

Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten

Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten

Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring

Onderzoeksteam

mevrouw mr. J. Verhoef
mevrouw mr. P.C. van Dorst
mevrouw mr. M.B. van der Kleij
mevrouw mr. S. Andric

Ondersteuning

Mevrouw bc. A.S. Broeshart

Rapportnummer: 2012/105

Datum: 7 augustus 2012

Beschouwing

De verhalen van de vreemdelingen in dit rapport getuigen van uitzichtloosheid en frustratie. De overheid heeft met de huidige opzet van de vreemdelingenbewaring een systeem ingericht dat op velen een geestdodende uitwerking heeft. Uiteraard hebben deze verhalen van vreemdelingen onvermijdelijk een ondertoon van uitzichtloosheid: deze vreemdelingen hebben geen verblijfsrecht in Nederland en zij moeten het land verlaten. Als zij, door de omstandigheden gedwongen of uit eigen keuze, ons land niet uitreizen, onderneemt de overheid actie om hen gedwongen te laten vertrekken.

Mensen in hun vrijheid beperken met het oog op een geslaagde uitzetting, vormt op zich een legitiem doel voor de overheid. De wijze waarop die vrijheidsbeperking vorm krijgt met het huidige regime van vreemdelingenbewaring tast die legitimiteit echter aan: Minstens 16 uur per dag samen met een ander opgesloten zitten in een ruimte van minder dan tien vierkante meter. Ook daarbuiten steeds onder toezicht staan. Twee uur bezoek per week mogen ontvangen. Niet kunnen werken. Niet zelf beslissen wanneer je naar buiten gaat. Afhankelijk zijn van de beslissingen van de toezichthouders en de directeur van een detentiecentrum. En niet weten hoe lang dit gaat duren. De duur van vreemdelingenbewaring kan uiteindelijk oplopen tot 18 maanden en herhaling van perioden van bewaring vormt geen uitzondering. Dat is de situatie van de rond de 6000 mensen die de overheid jaarlijks in vreemdelingenbewaring houdt.

Ik vind die situatie ernstig en stel aan de orde of het behoorlijk is – humaan is – om mensen zonder veroordeling op deze manier op te sluiten. Ik ben niet de enige die deze kritische vraag stelt. Vanuit mensenrechtenorganisaties als Amnesty International, internationale instanties als de VN mensenrechtencommissie en het CPT, het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing, vanuit de wetenschap en vanuit kerkelijke instanties is er met grote regelmaat kritiek op de manier waarop Nederland vreemdelingen zonder verblijfsrecht opsluit.

Deze kritiek heeft in de loop van de tijd wel enig effect gehad. In de gesprekken die wij voerden met de leiding van twee detentiecentra en vertegenwoordigers van de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kwamen enkele plannen en maatregelen naar aanleiding van deze kritiek aan de orde. Zo is er een aantal pilots gestart om alternatieven voor de vreemdelingenbewaring te ontwikkelen. Ook wordt er nagedacht over mogelijkheden om aan de detentie een vorm te geven waarin de vrijheidsbeperkingen minder ver gaan. De directeuren van de detentiecentra realiseren zich meer en meer dat de vreemdelingenbewaring niet de executie van een straf mag inhouden.

Als het om de beheersing van de instroom van vreemdelingen gaat en het realiseren van vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsstatus is er grote politieke druk. Die politieke druk lijkt zich te vertalen in een kil ontmoedigingsbeleid dat met het geestdodende karakter van de vreemdelingebewaring vorm heeft gekregen. De pilots gericht op verbetering van de positie van vreemdelingen in detentie verdienen wel enige waardering. Maar de Nationale ombudsman maakt zich ernstig zorgen over de traagheid waarmee aan verbetering wordt gewerkt en hij mist het gevoel van urgentie bij de betrokken overheidsinstanties om een einde te maken aan het regime van vreemdelingenbewaring als zodanig. De in de pilots uitgeprobeerde alternatieven voor vreemdelingenbewaring zijn zeer beperkt wat betreft tijd en wat betreft de groep vreemdelingen die er voor in aanmerking komt. Ook de verbeteringen in het regime tijdens vreemdelingenbewaring behelzen concreet zaken als een extra uur bezoek per week, maar tornen vooralsnog niet aan opsluiting als uitgangspunt.

Met mijn rapport wil ik benadrukken dat het respect voor de mensenrechten van de vreemdelingen meer urgentie verdient dan tot nu toe uit de maatregelen blijkt. Ik doe daarom een aantal aanbevelingen. Ik nodig de minister van Veiligheid en Justitie en de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel met klem uit aanzienlijke verbeteringen door te voeren en binnen een half jaar met concrete resultaten te komen.

De Nationale ombudsman,



dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Samenvatting

De overheid wil dat mensen zonder verblijfsrecht uit zichzelf uit Nederland vertrekken. Gebeurt dit niet dan zet de overheid een aantal middelen daar voor in. Eén van die middelen is vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring is een vrijheidsbenemende maatregel. De vreemdeling wordt in een detentiecentrum opgesloten teneinde zijn spoedige uitzetting te bewerkstelligen. In 2010 gingen 6100 vreemdelingen in bewaring, gemiddeld zaten zij 76 dagen vast.

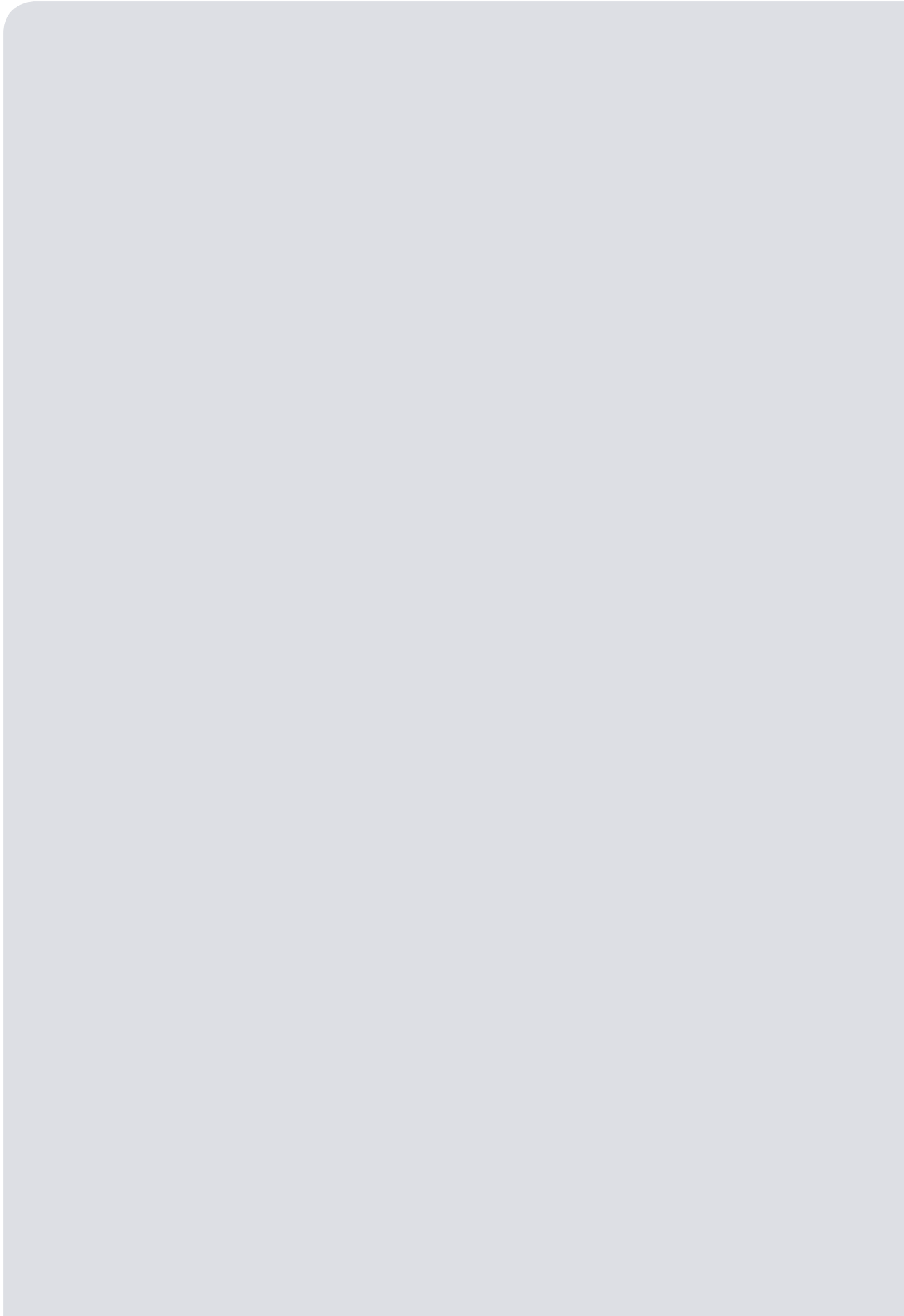
De Nationale ombudsman constateert dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verblijven onder een niet passend regime waardoor de eerbiediging van grondrechten ernstig onder druk komt te staan. Dit vindt zijn oorzaak voor een deel in het feit dat vreemdelingenbewaring onvoldoende fungeert als ultimum 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 en van 17.00 uur tot 08.00 uur op cel moeten verblijven. Voor de vreemdelingen gelden wel dezelfde veiligheidsmaatregelen (veiligheidsfouillering, visitatie, boeien tijdens vervoer) en disciplinaire straffen en maatregelen (zoals afzondering in isoleercel).

Om echte verbeteringen te bewerkstelligen is nodig dat erkend wordt dat vreemdelingenbewaring alleen als uiterst middel mag worden toegepast. Dit betekent dat de Nederlandse overheid op korte termijn minder ingrijpende alternatieven voor vreemdelingenbewaring moeten ontwikkelen. Uiteraard beoordeelt de Nationale ombudsman het als positief dat de overheid nu bezig is met het uitwerken van alternatieven voor vreemdelingbewaring (bv. project Meldplicht en project Borgsom). Daar staat tegenover dat de pilots slechts op kleine schaal worden uitgevoerd, betrekking hebben op specifieke doelgroepen en bovendien voor korte duur zijn.

Komt de overheid na een zorgvuldige afweging tot de conclusie dat er geen minder zwaar middel is om te voorkomen dat een vreemdeling zich onttrekt aan zijn uitzetting, dan rest de maatregel van vreemdelingenbewaring. Belangrijk is dan dat het regime recht doet aan

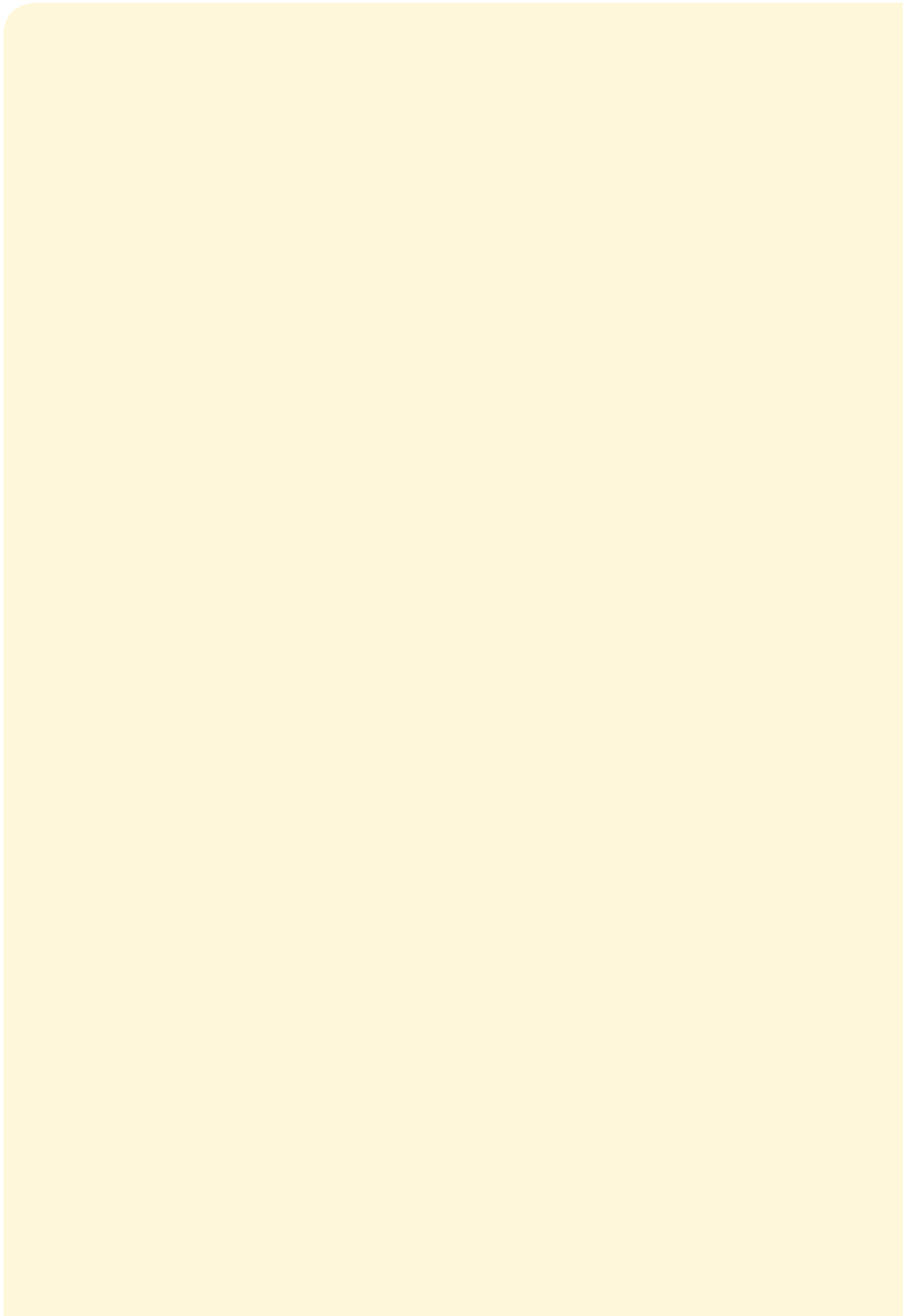
het karakter van vreemdelingenbewaring: gericht op de uitzetting als zodanig. Dat betekent dat bij de vreemdelingenbewaring geen sprake mag zijn van strafelementen. Omdat de Penitentiaire Beginselenwet geschreven is vanuit het beginsel van bestraffing, is het belangrijk om het regime voor vreemdelingenbewaring een eigen invulling te geven. Een andere optie is om binnen de Penitentiaire Beginselenwet een passend regime te ontwikkelen. De wet geeft alleen minimumnormen en biedt ruimte de verschillende regimes aan te passen. Zo zijn er voor gestraften allerlei verschillende inrichtingen op grond van het regime van de algehele gemeenschap, variërend van een gesloten tot een open inrichting of zelfs het penitentiair programma waarbij gedetineerden onder elektronisch toezicht buiten de gevangenis kunnen verblijven.

Overigens heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat bij de directies van de detentiecentra die bij dit onderzoek betrokken zijn de bereidheid er is om de aanpak van drang en dwang om te zetten in meedenken en faciliteren. Ook wordt uitdrukkelijk nagedacht over lichtere vormen van invulling van het regime. De Nationale ombudsman acht dit een eerste stap op weg naar de ontwikkeling van een beter passend regime.



Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	
1.1 Bestuursrechtelijke maatregel	5
1.2 Veel kritische rapporten	6
1.3 Bijeenkomst met deskundigen	6
1.4 Bezoek detentiecentra	6
1.5 Gesprekken	7
1.6 Respect voor mensenrechten	7
2 Vreemdelingenbewaring	
2.1 Wettelijk kader vreemdelingenbewaring	9
2.2 Verantwoordelijke overheidsinstanties	11
2.3 Toezichthoudende instanties	11
2.4 Pilots alternatieven voor vreemdelingenbewaring	11
2.5 Het regime	12
3 Schets van detentiecentra	
3.1 Detentiecentra	15
3.2 Aankomst	16
3.3 Verblijf	16
4 Uitvoering bewaring	
4.1 Opsluiting	19
4.2 Dagbesteding	20
4.3 Contact met de buitenwereld	21
4.4 Medische zorg	21
4.5 Isoleercellen	23
4.6 Veiligheidsmaatregelen	24
4.7 De Dienst Terugkeer en Vertrek	25
5 Visie ombudsman	
5.1 Ultimum remedium	29
5.2 Passend regime	31
5.3 Bewaring voor korte tijd	32
5.4 Kinderen in bewaring	33
5.5 Insluiting leidt tot uitzetting	33
5.6 Rechten en beperkingen	33
6 Veranderingen aanbevolen	
6.1 Kritiek	37
6.2 Alternatieven	37
6.3 Regime met minimale beperkingen	38
6.4 Aanbevelingen	40
Bijlagen	
Bijlage 1: overzicht gebruikte informatie	43
Bijlage 2: schema's over pilots Borgsom en meldplicht	43

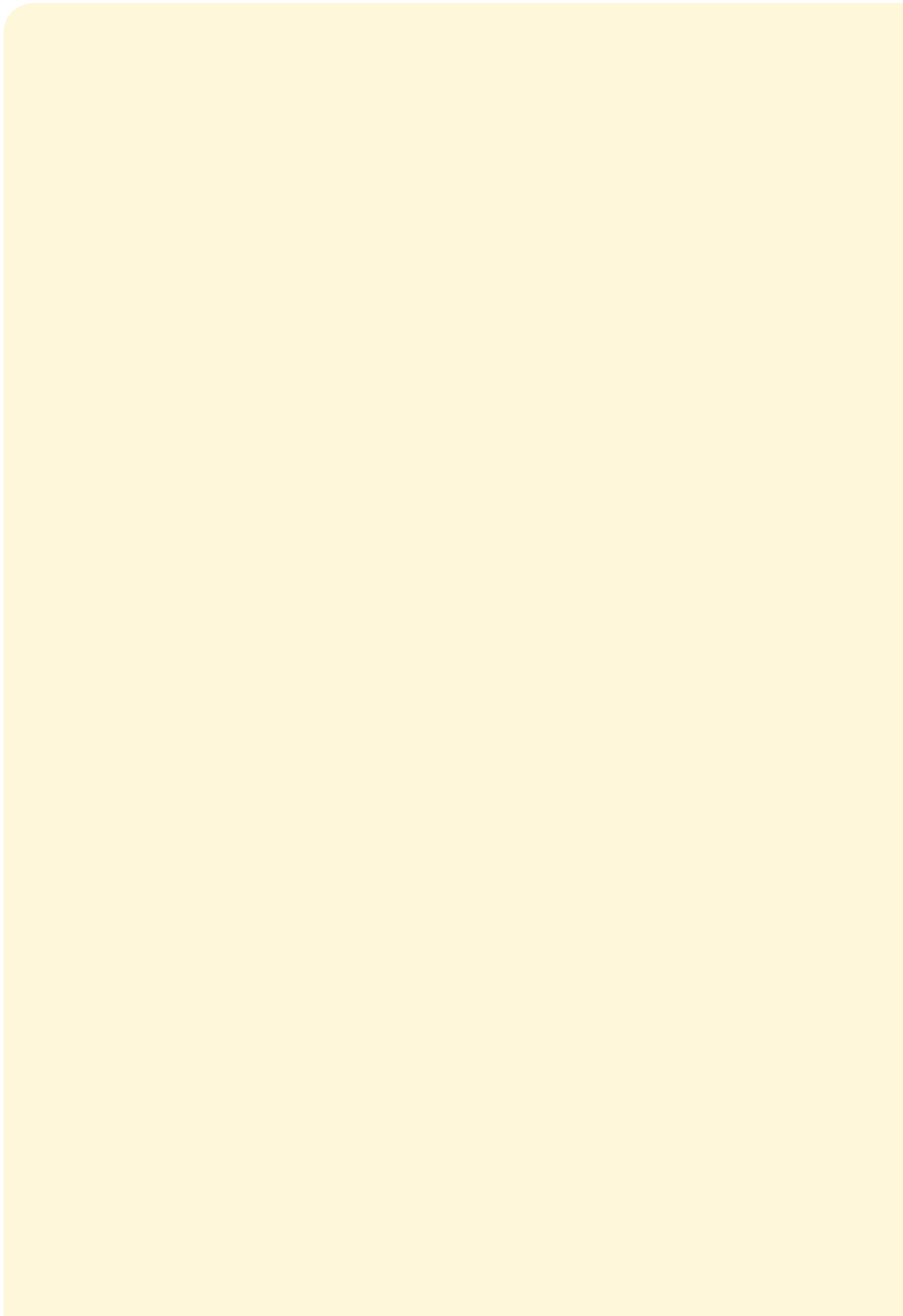


Leeswijzer

Deze rapportage is geen traditioneel onderzoeksrapport van de Nationale ombudsman. Omdat rond de vreemdelingenbewaring al veel geschreven en onderzocht is, heeft de ombudsman ervoor gekozen voort te bouwen op deze rapportages. Voor de leesbaarheid wordt in de tekst zo min mogelijk met voetnoten en verwijzingen gewerkt. In de literatuurlijst die als bijlage is toegevoegd, kunt u lezen welke stukken aan de rapportage ten grondslag liggen.

Omdat het de taak is van de ombudsman om te bekijken of de overheid zich ten opzichte van de burgers behoorlijk opstelt, is de manier waarop burgers het optreden van de overheid ervaren van belang. Daarom zijn in kaders de ervaringen opgenomen van enkele vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zitten. Daarnaast treft u ter illustratie een drietal tijdlijnen aan van vreemdelingen die langdurig en bij herhaling in een detentiecentrum ingesloten waren. Niet alle vreemdelingen verblijven zo lang in bewaring, maar dit geldt zeker voor een deel van hen; ongeveer één op de zes perioden van vreemdelingenbewaring duurt langer dan zes maanden.

Na een inleiding op dit onderzoek, volgt in hoofdstuk 2 een weergave van regelingen en controlemechanismen waarbinnen de vreemdelingenbewaring vorm krijgt. In hoofdstuk 3 wordt schematisch weergegeven hoe een detentiecentrum eruit ziet, waarna in het vierde hoofdstuk de manier waarop de bewaring wordt uitgevoerd aan bod komt. Hoofdstuk 5 bevat de visie van de Nationale ombudsman en in hoofdstuk 6 treft u de aanbevelingen tot verbetering aan.



1 Inleiding

Hussein

“Ik kom uit Irak en ik heb asiel gevraagd, maar niet gekregen. Ik ben nu 13 jaar in Nederland en ik spreek goed Nederlands. Dit is mijn tweede keer in bewaring en ik vrees dat deze bewaring weer niets gaat opleveren. De vorige keer mocht ik na 13 maanden weer de vrijheid tegemoet.

Ik vind het erg belangrijk dat de Nationale ombudsman een kijkje komt nemen. Er zijn heel veel klachten over deze inrichting. Te beginnen het probleem met twee personen in een cel. Mensen zijn zo verschillend en als je zoveel uur in de cel moet verblijven is dat heel zwaar. De een rookt, de ander niet. De een houdt van gekruid eten, de ander niet. Iedereen heeft stress en is niet op zijn best. Ik zit nu alleen en dat houd ik graag zo.

Het personeel is in principe wel goed. Alleen een enkele is niet geschikt voor de functie. Die hebben dan geen geduld of geen begrip voor de bewoners hier.

Over de Medische Dienst zijn veel klachten. Er was onlangs een afdelingsgenoot die had zijn arm gebroken op de afdeling. Het duurde wel drie dagen voor dat er serieus naar gekeken was. Uiteindelijk mocht hij naar de dokter en toen bleek toch dat de arm gebroken was. Overigens is zes parttime verpleegkundigen en 1 huisarts op een aantal bewoners van rond 600 ook niet veel. Als je een briefje invult dat je de dokter wilt zien, duurt het dagen voor dat je mag gaan. Dat is heel vervelend, zeker als je toch al de hele dag zit te wachten. Ik heb last van mijn rug en ik had ook een gekneusde rib. Ik heb de dokter nog niet mogen bezoeken.

De moordende onzekerheid blijft. Ik denk niet dat er papieren van de Iraakse ambassade komen en dat ik dan terug gestuurd kan worden. Maar wat heeft het voor zin om hier maanden te moeten wachten. Ik begrijp niet waarom de rechter steeds zegt dat DT&V van alles aan het doen is. Er gebeurt helemaal niets.

Ik zie veel mensen die ontredderd zijn en depressief. Die gaan soms naar een andere afdeling of zelfs naar een andere plek. Het doet allemaal geen goed. Hoe kan zo'n land als Nederland mensen die ze niet willen straffen zo lang vasthouden?”

1.1 Bestuursrechtelijke maatregel

Vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben, mogen hier niet blijven. In de praktijk blijft een deel van deze mensen om uiteenlopende redenen toch korter of langer in Nederland. Hierbij speelt een rol dat zij het hier beter hebben dan in het land van herkomst; soms hebben zij hier werk of familie of zijn zij bang om terug te gaan. Voor een aantal van hen geldt dat het niet mogelijk is om terug te keren. Als een vreemdeling niet vertrekt, is dat op zich geen misdrijf. Dit rapport heeft betrekking op vreemdelingenbewaring als bestuursrechtelijk maatregel dat wil zeggen het in bewaring stellen van vreemdelingen met als doel om te voorkomen dat zij zich aan uitzetting onttrekken. De overheid wil dat mensen zonder verblijfsrecht uit zich zelf vertrekken.

Gebeurt dit niet dan zet de overheid een aantal middelen in. Eén van die middelen is vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring is een vrijheidsbenemende maatregel. De vreemdeling wordt in een detentiecentrum opgesloten teneinde zijn spoedige uitzetting te bewerkstelligen. Hoe lang die detentie zal duren, is echter niet vooraf duidelijk. Wat betekent dat voor zijn grondrechten, zoals zijn bewegingsvrijheid, zijn recht op gezinsleven en zijn privacy?

1.2 Veel kritische rapporten

De Nationale ombudsman constateert aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie dat er vanwege het uitzonderlijke karakter van vreemdelingenbewaring al veel kritische rapporten over de uitvoering van de vreemdelingenbewaring zijn geschreven. Een overzicht van de rapporten en informatie, vindt u in de bijlage bij deze rapportage. Naar aanleiding van die rapporten zijn in het verleden door de diverse bewindslieden toezeggingen gedaan tot verbetering.

Maar de beloofde heroriëntatie om het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring tot uitdrukking te brengen in de uitvoering van de bewaring lijkt nog niet tot wezenlijke veranderingen te hebben geleid. Amnesty International spreekt hierover bij herhaling haar zorg uit. De staking die in augustus 2011 in detentiecentrum Rotterdam plaatsvond, vormde voor de ombudsman een signaal om nader te inventariseren in hoeverre de beperkingen die door de vreemdelingenbewaring aan mensen worden opgelegd te verenigen zijn met het respect voor hun grond- en mensenrechten.

1.3 Bijeenkomst met deskundigen

Om inzicht te krijgen in de op dit moment nog bestaande problemen in de uitvoering van de vreemdelingenbewaring organiseerde de Nationale ombudsman een bijeenkomst met deskundigen¹. Tijdens deze expertmeeting bleek dat de deelnemers vonden dat er onvoldoende aandacht is voor alternatieve mogelijkheden. Ook waren zij van mening dat het feit dat het regime van vreemdelingenbewaring vastgesteld is volgens de Penitentiaire beginselenwet leidt tot een strafrechtelijke invulling van de bewaring. Verder maakten zij zich unaniem de meeste zorgen over de toegankelijkheid en kwaliteit van de medische zorg, de manier waarop dwangmiddelen (specifiek het gebruik van de isoleercel) worden toegepast, de wijze van vervoer naar het ziekenhuis, de beperkte contacten met de buitenwereld (email, internet, telefoon, bezoek) en het ontbreken van een zinnige dagbesteding (arbeid of opleiding). Met als algemene zorg het ontbreken van een individuele benadering. Deze inzichten zijn meegenomen in het verdere onderzoek.

1.4 Bezoek detentiecentra

Vervolgens hebben medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman twee detentiecentra bezocht. Zij hebben gesproken met vreemdelingen, met de directie, met de medische dienst, met toezichthouders, met geestelijk verzorgers en met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Daarbij kwam naar voren dat de vreemdelingen over het

¹ Aan de expertmeeting namen deel:

- F. Wassenaar, lid van de commissie Meijers
- A. Busser, Amnesty International,
- F. Hofstee, Inspectie Veiligheid en Justitie,
- J. de Jonge, Justitia et Pax,
- A. van Kalmthout, deskundige onder meer op terrein van vreemdelingenbewaring.

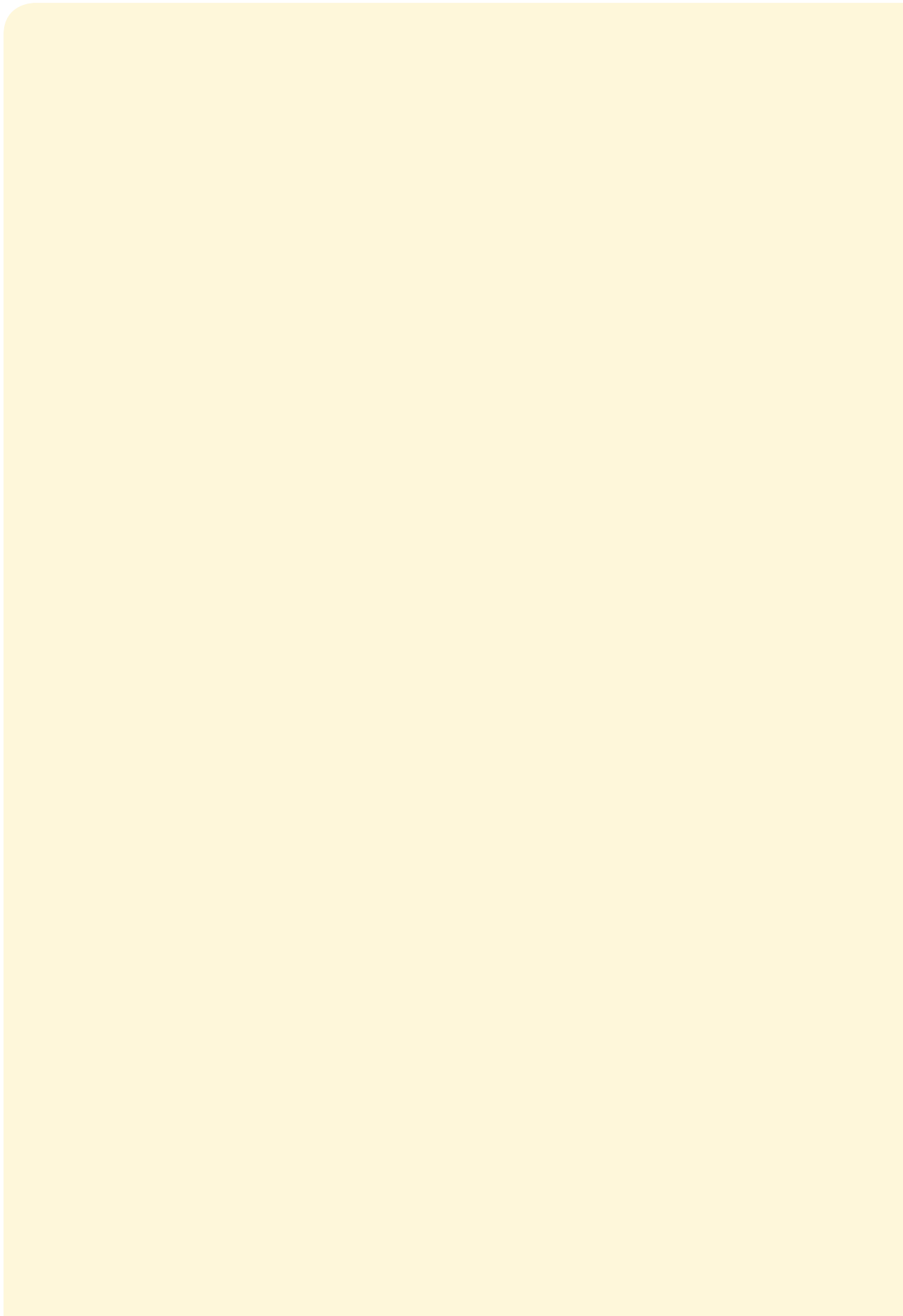
algemeen tevreden zijn over de bejegening door de medewerkers in de detentiecentra en dat er gewerkt wordt aan verbeteringen van de huisvesting. De vrij nieuwe directies in beide centra kijken ook naar een aantal vernieuwingen binnen het regime. Er lijkt wat meer aandacht te zijn voor mogelijkheden om de bewegingsvrijheid van de ingeslotenen te vergroten. Tegelijkertijd zien wij dat er grote zorg is over de effecten van de vreemdelingenbewaring; de onzekerheid over de duur van de bewaring vreet bijvoorbeeld aan de mensen en heeft zo weerslag op hun psychische welbevinden. Op dit moment geldt als uitgangspunt van de vreemdelingenbewaring nog; insluiting om tot uitzetting te komen. En bij die insluiting lijkt vooralsnog de beveiliging centraal te staan.

1.5 Gesprekken

Naar aanleiding van een voorlopige versie van deze rapportage werden gesprekken gevoerd met de directeur van de directie Bijzondere voorzieningen van de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en directeuren van de twee bezochte detentiecentra, met de directeur van DT&V en met de directeur-generaal van de directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie. Tijdens die gesprekken brachten zij naar voren dat de situatie in vreemdelingenbewaring de afgelopen jaren sterk verbeterd is en dat het verbetertraject voortgezet wordt. De eerste stap vormt de verbetering van de huisvesting. Daarna kan verder gewerkt worden aan de invulling van het omstandigheden tijdens de bewaring. Hierover vindt al gedachtenvorming plaats die op den duur kan leiden tot het verlenen van meer vrijheden en minder beperkingen aan de mensen in vreemdelingenbewaring. Ook wordt er middels pilots gewerkt aan alternatieven voor de vreemdelingenbewaring voor bepaalde groepen personen.

1.6 Respect voor mensenrechten

In dit rapport beoordeelt de ombudsman de manier waarop de overheid de vreemdelingenbewaring inzet en uitvoert. Bij deze beoordeling hanteert hij het beoordelingskader van behoorlijk optreden van de overheid tegenover de burgers. Hierbij staat het vereiste dat de overheid in haar optreden voldoende respect moet hebben voor grond- en mensenrechten centraal. De ombudsman bekijkt de vreemdelingenbewaring vanuit de positie van de vreemdeling, als een hier in Nederland verblijvende burger. In dit rapport krijgen daarom de ervaringen van de vreemdelingen aandacht. Een aantal verhalen van de vreemdelingen die de medewerkers hebben gesproken tijdens het onderzoek (of van wie zij het dossier hebben bestudeerd) zijn ter illustratie in het rapport opgenomen. Deze illustraties zijn opgenomen omdat ze weergeven hoe vreemdelingen hun detentie zelf ervaren. Deze persoonlijke ervaringsverhalen zijn door de Nationale ombudsman daarom ook niet gecontroleerd op het waarheidsgehalte van de feiten die zij naar voren brengen.



2 Vreemdelingenbewaring

John

“Ik kom uit de EU en ik vind het onbegrijpelijk waarom ik steeds vast moet zitten. Dit is mijn derde keer in vreemdelingenbewaring. Ik ben ongewenst vreemdeling verklaard vanwege een paar kleine vergrijpen en ik heb nu een procedure aangespannen bij het Europese Hof. Na elke uitzetting kom ik weer snel terug met de trein of de auto. Mijn leven is hier in Amsterdam.

De vreemdelingebeewaring is vergeleken met een aantal jaren geleden wel erg verbeterd, maar een groot nadeel blijft dat je niet weet hoe lang je hier moet blijven. Je hebt hier al snel stress te pakken. Het is onvoorstelbaar wat wachten met een mens doet. Er mag hier verder niets gedaan worden dat nuttig is, geen cursus ook niet via de computer of zo. Je brengt alleen maar je tijd hier door. Een of twee uur luchten op een dag. Een uurtje bezoek, soms twee uur per week. Eten op je cel. Een uurtje sport, een uurtje bibliotheek. En zo leef je van uur tot uur.

Ik heb lichamelijke klachten en dat komt puur door de opsluiting. Ik heb last van chronische bronchitis en door de opsluiting heb ik daar nog meer last van. De Medische dienst gaat hier anders met klachten om dan buiten. Ze weten niet wanneer je weer weg bent, dus de neiging bestaat om alles op zijn beloop te laten. Ik ga er niet over klagen, want dan ben ik misschien mijn eenpersoons cel kwijt. Ik heb hiervoor met steeds verschillende mensen op cel gezeten. Een Chinees, een Marokkaan, een Irakees, een Surinamer en een Egyptenaar, wel vijf verschillende met ieder zo zijn gewoonte en geurtjes. Ik ben blij dat ik nu alleen zit en dat wil ik zou houden.

Ik probeer mensen op mijn afdeling wel te helpen. Ik spreek de taal goed en ik ken het klappen van de zweep. Sommige mensen komen totaal ontredderd aan. Die weten niet wat er gaat gebeuren en hebben slechte ervaringen met gevangnissen in hun eigen land. Soms als mensen echt uit hun dak gaan krijgen ze twee a drie dagen isoleercel, dat is echt zwaar. Daar heb je vooral je zelf mee. Maar sommige mensen weten niet hoe alles hier geregeld is en zijn zo gefrustreerd dat ze zich even moeten afreageren.”

2.1 Wettelijk kader vreemdelingenbewaring

Uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) is dat een ieder aan wie het niet (langer) is toegestaan in Nederland te verblijven, het land daadwerkelijk moet verlaten. Een vreemdeling krijgt na een afwijzing op een verzoek om een verblijfsvergunning of na het verlopen van zijn tijdelijke vergunning dan ook eerst de gelegenheid zelf te vertrekken. Doet hij dat niet, dan kan hij in vreemdelingenbewaring worden geplaatst (van “drang naar dwang” aanpak). Ook een vreemdeling die in Nederland verblijft en nooit een aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft gedaan, kan in vreemdelingenbewaring terecht komen. Dit gebeurt met het oog op uitzetting als het belang van de openbare orde

of de nationale veiligheid dit vordert, om te voorkomen dat hij zich aan toezicht onttrekt. Met andere woorden: het doel van vreemdelingenbewaring is het voorkomen dat een vreemdeling zich onttrekt aan uitzetting.

De vreemdelingenbewaring is een administratieve maatregel die slechts zou mogen worden toegepast als met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel kan worden bereikt (ultimum remedium). Ook mag de vreemdelingenbewaring de vreemdeling niet verder in zijn rechten en vrijheden beperken dan door het doel van de maatregel – de uitzetting – gerechtvaardigd is. Zo staat het in de Grondwet beschreven (artikel 15 lid 4). Dit is ook neergelegd in de verklaringen en resoluties van de Raad van Europa. In documenten van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) is bij herhaling gesteld dat vreemdelingen die illegaal in het land verblijven niet als criminelen behandeld dienen te worden (“should not be treated as criminals”). Als opsluiting onvermijdelijk is dan moet deze volgens de CPT conform de 20 guidelines of forced return van het Comité van Ministers van de Raad van Europa plaatsvinden in “centres specifically designed for that purpose.”

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, stelt: “(13) Het gebruik van dwangmaatregelen moet, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, uitdrukkelijk aan de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid worden onderworpen...”

“(16) Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn.”

Het is de rechter die uiteindelijk toetst of de vreemdelingenbewaring is toegestaan en of deze verlengd kan worden. De eerste toetsing is een volle toetsing. De toetsing bij verlenging is slechts marginaal. Er wordt getoetst of er nog voldoende zicht op uitzetting is. Anders dan andere landen kende Nederland tot voor kort geen wettelijk bepaalde maximale termijn voor de duur van de vreemdelingenbewaring. Sinds de inwerkingtreding van de Europese Terugkeerrichtlijn op 24 december 2010 is de duur van vreemdelingenbewaring vastgesteld op maximaal zes maanden. In bepaalde gevallen kan deze termijn worden verlengd met maximaal twaalf maanden tot totaal achttien maanden. Recent bleek hoe dit systeem in de praktijk werkt. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat Irakezen die in vreemdelingenbewaring waren geen zicht op

terugkeer hadden. Gevolg van deze uitspraak was dat een grote groep Irakezen uit vreemdelingenbewaring werd ontslagen en er geen Irakezen meer in bewaring werden gesteld. De consequentie daarvan was dat zij op dat moment 'in de illegaliteit' terugkeerden.

2.2 Verantwoordelijke overheidsinstanties

De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59 Vw heeft plaats in detentiecentra. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor deze centra. De Directie Bijzondere Voorzieningen van de Dienst Justitiële Inrichtingen is verantwoordelijk voor de uitvoering van de vreemdelingenbewaring. De directie van de inrichting heeft de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken op de diverse locaties. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid met als sluitstuk de uitzetting van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Daarbij spelen de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee een rol bij het toezicht en de handhaving. De DT&V die onder zijn verantwoordelijkheid valt, is belast met de begeleiding van de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst of een ander land waar zijn toelating gewaarborgd is. Zij moet bekijken of er voldoende zicht op uitzetting is. En DT&V heeft tot taak voortvarend de uitzetting voor te bereiden.

2.3 Toezichthoudende instanties

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft als taken rechtspraak en advisering (gevraagd en ongevraagd) aan de minister van Veiligheid en Justitie op het gebied van de jeugdbescherming en op het gebied van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) tot 14 april 2012 de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), "ziet toe op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing". De Inspectie voor de Gezondheid (IGZ) is belast met het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg in de penitentiaire inrichtingen.

2.4 Pilots alternatieven voor vreemdelingenbewaring

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel informeerde bij brief van 22 december 2011 de Tweede Kamer over de uitkomsten van uit het onderzoek naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Hiermee reageerde de minister op de Motie Gesthuizen. Allereerst geeft hij aan dat niet voor deelname aan een pilot in aanmerking komen: strafrechtelijk veroordeelden of anderen die een gevaar vormen voor de openbare orde, vreemdelingen die hun terugkeer belemmeren, aan de grens geweigerde vreemdelingen, vreemdelingen die zich al eerder aan toezicht hebben onttrokken en vreemdelingen die niet eerder bekend waren bij de overheid omdat ze nooit een toelatingsaanvraag hebben

ingediend. Vervolgens zet hij kort vier pilots uiteen. De eerste pilot betreft het opleggen van een meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie in combinatie met begeleiding van terugkeer door DT&V. Deze pilot richt zich op vreemdelingen die verblijven bij betrouwbare te achten particulieren of instanties. De minister geeft aan hierbij te denken aan vreemdelingen met afgewezen medische aanvragen en aan gezinnen met kinderen. De pilot zal enkele tientallen vreemdelingen betreffen. De tweede pilot behelst het opleggen van een vrijheid beperkende maatregel in een vrijheid beperkende locatie aan vertrekplichtige ex-amv's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen). Het zal gaan om een groep van maximaal enkele honderden ex-amv's. De derde pilot maakt gebruik van een door de vreemdeling vooraf te betalen borgsom die wordt geretourneerd als de vreemdeling aantoonbaar de EU heeft verlaten. Deze pilot zal worden uitgevoerd in enkele tientallen zaken. De vierde pilot is het meefinancieren van terugkeerprojecten van NGO's en stichtingen. Twee organisaties hebben projectvoorstellen ingediend en die zullen voor financiering beoordeeld worden.

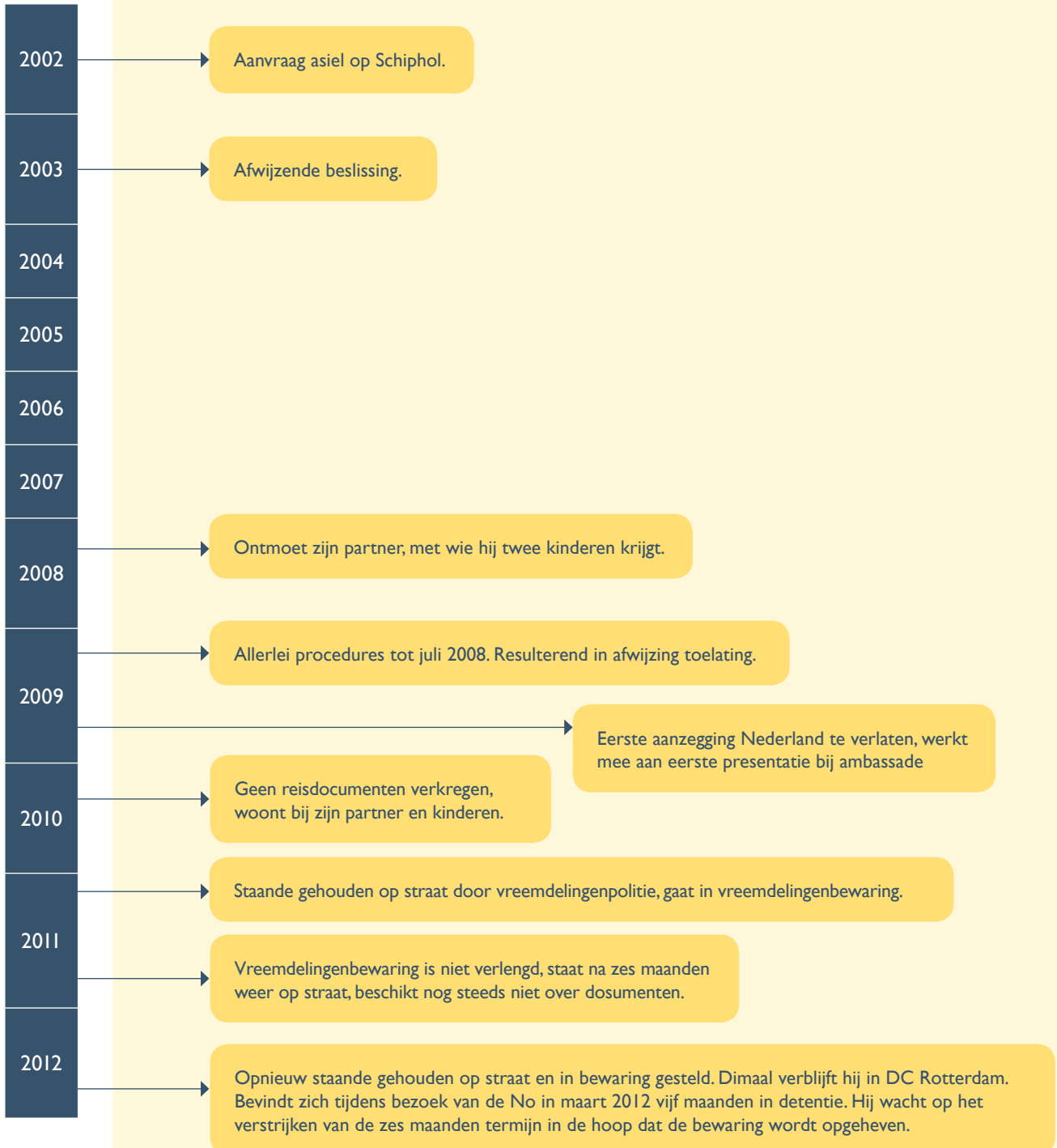
2.5 Het regime

Voor het regime binnen de vreemdelingenbewaring is de Penitentiaire Beginselenwet van toepassing. Deze vreemdelingen vallen dus, terwijl zij niet opgesloten zitten vanwege een strafbaar feit, onder dezelfde wet als de strafrechtelijk gedetineerden. Vrijwel altijd geldt voor de vreemdelingen het regime van beperkte gemeenschap.² Dit betekent dat vreemdelingen beperkt in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten. Daarbuiten houden zij zich op in de aan hen toegewezen verblijfsruimte of ze verblijven op de afdeling. Het regime van beperkte gemeenschap biedt wel de mogelijkheid arbeid te verrichten of scholing te ontvangen of met verlof te gaan onder bijzondere omstandigheden. De op resocialisatie gerichte activiteiten zoals arbeid en scholing worden in vreemdelingenbewaring niet aangeboden. Artikel 4 van de ministeriële Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting sluit vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard of van wie vaststaat dat zij na detentie zullen worden uitgezet, uit van verlof. De Inspectie IV&J geeft in het inspectiebericht van september 2010, "Drie detentiecentra doorgelicht" aan dat sommige inrichtingen wel incidenteel begeleid verlof verlenen in bijzondere humanitaire omstandigheden zoals het overlijden van een familielid. De Inspectie constateert in het Toezichtbericht van 13 januari 2012 dat binnen de directie Bijzondere Voorzieningen van DJI onderlinge afspraken zijn gemaakt om tot een consistent verlofbeleid te komen. Vreemdelingen worden verder standaard in tweepersoonscellen ondergebracht. Bewust is gekozen voor een soberder regime vergeleken met het regime voor strafrechtelijk gedetineerden, zo stelt Justitia et Pax. Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat de vreemdeling zo wordt gestimuleerd mee te werken aan zijn uitzetting. Daarbij is er steeds van uitgegaan dat de duur van de detentie kort is. In de huisregels van de detentiecentra zijn de sancties en de veiligheidsregels verder uitgewerkt.

² (artikel 20 van de PBW)

Dit regime geldt ook voor mensen die in voorlopige hechtenis zitten en dus voor korte duur vast zitten. Voor diegenen die veroordeeld zijn, geldt het regime van algehele gemeenschap. Dat regime biedt meer mogelijkheden voor activiteiten.

Mo uit Niger



3 Schets van detentiecentra

Jamal

“Ik kom uit Marokko en ik ben al 22 jaar in Nederland. Ik spreek goed Nederlands. Dit is mijn derde keer in vreemdelingenbewaring. Deze keer zit ik er nu al negen maanden. Ik heb een keer zeven maanden in bewaring gezeten en ook een keer eerder negen maanden. Ik heb wel een verblijfsvergunning gehad, maar die kon niet verlengd worden.

Het is niet te beschrijven hoe het hier binnen is. Er is heel veel stress en veel agressie. Mensen hebben daardoor veel lichamelijke en psychische klachten. Sommige overlijden zelfs, ik heb al een paar zelfmoorden meegemaakt. De gezondheidszorg is hier heel slecht. Mensen hebben medicijnen nodig, maar die krijgen ze niet. Ik had een keer gekneusde ribben, maar ik werd toen afgewimpeld met een paracetamol. Het eten is hier ook heel slecht en heel minimaal. Ik heb niemand en ik moet alles van die 10 euro per week doen die je van de inrichting krijgt. Er zijn niet veel activiteiten, maar ik vind het wel best zo, maar ik begrijp wel dat het voor anderen veel te weinig is en het zou mooi zijn als er meer te doen zou zijn.

Met het personeel heb ik goed contact, maar ik zie wel problemen bij anderen. Het ligt soms aan de personen zelf maar er zijn ook bewaarders die vervelend zijn. In het gebouw waar ik zit, was de luchtkwaliteit heel slecht. Dat is nu gelukkig wel verbeterd, vroeger was het heel benauwd. Normaal gesproken is het een uur per dag luchten, maar als het lekker weer is mogen we soms langer naar buiten.

Het contact met de advocaat verloopt goed en de contacten met DT&V zijn in principe ook goed. De Marokkaanse consul werkt alleen niet mee. Ik kan namelijk geen paspoort krijgen omdat ik geen geboorteakte kan overleggen. Ik kan ook geen trouwboekje van mijn ouders overleggen, dat heb ik niet en mijn ouders zijn overleden. Ik wel geprobeerd om een geboorteakte te verkrijgen, maar het lukt niet. Ik heb niemand meer in Marokko, ik heb alleen een zus die ook buiten Marokko woont.”

3.1 Detentiecentra

In de Randstad, soms in de buurt van het vliegveld, staan de detentiecentra voor vreemdelingenbewaring. Het zijn grote sombere gebouwen met een hekwerk en prikkeldraad er omheen. De oudere detentiecentra zijn van binnen heel sober en donker. In één van die detentiecentra was de luchtkwaliteit op een aantal afdelingen tot voor kort slecht en er was te weinig daglicht. Overdag moest altijd het licht aan. Ook het personeel, dat er niet permanent verblijft, had daar last van. Onlangs is dat verbeterd. Er zijn nieuwe ventilatieroosters geplaatst in de cellen en meer ramen op de afdelingen. De nieuwere centra zien er wat vriendelijker uit en hebben betere voorzieningen, maar ook daar geldt; het blijft een gevangenis met een hek eromheen en met cellen waarvan de metalen deur op slot gaat.

3.2 Aankomst

De vreemdeling wordt aangevoerd met een wit cellenbusje van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) vanaf het politiebureau, waar hij al vast zat. Vervolgens gaat de vreemdeling eerst naar de zogenaamde BAD-afdeling, de afdeling voor de eerste ontvangst van de vreemdelingen. De BAD-afdeling in de oudere detentiecentra ziet er sober en afschrikwekkend uit. Eén of meerdere vreemdelingen worden in een afgesloten celruimte met metalen deuren met een klein luikje en twee aan de muur vastzittende houten bankjes geplaatst. Daar moeten zij wachten tot zij aan de beurt zijn voor de intake. De BAD-afdeling in één van de nieuwere centra is een stuk moderner en vriendelijker. Daar is de wachtruimte ingericht als een gewone wachtkamer met een flatscreen en een koffieautomaat. Via dat flatscreen wordt alvast informatie gegeven over het detentiecentrum en over de vreemdelingenbewaring.

Als de vreemdeling eenmaal aan de beurt is, wordt hij gefotografeerd en worden zijn vingerafdrukken afgenomen. Zijn gegevens worden via de computer gecontroleerd. De waardevolle bezittingen en andere zaken die niet mee mogen naar de afdeling, worden verzameld en in een doos of zak bewaard. De vreemdeling krijgt een ontvangstbewijs. De vreemdeling moet zich uitkleden en wordt gefouilleerd en gevisiteerd. Dat gebeurt door twee personen en een derde is voor de veiligheid in de buurt.

3.3 Verblijf

Nadat dit proces is doorlopen gaat de vreemdeling de eerste veertien dagen naar de inkomstenafdeling. Dit geldt overigens niet voor vrouwen en gezinnen. Die gaan direct naar de vrouwen- of gezinsafdeling. Op de inkomstenafdeling wordt gekeken om wat voor persoon het gaat. Niet van iedere vreemdeling is de achtergrond bekend. Ook wordt dan bekeken met wie de vreemdeling het beste samen op een tweepersoonscel zou kunnen worden geplaatst. Er is een Extra Zorg afdeling binnen de detentiecentra voor vreemdelingen die extra aandacht nodig hebben. Na een periode van veertien dagen gaat de vreemdeling naar één van de verblijfsafdelingen. De afdelingen zijn cellenblokken waar ongeveer 40 mensen kunnen verblijven. Er zijn tweepersoonscellen van ongeveer twee bij vijf meter. In de cellen staat een stapelbed, twee rechte stoelen, een kastenvak aan de muur, een toilet en een douche. De cel is daarmee behoorlijk vol. De vreemdelingen mogen samen een tv, radio en een waterkoker op hun cel hebben. In de nieuwere detentiecentra is er ook een telefoon op de kamer die de mensen met een telefoonkaart kunnen gebruiken.

Elke afdeling heeft een gemeenschappelijke ruimte waar de vreemdelingen overdag kunnen verblijven. In sommige detentiecentra staan computers en een keukenblok in de gemeenschappelijke ruimte. Sommige afdelingen hebben ook een eigen luchtruimte. In alle detentiecentra is er een Medische Dienst, sportzalen, een bibliotheek en recreatieruimtes. In de bibliotheek zijn er een paar computers en boeken en kranten in verschillende talen. Ook kunnen er boeken van buiten besteld worden. De computers zijn

afgesteld op een beperkt aantal internetsites. Er kan dus alleen beperkt gebruik worden gemaakt van het internet. Het gebruik van het internet is nog in ontwikkeling. Vreemdelingen kunnen vragen om het toevoegen van nieuwe internetsites. Die sites worden dan gescreend en eventueel toegevoegd als ze veilig worden geacht. Inmiddels zijn er meer dan 1000 sites toegankelijk. De recreatieruimte is een ruimte met verschillende materialen waar vooral creatieve activiteiten plaatsvinden. In sommige detentiecentra worden af en toe er ook films of muziek gedraaid. Verder is er een ontvangstzaal voor bezoek, een gebedsruimte, een zaal voor telehoren in het kader van zittingen van de rechtbank, een winkel en er zijn advocatenkamers. In de bezoekerszaal staan de huisregels voor bezoek overal aangeplakt, bijvoorbeeld dat alleen kinderen onder de vier op schoot mogen. In de inrichtingswinkel kunnen mensen etenswaren kopen en bijvoorbeeld sigaretten.

In het Detentiecentrum Rotterdam is een gezinsafdeling. Hier verblijven mensen met kinderen, maar ook familieleden samen of partners bijvoorbeeld. Er is een recreatieruimte voor de kinderen met speelgoed en materialen waar ze creatieve activiteiten kunnen ontplooiën onder begeleiding van een activiteitenbegeleider en er zijn spelcomputers voor de oudere kinderen. Op de gezinsafdeling is een luchtruimte die permanent open is met gras en wat speeltoestellen. Tijdens het bezoek aan een van de detentiecentra werden ook drie jongetjes in de leeftijd van basisschoolleerlingen aangetroffen. De kinderen verblijven meestal maar kort in het detentiecentrum en gaan in die tijd niet naar school.

Jamal uit Marokko



4 Uitvoering bewaring

Soraya

“Ik kom uit Libanon en ik heb in Nederland asiel aangevraagd, maar dat is afgewezen. Ik ben nu drie jaar in Nederland en dit is de eerste keer in vreemdelingenbewaring.

Ik ben mij ervan bewust dat ik in een gevangenis zit en dat dit geen vijfsterren hotel is, maar als je naar het geheel kijkt is het toch heel mensonwaardig. Ik heb geen persoonlijke problemen met de bewaking, maar de manier waarop alle mensen binnen het detentiecentrum behandeld worden is niet heel respectvol. Dat begint al gelijk als je hier aankomt, dan moet je je volledig ontkleden en je wordt volledig gefouilleerd en gevisiteerd. Dat is heel vernederend en dat doet heel veel pijn.

Ik ben zeer ontevreden over de gezondheidszorg binnen het centrum, vooral over de huisarts. Het vervoer naar het ziekenhuis is ook heel vernederend en beledigend. Dat gebeurt met koppelboeien en een broekstok, alsof je een crimineel bent. Ik heb problemen met mijn schildklier daarvoor ben ik doorverwezen naar het ziekenhuis. Ik weiger echter om als een crimineel naar het ziekenhuis te worden gebracht en daarom is het uiteindelijk niet doorgegaan.

Er zijn maar heel weinig activiteiten. Naast de normale activiteiten is het ook de bedoeling dat we twee keer per maand iets extra's hebben, zoals bingo of een barbecue. Een tijdje geleden hadden we zo'n barbecue en dat was heel leuk geweest, dan kun je even vergeten dat je in bewaring zit.

Ik besef dat ik in bewaring zit, maar wij zijn ook allemaal mensen en mensen hebben lucht, beweging en vitamines nodig en dat krijgen wij hier niet. We krijgen alleen magnetronmaaltijden van hele slechte kwaliteit. Per dag krijgen we maar een heel klein stukje fruit, een miniappeltje bijvoorbeeld.

Het is heel moeilijk om hier te zitten met alle onzekerheid en onduidelijkheid waar wij mee te kampen hebben en de lange duur van de bewaring. Mijn man is een EU-onderdaan en heeft wel een aanvraag voor gezinshereniging ingediend in een ander EU-land, maar daar is ook onduidelijkheid over. Verder wacht ik op een afspraak die DT&V zou maken met mijn ambassade. De kern van mensenrechten is dat je recht hebt op gezinsleven, maar toch wordt mij dat ontnomen.”

4.1 Opsluiting

De vreemdelingen worden van 16.30 uur 's middags tot 08.00 uur 's morgens ingesloten in hun cel. Ook tussen de middag verblijven ze daar een half uur voor de lunch. Vreemdelingen verblijven daarmee gemiddeld acht uur per dag buiten de cel en zestien uur per dag in hun cel. Voor gezinnen is de tijd buiten de cel iets langer, zij hebben ook een avondprogramma en zij verblijven gemiddeld tien uur per dag buiten de cel. De vreemdelingen zitten standaard met zijn tweeën op één cel. Zij moeten zo zestien uur met elkaar doorbrengen en hebben geen privacy.

Ook buiten de cel is sprake van opsluiting. De vreemdelingen kunnen zich gedurende een deel van de dag wel vrij verplaatsen over hun afdeling, maar niet vrij rondlopen buiten hun afdeling.

De luchtkwaliteit in Zeist

Eén van de twee gebouwen van het detentiecentrum Zeist had te kampen met onvoldoende ventilatie. Op de afdelingen, maar met name ook in cellen, leidde dat tot problemen. De vreemdelingen zitten van half vijf 's middags tot de volgende ochtend acht uur met zijn tweeën in een ruimte van minder dan 10 vierkante meter. In die ruimte was onvoldoende ventilatie, het raam kon niet open en het luikje in de deur mocht ook vanwege de brandveiligheid niet meer open. Vreemdelingen klaagden over hoofdpijn, ademhalingsproblemen en huiduitslag. Ook de bewaarders op de afdelingen meldden dat zij last hadden gehad van de slechte luchtkwaliteit en daar ook aandacht voor hadden gevraagd. Er waren in de afgelopen jaren verbeteracties in gang gezet, maar die hadden onvoldoende effect.

De problemen met de luchtkwaliteit zijn door de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) twee keer in een toezichtrapportage gemeld. In de tweede melding (tussentijds toezichtbericht van 13 januari 2012) constateert de ISt dat er sprake is van verslechtering van de situatie in plaats van verbetering. De ISt heeft per brief op 13 januari 2012 de aandacht van de directeur van detentiecentrum Zeist gevraagd voor de luchtkwaliteit. Zembla besteedde in een uitzending in december 2011 aandacht aan de problemen met de luchtkwaliteit. Dit leidde tot Kamervragen. De staatssecretaris gaf in reactie op die Kamervragen aan voor eind februari 2012 nadere verbeteringen door te voeren en voor juli 2012 een verdergaande verbouwing af te ronden.

Bij het bezoek aan het detentiecentrum begin maart 2012 bleken er ventilatiestroken in de ramen van de cellen te zijn geplaatst. Hierdoor was de situatie sterk verbeterd. Desgevraagd vertelde de directie dat niet met de vreemdelingen was gesproken omdat de directie geen klachten had gehoord. Voorafgaand aan de verbeteringen was niet met de vreemdelingen gesproken en evenmin was onderzocht in hoeverre de gezondheidsklachten veroorzaakt werden door de luchtkwaliteit. De Medische Dienst was van mening dat er geen relatie aan te wijzen was tussen de gezondheidsklachten en de luchtkwaliteit.

4.2 Dagbesteding

Een vreemdeling kan volgens de regels van de Penitentiaire beginselenwet minimaal achttien uur per week deelnemen aan activiteiten. Hoewel er een omslag bij de directies van de detentiecentra te zien is en ook het personeel in principe welwillend is, is de dagbesteding voor vreemdelingen sober. De activiteiten om de dagbesteding in te vullen bestaan globaal uit één à twee uur luchten per dag (in Rotterdam vier uur per dag) en een paar keer per week een andere activiteit zoals:

- één à twee uur sport;
- één à twee uur creatieve activiteit;
- één à twee uur naar de bibliotheek;
- bezoek aan de geestelijke verzorger;
- één à twee uur bezoek.

De rest van de tijd kunnen de vreemdelingen in de gang of in de algemene ruimte op hun afdeling doorbrengen.

Daarmee wordt op een aantal punten meer geboden dan de wettelijke minimumeisen die bij het regime van de beperkte gemeenschap horen. Maar de vreemdelingen krijgen niet de gelegenheid arbeid te verrichten of een opleiding te volgen. Die mogelijkheden biedt het regime van beperkte gemeenschap wel aan strafrechtelijke gedetineerden met als doel re-integratie. Gesteld wordt dat de vreemdelingen per definitie niet in de Nederlandse maatschappij horen te re-integreren en dat er daarom geen arbeid of opleiding geboden hoeft te worden. Feitelijk hebben vreemdelingen maar één of twee uur een gerichte activiteit op een dag. Hierdoor is er maar weinig afleiding en van een zinvolle dagbesteding is helemaal geen sprake. Het verblijf heeft daarom een overheersend geestdodend effect. Dit draagt bij aan de uitzichtloosheid die vreemdelingen in detentie ervaren. Met name de geestelijk verzorgers spraken hier hun zorg over uit.

4.3 Contact met de buitenwereld

De mogelijkheden voor contact met de buitenwereld zijn beperkt. De vreemdeling kan wel bellen via de vaste telefoon, maar heeft niet de mogelijkheid om met een eigen telefoon of via e-mail contact te onderhouden met familie, vrienden of anderen. Ook op het internet heeft hij maar beperkt toegang tot informatie. De mogelijkheid van begeleid verlof bij speciale omstandigheden als geboorte of overlijden van naaste familieleden werd aan de vreemdelingen niet geboden. Inmiddels zijn er wel, naar aanleiding van een aanbeveling van de Inspectie voor Veiligheid en Justitie binnen de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) onderlinge afspraken gemaakt om tot een consequent verlofbeleid te komen. De DBV geeft aan dat er nu wel begeleid verlof bij bijzonder omstandigheden mogelijk wordt gemaakt. Familie of vrienden kunnen in het totaal maximaal twee uur per week op bezoek komen. Dit bezoek vindt dan plaats onder toezicht en wordt gekenmerkt door een gebrek aan privacy. Lichamelijk contact met de bezoekers is daarbij nauwelijks toegestaan.

4.4 Medische zorg

Binnen alle detentiecentra is er een Medische Dienst. De Medische dienst bestaat uit verpleegkundigen, huisartsen en psychologen. Van 10.00 uur tot 17.00 uur is er door de week een huisarts aanwezig en elke dag is er tot 22.00 uur een verpleegkundige. Daarna worden medische klachten via de wachtcommandant aan een spoedarts gemeld. De Medische Dienst beschikt over een eigen afdeling, maar de verpleegkundigen komen ook

frequent op de verblijfsafdelingen. Zo houden zij op iedere afdeling twee keer per week spreekuur in een aparte spreekkamer (met tolkentelefoon) en brengen ze vier keer per dag medicijnen langs op de afdeling. Direct bij binnenkomst krijgen vreemdelingen tijdens de intake informatie over de medische zorg in de inrichting. Via een spreekbriefje kunnen ze aangeven dat ze de Medische Dienst willen spreken. Er staat daarvoor een brievenbus op de afdeling. Zij krijgen dan een afspraak met een verpleegkundige. Deze verpleegkundige bepaalt of de vreemdeling door de arts moet worden gezien. Als een vreemdeling al psychologische zorg of andere zorg ontvangt, moet die zorg doorlopen. De continuïteit van de zorg is daarbij van belang en dat is soms lastig in vreemdelingenbewaring. Bijvoorbeeld bij een infectieziekte zoals hepatitis waarbij de behandeling een half jaar duurt. Hierdoor worden behandelingen soms niet gestart, terwijl het de vraag is of het verantwoord is om iemand in slechte gezondheid uit te zetten.

Er zijn veel psychische klachten die ontstaan door spanning en depressie. Er zijn ook een aantal mensen met ernstige psychiatrische problemen, die steeds weer terug komen in vreemdelingenbewaring. Het is iedere keer bij vertrek uit de detentiecentra duidelijk dat deze mensen niet in staat zijn om Nederland te verlaten. Toch komen deze mensen telkens weer terug in vreemdelingenbewaring. De Medische Dienst doet haar best om mensen die op straat worden gezet als de bewaring wordt opgeheven ook voorlichting te geven over instanties waar zij wel terecht kunnen voor (medische) hulp. Daarnaast wordt medicatie voor twee weken meegegeven. De langdurige onzekerheid en het gebrek aan afleiding zijn voor een groot deel de oorzaak van de medische klachten, aldus de Medische Dienst. Over het algemeen is er na het weekend wanneer er geen activiteiten zijn een toename van het aantal verzoeken voor medische zorg.

In december 2009 bracht de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) het rapport uit “Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg maar nog niet geborgd”. In dat onderzoek concludeert de IGZ dat de zorg zo is georganiseerd dat het mogelijk is verantwoorde en veilige zorg te bieden hetgeen niet betekent dat er geen risico’s zijn of dat de zorg niet kan worden verbeterd. In alle detentiecentra worden door de IGZ knelpunten gesignaleerd die kunnen leiden tot verminderde toegang tot deskundige zorg of verminderde continuïteit van zorg. Hierop hebben de detentiecentra een gezamenlijk plan van aanpak ingediend. In het Tussentijds Toezichtbericht “Toezicht Centra voor Vreemdelingenbewaring” van de Inspectie voor Veiligheid en Justitie van januari 2012 is het signaal opgenomen dat in de drie bezochte detentiecentra de vreemdelingen spontaan aan de Inspectie de nodige onvrede hebben geuit over de medische zorg. De Medische Dienst zou de gezondheidsproblemen onderschatten en medische noodzakelijke ziekenhuisbehandelingen zouden niet plaatvinden of zijn stopgezet.

In de gesprekken met de vreemdelingen verwoorden zij veel klachten over de Medische Dienst. Vreemdelingen klagen erover dat ze niet of niet adequaat worden behandeld voor medische klachten of niet snel genoeg worden geholpen. Mensen voelen zich afgescheept met een paracetamol of een verwijzing naar de psycholoog terwijl zij bijvoorbeeld rugpijn hebben. De artsen en verpleegkundigen geven aan dat zij zich baseren op de Nederlandse medische handelwijze en niet zo snel bijzondere medicatie geven of verwijzen naar een specialist. Als een vreemdeling voor de vreemdelingendetentie al werd behandeld voor bepaalde klachten is het soms niet mogelijk om de behandeling tijdens de detentie bij de eigen specialist voor te zetten.

De heer Jones heeft last van woekierend littekenweefsel, Keloïd, met ontstekingen in zijn nek, die bloeden en waar hij veel pijn aan heeft. Voordat de heer Jones in vreemdelingenbewaring terecht kwam werd hij hiervoor behandeld door een plastisch chirurg. Door de vreemdelingenbewaring kon de behandeling echter niet worden voortgezet. De directie van het detentiecentrum waar de heer Jones verblijft, geeft geen toestemming om de behandeling bij de specialist voort te zetten. De plastische chirurg biedt vervolgens aan dat hij eventueel in een ziekenhuis in de buurt kan komen om de behandelingen te laten plaatsvinden, maar ook daar geeft de directie geen toestemming voor. De heer Jones wordt door de huisarts van het detentiecentrum doorgestuurd naar een huidspecialist in een ziekenhuis in de buurt. Deze specialist schrijft een zalfje voor en pijnstillers. Verdere behandeling wordt niet noodzakelijk geacht. De heer Jones klaagt hierover bij de Medische Dienst van het detentiecentrum, de commissie van toezicht en ook bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De RSJ oordeelt uiteindelijk dat de behandeling die de heer Jones nodig heeft, een cosmetische behandeling is namelijk door een plastisch chirurg, die niet wordt vergoed, zeker niet als de aandoening al bestond voor het moment van de vreemdelingenbewaring. Bovendien zou het in dit geval volgens de RSJ om een experimentele behandeling gaan die ook niet wordt vergoed.

Een veel gehoorde klacht is dat vreemdelingen naar het ziekenhuis met koppelboeien vervoerd moet worden en soms zelfs met een broekstok. Omdat een deel van de vreemdelingen zich hierdoor als crimineel behandeld voelen en dit als zeer vernederend ervaren zien ze in sommige gevallen zelfs af van het ziekenhuisbezoek.

4.5 Isoleercellen

Alle detentiecentra hebben een isoleerafdeling. De cellen op deze afdeling zijn even groot als gewone tweepersoonscellen, maar deze cellen zijn kaal. Er is een geplastificeerd matras 's nachts en een geplastificeerde zitkubus overdag. Er is een afzonderlijke luchtkooi waar de persoon die in isolatie zit kan luchten. De isoleercel kan worden gebruikt voor de uitvoering van een disciplinaire straf als een vreemdeling zich heeft misdragen. Daarnaast wordt de isoleercel gebruikt als ordemaatregel als een vreemdeling een gevaar voor zichzelf is en het wenselijk is hem in afzondering te plaatsen voor observatie.

Ook kan de vreemdeling op eigen verzoek in afzondering worden geplaatst of kan de directeur besluiten in verband met de veiligheid in de inrichting een vreemdeling in afzondering te plaatsen. Vreemdelingen die een gezondheidsrisico vormen of suïcidaal zijn, kunnen onder cameratoezicht worden gesteld. Dagelijks wordt de isoleerafdeling bezocht door de huisarts, een verpleegkundige of psycholoog. Het verblijf in de isoleercel als sanctie of maatregel kan wel oplopen tot veertien dagen. Er is nu een tendens gaande waarbij meer besef ontstaat van de schadelijke effecten van een verblijf in een isoleercel. Daarom wordt in zijn algemeenheid geprobeerd om wat meer terughoudend de isoleercel als sanctie toe te passen. In 2010 vond er een heroriëntatie plaats binnen DJI op de toepassing van sancties en maatregelen. Het streven is om door goede bejegening en het gesprek aan te gaan met de vreemdeling en/of het personeel het opleggen van disciplinaire straffen en ordemaatregelen te voorkomen. Ook wordt getracht preventieve maatregelen in te zetten en als een sanctie of maatregel toch gewenst is te kiezen voor alternatieve of minder ingrijpende straffen en maatregelen. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de “Leidraad Disciplinaire straffen en Ordemaatregelen” van oktober 2010, die nu geldt als uitgangspunt voor alle inrichtingen voor wat betreft de vreemdelingen. Daarnaast wordt geprobeerd om vreemdelingen tijdens het verblijf op de isoleerafdeling wat meer prikkels te bieden, door het gebruik van bijvoorbeeld een boksbal of een hometrainer toe te staan en vaker een luchtpauze te geven. Tijdens het bezoek aan de detentiecentra waren de isoleercellen nog vrijwel kaal. Tot voor kort werd het verblijf in een isoleercel ook vaak niet geregistreerd. Dat wordt nu wel gedaan, met daarbij de duur en reden van verblijf in de isoleercel.

De ISt heeft bij de doorlichtingen van detentiecentra in 2009 en 2010 geconstateerd dat vreemdelingen veelvuldig werden afgezonderd en de aanbeveling gedaan te streven naar vermindering van het plaatsen in afzondering. De Inspectie merkt in haar Tussentijds Toezichtbericht van januari 2012 op dat alle detentiecentra inmiddels sturen op beperking van het aantal afzonderingen en de duur daarvan. Punt van aandacht is wel dat detentietoezichthouders die al langer in dienst zijn eraan moeten wennen bij een conflict te proberen in gesprek te gaan in plaats van direct een strafrapport aan te zeggen en over te gaan tot afzondering.

In juni 2012 publiceerde de IVJ een rapport over het isoleercelbeleid van de detentiecentra. Daarin wordt bevestigd dat de Directie Bijzondere Voorzieningen van DJI en de directeuren van de centra afgelopen jaren veel aandacht aan dit onderwerp hebben besteed. De Inspectie had de indruk dat de directies redelijk terughoudend omgaan met het opleggen van afzonderingsmaatregelen en strafplaatsing. Het bovengenoemde landelijke beleid gericht op voorkomen van straffen en maatregelen lijkt in de praktijk effectief te zijn. Een evaluatie van het nieuwe beleid is gepland.

4.6 Veiligheidsmaatregelen

Als een vreemdeling naar de rechtbank, een ambassade of een ziekenhuis moet, werd hij in principe geboeid en eventueel met een broekstok in zijn bewegingsvrijheid belemmerd. Na een bezoek aan de rechtbank of het ziekenhuis en na bezoek van familie of vrienden

in het detentiecentrum kan de vreemdeling opnieuw gefouilleerd en gevisiteerd worden. De vreemdelingen geven aan dat zij zich door deze handelingen vernederd en gecriminaliseerd voelen.

Visitatie ofwel het visueel schouwen van het ontblote lichaam, waaronder ook de intieme delen, is een inbreuk op de lichamelijke integriteit en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder ook schaamtegevoel valt. Met een dergelijk ingrijpende maatregel dient uiterst terughoudend worden omgegaan. Deze maatregel mag zeker niet standaard worden toegepast. Ook fouilleren is een inbreuk op de lichamelijke integriteit en moet daarom tot een minimum worden beperkt. En alleen wanneer fouilleren niet voldoende is, mag er worden gevisiteerd. Op individuele basis moet worden beoordeeld of de maatregel proportioneel en noodzakelijk is. (Rapport AI, november 2010: Vreemdelingendetentie in strijd met de mensenrechten)

De huisregels van de detentiecentra bepalen dat een persoon “Bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting en voorafgaand aan of na afloop van bezoek aan lichaam of kleding kan worden onderzocht, door een daartoe door de directeur aangewezen medewerker”. Dat betekent dus dat een vreemdeling elke keer nadat hij bezoek heeft gehad en na het vervoer naar bijvoorbeeld de rechtbank of ambassade gefouilleerd kan worden en eventueel ook gevisiteerd. Uit interviews en verschillende rapportages ontstaat de indruk dat visiteren vrij standaard is. Vreemdelingen nemen om deze redenen soms hun kinderen niet op schoot omdat ze weten dat ze anders daarna gevisiteerd zullen worden. DJI liet weten dat fouilleren en visiteren inmiddels zeer terughoudend wordt toegepast. Alleen als een toezichthouder heeft gezien dat er spullen aan de vreemdeling zijn gegeven en deze die spullen niet overhandigt als hij er naar gevraagd wordt, vindt fouillering plaats. De vreemdelingen worden tijdens het transport geen moment uit het oog verloren door de bewaking. Bovendien blijkt er maar sporadisch iets te worden gevonden en dan gaat het meestal om een pakje sigaretten of wat geld. DJI meldde dat er thans in principe niet meer geboeid wordt tijdens het vervoer naar ambassades.

4.7 De Dienst Terugkeer en Vertrek

De taak van de Dienst Terugkeer en Vertrek DT&V is om het gesprek met de vreemdeling aan te gaan en ervoor te zorgen dat de vreemdeling vrijwillig aan zijn uitzetting meewerkt. Als de vreemdeling in bewaring is gesteld, is vrijwillig vertrek eigenlijk een gepasseerd station. Toch worden er dan nog wel mogelijkheden geboden voor vrijwillig vertrek via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of door DT&V met een eventuele financiële vergoeding.

Het uitgangspunt van DT&V is; Als iemand terug wil, dan lukt dat ook. Vreemdelingen hebben, zo stelt DT&V, altijd wel ergens een document waarmee terugkeer mogelijk is.

Een tweede periode bewaring betekent volgens DT&V een nieuwe kans om te zoeken naar een mogelijkheid voor terugkeer. Volgens de leidraad van DT&V bepaalt de hulpofficier van justitie of een vreemdeling in bewaring gesteld moet worden. Hij doet dit op basis van beschikbare stukken zoals verslagen van terugkeergesprekken en vertrekstrategie. Vervolgens bekijkt DJI of een vreemdeling detentiegeschikt is. Daarbij geldt als uitgangspunt de vraag of deze persoon in detentie de medische zorg kan krijgen die hij nodig heeft.

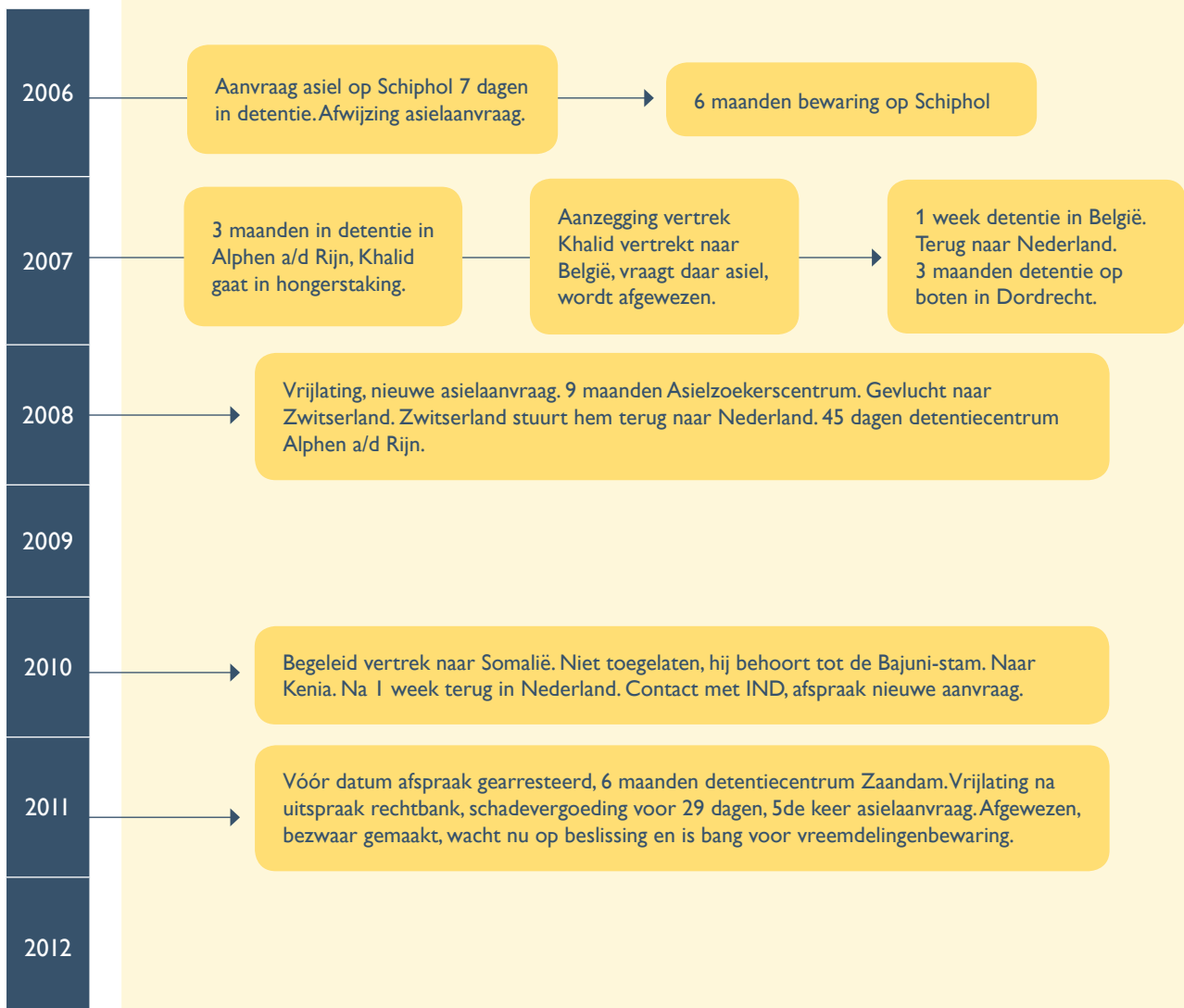
DT&V legt aan de vreemdeling uit wat hun rol is. DT&V laat na haar eerste gesprek met een vreemdeling een aanvraag voor de laissez-passer opstarten door de afdeling laissez-passer. In de regel vindt één keer in de vier weken een gesprek met een vreemdeling plaats en als het nodig is vaker. DT&V probeert uit te vinden uit welk land de vreemdeling afkomstig is. De dienst werkt met taalanalyse, maar ook met herkomstbepaling, bijvoorbeeld via vragen om te achterhalen of iemand het land of gebied waar hij vandaan zegt te komen voldoende kent.

Als er sprake is van een onbekende identiteit, wordt in dossiers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst naar relevante gegevens gezocht. De lijn is dan als volgt: Als het dossier binnenkomt, zoekt DT&V daarin alle informatie over een mogelijke identiteit bij elkaar, daarna wordt met een tolk een gesprek gevoerd met de vreemdeling. DT&V speelt geen Big Brother, maar zij krijgt wel eens informatie van de BAD-afdeling over spullen die bij de vreemdeling aangetroffen zijn die een aanwijzing voor een land van herkomst opleveren. Van het personeel horen zij ook wel eens met wie de vreemdeling omgaat.

De reacties van de vreemdelingen op de medewerkers van de DT&V zijn volgens DT&V heel verschillend. Dat bleek ook uit de gesprekken die medewerkers van de Nationale ombudsman met vreemdelingen in detentiecentra hebben gevoerd. Sommige vreemdelingen vertelden dat zij zich geïntimideerd voelden door medewerkers van DT&V of dat zij onheus bejegend werden, terwijl anderen verklaarden dat het contact wel goed verliep. De Inspectie voor Sanctietoepassing (ISt) constateert echter iets anders. In het Toezichtbericht van de ISt van 13 januari 2012 schrijft de ISt dat tijdens de bezoeken aan de detentiecentra de vreemdelingen veel kritiek hadden op de bejegening door de medewerkers van DT&V. Vreemdelingen waren ontevreden over de opstelling van de medewerkers van de DT&V, die in hun ogen onheus en soms zelfs intimiderend is. In twee inrichtingen zouden hiertegen in 2011 ook collectieve protestacties hebben plaatsgevonden. De ISt signaleert deze klachten slechts omdat de DT&V buiten het toezichtdomein van deze Inspectie valt. Volgens DT&V confronteert zij vreemdelingen met de eigen verantwoordelijkheid. De boodschap van DT&V aan de vreemdeling is dat de dienst hen niet dwingen zich te laten presenteren, maar niet meewerken heeft wel gevolgen. Als documenten verwijtbaar ontbreken, kan dat tot verlenging van de bewaring leiden volgens DT&V.

Als de vreemdeling in bewaring zit, beoordeelt DT&V of en hoe lang de bewaring voortduurt. Iedere maand wordt door DT&V een beoordelingsformulier ingevuld waarin de belangenafweging wordt gemaakt. Na zes maanden vreemdelingenbewaring moet een expliciet verlengingsbesluit worden genomen. Bij negen maanden ziet DT&V van een soort kantelpunt; dan gaan de belangen van de vreemdeling zwaarder wegen en is er minder snel sprake van belang bij voortdoring van de bewaring. Dit vloeit voort uit de jurisprudentie in vreemdelingenbewaringszaken.

Sadiq uit Somalië





5 Visie ombudsman

Abdul

“Ik kom uit Irak en ik woon al lang in Nederland, dus ik spreek ook goed Nederlands. Het grootste probleem hier, is de traagheid van de medische zorg. Iemand met epilepsie werd pas na een paar weken naar het ziekenhuis gestuurd.

Verder vind ik de luchtplaats met het prikkeldraad erop heel erg. Ik ken een Afrikaanse man die een trauma heeft vanwege een gevangenhouding in zijn land van herkomst. Het prikkeldraad hier, brengt die herinnering bij hem terug.

Verder is het eten hier echt onvoldoende en eten kopen is te veel te duur.

De bewakers zijn in principe wel ok, maar je voelt je constant behandeld als een gevangene, bijvoorbeeld ook doordat je medicijnen voor je worden fijngemaakt. Maar het allergeest is de onzekerheid omdat je niet weet hoe lang je hier moet zitten.

Ik zit op de inkomstenafdeling en ik heb daar een baan als reiniger. Dat is wel een uitzondering. Daarmee verdien ik 14 euro extra per week. Ook ben ik het aanspreekpunt voor de afdeling.

Over de luchtkwaliteit is wel degelijk geklaagd. De bewaarders zeiden dat zij het vaker hadden aangekaart, maar dat er niets aan werd gedaan.

Van DT&V en de IND vind ik dat zij zich verkeerd opstellen. Ik heb mij in het verleden gedwongen gevoeld om te tekenen om terug te gaan naar mijn land van herkomst. De mensen van DT&V schreeuwden tegen mij en sloegen op deuren. Ik voelde me daardoor erg geïntimideerd. Ook heb ik gehoord dat DT&V een laissez passer had vervalst om een vreemdeling naar Soedan terug te kunnen sturen. Uiteindelijk is die vreemdeling toch niet toegelaten en die zit nu weer in bewaring.”

5.1 Ultimum remedium

Het middel van de vreemdelingenbewaring wordt ingezet als een vreemdeling niet vrijwillig vertrekt. Volgens de DT&V heeft de vreemdeling dan zijn kans gehad en de volgende stap is de inzet van vreemdelingenbewaring om de uitzetting van de vreemdelingen te kunnen bewerkstelligen. Hieraan ligt ten grondslag het kabinetsbeleid gericht op verhoging van het aantal uitzettingen van illegalen sinds 2006. Bij het realiseren van deze beleidsdoelstelling is nauwelijks sprake van de toepassing van alternatieve methoden van toezicht zoals het opleggen van een meldplicht, garantstelling of verblijf in een vrijheid beperkende instelling. De mogelijkheden die genoemd worden in de vreemdelingen-circulaire A6/5.3.3.3 worden in de praktijk nauwelijks gebruikt. Uit de

gesprekken die in het kader van dit onderzoek werden gevoerd met de vreemdelingen, hun advocaten enerzijds en de medewerkers van de DT&V anderzijds kwam ook duidelijk naar voren dat over alternatieven niet wordt gesproken. Deze indruk wordt in de talloze studies die gedaan zijn naar de toepassing van vreemdelingenbewaring bevestigd.

Op jaarbasis betreft het de laatste jaren ongeveer 8.000 mensen, die gemiddeld ongeveer 100 dagen in detentie verblijven. In 2011 waren dit 6100 mensen die gemiddeld bij uitstroom 76 dagen in bewaring hadden gezeten. Een aantal van hen verblijft bovendien meerdere keren met tussenpozen in detentie. Deze aantallen liggen veel hoger dan in de meeste andere Europese landen.

De vraag dient zich aan of de vreemdelingenbewaring wel wordt toegepast zoals deze bedoeld is, namelijk als uiterste middel. De Nationale ombudsman is mede op basis van studies van andere gezaghebbende instanties van oordeel dat dit lang niet altijd het geval is. Hier volgen drie voorbeelden uit een reeks van onderzoeken naar vreemdelingenbewaring.

Zo bekritiseerde Amnesty International in haar rapport van november 2010 “Vreemdelingendetentie: In strijd met de mensenrechten” en het vervolgrapport van oktober 2011 “Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders” opnieuw de manier waarop de vreemdelingenbewaring wordt toegepast en bracht zij haar aanbeveling van juni 2008 opnieuw onder de aandacht van de minister en komt met alternatieven voor de bewaring. “Vreemdelingendetentie mag alleen worden opgelegd wanneer, in het concrete geval, is aangetoond dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel is, in overeenstemming met internationaal recht. Alternatieve maatregelen, zoals de meldplicht, moeten altijd nadrukkelijk worden overwogen bij de beslissing of een vreemdeling moet worden gedetineerd.”

Ook Justitia et Pax spreekt haar bezorgdheid uit over de toepassing van de vreemdelingenbewaring in het in mei 2010 verschenen rapport “Humaniteit in vreemdelingenbewaring”. En komt daar ook op terug in het rapport “Effect door respect” van januari 2012. Ook Justitia en Pax komt met alternatieven. “De betekenis die in het huidige vreemdelingenbeleid gegeven wordt aan een “uiterste redmiddel” roept vragen op. Dat er ouders vastzitten, kinderen, zieke mensen, zwangere vrouwen, mensen met een handicap en andere mensen voor wie detentie een extra belasting vormt, kan volgens justitiepastores moeilijk uitgelegd worden.

Tenslotte wordt hier de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming genoemd die in haar advies van 16 juni 2008 over Vreemdelingenbewaring de volgende aanbeveling doet: “Gebruik de vreemdelingenbewaring de facto zoals zij is bedoeld, namelijk als laatste middel. Onderzoek en probeer de bruikbaarheid en effectiviteit van andere vormen van

zekerheid ten aanzien van de vreemdelingen die nu nog op de in de wet genoemde gronden in bewaring worden gesteld. Beproef maatregelen van vrijheidsbeperking die worden gebruikt voor gezinnen met kinderen ook bij andere groepen. Betrek bij dit onderzoek de ervaringen in eigen land inzake medewerking van de vreemdeling aan diens vertrek, in een ten opzichte van de bewaring alternatieve setting (borg / meldplicht / inleveren identiteitsbewijs). Gebruik hierbij ervaringen in andere Europese landen;”

Over de door minister Leers in december 2011 aangekondigde pilots met alternatieven voor vreemdelingenbewaring merkt de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming op dat de doelgroepen en omvang van de pilots (enkele tientallen volwassenen en maximaal enkele honderden ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen) beperkt zijn ten opzichte van de ongeveer 6500 personen die per jaar in vreemdelingenbewaring worden genomen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat ook de pilots die worden uitgevoerd onvoldoende invulling geven aan de bedoeling de vreemdelingenbewaring als ultimatum remedium te hanteren. Allereerst omdat grote groepen vreemdelingen van de pilots uitgesloten zijn; 60% van de mensen in vreemdelingenbewaring behoort tot de groep vreemdelingen die nooit een toelatingsaanvraag hebben ingediend. Daarnaast omdat de aangegeven pilots vreemdelingen slechts de mogelijkheid bieden om binnen 28 dagen hun vertrek rond te krijgen. Een dergelijke korte termijn maakt de pilots welhaast gedoemd tot mislukken; Ook voor vreemdelingen in bewaring lukt het DT&V in veel gevallen niet om binnen 28 dagen het vertrek mogelijk te maken. Bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet werken de verantwoordelijke instanties nog steeds op zelfde wijze en stellen zich nog steeds onvoldoende de vraag of er andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn.

5.2 Passend regime

Het regime tijdens de vreemdelingenbewaring bevat vele beperkingen van de rechten en vrijheden van de vreemdelingen. De sobere leefomgeving, de inperkingen in onder andere bewegingsvrijheid, contact met de buitenwereld, gezinsleven en de onmogelijkheid om zinvolle activiteiten te ontwikkelen maken dat vreemdelingendetentie een frustrerende en geestdodende uitwerking heeft. Het is de vraag of al deze beperkingen gelet op het doel van uitzetting noodzakelijk en gepast zijn en of deze niet op gespannen voet staan met artikel 3 van het EVRM, het verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling. Diezelfde organisaties die zich kritisch hebben uitgelaten over de manier waarop de vreemdelingenbewaring wordt toegepast hebben ook hun zorgen geuit over de sobere detentieomstandigheden waarin de vreemdelingen de bewaring moeten ondergaan. Tijdens de expertmeeting gaven de deskundigen aan dat het regime van vreemdelingenbewaring naar hun overtuiging los moet worden gekoppeld van de

strafrechtelijk georiënteerde Penitentiaire beginselenwet. Volgens de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming schrijven internationale richtlijnen voor dat vreemdelingenbewaring niet in een gevangenis maar in speciaal daarvoor ingerichte voorzieningen plaats moet vinden. De keuze van de Nederlandse overheid voor een sober detentieregime wijkt daarvan af. De Raad is van oordeel dat deze vreemdelingen niet in een penitentiaire omgeving thuishoren en pleit voor het ruimer toepassen van alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

Het regime kan anders. Zo beschreef Amnesty International in haar rapport van oktober 2011 detentiecentra in zowel Zweden, Australië als het Verenigd Koninkrijk waar soepeler regimes gelden en er meer faciliteiten voor de gedetineerde vreemdelingen zijn. In de Zweedse en de meeste Australische detentiecentra zijn geen cellen, maar slaapkamers. Gedetineerden kunnen zich vrij bewegen door grote delen van het detentiegebouw. Anders dan in Nederland zijn in Zweden, Australië en het Verenigd Koninkrijk de creatieve- en sportruimten de hele dag toegankelijk. In het Verenigd Koninkrijk hebben alle gedetineerde vreemdelingen recht op minimaal 25 uur educatie per week. Gedetineerden hebben toegang tot internet en mogen hun mobiele telefoon blijven gebruiken. Ook mogen in het Verenigd Koninkrijk en Australië gedetineerden dagelijks bezoek ontvangen, in Nederland is dit momenteel twee uur per week. De vreemdelingen vertelden zelf ook de bewaring als een straf te ervaren. Een straf zonder misdrijf die als extra zwaar wordt gezien omdat tevoren niet duidelijk is hoelang hij duurt en er steeds een kans op herhaling van de straf bestaat. Deze uitzichtloze situatie in combinatie met het ontbreken van een nuttige dagbesteding maakt de impact van de detentie buitengewoon groot. In het onderzoek werd dit ook met name door de geestelijke verzorgers en de Medische Dienst (psychologen) bevestigd

5.3 Bewaring voor korte tijd

Deze vorm van vrijheidsbeneming klemt des te meer omdat een deel van mensen daar lang verblijven of vaker achtereen. Uit de cijfers van DJI is naar voren gekomen dat in de praktijk de verwachting dat de bewaring van korte duur is, vaak niet uitkomt. De detentie duurde de laatste jaren gemiddeld rond de 100 dagen. In 2011 was dit gemiddeld 76 dagen. Daarbij bleek dat meer dan 20% van de vreemdelingen in 2010 langer dan zes maanden in bewaring verbleef en in 2011 18,4%. Minimaal één van de zes vreemdelingen blijkt langer dan zes maanden ingesloten te zijn. Daarbij komt het ook steeds vaker voor dat vreemdelingen meerdere keren met een korte tussenpoos in bewaring worden gesteld.

Het valt daarbij op dat de populatie vreemdelingen in bewaring zeer divers is. Het gaat zowel om mannen als om vrouwen, de grootste groep bestaat uit alleenstaande mannen. Maar ook een aantal gezinnen met kinderen werden bij de bezoeken aan de detentiecentra aangetroffen. Ook mensen op leeftijd, zwangere vrouwen, vreemdelingen met psychische

problemen verbleven in bewaring zo blijkt uit een rapport van Justitia et Pax. Er is geen algemene regel die zorgt dat kwetsbare groepen niet in bewaring worden gesteld. En er vindt in onvoldoende mate een individuele toets plaats waarbij beoordeeld wordt of vreemdelingenbewaring voor die specifieke vreemdeling een passende maatregel is of dat dit gezien bijzondere omstandigheden van iemand gevegd kan worden. Te denken valt aan een vreemdeling die in het land van herkomst traumatische ervaringen heeft opgelopen in gevangenschap.

5.4 Kinderen in bewaring

Op 15 mei 2012 presenteerde de Kinderombudsman de eerste Nederlandse Kinderrechtenmonitor waarin hij ook aandacht besteedt aan minderjarigen in vreemdelingenbewaring. Hij concludeert dat minderjarige vreemdelingen recht hebben op bescherming tegen vrijheidsbeneming en dat vrijheidsbeneming slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. De Kinderombudsman vraagt de verantwoordelijke instanties onder meer om te laten monitoren of de toepassing van vrijheidsbeneming in alle situaties passend is nu daarvoor bijzondere omstandigheden aangetoond moeten kunnen worden.

5.5 Insluiting leidt tot uitzetting

Tenslotte blijkt uit studies dat de soberheid van het regime niet bijdraagt aan een hoger percentage van vreemdelingen die met succes worden teruggestuurd naar het land van herkomst. De schattingen variëren van vijftig procent tot slechts een derde deel van de vreemdelingen waarbij de bewaring leidt tot een uitzetting naar het land van herkomst. DT&V stelt dat 60% van de vreemdelingen uit bewaring uit Nederland vertrekt. Daarbij horen ook de vreemdelingen die op grond van het Dublinverdrag naar een derde land worden overgedragen. Uit de cijfers van de tweede helft 2011 komt naar voren dat in de tweede helft van 2011 2940 vreemdelingen uit de vreemdelingenbewaring uitstroonden. Van dat aantal waren 1530 mensen aantoonbaar uit Nederland vertrokken (52 %). In de overige gevallen worden de vreemdelingen ‘geklinkerd’. Dit jargon betekent dat zij simpelweg op straat worden gezet omdat de vreemdelingenbewaring wordt opgeheven of niet verlengd. Zij worden vrijgelaten met de opdracht Nederland binnen 24 uur te verlaten. Doen zij dit niet dan lopen zij het risico opnieuw in vreemdelingenbewaring terecht te komen. Daarbij valt op dat de DT&V als stellig uitgangspunt hanteert dat iemand die wil vertrekken altijd in staat zal zijn om de benodigde papieren te krijgen om in zijn land van herkomst toegelaten te worden. De realiteit van deze stelling wordt door veel organisaties betwist.

5.6 Rechten en beperkingen

Voor zover na afweging van het belang van uitzetting en de belangen van de vreemdeling als ultimum remedium voor vreemdelingenbewaring wordt gekozen, moet daarbij als uitgangspunt gelden dat de beperkingen niet verder gaan dan noodzakelijk voor het doel;

een vreemdeling beschikbaar houden voor uitzetting. Vreemdelingenbewaring in Nederland vindt echter plaats in detentiecentra die zijn aangewezen als huis van bewaring onder een regime dat is gebaseerd op het strafrecht terwijl het hier om een groep mensen gaat die niet op grond van een strafbaar feit zijn opgesloten. De effecten van het strafrechtelijke regime betreffen vooral de verstrekkende beperkingen van de vrijheid en het gebruik van disciplinaire maatregelen in het kader van de veiligheid in dit regime. Maatregelen die op een aantal punten zelfs verder gaan dan bij een gewoon gevangenisregime als het bij voorbeeld om werken of het volgen van een opleiding gaat. Het verontrust de ombudsman dat voor een benadering is gekozen die voor mensen zo ingrijpend is. Deskundigen op het gebied van mensenrechten en vreemdelingenrecht geven aan dat deze aansluiting bij het strafrecht leidt tot een invulling van de vreemdelingenbewaring waarbij de gedachte van veiligheid en beperkingen voorop staat en niet de uitzetting als zodanig. De deskundigen pleiten er dan ook voor om volkomen los van de Penitentiaire beginselenwet te zoeken naar een invulling van de vreemdelingenbewaring waarbij de beperkingen zo minimaal mogelijk zijn en primair het belang van feitelijke uitzetting gediend wordt.

In dat kader heeft de Inspectie voor de Sanctietoepassing al een aantal maal de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring onder de loep genomen. In september 2010 verscheen een Inspectiebericht waarin drie detentiecentra (Zeist, Zaandam en Oude Meer) werden doorgelicht. In het samenvattend oordeel wordt opgemerkt dat de regering het uitgangspunt om het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring ten opzichte van de strafrechtelijke detentie te profileren onderschrijft maar dat deze heroriëntatie nog slechts in beperkte mate zijn beslag heeft gekregen. In een aantal opzichten werd zelfs niet voldaan aan het uitgangspunt dat de omstandigheden in administratieve detentie niet slechter behoren te zijn dan in strafrechtelijke detentie. Zorgpunten zijn onder meer: het beperkte activiteitenprogramma, het gebruik van meerpersoonscellen, het ontbreken van een landelijke richtlijn betreffende humanitair verlop, het veelvuldig in afzondering plaatsen, het ontbreken van maatwerk bij veiligheidsmaatregelen bij transport. Daarom acht de Inspectie een aantal verbeteringen noodzakelijk en worden dertien aanbevelingen gedaan. Positief is de Inspectie over het actieve commitment van de leiding van de centra en de Directie Bijzondere Voorzieningen om die verbeteringen te realiseren en de bejegening van vreemdelingen door het inrichtingspersoneel. Op 13 januari 2012 verscheen het toezichtbericht “Tussentijds toezicht centra voor vreemdelingenbewaring” van de Inspectie waarin wordt geconstateerd dat flinke verbeterlagen zijn gemaakt en dat veel aanbevelingen zijn gerealiseerd. Over de dagbesteding wordt opgemerkt dat dit per centrum sterk verschilt. In Zeist en Zaandam is het activiteitenprogramma nog beperkt. In Zeist is er sprake van een teruggang van het aantal activiteitenuren ten opzichte van 2010. Er is geen uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Inspectie om het veiligheidsprotocol bij ziekenhuistransport te nuanceren en ook het visitatiebeleid verdient nog aandacht. De Inspectie meldt ook dat

veel vreemdelingen kenbaar hebben gemaakt ontevreden te zijn over de medische zorg. De Inspectie geeft hier geen oordeel over omdat dit behoort tot het domein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Verder signaleerde de Inspectie dat vreemdelingen veel kritiek hadden op de bejegening door de medewerkers van de DT&V.

In januari 2012 verscheen een overwegend positief rapport van de Inspectie over het detentiecentrum Rotterdam. De leiding van de inrichting en de nieuwe huisvesting spelen hierbij een belangrijke rol. De omslag in de visie van nee-tenzij naar ja-tenzij die de directie voorstaat, is zichtbaar in de relatie tussen toezichthouders en vreemdelingen. De Inspectie doet 21 aanbevelingen onder meer over uitbreiding van het activiteitenprogramma, plaatsen van twee televisies op meerpersoonscellen, het gebruik van broekstok en koppelboeien bij vervoer en informatie aan de vreemdeling over huisregels, over de taken van DT&V, het IOM en het Juridisch Loket.

De ombudsman oordeelt dat in de huidige invulling van de vreemdelingenbewaring er beperkingen worden opgelegd waarvoor geen duidelijke noodzaak is vanuit het doel van de bewaring. Zo is niet te begrijpen waarom de vreemdelingen het grootste deel van de tijd opgesloten zitten, geen gelegenheid krijgen om arbeid te verrichten of scholing te volgen, in tweepersoonscellen moeten verblijven, geen vrije mogelijkheden hebben voor toegang tot internet of gebruik van een (mobiele) telefoon, geen gelegenheid hebben om privé bezoek te ontvangen en te maken krijgen met fouilleringen, visitaties en geboeid vervoer. Het standaard fouilleren en redelijk snel overgaan tot visitatie is naar het oordeel van de Nationale ombudsman een doorgeschoten veiligheidsmaatregel.

Het verblijf in een isoleercel dat bij wijze van straf in de detentiecentra wordt opgelegd, past naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet binnen de doelstelling van de vreemdelingenbewaring. Daargelaten het feit dat frequentie en duur van isolatie vragen oproept over het gemak waarmee dit middel wordt toegepast past isolatie niet bij het doel van de vreemdelingenbewaring: uitzetting.

Daarnaast baart het de ombudsman zorgen dat de aandacht in de detentiecentra zich onvoldoende richt op de situatie van de individuele vreemdeling. Toen naar voren kwam dat vreemdelingen ernstige klachten hadden over de slechte luchtkwaliteit in detentiecentrum Zeist heeft de directie niet met de betrokken vreemdelingen gesproken om een reëel beeld te krijgen van de situatie. De toezichthouders deden daarentegen wel hun best om een klein bijdrage te leveren aan de luchtkwaliteit door het raampje in de celdeur 's nachts soms open te zetten.

Ook heeft de ombudsman teveel klachten moeten horen over de medische zorg. Of het beleid van de artsen en verpleegkundigen nu al dan niet medisch juist is; de klachten vormen een duidelijk signaal. Bij de invulling van medische zorg gaat het ook om

informatieverstrekking, participatie van en respect voor de patiënten en een onbevooroordeelde opstelling. Als aan die aspecten onvoldoende aandacht wordt besteed, ontbreken wezenlijke onderdelen voor een behoorlijke bejegening voor deze groep afhankelijke mensen. Uit de gesprekken met Medische Dienst en de directie van DBV blijkt niet dat voor deze aspecten veel aandacht is. Men lijkt de bestaande onvrede als een normaal verschijnsel te zien dat geen aanleiding vormt om te zoeken naar oorzaken en verbeteringen. Het feit dat er sprake is van culturele verschillen en andere verwachtingen over de medische zorg en dat de vreemdelingen mogelijk door de bewaring gehospitaliseerd raken, mag niet als excuus gebruikt worden om de bestaande onvrede te bagatelliseren. De verantwoordelijkheid voor een behoorlijke bejegening blijft bestaan.

6 Veranderingen aanbevolen

6.1 Kritiek

De Nationale ombudsman constateert dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verblijven onder een niet passend regime waardoor het respect voor de eerbiediging van grondrechten van vreemdelingen ernstig onder druk komt te staan. Dit vindt zijn oorzaak voor een deel in het feit dat vreemdelingenbewaring onvoldoende fungeert als een ultimum remedium en de overheid blijft hangen in de onjuiste veronderstelling dat vreemdelingen maar een relatief korte periode in vreemdelingenbewaring verblijven. Daarnaast is van belang dat in het huidige regime geen recht wordt gedaan aan het gegeven dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is, met als enig doel te voorkomen dat een vreemdeling zich onttrekt aan uitzetting, en niet bedoeld is als bestraffing. Daarbij komt dat de uitvoering van de vreemdelingenbewaring in een aantal opzichten het regime voor vreemdelingen nog soberder is dan voor strafrechtelijk gedetineerden. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van meerpersoonscellen bij het niet mogen verrichten van arbeid en het lange verblijf op cel: namelijk van 16.30 uur 's middags tot 8.00 uur de volgende ochtend.

Vele gezaghebbende instanties waaronder de Inspectie voor de Sanctietoepassing, The Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Amnesty International, Justitia et Pax, hebben het huidige regime onder de loep genomen, bekritiseerd en tal van aanbevelingen gedaan. Diverse malen is al geconstateerd dat de wijze waarop nu invulling wordt gegeven aan de bewaring in strijd is met mensenrechten. Deze kritiek heeft wel geleid tot enkele aanpassingen binnen het dagprogramma maar heeft nog niet geleid tot een wezenlijk andere invulling van het regime. Ondanks toezeggingen op een aantal punten. Een van de oorzaken die hiervoor genoemd worden, is dat steeds de Penitentiaire Beginselenwet als uitgangspunt wordt genomen. Daarnaast bestaan in de praktijk, buiten de zogenoemde gezinslocaties, nauwelijks alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

Overigens leidt de huidige wijze van werken niet tot meer uitzettingen en is vreemdelingenbewaring economisch gezien een kostbaar middel.

6.2 Alternatieven

Om echte verbeteringen te bewerkstelligen is nodig dat erkend wordt dat vreemdelingenbewaring alleen als uiterste middel mag worden toegepast. Ook de Europese Terugkeerrichtlijn vereist dat detentie alleen in een uiterst geval mag worden toegepast; “het gebruik van dwangmaatregelen moet, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, uitdrukkelijk aan de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid worden onderworpen” en “Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd (...) indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn” en “De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen dienen op humane en waardige wijze te worden

behandeld, met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht (...).” Zie ook uitspraak Europees Hof van Justitie, 28 april 2011, nr. C-61/11P PU (Hassan El Dridi). Dit betekent dat de Nederlandse overheid op korte termijn minder ingrijpende alternatieven voor vreemdelingenbewaring moet ontwikkelen. Uiteraard is het positief te noemen dat de overheid nu bezig is met het uitwerken van alternatieven voor vreemdelingbewaring. Daar tegenover staat wel dat de pilots slechts op kleine schaal worden uitgevoerd, betrekking hebben op specifieke doelgroepen en bovendien voor korte duur zijn. De Nationale ombudsman heeft de overtuiging dat het aantal vreemdelingen dat werkelijk voor een alternatief voor bewaring in aanmerking komt slechts klein is. Helaas ontbreken er cijfers uit de pilots die anders uit zouden kunnen wijzen.

De conclusie is gerechtvaardigd dat de grootste groep nu in bewaring verblijvende vreemdelingen, alleenstaande mannen die vaak niet eerder bekend waren bij de overheid omdat ze nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, niet in aanmerking komt voor een alternatief voor vreemdelingenbewaring. Voor een groot deel van de vreemdelingen is dus op dit moment geen alternatief voorhanden en zal vreemdelingenbewaring worden gezien als het enig passende middel om een vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting.

De onderzoeken, van onder meer Amnesty International, Justitia et Pax en The Detention Coalition, die al hebben plaatsgevonden op het terrein van vreemdelingenbewaring bieden een scala aan alternatieven en meer dan genoeg inspiratie om te komen tot veranderingen die recht doen aan grondrechten van vreemdelingen.

6.3 Regime met minimale beperkingen

Komt de overheid na een zorgvuldige afweging tot de conclusie dat er geen minder zwaar middel is om te voorkomen dat een vreemdeling zich onttrekt aan zijn aanstaande uitzetting dan rest de toepassing van het bestuursrechtelijke dwangmiddel van vreemdelingenbewaring. Belangrijk is dan dat het regime recht doet aan het karakter van vreemdelingenbewaring: gericht op uitzetting als zodanig. Dat betekent dat bij de vreemdelingenbewaring geen sprake mag zijn van strafelementen. Omdat de Penitentiaire beginselenwet geschreven is vanuit het beginsel van bestraffing, is het belangrijk om het regime voor vreemdelingenbewaring een eigen invulling te geven. De Penitentiaire beginselenwet werkt nu in de praktijk onnodig beperkend en maakt het lastig invulling te geven aan een passend regime voor deze vorm van bewaring. Een andere optie is binnen de Penitentiaire Beginselenwet een passend regime te ontwikkelen. De invulling van de regimes in de wet bestaat tenslotte alleen uit minimumnormen en bevat uiteindelijk geen beperking voor de mogelijkheden onder een bepaald regime. Zo zijn er voor gestraften allerlei verschillende inrichtingen op grond van het regime van de algehele gemeenschap, variërend van een gesloten tot een open inrichting of zelfs het penitentiair programma, waarbij gedetineerden onder elektronisch toezicht buiten de gevangenis kunnen verblijven. Overigens heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat bij de directies van de

detentiecentra die bij dit onderzoek betrokken zijn de bereidheid er is om de aanpak van drang en dwang om te zetten in meedenken en faciliteren. Ook wordt uitdrukkelijk nagedacht over lichtere vormen van invulling van het regime. De Nationale ombudsman acht dit een eerste stap op weg naar de ontwikkeling van een beter passend regime.

Belangrijke ingrediënten voor een passend regime zijn in ieder geval:

- optimale bewegingsvrijheid binnen, en wellicht ook - met waarborgen - buiten de inrichting;
- zinvolle dagbesteding zoals opleiding/werk;
- waarborging van de privacy (eenpersoonscellen);
- toegang tot internet en telefoon;
- ruime bezoek- en bijzonder verlofregeling;
- gebruik isoleercel terugbrengen;
- passende medische zorg.

Het uitgangspunt voor een behoorlijke invulling van de bewaring zou moeten zijn dat er zo min mogelijk beperkingen voor vreemdelingen zijn die in afwachting van hun uitzetting in bewaring zijn genomen. Daarbij is het ook van belang dat de aanname dat de vreemdelingen in bewaring over het algemeen een criminele achtergrond hebben, niet op feiten is gebaseerd. Uiteraard moet de veiligheid van het personeel betrokken worden in de afwegingen. Maar zelfs in het gevangeniswezen is ruime ervaring opgedaan met de - beperkte - inzet van dwangmiddelen, het al dan niet verlenen van minder of meer bewegingsvrijheid en dagbesteding. Daar is de ervaring, dat een zinvolle dagbesteding en het zo min mogelijk inzetten van dwangmiddelen de-escalerend werkt en de veiligheid van een ieder in een detentiecentrum ten goede komt. Vooral het ontbreken van een zinvolle dagbesteding wordt bij vreemdelingenbewaring aangemerkt als een groot probleem.

Om te komen tot substantiële veranderingen is allereerst het besef nodig dat deze veranderingen noodzakelijk zijn en de wil om de benodigde verbeteringen nu ook daadwerkelijk door te voeren.

6.4 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman komt tot de volgende aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat vreemdelingenbewaring alleen gehanteerd wordt als uiterste middel. Het mag alleen ingezet worden als middel om de vreemdeling beschikbaar te houden voor directe uitzetting als er geen enkel alternatief voorhanden is. Het is noodzakelijk op korte termijn te komen tot volwaardige alternatieven voor bewaring en deze alternatieven niet te beperken tot slechts een klein deel van de populatie of slechts tot enkele pilots of verkenningen;
- Ontwikkel een eigen regime, maatwerk, voor de bestuursrechtelijke maatregel van vreemdelingenbewaring met slechts de noodzakelijke minimale beperkingen en met oog voor de specifieke behoeften van mensen in vreemdelingenbewaring.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht gebruikte informatie

Publicaties 2012

- Inspectie voor de Sanctietoepassing, Tussentijds toezicht centra voor vreemdelingenbewaring, januari 2012.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing, Detentiecentrum Rotterdam, Inspectierapport Doorlichting januari 2012.
- Justitia et Pax, Effect door respect, Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland, januari 2012.
- European Council on Refugees and Exiles en Amnesty International stellen een lijst samen met minimale mensenrechtenstandaarden waar detentie van asielzoekers in Europa minimaal aan moeten voldoen. Lees hier Not Crossing Red Lines – A Negotiator’s checklist on minimum detention safeguards.
- Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 6 juli 2012, kenmerk 2012-0000358742
- Rapportage Vreemdelingenketen, periode juli 2011 – december 2011, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maart 2012.
- Brief van Amnesty International aan de leden van de Kamercommissie Immigratie en Asiel van 27 februari 2012.

Publicaties 2011

- Amnesty International, Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders, oktober 2011.
- Justitia et Pax Effect door Respect, oktober 2011.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing – Voeding ingesloten, augustus 2011.
- Galina Cornelisse Handboeien en Isoleercellen, mei 2011.
- ISt Meerpersoonscelgebruik, april 2011.
- International Detention Coalition: There are alternatives, april 2011.
- UNHCR: Back to Basics: The right to Liberty and Security, april 2011.
- Medisch contact: Hongerstakers in de isoleercel, 15 april 2011.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing – Inspectiejaarbericht 2010, maart 2011.
- Human Rights Comment – Thomas Hammarberg (8 February 2011) Migrant children should not be detained.
- Vluchtelingenwerk en UNHCR (januari 2011) Verlengde grensdetentie: noodzakelijk en effectief? Rapport gesloten OC procedure voor asielzoekers 2008-2010.
- Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 22 december 2011, vergaderjaar 2011-2012, 19637, nr.1483.

- Leidraad Terugkeer & Vertrek, 1 oktober 2011 van de Dienst Terugkeer en Vertrek
- Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari-juni 2011, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2011

Publicaties 2010

- A.M. Van Kalmthout: Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar. JV jrg.33, nr.4 2007.
- Amnesty International (november 2010) Vreemdelingendetentie: In strijd met mensenrechten.
- Humanistisch Verbond (november 2010) Onuitzetaar: Morele vragen over het vreemdelingenbeleid.
- NJCM-Commentaar (november 2010) De toepassing en tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming van vreemdelingen. Knelpunten en aanbevelingen.
- Fundamental Rights Agency (november 2010) Detention of third country nationals in return procedures.
- United Nations (november 2010) Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing (september 2010) De tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring – Drie detentiecentra doorgelicht. Inspectiebericht.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (juli 2010) Advies: Regimesontwikkeling in de inrichtingen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (juni 2010) Vreemdelingenbewaring in getal 2005-2009.
- Jesuit Refugee Service-Europe (juni 2010) Becoming vulnerable in detention.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing (juni 2010) Gedetineerdenvervoer. Inspectiebericht - vervolgonderzoek.
- Justitia et Pax (mei 2010) Humaniteit in vreemdelingenbewaring: Ervaringen van het Rooms-katholieke justitiepastoraat.
- A.C. Soetens (maart 2010) Detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing (februari 2010) Inspectierapport Detentiecentrum Noord-Holland Locatie Zaandam.
- Inspectie voor de gezondheidszorg (februari 2010) Medische diensten in detentiecentra.
- Raad van Europa (januari 2010) Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe.
- Disciplinaire straffen & ordemaatregelen, September 2010, DJI.
- Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten generaal, 29 januari 2010.

Publicaties 2009

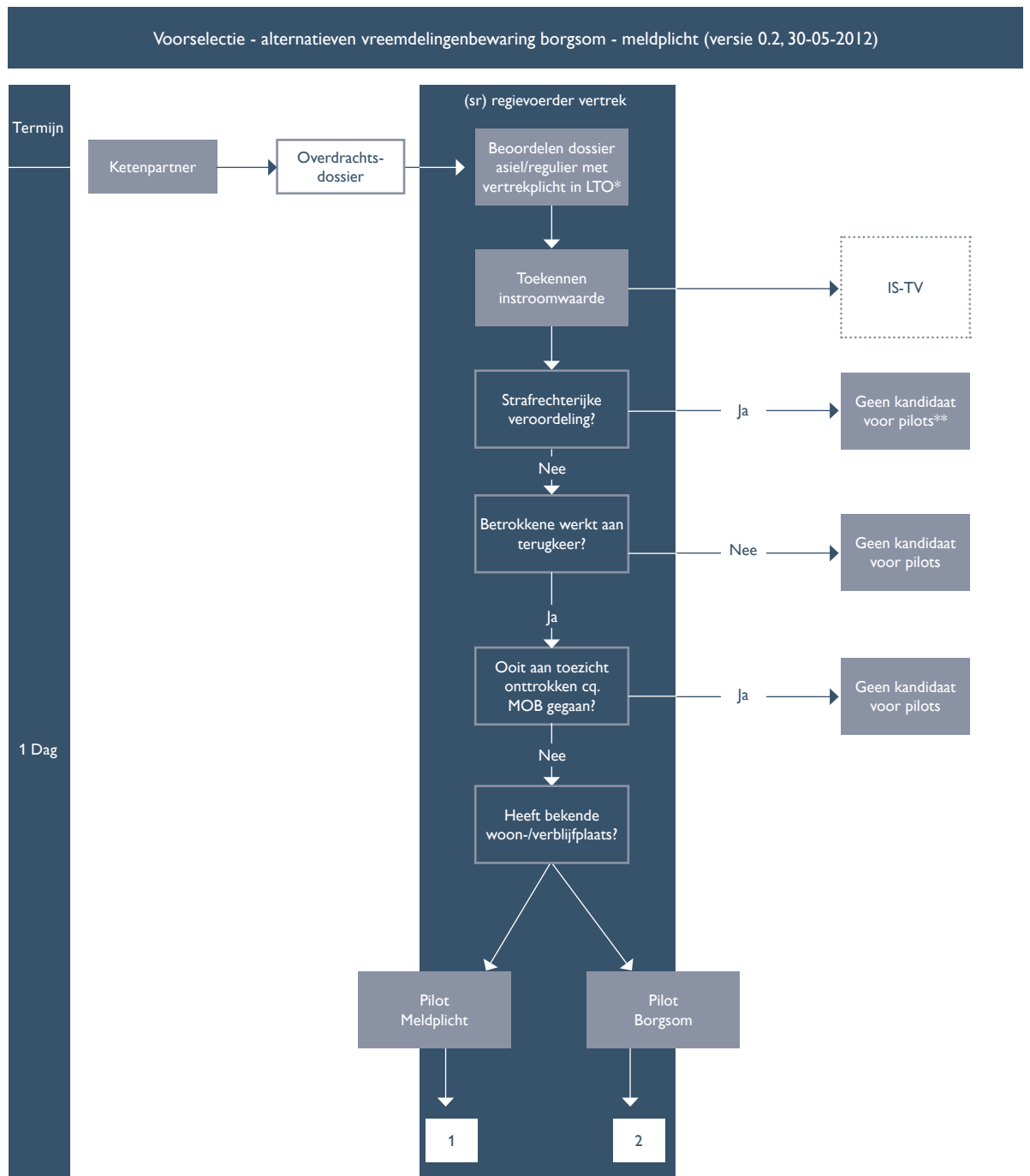
- Inspectie voor de Gezondheidszorg, Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg maar nog niet geborgd, Den Haag, december 2009.

Publicaties 2008

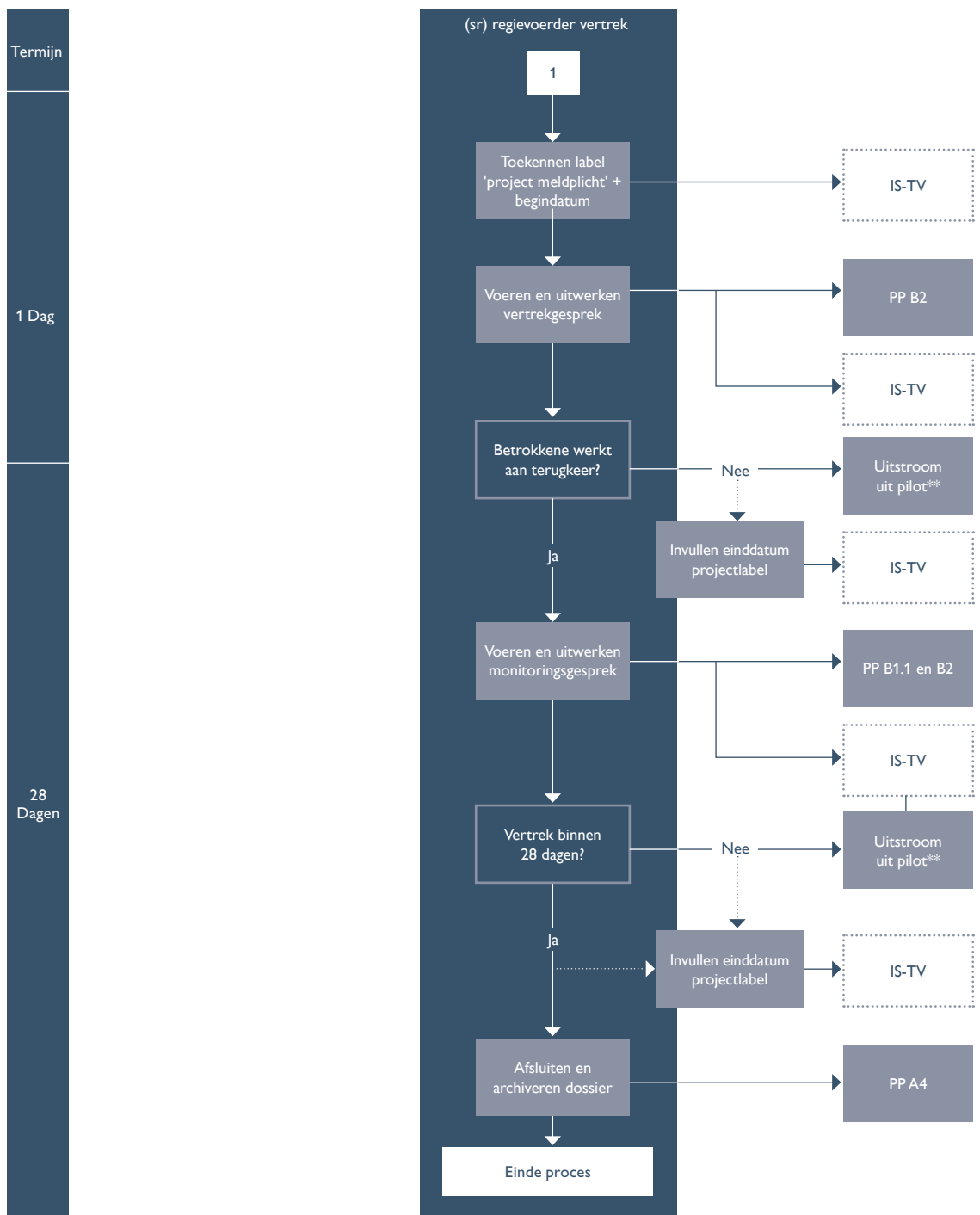
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Vreemdelingenbewaring, advies d.d. 16 juni 2008.
- Amnesty International, The Netherlands, The detention of irregular migrants and asylum-seekers, juni 2008.

Bijlage 2: Schema's over pilots Borgsom en meldplicht

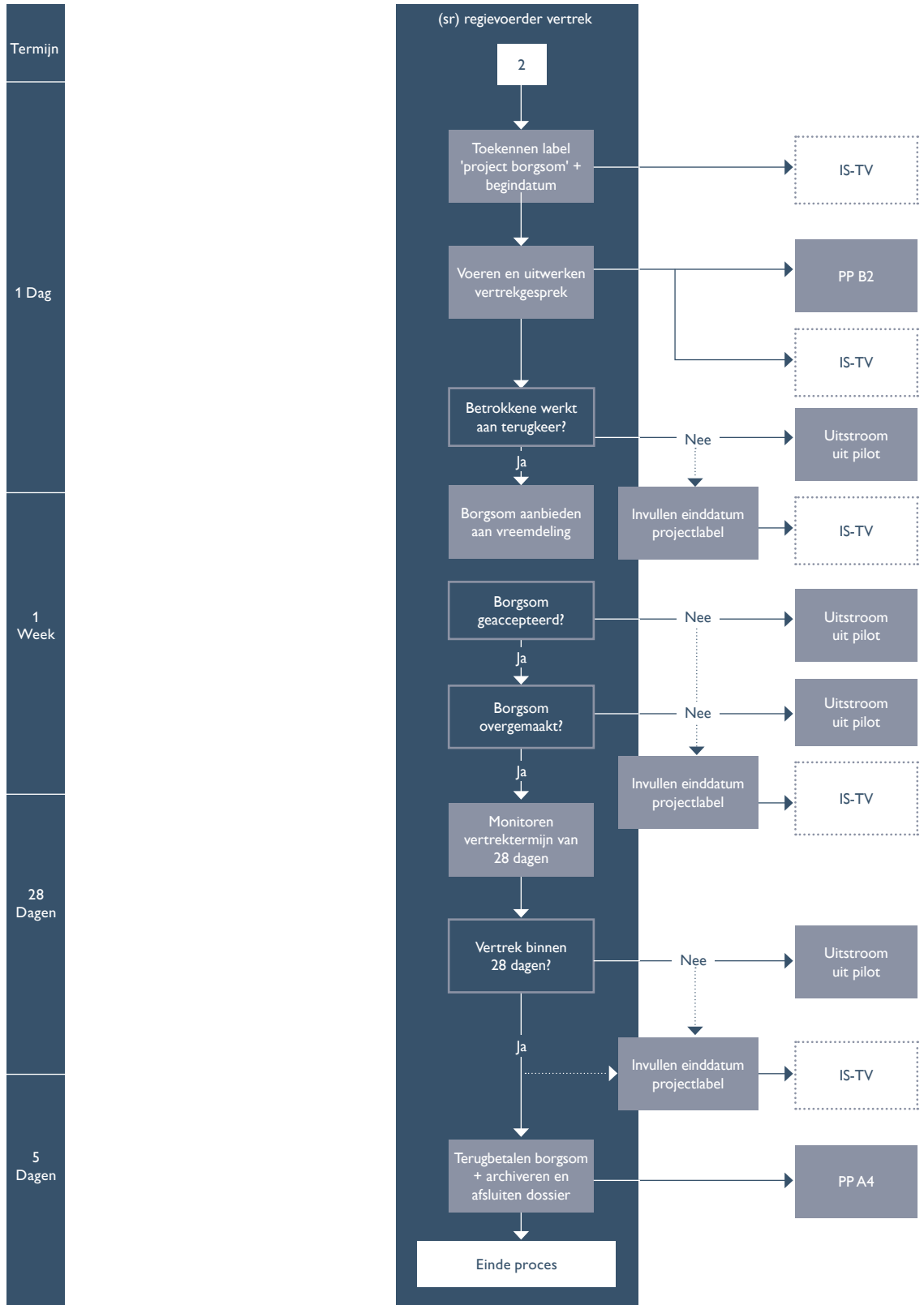
Door DT&V op 27 juni 2012 opgestuurde (concept) stroomschema's ten behoeve van de pilot "meldingsplicht" en "borgsom" in het kader van het (ketenbreed) ontwikkelen van alternatieven voor vreemdelingen bewaring.



Project Meldplicht (versie 0.2, 30-05-2012)



Project Borgsom (versie 0.2, 30-05-2012)



Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Bert Spiertz, Hollandse Hoogte
Vormgeving: Vijfkeerblauw, Rijswijk
Druk: Hegha, Rijswijk

augustus 2012



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl

