

Vergaderjaar 2009–2010

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 1353**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2010

In een Algemeen Overleg met de vaste commissie van Justitie van uw Kamer van 13 januari jongstleden (19 637, nr. 1331) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van de heroriëntatie op de wijze waarop vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

### **Aanleiding**

In 2008 deed zowel de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), als Amnesty International de min of meer gelijkkluidende aanbeveling om de specifieke aard van vreemdelingenbewaring nadrukkelijk in het gevoerde regime tot uitdrukking te brengen. De reden voor deze aanbeveling was gelegen in de overweging dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en het te voeren regime dientengevolge te onderscheiden moet zijn van een penitentiaal regime voor strafrechtelijk gedetineerden. In reactie hierop<sup>1</sup> heeft het kabinet dit uitgangspunt onderschreven. Er moet echter wel rekening mee worden gehouden dat wanneer het noodzakelijk is de vrijheid van mensen te ontnemen, ook al gebeurt dit niet op strafrechtelijke gronden, het onvermijdelijk is dat de wijze waarop dit gebeurt overeenkomsten zal vertonen met de wijze waarop mensen op strafrechtelijke gronden worden gedetineerd. Zo valt niet te ontkomen aan noodzakelijke beveiligings- en beheersmaatregelen die onvermijdelijk zullen samengaan met uiterlijke en regimaire kenmerken behorend bij een detentielocatie.

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat bewaring uitsluitend als ultimum remedium moet worden gebruikt. Bij de inbewaringstelling moet sprake zijn van een individuele toets. Daarbij dient ook te worden onderzocht of gebruik gemaakt kan worden van een lichter middel. DJJ heeft een heroriëntatie uitgevoerd op de wijze waarop zij op duurzame en consistente wijze invulling kan geven aan haar opdracht voor wat betreft vreemdelingenbewaring. Uitgangspunt hierbij was dat deze

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 245 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 19 637, nr. 1222.

heroriëntatie plaats zou vinden binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving overwegende dat in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) de rechten en plichten van zowel de ingesloten vreemdeling als de inrichting hierin zijn geborgd. De heroriëntatie was erop gericht te onderzoeken hoe enerzijds de doeltreffendheid kan worden vergroot en anderzijds recht kan worden gedaan aan het bijzondere, bestuursrechtelijke, karakter van de vreemdelingenbewaring. Dit heeft geleid tot een verandertraject dat is vormgegeven in een aantal projecten, gericht op zowel regimaire als organisatorische aspecten.

## **Achtergrond**

Alvorens op dit verandertraject in te gaan, zal ik de overige ontwikkelingen schetsen tegen de achtergrond waarvan deze heroriëntatie heeft plaatsgevonden. Vreemdelingenbewaring heeft in Nederland een grote ontwikkeling doorgemaakt tot circa 12 500 ingesloten personen in 2006. Aanvankelijk werden in bewaring gestelde vreemdelingen ondergebracht bij de Sector Gevangeniswezen van DJI. Omstreeks 2002 kampte DJI met een cellentekort, mede als gevolg van de toestroom van bolletjesslikkers en andere drugskoeriers. Oplossingen werden gezocht in het flexibel voorzien in opvang van speciaal daarvoor ingerichte (tijdelijke) voorzieningen. Hiertoe is in 2003 een aparte sector opgericht binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen die tevens belast werd met de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring. In oktober 2007 heeft de Staatssecretaris van Justitie besloten de sector definitief bestaansrecht te geven als aparte sector van de DJI. Belangrijke overweging hierbij was de wens om vreemdelingenbewaring te scheiden van strafrechtelijke detentie. Inmiddels worden de tijdelijke inrichtingen vervangen door permanente. De detentieboten en -platforms zijn of worden buiten gebruik gesteld. En op de luchthavens Zestienhoven en Schiphol worden nieuwe, permanente, centra gebouwd. Oplevering is voorzien medio 2010 respectievelijk ultimo 2012.

Relevante ontwikkelingen waren voorts de oprichting van de Dienst Terugkeer & Vertrek. Medewerkers van DT&V zijn tewerkgesteld in alle inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Tot slot is vermeldenswaard dat mede als gevolg van de recente uitbreidingen van de Europese Unie de populatie in bewaring gestelde vreemdelingen is gewijzigd.

## **Heroriëntatie**

Zoals hierbij gesteld heeft de heroriëntatie gestalte gekregen in een aantal projecten. Inmiddels zijn deze afgerond. De resultaten zijn reeds geïmplementeerd dan wel is de uitvoering ervan ter hand genomen. Hieronder wordt u hieromtrent nader geïnformeerd.

## **Regime en dagprogramma**

De kaders voor de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59 Vw worden gevormd door de Penitentiaire beginselenwet. Zoals hierboven gesteld is het doel van de heroriëntatie geweest te onderzoeken hoe enerzijds de doeltreffendheid kan worden vergroot en anderzijds recht kan worden gedaan aan het bijzondere karakter van de vreemdelingenbewaring. Dit in het bijzonder bezien vanuit het oogpunt van hulp en zorg, zonder daarbij de orde en veiligheid in de inrichting uit het oog te verliezen. Beoogd wordt een regime dat eraan bijdraagt dat de vreemdeling zoveel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld om tijdens de bewaring materieel en emotioneel zaken te regelen, die nodig zijn met het oog op het vertrek uit Nederland. Overigens blijft hierbij de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling altijd voorop staan. Tevens is geconstateerd dat momenteel in de inrichtingen voor vreemdelingenbe-

waring niet een eenduidig regime en dagprogramma wordt gehanteerd voor dezelfde doelgroep. Oorzaken hiervoor zijn vooral gelegen in de gebouwelijke situatie. Nu tijdelijke capaciteit wordt afgestoten en permanente inrichtingen worden gerealiseerd, wordt beoogd meer uniformiteit in het regime te brengen.

Gedurende het dagprogramma kunnen de vreemdelingen tussen ongeveer 8.00 uur en 17.00 uur buiten hun kamers verblijven, met uitzondering van circa een uur tussen de middag voor het nuttigen van de lunch. Aan de grens geweigerde vreemdelingen kunnen bovendien daarnaast 's avonds van 18.00 tot 21.00 uur buiten hun kamers verblijven. Ex artikel 59 Vw ingesloten vreemdelingen hebben gedurende het dagprogramma recht op minimaal 18 uur per week aan activiteiten, zoals dagelijks een uur luchten, minimaal tweemaal per week drie kwartier sport, wekelijks bibliotheekbezoek en minimaal één uur per week bezoek. In mijn brief van 30 september 2009 (TK, 2009-2010, 19 637, nr. 1302) heb ik gemeld dat per 1 april 2009 de bezoektijd per week is verdubbeld van één tot twee uur, waarbij het mogelijk is gemaakt om ook in het weekend bezoek te ontvangen. Tevens zal de bezoeksaal aantrekkelijker ingericht worden. Zo zal er een kinderhoek worden ingericht met kinderspeelgoed en zal de mogelijkheid worden geboden om babyvoeding op te (laten) warmen.

Anders dan in penitentiaire inrichtingen wordt in de centra voor vreemdelingenbewaring geen structurele arbeid of onderwijs aangeboden, behoudens incidentele educatieve activiteiten zoals alfabetisering en werkzaamheden van huishoudelijke aard. Ik ben van mening dat vreemdelingenbewaring zich niet goed leent voor onderwijs of (structurele) arbeid. In penitentiaire inrichtingen is arbeid of onderwijs gericht op het aanleren of onderhouden van arbeidsvaardigheden met het oog op resocialisatie, in het bijzonder waar het gaat om langere vrijheidsstraffen. Het doel van de vreemdelingenbewaring is daarentegen het beschikbaar houden voor de uitzettingsprocedure, het vaststellen van de identiteit en het voorkomen dat de vreemdeling zich onttrekt aan de uitzetting. Op resocialisatie gerichte elementen als het aanbieden van arbeid, onderwijs of regulier verlof verhouden zich niet met de aard van de maatregel. Bovendien is de gemiddelde duur er evenmin naar om dergelijke – in de regel langduriger – trajecten aan te bieden. Teneinde het gebrek aan arbeid en onderwijs te compenseren is besloten in alle detentie- en uitzetcentra bovenop het wettelijk voorgeschreven activiteitenprogramma ten minste vier uur per week extra inhoudelijke activiteiten aan te bieden. Al naar gelang de personele invulling en de beschikbaarheid van (recreatie)ruimtes zijn de inrichtingen vrij hieraan invulling te geven. Uitgangspunten bij het aanbieden van de extra activiteiten zijn een zinvolle dagbesteding en het stimuleren en activeren van de ingesloten vreemdelingen. Hiertoe zijn suggesties voor nieuwe activiteiten geïnventariseerd, zoals workshops muziek of dans. Om de continuïteit en flexibiliteit te waarborgen zal per locatie een multifunctioneel activiteitenteam worden ingezet. Dit team is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, organiseren en uitvoeren van sport- en spelactiviteiten, ontspanningsactiviteiten en creatieve en sociaal culturele activiteiten voor ingesloten vreemdelingen.

Vreemdelingenbewaring dient ertoe de vreemdeling beschikbaar te houden voor het proces van (gedwongen) vertrek. Daarbij geldt dat zelfstandig vertrek de voorkeur heeft en blijft de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn vertrek vooropstaan. Het ligt voor de hand de vreemdeling in de gelegenheid te stellen aan zijn verantwoordelijkheid tot vertrek inhoud te geven en hem in staat te stellen die zaken te regelen, die nodig zijn met het oog op zijn vertrek uit Nederland. Dit kan

onder meer worden bereikt door de vreemdelingen in de gelegenheid te stellen zich objectief te oriënteren op hun thuisland. Met het oog op de oriëntatie op het land van herkomst en de diversiteit van de doelgroep is besloten dat er in de bibliotheek van de centra tien tot vijftien buitenlandse kranten beschikbaar zijn. Het beperkt aanbieden van internet kan voorts de randvoorwaarden bieden om daadwerkelijk invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor kunnen de vreemdelingen zich een actueel beeld van zowel hun herkomstland als van hun toekomst daar vormen en krijgen zij eigen regelmogelijkheden. Derhalve is besloten tot een pilot waarbij op een tweetal locaties in bewaring gestelde vreemdelingen beperkt en met veiligheidsmaatregelen omgeven toegang tot internet wordt geboden. Op deze locaties zal in een gemeenschappelijke ruimte op een gelimiteerd aantal pc's onder toezicht gebruik gemaakt kunnen worden van het internet. Naar verwachting gaat de pilot in het najaar van 2010 van start.

Vermeldenswaard is voorts nog dat de huisregels voor degenen die zijn ingesloten op grond van zowel artikel 6 als artikel 59 Vw zijn geactualiseerd. Uitgangspunten bij het opstellen van de huisregels zijn een goed en veilig werk- en leefklimaat, een respectvolle, duidelijke en consequente bejegening alsmede een zo groot mogelijke bewegingsvrijheid voor de ingesloten vreemdelingen.

### **Zorg en hulp**

Bezien is hoe adequaat invulling kan worden gegeven aan zorg- en hulpverlening op maat voor alle doelgroepen en hoe ingegaan kan worden op de specifieke behoeften. In mijn bovengenoemde brief van 30 september 2009 heb ik gemeld dat in alle detentiecentra waar vreemdelingen verblijven die op basis van artikel 59 Vw in bewaring zijn gesteld spreekuurvoorzieningen van het Juridisch Loket zijn ingericht. Het centrale doel van de spreekuurvoorziening is de kwaliteit van de rechtsbijstand aan alle vreemdelingen in bewaring te borgen. In het spreekuur hebben de volgende functionaliteiten een plaats: informatieverstrekking en vraagverheldering over procedures, advies en informatie voorziening voor juridische vragen van meer algemene aard en het zonedig verwijzen naar een advocaat of een andere organisatie. In het grenslogies is Vluchtelingenwerk Nederland actief.

Tevens is gemeld dat op een tweetal locaties is proefgedraaid met een zogeheten servicebalie waar het verkeer van mensen en goederen van buiten naar binnen, die buiten de normale kaders vallen, op een soepele en makkelijke manier wordt geregeld. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan advocaten die buiten de kantoor- of bezoeken een ingeslotene willen spreken of documenten af willen geven. Ook dient deze servicebalie als informatie- en aanspreekpunt voor non-gouvernementele organisaties (NGO's), ketenpartners, vrienden, familie en kennissen van ingeslotenen alsmede hulpverleners en vrijwilligers. Inmiddels is de servicebalie in alle centra geïmplementeerd. De servicebalies zijn bemenst door medewerkers vreemdelingenzaken. Naast sociaal-emotionele ondersteuning van de vreemdeling bieden deze functionarissen de vreemdeling ondersteuning bij de materiële voorbereiding op het vertrek.

DJI streeft ernaar zowel maximaal bij te dragen aan het resultaat van de vreemdelingenketen als dat de ingesloten vreemdelingen ervaren dat zij tijdens hun verblijf in de gelegenheid gesteld worden om materieel en emotioneel zaken te regelen die nodig zijn voor vertrek uit Nederland. Om die redenen is er een toelatingsrichtlijn opgesteld voor (maatschappelijke) organisaties die een bijdrage kunnen leveren aan het vertrekproces. Tevens is een vrijwilligersbeleid opgesteld. Hiermee wordt beoogd

vrijwilligers te betrekken bij activiteiten in de centra en zodoende een bijdrage te leveren aan het zich welbevinden van de ingesloten vreemdeling. Zo heeft BlinN (Bonded labour in the Netherlands) in een aantal inrichtingen voorlichting aan personeel van DJI gegeven in het herkennen van signalen van slachtofferschap van mensenhandel.

In de brief waarmee ik het IGZ rapport «Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd» heb aangeboden<sup>1</sup>, heb ik aangegeven hoe vervolgzorg na detentie is geregeld. De IGZ verwacht dat detentiecentra actief beleid voeren om gedetineerden met een duidelijke behoefte aan vervolgzorg te helpen of in ieder geval de medische behoeften mee te geven, zodat zij na hun detentieperiode in staat zijn om zelf hun vervolgbehandelaar op de hoogte te stellen van de eerder ontvangen zorg. Als uitkomst van de heroriëntatie hanteert DJI de werkwijze dat in voorkomende gevallen bij opheffing van de bewaring voor twee weken medicatie, alsmede een overzicht van actuele medicatie (medicijnpaspoort) en een medisch paspoort (International Classification of Primary Care codes), wordt meegegeven.

### **Plaatsing en (interne) differentiatie**

In kaart gebracht is welke interne differentiaties nodig zijn, om elke ingeslotene op een voor hem of haar meest geschikte plek te kunnen plaatsen. Besloten is dat elk detentiecentrum een inkomstenafdeling gaat opzetten. De doelstelling van de inkomstenafdeling is de vreemdeling op een respectvolle, duidelijke en consequente wijze en in een zo kort mogelijke periode wegwijs te maken binnen de eigen inrichting en hem te informeren over rechten, plichten en gebruiken. Met een respectvolle benadering wordt een eerste indruk gegeven en wordt de toon gezet, hetgeen bepalend kan zijn voor de houding van de vreemdeling voor het verdere verblijf in de inrichting. Dit komt ten goede aan het welbevinden en de veiligheid van zowel de vreemdeling als het personeel. Het gedegen wegwijs maken van de ingeslotene zal hem sneller in staat stellen de mogelijkheden te benutten om materieel en emotioneel zaken te regelen die nodig zijn voor een vertrek uit Nederland.

Ingeslotenen worden in de regel op een tweepersoonskamer op een reguliere afdeling geplaatst. Vreemdelingen bij wie sprake is van een verstoorde draagkracht/draaglast verhouding, bijvoorbeeld vreemdelingen met psychotische stoornissen, stemmingsstoornissen of trauma's, kunnen op aangeven van het Psycho Medisch Overleg (PMO) of – in geval van een crisis – door de psycholoog of psychiater een zogeheten Extra Zorg Afdeling geplaatst worden.

Daarnaast bestaat er een categorie ingeslotenen die zich om duidelijke redenen en buiten hun schuld lastig kunnen handhaven op een reguliere afdeling met tweepersoonscellen, maar wiens problematiek onvoldoende ernstig is om een plaatsing op een Extra Zorg Afdeling te rechtvaardigen. Het kan hierbij gaan om medische of humanitaire redenen als een gevorderde leeftijd, transsexualiteit of beperkte sociale vaardigheden. Voor deze categorie is besloten dat er zogenaamde «luwte afdelingen» met eenpersoonskamers worden ingericht. Voor de plaatsing op zo'n afdeling geldt dat niet de behandeling centraal staat maar de gezondheid en gemoedstoestand van de vreemdeling. Het dagprogramma van een luwteafdeling zal geen beperkingen kennen ten opzichte van reguliere afdelingen. Zoals eerder vermeld is het uitgangspunt immers dat de vreemdeling geen verwijtbaar gedrag vertoont.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 587, nr. 375.

## **Personeel en organisatie**

Zoals hierboven gesteld is in 2003 een aparte sector opgericht binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen die belast werd met de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring. Omdat dit aanvankelijk een tijdelijke organisatie betrof, startte de sector zonder eigen personeelsformatie. Het executieve personeel werd enerzijds ingehuurd van de zogeheten DJI-pool van de sector Gevangeniswezen en anderzijds van een commerciële marktpartij. Sinds het besluit van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie om de sector zelfstandig te laten bestaan zijn er stappen gezet om de oorspronkelijke tijdelijke organisatie zonder eigen formatie om te vormen tot sector met integrale verantwoordelijkheid voor zowel het primaire proces als de eigen formatie en bezetting. Zo is het executieve personeel ondergebracht in de Dienst Personele Ondersteuning van de sector. Hierdoor zal ook de medezeggenschap georganiseerd gaan worden. Om flexibel in te kunnen spelen op schommelingen in de vraag naar detentiecapaciteit zal overigens gewerkt blijven worden met de inhuur van extern personeel. Voor de inzet van zowel intern als extern personeel gelden overigens dezelfde eisen.

Tevens zal een nieuwe functiebeschrijving voor de executieve functie worden opgesteld. Vreemdelingenbewaring is immers gericht op kort verblijf en de voorbereiding op de terugkeer in het eigen land. Dat stelt eisen aan de begeleiding en daarmee aan de vaardigheden van de executieve medewerker. In dit traject zal een opleidingsplan worden ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan interculturele communicatie en de-escalerend optreden. Voor het huidige personeel zal een tweedaagse verdiepingscursus worden gegeven waarin aandacht wordt besteed aan onder andere psychopathologie en omgang met de doelgroep. Dit laatste behelst onder meer communicatie, bejegening en intercultureel werken en zal worden verzorgd in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin