opnieuw opgelegd. De medische dienst heeft bij deze vorm van afzondering geen toezichthoudende rol⁷. Naar de mening van de ombudsman staat deze zware strafmaatregel niet in verhouding tot de 'misdraging', namelijk het weigeren een cel te delen. Afzondering levert volgens de ombudsman een grove inbreuk op het fundamentele recht op vrijheid op.

De ombudsman is van oordeel dat afzondering alleen bij hoge uitzondering als strafmaatregel mag worden opgelegd. Daarbij geldt dat standaard medisch toezicht en een melding aan een rechtshulpverlener en de Commissie van Toezicht moet plaatsvinden, ook wanneer afzondering als straf op eigen cel wordt opgelegd.

Hoe kan het anders?

Het enige doel van vreemdelingenbewaring is het beschikbaar houden van vreemdelingen voor uitzetting. Omdat het een bestuursrechtelijke maatregel betreft zou deze plaats moeten vinden in een omgeving met zo min mogelijk beperkingen. Andere beperkingen zijn om die reden niet passend. De ombudsman vindt de wijze waarop in Zeist uitvoering wordt gegeven aan vreemdelingenbewaring een goed voorbeeld. In Zeist worden gezinnen met minderjarige kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarigen vreemdelingen ondergebracht. Zeist is een kleinschalige accommodatie waar bewoners veel bewegingsvrijheid hebben en zijn ondergebracht in bungalows op een ruim terrein dat is omgegeven door een hek. De accommodatie van detentiecentrum Rotterdam waar de mannelijke vreemdelingen worden ondergebracht, heeft een heel andere uitstraling en karakter. Het gebouw, de omvang en de faciliteiten maken dat het detentiecentrum alle kenmerken heeft van een gewone strafinrichting.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de hiervoor besproken aandachtspunten: dagbesteding, privacy en het in afzondering plaatsen, het meest prangend zijn. Met name het veelvuldig en langdurig in afzondering plaatsen is bijzonder schadelijk en verontrustend. Dat dient naar het oordeel van de ombudsman dan ook direct te worden beëindigd.

De ombudsman ziet dat voor de problemen die verband houden met de hiervoor genoemde aandachtspunten ook oplossingen mogelijk zijn. Dit is reden om aanbevelingen te doen die mede zijn ingegeven door het personeel van het detentiecentrum en de daar verblijvende vreemdelingen.

6 In internationale wetgeving wordt het gebruik hiervan dan ook aan banden gelegd, bijvoorbeeld in het verbod op marteling en op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Dit verbod is onder meer vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het EU Grondrechtenhandvest, het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo) en het VN Verdrag tegen Marteling. Zeer grote terughoudendheid is dan ook geboden bij het opleggen van een dergelijke maatregel. Het Europees Comité ter Voorkoming van Marteling (CPT) heeft standaarden vastgesteld waaraan een isolatiemaatregel moet voldoen om onnodig gebruik en gezondheidsschade te voorkomen. Ook de Minimumregels voor de Behandeling van Gevangenen van de Verenigde Naties en de European Prison Rules schrijven terughoudendheid bij het toepassen van isolatie voor. Zie ook rapport 'GEEN CELLEN EN HANDBOEIEN!' van Amnesty februari 2018.

7 De medische dienst brengt dagelijks een bezoek aan vreemdelingen die in afzondering in een observatie of isoleercel verblijven.

Aanbevelingen

- Zorg voor een zinvolle dagbesteding voor vreemdelingen. Geef hen bijvoorbeeld de mogelijkheid werk te verrichten of een kortlopende opleiding te volgen die ook waardevol is bij terugkeer in het land van herkomst;
- Pas de accommodatie aan zodat die past bij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring en bied vreemdelingen de mogelijkheid voor verblijf in een eenpersoonscel;
- Wees uiterst terughoudend met het plaatsen van vreemdelingen in afzondering;
- Pas afzondering als strafmiddel niet langer toe als een vreemdeling een meerpersoonscel weigert;
- Zorg voor standaard medisch toezicht bij alle gevallen waarin een vreemdeling in afzondering zit.

In december 2019 kwam het nieuws naar buiten dat het detentiecentrum Rotterdam verbouwd zal gaan worden waardoor op termijn een uitgebreider dagprogramma aangeboden kan worden. Daarnaast zijn er plannen om digitale dagbesteding mogelijk te maken. De ombudsman zal deze ontwikkelingen met aandacht blijven volgen.

5 Schets van de bevindingen

Dagbesteding

In detentiecentrum Rotterdam verblijven de meeste vreemdelingen in meerpersoonscellen op de verblijfsafdeling. Op deze afdeling zijn vreemdelingen ingesloten tussen 12.00 en 13.00 uur, van 17.00 tot 18.00 uur en na 22.30 uur tot 07.15 uur de volgende dag. Buiten deze tijden om kunnen vreemdelingen zich vrij bewegen op de afdeling. Er worden activiteiten aangeboden die gericht zijn op tijdverdrijf. Zo kan men op werkdagen deelnemen aan sportactiviteiten, zoals voetbal, volleybal en fitness. Verder wordt de mogelijkheid geboden om creatief bezig te zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het maken van speelgoed of T-shirts. In het weekend worden geen activiteiten aangeboden, dan zijn er geen sport- en spelleiders aanwezig. Naast genoemde activiteiten is er beperkt toegang tot internet en kan men onbeperkt bellen, voor zover vreemdelingen daartoe de financiële mogelijkheden hebben. Daarnaast hebben vreemdelingen de gelegenheid om samen te koken en kan de gebedsruimte en/of een geestelijk verzorger worden bezocht. Sinds kort mogen de vreemdelingen twee uur per avond luchten. Naast de verblijfsafdeling is er een beheersafdeling in het detentiecentrum. Op deze afdeling zitten vreemdelingen die onacceptabel gedrag vertonen en de orde, rust en veiligheid verstoren. Zij verblijven hier zolang dit naar het oordeel van de directeur noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde en de veiligheid van de inrichting. Deze afdeling kent minder vrijheden dan de verblijfsafdeling. Men zit langer op cel, namelijk van 17.00 's avonds tot 08.00 uur 's morgens en tussen de middag van 12.00 tot 13.00 uur. Dit betekent dat vreemdelingen daar minimaal 16 uur per dag op cel zitten. Verder is er een beperkter dagprogramma.

Per afdeling zijn er twee reinigers, die voor het werk betaald worden. Behalve het werk als reiniger, zijn er geen mogelijkheden voor betaalde arbeid. Binnen het detentiecentrum wordt geen, op de toekomst gerichte, dagbesteding aangeboden.

Gesprekken met vreemdelingen en betrokken instanties

Volgens toezichthouders zou de ruimte voor creativiteit groter mogen zijn en zou een breder aanbod aan activiteiten beter zijn voor iedereen; vreemdelingen en medewerkers. De directeur is het daar mee eens. Volgens hem zou het beter zijn voor de vreemdelingen dat er meer activiteiten en bijvoorbeeld cursussen zouden zijn. De vreemdelingen zouden dan een beter (dag)ritme hebben en een zinvolle dagbesteding. Indien arbeid zou zijn toegestaan zou dat ook zeker leiden tot minder beheerslast volgens de directeur. Aan de andere kant benadrukt de directeur dat 'uitzetting' het doel van vreemdelingenbewaring is. 'Het moet hier in detentiecentrum Rotterdam dan ook niet te comfortabel worden in de zin dat activiteiten binnen het detentiecentrum het primaire doel, uitzetting, dwarsbomen.', aldus de directeur.

In januari 2019 leidden incidenten en onrust in het detentiecentrum tot maatregelen van de directeur. Het dag- en avondprogramma werd stopgezet. En vreemdelingen die onacceptabel gedrag vertoonden werden naar de beheersafdeling en naar cellen in penitentiaire inrichtingen in de buurt gebracht. Het Meldpunt Vreemdelingedetentie legt uit dat sinds die crisissituatie in januari 2019 de situatie in het detentiecentrum is veranderd. De celdeuren zijn vaker dicht, afdelingen zijn gesloten en de bewegingsvrijheid is beperkt. En twee verblijfsafdelingen zijn omgedoopt tot beheersafdeling. Verder is de bibliotheek weg. In plaats daarvan staat nu op elke afdeling een boekenkast. Eind 2018 waren de afdelingen helemaal open volgens het Meldpunt. Mensen konden zich overal naartoe bewegen, maar dat is nu niet meer zo. Vreemdelingen hebben alleen toegang tot hun eigen afdeling en sporten vindt plaats op gezette tijden.

Een vreemdeling op de beheersafdeling vertelt:

Je kan niet zelf naar die activiteiten maar alleen onder begeleiding. Gaat er een groepje naar de fitness en wil je niet mee dan wordt je op cel gezet. Ik wilde niet mee omdat ik soep voor iedereen aan het maken was. Ik mocht niet in de keuken blijven maar werd op cel gezet.

Eerder was het mogelijk om naar verschillende luchtplaatsen te gaan. Nu wordt per twee afdelingen één luchtplaats gedeeld en is geen toegang meer tot andere luchtplaatsen. Het contact met andere mensen wordt daardoor beperkt. Het Meldpunt ontvangt ook klachten over het gebrek aan mogelijkheden om zelf te koken. Er zijn maar twee gaspitten per afdeling, terwijl op een afdeling 60 à 64 mensen zitten.

Meldpunt Vreemdelingendetentie:

Wat verder opvalt is dat recreatie ook lijkt in te houden: het openzetten van de deuren.

Tijdens de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd met andere betrokkenen bij vreemdelingenbewaring, kwam het onderwerp van vrijheden vaker ter sprake. Ook anderen vertelden dat er eerder meer vrijheden waren. Dat blijkt volgens betrokkenen ook uit het feit dat tot begin 2019 het vrij lang duurde voordat vreemdelingen naar de bezoekruimte werden gebracht omdat ze eerst gezocht moesten worden. Nu verblijven ze meer tijd in hun cel en komen ze snel wanneer er bezoek voor ze is.

Privacy

Zoals hiervoor al is vermeld, is vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel, geen straf. Ondanks dat de grondslag voor het vasthouden van mensen in detentiecentrum Rotterdam enerzijds en in een PI anderzijds naar zijn aard wezenlijk verschilt, vertoont het verblijf in beide type inrichtingen veel overeenkomsten. Op het grootste deel van de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is de Penitentiaire beginselenwet, en het daarin omschreven regime, van toepassing.⁸ Het detentiecentrum heeft de uitstraling van een gevangenis en veel personeelsleden zijn afkomstig uit het gevangeniswezen. En net als in een gevangenis, verblijven vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in cellen. In bijna alle gevallen gaat het om meerpersoonscellen, waar vreemdelingen per tweetal verblijven. Verzoeken om een eenpersoonscel worden vrijwel nooit ingewilligd.

Gesprekken met vreemdelingen en betrokken instanties

Uit de gesprekken komt naar voren dat veel vreemdelingen het verblijf in een meerpersoonscel niet prettig vinden. Hoewel er bij plaatsing van twee vreemdelingen in één cel zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld afkomst, religie en of iemand rookt, het blijft een feit dat iemand geen privacy meer heeft. Privacy is een fundamenteel recht. Voor vreemdelingen in bewaring klemt dit des te meer.

⁸ Op vreemdelingen die op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet in vreemdelingenbewaring zitten is niet de Penitentiaire beginselenwet maar het Reglement regime grenslogies van toepassing.

Een geestelijk verzorger zegt hierover:

Het zou beter zijn als iedereen een eigen cel zou hebben. Bij meerpersoonscellen zouden mensen met hetzelfde geloof en dezelfde gewoonte op een kamer geplaatst moeten worden. Dit wordt wel geprobeerd maar lukt niet altijd.

Vreemdelingen hebben vaak veel meegemaakt. Sommigen hebben langdurig een zwervend bestaan geleid. Wat verder opvalt is dat het medicijngebruik onder deze groep hoog is, vanwege onder meer psychische aandoeningen en verslavingsproblematiek. Daar komt bij dat de toekomst van een vreemdeling vaak onzeker is. Niet alleen wat betreft de duur van de bewaring, maar ook wat betreft het leven na bewaring. Wordt iemand daadwerkelijk uitgezet naar het land van herkomst? Zo ja, hoe ziet zijn leven er daar uit? Sommige vreemdelingen hebben al op jonge leeftijd het land van herkomst verlaten. En er zijn vreemdelingen die vrezen voor hun veiligheid bij terugkeer. Al die onzekerheid maakt dat veel vreemdelingen in vreemdelingenbewaring behoefte hebben aan rust en privacy. Het delen van een cel met een andere vreemdeling draagt hier niet aan bij, in tegendeel. Ook de omvang van de afdelingen die over het algemeen plek bieden aan ongeveer 60 vreemdelingen, heeft hierop geen positief effect.

In reactie op de vraag wat zou helpen om de situatie binnen het detentiecentrum te verbeteren, lieten vreemdelingen en meerdere detentietoezichthouders weten dat het gebruik van eenpersoonscellen een oplossing zou bieden. Ook andere medewerkers van het detentiecentrum, leden van de Commissie van Toezicht en een geestelijk verzorger zijn deze mening toegedaan. De toename van privacy voor vreemdelingen zal de onrust op de afdelingen volgens hen aanzienlijk verminderen.

Een medewerker vertelt :

Sommige rustige jongens geven aan dat zij het verblijf in het detentiecentrum lastig vinden ook omdat het vaak onrustig is en soms onveilig voelt. In de nacht schreeuwen veel mensen. Sommige vreemdelingen zeggen: 'ik zit liever 23 uur per dag alleen in de cel, dan dat ik tussen andere mannen moet zitten'.

Een vreemdeling vertelt:

Ik heb een cel gedeeld met iemand die zelfmoord wilde plegen. Daarvoor had mijn celgenoot al voorbereidingen getroffen. Toen ik dit zag heb ik de bewaarders gewaarschuwd. Zij hebben ingegrepen. Verder is met mij niet meer over het voorval gesproken. Nog steeds heb ik het er erg moeilijk mee. Veel liever zou ik een cel voor mijzelf hebben.

Plaatsen in afzondering als straf

Het plaatsen in afzondering is een bijzonder ingrijpende maatregel, die verstreckende gevolgen kan hebben voor iemands lichamelijke en vooral psychische gezondheid. Het kan leiden tot mensenrechtenschendingen en (soms ernstige) gezondheidsschade. Plaatsing in afzondering dient proportioneel, rechtmatig, noodzakelijk en niet-discriminerend te zijn en beslissingen zouden nauwkeurig moeten worden geregistreerd, zodat verantwoording kan worden afgelegd. Mede op basis van deze inzichten wordt tegenwoordig in de GGZ, de jeugdzorg en in penitentiaire inrichtingen (PI's) ingezet op zo min en zo kort mogelijk isoleren.

Tijdens het onderzoek naar de situatie in detentiecentrum Rotterdam is duidelijk geworden dat vreemdelingen veelvuldig in afzondering worden geplaatst. Vaak gebeurt dat vanwege de weigering van vreemdelingen in een meerpersoonscel te verblijven. De afzondering is in die gevallen een disciplinaire straf die over het algemeen voor de duur van twee weken wordt opgelegd. Deze straf wordt meestal tenuitvoergelegd op de eigen cel op de beheersafdeling. In de praktijk betekent dit dat deze vreemdelingen 23 uur per dag alleen in een cel verblijven zonder radio en televisie, voor straf: omdat zij weigeren een cel te delen. Deze straf wordt opgeheven wanneer een vreemdeling aangeeft alsnog in te stemmen met verblijf in een meerpersoonscel. Zolang hij dat blijft weigeren wordt de straf steeds opnieuw opgelegd.

Afzondering als straf vanwege het weigeren een cel te delen, was tijdens het onderzoek vaak onderwerp van gesprek. Herhaaldelijk werd naar voren gebracht dat sprake is van een zware straf met soms ernstige gevolgen. Verder kwam aan de orde dat medisch toezicht ontbreekt, dat advocaten niet op de hoogte worden gesteld en dat er geen adequaat (rechts)middel tegen deze sanctie lijkt te zijn.

Gesprekken met vreemdelingen en betrokken instanties

Een detentietoezichthouder vertelt:

De vreemdelingen die voor straf 23 uur op cel moeten verblijven zijn voornamelijk mensen die een meerpersoonscel weigeren. Zij moeten voor straf twee weken in een cel blijven, zonder tv. Wanneer zij een meerpersoonscel blijven weigeren wordt deze straf na twee weken opnieuw opgelegd. De duur van de straf kan wel oplopen tot zes maanden.

Uit de reactie op aan DJI gestelde vragen naar de feitelijke duur van deze straf en het aantal keer dat deze wordt opgelegd, blijkt dat het geregeld voorkomt dat de straf van afzondering aan één persoon steeds opnieuw wordt opgelegd. Zo werd de sanctie 'plaatsen in afzondering' in 2018 in het totaal 523 keer opgelegd, waarvan in ieder geval aan 48 personen meer dan twee keer. Aan één persoon werd de sanctie 18 maal opgelegd. In januari 2019 werd al 75 keer een vreemdeling voor straf in afzondering geplaatst. Niet al deze straffen zijn opgelegd vanwege het weigeren van een meerpersoonscel, maar wel een groot deel hiervan.

Aantal afzonderingen in het kader van straf						
	2017 (juli t/m dec)		2018		2019	
Aantal straffen per persoon	Aantal personen	Totaal aantal straffen	Aantal personen	Totaal aantal straffen	Aantal personen	Totaal aantal straffen
1	83	83	179	179	47	47
2	18	36	55	110	11	22
3	3	9	19	57	2	6
4	2	8	13	52		
5	1	5	4	20		
6	1	6	4	24		
7			2	14		
8			1	8		
9			0	0		
10			3	30		
11			1	11		
18			1	18		
Totaal	108	147	282	523	60	75

Tijdens ons bezoek aan het detentiecentrum verbleven vijf vreemdelingen vanwege weigeren meerpersoonscel in afzondering op de beheersafdeling. Detentietoezichthouders leggen uit dat zij dagelijks met deze vreemdelingen in gesprek gaan over hun weigering. Wanneer de vreemdelingen aangeven dat ze alsnog wel in een meerpersoonscel willen, wordt de deur van de cel direct opengezet en krijgen de vreemdelingen een tv Vervolgens wordt gekeken of een match mogelijk is zodat ze terug kunnen naar de verblijfsafdeling.

Zoals hiervoor is aangegeven wordt het verblijf in afzondering beschouwd als een bijzonder ingrijpende maatregel. Psychologen, geestelijk verzorgers, advocaten en andere medewerkers bevestigen ook dat het zeer zwaar is voor de vreemdelingen die in afzondering verblijven. De onzekerheid over hun toekomst en de duur van het verblijf in detentie maken dat nog moeilijker.

Een detentietoezichthouder vertelt:

Het gaf grote problemen dat mensen langdurig opgesloten werden in hun cel. De straf van twee weken 23 uur op cel wordt namelijk steeds weer opnieuw opgelegd wanneer mensen blijven weigeren een cel te delen. Zo komt het voor dat mensen wel vier maanden achtereenvolgend 23 uur op cel verblijven. Die eenzame opsluiting doet iets (slechts) met mensen en heeft ook geleid tot hele heftige incidenten zoals het gooien met uitwerpselen.

Detentietoezichthouders kwamen met het idee deze groep gestraften twee keer per week een ‘time-out’ te geven: een dag waarop deze vreemdelingen wel vrij mogen rondlopen op de afdeling, langer buiten mogen zijn en mee kunnen doen aan activiteiten. In samenwerking met de medische dienst is dit voorstel aan de directie voorgelegd. Het heeft ertoe geleid dat ‘time-outs’ zijn ingevoerd. Detentietoezichthouders en andere medewerkers geven aan de indruk te hebben dat de spanning/ druk van de eenzame opsluiting door deze maatregel verminderd is.⁹

Een vreemdeling die in afzondering is geplaatst vertelt:

Vanwege traumatische ervaringen in het verleden kan ik geen cel delen met een ander. Bij binnenkomst heb ik de arts hier over verteld. Het resultaat is dat ik nu als strafmaatregel in afzondering zit. Ik wist dat de consequenties van het weigeren van een meerpersoonscel zou zijn dat ik in afzondering word geplaatst. Dat liever dan een cel te moeten delen met een ander. Dat kan niet omdat ik dan niet kan slapen.

Evenals Amnesty International en het Meldpunt Vreemdelingendetentie maken de organisaties Dokters van de Wereld en de Johannes Wier Stichting zich grote zorgen over de langdurige insluiting vanwege het weigeren van een meerpersoonscel. Zij wijzen er op dat dit een vorm van langdurige eenzame opsluiting is zonder medisch toezicht. Zij stellen dat er onvoldoende aandacht is voor de vraag waarom iemand per se geen cel wil delen en zij leggen uit dat de oorzaak vaak is dat iemand psychische problemen heeft en langdurig in onzekerheid verkeert over zijn toekomst. Daarmee wordt geen rekening gehouden.

De medische dienst wordt niet geïnformeerd wanneer vreemdelingen voor straf op hun ‘eigen cel’ op de beheersafdeling in afzondering worden geplaatst. Gevolg is dat deze vreemdelingen niet door de medische dienst worden bezocht. De detentietoezichthouders houden deze vreemdelingen in de gaten en zij schakelen de medische dienst of geestelijk verzorgers in wanneer zij dat nodig vinden. Vreemdelingen kunnen ook zelf een verzoek indienen voor een bezoek aan de medische dienst. Anders is het voor vreemdelingen die in een isolatiecel of in een observatiecel (OBS) in afzondering zijn geplaatst. Zij worden dagelijks bezocht door de medische dienst.

Een advocaat vertelt dat zij de indruk heeft dat bij vreemdelingendetentie sneller naar dwangmiddelen wordt gegrepen dan in een ‘gewone PI.’ Zij ontvangt geen bericht wanneer een cliënt in afzondering wordt geplaatst.

Vreemdelingen die in afzondering worden geplaatst, kunnen een klacht indienen bij de Commissie van Toezicht. Deze beklagprocedure lijkt als rechtsmiddel niet effectief want het indienen van een klacht heeft geen gevolg voor de uitvoering van de straf. Die wordt niet opgeschort. Daarbij komt dat veel vreemdelingen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid van beklag terwijl advocaten en andere rechtshulpverleners geen bericht ontvangen dat hun client in afzondering is geplaatst. Voor vreemdelingen geldt een termijn van zeven dagen waarbinnen zij een klacht moeten indienen. De beslistermijn van de beklagcommissie is vier weken en die termijn wordt geregeld overschreden.

⁹ Uit een toelichting van DJI op de hiervoor genoemde tabel blijkt dat het “time out” systeem is uitgebreid.

Een vreemdeling vertelt:

Toen ik in het detentiecentrum aankwam heb ik aangegeven dat ik niet met de man met wie ik op cel was geplaatst overweg kon. Naar aanleiding daarvan heb ik twee weken 23 uur per dag cellulair gezeten. De huisarts zei dat er heel veel mensen zijn met dit probleem. Die geeft aan dat ik het met de directeur moet bespreken, maar ik heb de directeur hierover nog nooit gezien. Ik heb over de gang van zaken een klacht ingediend. De klacht is in behandeling genomen. Maar uiteindelijk heb ik niets aan het indienen van een klacht. Als de klacht gegrond wordt verklaard krijg ik 7 euro per dag. Maar dat wil ik niet, ik wil een eenpersoonscel.

De betrokkenen medewerkers in het detentiecentrum, waaronder geestelijke verzorgers en toezichthouders, geven aan dat het gebruik van meerpersoonscellen tot spanningen leidt en een oorzaak is van problemen. Zij menen dat het goed zou zijn wanneer vreemdelingen die daar behoefte aan hebben, alleen op een cel mogen verblijven. Dat zou een verbetering zijn voor de betreffende vreemdelingen maar zeker ook voor het personeel. Het werk zou aanmerkelijk minder stressvol en zwaar zijn.

Een toezichthouder vertelt:

Ideaal zou zijn om alle gedetineerde vreemdelingen in een eenpersoonscel te zetten. Dan is er wel extra ruimte nodig, maar het zou wel veel oplossen.

De directeur stelt dat meerpersoonscellen het uitgangspunt zijn en legt uit dat dat ook een bedrijfsmatige reden heeft. Volgens hem is het in de praktijk eigenlijk geen issue en is het ook nauwelijks een onderwerp in de beklagzaken.

De directeur:

Het is naar mijn mening beter voor mensen om met een ander samen op cel te zitten dan alleen. De meeste mensen hebben er ook helemaal geen probleem mee op een meerpersoonscel te verblijven. In 90% van de gevallen is er een goede match.

Volgens personeelsleden van het detentiecentrum is het problematisch dat vreemdelingen die verplicht 23 uur op cel moeten blijven op dezelfde (beheers) afdeling verblijven als mensen bij wie de celdeur tussen 08.00 en 17.00 uur open is. Zij menen dat het aanzienlijk meer rust zou geven als de straf van afzondering niet op de beheersafdeling ten uitvoer zou worden gelegd.

Een toezichthouder vertelt:

Een voorbeeld deed zich gisteren voor. Nu het ramadan is, zijn er enkele vreemdelingen die op de beheersafdeling verblijven die overdag wat eten willen klaarmaken voor de hele groep. Zij willen dat ook graag delen met de mensen die op de afdeling verblijven maar voor straf 23/7 in afzondering op hun cel zitten. De vreemdelingen vroegen toestemming om aan deze gestraften – door het luikje van de cel – wat eten te mogen aanbieden. Sommige toezichthouders knippen in zo'n situatie een oogje dicht. Anderen zijn streng en verbieden het.

Samengevat kan worden gesteld dat in het detentiecentrum geen sprake lijkt te zijn van terughoudendheid bij het gebruik van de maatregel van afzondering. Met name vanwege het weigeren van een meerpersoonscel worden geregeld vreemdelingen voor straf in afzondering geplaatst. Deze straf kan worden opgelegd voor veertien dagen maar kan vervolgens opnieuw worden opgelegd. Bij het in afzondering plaatsen als straf, wordt de medische dienst niet op de hoogte gesteld en ook de rechtshulpverlener van de vreemdeling ontvangt daarvan geen bericht. Vreemdelingen die in afzondering worden geplaatst kunnen een klacht indienen bij de Commissie van Toezicht maar deze beklagprocedure is als rechtsmiddel in geval van plaatsing in afzondering niet effectief. Allereerst ontbeert een klacht opschortende werking van de maatregel, waardoor de plaatsing in afzondering niet kan worden voorkomen. Daarnaast is de beslistermijn van de beklagcommissie lang en wordt de termijn van vier weken nogal eens overschreden. Daarentegen is de termijn voor het indienen van een klacht in geval van een plaatsing in afzondering erg kort (zeven dagen). Vreemdelingen zijn vaak niet op de hoogte van de mogelijkheid tot klagen, spreken hun advocaat lang niet altijd regelmatig en informeren hun advocaat vaak niet over de opgelegde straf.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2020/002 is een uitgave van
de Nationale ombudsman, februari 2020

