

Vergaderjaar 2020–2021

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2672

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2020

Op 7 september jl. heeft uw vaste commissie voor Justitie en Veiligheid per brief het rapport «Isolatie in vreemdelingendetentie» aangeboden gekregen door Amnesty International, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld. Op schriftelijk verzoek van uw commissie van 24 september jl. geef ik in deze brief mijn reactie op dit rapport.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor de verschillende partijen in het maatschappelijk middenveld die onderzoek doen naar het onderwerp vreemdelingenbewaring in het algemeen en afzondering in het bijzonder. De discussies over dit onderwerp zijn mij niet onbekend. Zo heb ik uw Kamer op 11 september jl. een afschrift toegestuurd met mijn reactie op het rapport «Grenzen aan vreemdelingenbewaring» van de Nationale ombudsman.¹

Ten tweede wil ik opmerken dat de auteurs van het rapport en ik verschillen van mening over wat afzondering in vreemdelingenbewaring behelst. Zo verwijzen de auteurs naar een maatregel voor een persoon of een groep personen. Daarnaast zien zij afzondering niet los van bijvoorbeeld de inrichting van de beheersafdeling.² De beschrijving die de auteurs hanteren valt daarmee buiten het bereik van afzondering zoals vermeld in artikel 24 van de Penitentiaire Beginselenwet (hierna: Pbw). Om uw Kamer een goed beeld van de bestaande praktijk te geven beschrijf ik in deze brief eerst het beleid omtrent vreemdelingenbewaring en afzonderingsmaatregelen alvorens in te gaan op het rapport van Amnesty International e.a.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2659.

² Amnesty International, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie & Dokters van de Wereld, 2020, «Isolatie in vreemdelingendetentie», p. 26.

Vreemdelingen die niet (langer) in aanmerking komen voor rechtmatig verblijf dienen Nederland zelfstandig te verlaten. Zij kunnen hierbij hulp ontvangen van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), maar ook van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en diverse ngo's. De voorkeur heeft zelfstandig vertrek, maar als iemand niet zelf vertrekt, wordt ingezet op gedwongen terugkeer.

Vreemdelingenbewaring is het uiterste middel om terugkeer dan wel een Dublin-overdracht te realiseren. Vreemdelingenbewaring is geen strafmaatregel, maar een bestuursrechtelijk middel om vreemdelingen die niet meewerken aan terugkeer beschikbaar te houden voor uitzetting. Daarbij moet er een reëel dan wel significant risico bestaan dat vreemdelingen zich aan het overheidstoezicht zouden kunnen onttrekken. De maatregel van vreemdelingenbewaring wordt individueel opgelegd en uitgevoerd in speciale instellingen. Thans zijn dat het detentiecentrum in Rotterdam voor mannen en de gesloten gezinsvoorziening in Zeist voor gezinnen met kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verantwoordelijk voor de inrichtingen.

Gelet op het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring wordt vreemdelingen binnen instellingen zo veel mogelijk bewegingsvrijheid en autonomie verleend. Deze vrijheid en autonomie is verder verankerd in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Dit wetsvoorstel is aangehouden door de Eerste Kamer, in afwachting van de behandeling van het aanpassingsvoorstel van 20 juni jl. door uw Kamer.³ Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wet heeft het detentiecentrum Rotterdam, binnen de kaders van de Pbw, een verblijfsregime ingevoerd dat vreemdelingen minimale beperkingen oplegt. Zo worden vreemdelingen twaalf uur per etmaal uitgesloten, wordt hen dagbesteding aangeboden en kunnen zij zich vrij op de afdeling en andere aangewezen plaatsen bewegen. Het verblijfsregime zorgt ervoor dat vreemdelingen grotendeels zelf kunnen bepalen hoe zij hun tijd in de instelling doorbrengen, terwijl zij beschikbaar worden gehouden voor uitzetting. Hierbij moet ik opmerken dat de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus momenteel diep ingrijpen in het dagelijks leven in justitiële inrichtingen.

Helaas vertoont een deel van de vreemdelingen in bewaring steeds vaker overlastgevend gedrag. Hierdoor wordt de taak van de medewerkers van DJI bemoeilijkt en kan de veiligheid voor zowel het personeel als andere ingesloten vreemdelingen in gevaar komen.

De vaste werkmethode van het DJI-personeel is dat wanneer een vreemdeling ongewenst gedrag vertoont, een persoonlijke en de-escalerende benadering voorop staat. Eerst wordt de dialoog gezocht en de vreemdeling aangesproken op zijn gedrag. Er vindt bemiddeling plaats en samen wordt gezocht naar een oplossing. Indien de orde, rust of veiligheid binnen een instelling in het geding komt, kunnen medewerkers van DJI ervoor kiezen om een vreemdeling een time-out op te leggen. Een time-out duurt maximaal vijftien uur. Ook tijdens een time-out vindt bemiddeling plaats, bijvoorbeeld door een geestelijk verzorger. Mochten deze stappen geen soelaas bieden, en is de orde en rust binnen de instelling of de veiligheid van andere ingeslotenen of het personeel nog steeds in het geding, dan wordt een rapport opgemaakt en aangeboden aan de directie. Vervolgens gaat de directie in gesprek met de vreemdeling, daarna wordt beoordeeld of een gepaste (straf)maatregel aan de orde is. De directie kan daarbij het advies inwinnen van een gedragsdeskundige. Op basis van dit gesprek, alle beschikbare informatie en rekening

³ Kamerstuk 35 501

houdend met de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling, neemt de directie een weloverwogen beslissing om een waarschuwing, voorwaardelijke straf of een straf- of ordemaatregel op te leggen.

Een strafmaatregel kan worden opgelegd om gedrag waar de vreemdeling verantwoordelijk voor kan worden gehouden te corrigeren. Strafmataregelen omvatten: het opleggen van een geldboete, het uitsluiten van (bepaalde) activiteiten, ontzegging van bezoek, afzondering op eigen cel of afzondering in een strafcel. De directie kiest daarbij altijd voor de minst ingrijpende maatregel om de orde, rust en veiligheid van mede-ingeslotenen en personeel te waarborgen. Indien een afzonderingsmaatregel wordt opgelegd worden de schadelijke effecten hiervan altijd meegewogen; waar mogelijk wordt een straf verkort.

Het kan voorkomen dat een vreemdeling niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn gedrag of een gevaar vormt voor zichzelf of anderen. In dat geval wordt een ordemaatregel opgelegd. Deze wordt op advies van een gedragsdeskundige opgelegd in een eigen kamer op de afdeling voor extra zorg, of een aangeklede of kale afzonderingscel. De vreemdeling staat eenmaal per dag in contact met een gedragsdeskundige en eenmaal per dag met een verpleegkundige en werkt aan stabilisatie en terugkeer naar de reguliere afdeling. Naar gelang de situatie dit toestaat kan de vreemdeling (gedeeltelijk) deelnemen aan het dagprogramma. Straf- en ordemaatregelen gaan niet verder -en duren niet langer- dan noodzakelijk is voor de eigen veiligheid van de vreemdeling en/of om de orde, rust of veiligheid in de instelling te herstellen.

De hierboven beschreven maatregelen en procedures zijn van toepassing in het verblijfsregime. Naast het verblijfsregime heeft detentiecentrum Rotterdam, vooruitlopend op de nieuwe Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring en binnen de kaders van de Pbw een beheersafdeling ontwikkeld. Dit sociaalpedagogische regime kent een grotere mate van beveiliging en een beperkter dagprogramma ten opzichte van het verblijfsregime en is bedoeld voor vreemdelingen die stevast meer structuur en toezicht vragen. Het doel van de beheersafdeling is om een positieve gedragsverandering bij een vreemdeling te realiseren. Ook deze afdeling is bedoeld als minder ingrijpende maatregel en kan als tussenfase functioneren tussen het verblijfsregime en een afzonderingsmaatregel. Door tijdelijk te verblijven op de beheersafdeling kan een strafmaatregel, zoals afzondering, regelmatig worden verkort. In het algemeen geldt ook binnen de beheersafdeling dat een vreemdeling hier niet langer verblijft dan strikt noodzakelijk; een vreemdeling werkt altijd toe naar een terugkeer binnen het verblijfsregime.

Uit het bovenstaande volgt dat de medewerkers van DJI een passend palet aan mogelijkheden hebben om ervoor te zorgen dat een zo gepast mogelijke actie wordt ondernomen tegen het ongewenste gedrag van een vreemdeling.

De auteurs van het rapport concluderen dat het aantal opgelegde afzonderingsmaatregelen is toegenomen in de periode 2016–2019. DJI heeft de cijfers zoals genoemd in het rapport niet kunnen reconstrueren. Dat heeft meerdere oorzaken. De belangrijkste is dat het aantal opgelegde afzonderingsmaatregelen niet gelijk is aan het aantal personen in afzondering. Het kan voorkomen dat één persoon meerdere afzonderingsmaatregelen krijgt opgelegd. Daarnaast speelt een technisch probleem. Door een registratieprobleem in 2016 is het aantal opgelegde maatregelen dat jaar niet adequaat geregistreerd. Ten slotte wil ik opmerken dat de auteurs de maatregel waarbij een vreemdeling onder cameratoezicht in eigen cel wordt geplaatst, maar waarbij de deur openblijft en de vreem-

deling (gedeeltelijk) kan deelnemen aan het dagprogramma, hebben meegerekend als afzonderingsmaatregel. Ik zie dit niet als een afzonderingsmaatregel.

Gedurende de periode 2017–2019 heeft inderdaad een relatieve toename plaatsgevonden van het aantal opgelegde afzonderingsmaatregelen (waarbij geen dagprogramma wordt aangeboden). Echter, gedurende deze periode is het aandeel opgelegde afzonderingsmaatregelen (zonder dagprogramma) van het totaal opgelegde maatregelen juist afgenomen.⁴ Daarbij komt dat gedurende deze periode het aantal waarschuwingen⁵ en aantal minder ingrijpende opgelegde maatregelen zijn toegenomen. Het totaal aantal opgelegde maatregelen is toegenomen, maar het aandeel van de afzonderingsmaatregel op het totaal van de opgelegde maatregelen is dus gedaald. De conclusie van de auteurs dat de overheid er onvoldoende op is gericht om afzondering in vreemdelingenbewaring te voorkomen, volg ik dan ook niet. Zoals ik hierboven heb aangegeven is DJI er juist op gericht om de-escalerend op te treden en wordt afzondering als ultimum remedium ingezet.

Een verklaring voor een toename van het aantal opgelegde afzonderingsmaatregelen kan gezocht worden in een groeiende populatie die enerzijds meer zorg nodig heeft en anderzijds frequenter ongewenst gedrag vertoont. Daarnaast ervaart het DJI-personeel een verzwaring van de beheerslast. Medewerkers karakteriseren een deel van de populatie als streetwise, respectloos, manipulatief, agressief en onvoorspelbaar. Voorbeelden van onhoudbaar gedrag omvatten: vreemdelingen die uitwerpselen over medewerkers gooien, groepen vreemdelingen die weigeren om de luchtplaats te verlaten en fysieke en verbale agressie vertonen tegen medewerkers en mede-ingeslotenen, regelmatig met verwondingen tot gevolg. Daarbij komt dat in 2019 een aantal ernstige incidenten heeft plaatsgevonden in Detentiecentrum Rotterdam. DJI heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum daarom gevraagd om de beheerslast en mogelijke oorzaken voor overlastgevend gedrag te onderzoeken. Ik zal uw Kamer informeren zodra de onderzoeksresultaten bekend zijn.

Hoewel ik de aanbevelingen van de auteurs begrijp, kan ik deze niet opvolgen. De eerste en tweede aanbevelingen gaan over het schrappen van afzondering (in het algemeen of als strafmaatregel) binnen de vreemdelingenbewaring en in het voorstel tot wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Tot dat moment moet afzondering in uitzonderlijke gevallen en altijd zo kort mogelijk worden toegepast.

Ik zou graag willen herhalen dat vreemdelingenbewaring een weg is die niet ingeslagen hoeft te worden wanneer een vreemdeling meewerkt aan terugkeer. Afgezien daarvan ben ik verantwoordelijk voor de veiligheid van ingesloten vreemdelingen alsook het DJI-personeel dat met hen werkt. Daarbij wil ik opmerken dat het DJI-personeel valt onder de landelijke afspraken met betrekking tot agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Vanuit deze afspraken treedt het DJI-personeel vriendelijk op waar het kan, maar streng waar het moet. Zoals ik hierboven heb aangegeven, is alles erop gericht om in het geval van incidenten de-escalerend op te treden en samen met de vreemdeling

⁴ Het aantal ordemaatregelen (afzondering zonder dagprogramma) betrof 431 (2017), 346 (2018) en 514 (2019). Het (procentuele) aandeel van het totale aantal opgelegde maatregelen betrof respectievelijk 91%, 78% en 70%. Het aantal strafmaatregelen (afzondering zonder dagprogramma) betrof 383 (2017), 584 (2018) en 704 (2019). Het (procentuele) aandeel van het totale aantal opgelegde maatregelen betrof respectievelijk 97%, 98% en 94%.

⁵ Het aantal waarschuwingen betrof 79 (2017), 86 (2018) en 163 (2019).

te zoeken naar een oplossing. Maar, wanneer de veiligheid van ingesloten of DJI-personeel in gevaar komt, dan moet de directeur kunnen beschikken over verschillende instrumenten om de veiligheid te kunnen borgen. Afzondering is hier een onderdeel van. Het alternatief hiervoor zou strafrechtelijke overplaatsing zijn. Dit acht ik niet wenselijk omdat dit de voortgang van het terugkeerproces kan hinderen. Bovendien is dit een zware belasting van het administratieve en strafrechtelijke apparaat. Daarom volg ik de eerste en tweede aanbeveling niet.

De derde aanbeveling zegt dat afzondering als ordemaatregel zou moeten aansluiten bij de door de GGZ geformuleerde standpunten betreffende afzondering.

Zoals de auteurs schrijven, heb ik bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring de Eerste Kamer geïnformeerd dat de uitgangspunten van de verplichte GGZ niet onverkort toepasbaar zijn binnen de vreemdelingenbewaring.⁶ Vreemdelingen in bewaring kunnen niet een-op-een worden vergeleken met patiënten binnen de GGZ. Immers, aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is geen gedwongen zorgmaatregel opgelegd. Indien de vreemdeling een ordemaatregel wordt opgelegd, wordt vooraf altijd het advies van een gedragsdeskundige gevraagd en meegewogen. Bij de tenuitvoerlegging van een ordemaatregel op de afdeling voor extra zorg of in een aangeklede of kale afzonderingscel of een strafmaatregel in een strafcel wordt de vreemdeling door de week eenmaal per dag bezocht door een gedragsdeskundige en eenmaal per dag door een verpleegkundige. In het weekend vindt dagelijks bezoek door de verpleegkundige plaats. Ook vreemdelingen aan wie een afzonderingsmaatregel is opgelegd op de eigen cel worden frequent bezocht door de medische dienst. Daarbij komt dat een vreemdeling altijd een verzoek kan indienen om een arts te consulteren. Mochten er indicaties bestaan dat een vreemdeling kampt met complexe psychiatrische problemen, dan kan de vreemdeling worden overgeplaatst naar het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht.

De vierde aanbeveling zegt dat vreemdelingen in bewaring niet mogen worden afgezonderd indien de instellingsdirecteur gebruik maakt van zijn bevoegdheid om tijdelijk het recht op bewegingsvrijheid en dagbesteding in te perken.

Ik heb uw Kamer bij de indiening van de wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (novelle) geïnformeerd wanneer een instellingsdirecteur bevoegd is om tijdelijk de rechten op bewegingsvrijheid en dagbesteding in te perken.⁷ Indien zich een situatie voordoet waarbij de voorhanden liggende orde- en strafmaatregelen geen soelaas bieden, dan kan de directeur deze bevoegdheid gebruiken om de orde, rust en veiligheid in het gehele detentiecentrum, of enkele afdelingen, terug te laten keren. Het gaat hierbij om uitzonderlijke situaties waarin de verhoudingen tussen ingesloten en personeel dusdanig zijn verstoord, doordat vreemdelingen, vaak groepsgewijs, onrust in meerdere delen van de inrichting verspreiden. Naast het feit dat dergelijke situaties een grote belasting vormen voor het personeel, verwijs ik hier ook terug naar mijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid binnen een inrichting. Opgemerkt moet worden dat de maatregel juist niet als doel heeft om ingesloten en collectief te straffen voor het gedrag van de aanstichters, maar erop is gericht om de relaties tussen eenieder binnen de instelling te normaliseren. Hierbij wordt na een inperking van het recht op bewegingsvrijheid en dagbesteding via verschillende fasen toegewerkt naar een gezonde

⁶ Kamerstuk 34 309, A

⁷ Kamerstuk 35 501, nr. 3, pp. 4–5.

situatie, waarbij het dagprogramma wordt opgestart en autonomie wordt teruggegeven aan ingeslotenen.

De vijfde en laatste aanbeveling zegt dat geen afzonderingsmaatregel moet worden opgelegd wanneer een vreemdeling een meerpersoonscel weigert.

Detentiecentra zijn ingericht met cellen voor meerpersoonsgebruik; een volwaardige vorm van de tenuitvoerlegging van bewaring. Ik zie niet in hoe ik daar voor vreemdelingenbewaring van kan afwijken. Het is inherent aan een bewaringsmaatregel dat de vrijheid van de vreemdeling tijdelijk is ontnomen. Dat betekent ook dat de keuze voor een slaapplek is beperkt. Waar mogelijk houdt DJI rekening met de plaatsingsvoorkeur van een vreemdeling. Bij de weigering van een meerpersoonscel wordt de vreemdeling de consequentie daarvan uitgelegd en hem de mogelijkheid geboden alsnog zelf een geschikte kamergenoot te vinden. Maar, als een vreemdeling hierna blijft weigeren volgt een afzonderingsmaatregel. Afgezien dat het aan capaciteit ontbreekt om de vreemdeling een eigen cel aan te bieden, acht ik het onwenselijk om de weigering van een meerpersoonscel te belonen met een eenpersoonscel. Daarnaast wil ik opmerken dat de maatregel is omkleed met voldoende procedurele waarborgen.

Zo kan de vreemdeling om bemiddeling vragen, een klacht indienen of beroep instellen tegen een opgelegde afzonderingsmaatregel. Daarnaast wordt een afgezonderde vreemdeling die stevast een meerpersoonscel blijft weigeren, maar verder gewenst gedrag vertoont, time-outs aangeboden. Tijdens een time-out kan de vreemdeling een geschikte kamergenoot zoeken en deelnemen aan het volledige dagprogramma.

Vreemdelingenbewaring is het ultimatum remedium dat de overheid ter beschikking staat om terugkeer te realiseren. Waar een lichter middel mogelijk was is dat ingezet. Wordt uiteindelijk bewaring ingezet om terugkeer te realiseren, dan heeft de vreemdeling nog steeds de mogelijkheid om zijn verblijf te verkorten door mee te werken. Waar de vreemdeling ervoor kiest om zich dusdanig te misdragen dat de veiligheid van andere ingeslotenen en personeel in gedrang komt, past niet anders dan een reactie en dat kan een afzonderingsmaatregel zijn. Ik hoop dat ik u met deze brief heb laten zien hoeveel moeite DJI neemt om de-escalerend op te treden en de veiligheid in de inrichting te waarborgen. Pas als het echt niet anders kan, wordt een afzonderingsmaatregel ingezet, maar ook daar wordt maatwerk toegepast en wordt altijd toegewerkt aan spoedige terugkeer van de vreemdeling naar de afdeling.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol