

## Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer  
  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Ons kenmerk**  
2958529

**Uw kenmerk**  
201909204

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 11 september 2020  
Onderwerp Beleidsreactie op rapport 'Grenzen aan vreemdelingenbewaring' over het regime in vreemdelingenbewaring

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw rapport 'Grenzen aan vreemdelingenbewaring' over het regime in vreemdelingenbewaring. Ik dank u voor het prettige gesprek dat wij recent hebben gehad over het rapport, waarbij u uw aanbevelingen nader heeft toegelicht. In deze brief ga ik in op de aanbevelingen in uw rapport. Een afschrift van deze brief stuur ik aan de Tweede Kamer.

Laat ik voorop stellen dat ik het zeer op prijs stel dat u het onderwerp vreemdelingenbewaring de afgelopen jaren heeft onderzocht. Sinds uw eerste rapport in 2012 hebben zich aanzienlijke veranderingen voorgedaan in de vreemdelingenbewaring. Ik herken dat het gedrag van de populatie in met name DC Rotterdam ten negatieve is veranderd. Net als u wil ik die ontwikkeling keren. In ons gesprek heeft u benadrukt dat u dit rapport ook voor de medewerkers in het detentiecentrum heeft geschreven. Ik draag niet alleen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van iedere vreemdeling die in vreemdelingenbewaring zit, maar ook voor de veiligheid van het personeel.

De medewerkers van DJI en DT&V hebben geen gemakkelijke taak. Zij zijn overheidsmedewerkers met een publieke taak. Agressief en onveilig gedrag van de vreemdeling tegen personeel is niet goed te praten. De medewerkers van deze organisaties vallen onder de aanpak om geweld en agressie tegen functionarissen met een publieke taak tegen te gaan. Juist bij deze aanpak wordt van DJI-personeel gevraagd om sneller en strenger te straffen.

Ik zie dat wij hetzelfde uitgangspunt delen, maar soms nog op onderdelen van mening verschillen over hoe een zo veilig mogelijke situatie gecreëerd kan worden voor zowel de vreemdelingen in bewaring als het personeel van DJI en DT&V.

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ligt thans in de Eerste Kamer en is daar aangehouden in afwachting van de behandeling van het aanpassingswetsvoorstel dat op 22 juni jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden. Detentiecentrum Rotterdam heeft vooruitlopend op inwerkingtreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring binnen de mogelijkheden van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) de vrijheden van het nieuw voorgestelde regime al zo veel als mogelijk ingevoerd. Kern van het nieuwe regime is het uitgangspunt van zoveel mogelijk vrijheid en autonomie binnen de

vrijheidsbeneming, voor die vreemdelingen in bewaring die dat aan kunnen. Vreemdelingen die door hun gedrag de orde en veiligheid in de inrichting verstoren hebben meer structuur en toezicht nodig en kunnen in het meer restrictieve beheersregime worden geplaatst. Overlastgevend gedrag leidt dus tot beperkingen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
11 september 2020

**Ons kenmerk**  
2958529

Allereerst de populatie: sinds 2012 met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is een ontwikkeling in gang gezet waarmee vreemdelingenbewaring echt het uiterst middel is geworden om terugkeer dan wel overdracht van een vreemdeling te realiseren. Daartoe hebben mijn voorgangers de alternatieven voor vreemdelingenbewaring ingevoerd en de mogelijkheden voor zelfstandige terugkeer via ngo's versterkt.

Helaas vertonen de vreemdelingen die nu in bewaring zitten steeds vaker zowel individueel als in groepsverband overlastgevend gedrag. Het gaat daarbij vaak om vreemdelingen afkomstig uit een zogenaamd veilig land van herkomst of een land waarbij de kans op asiel zeer laag is en vreemdelingen die overgedragen dienen te worden aan een andere EU lidstaat voor de afhandeling van hun asielaanvraag, de zogenaamde Dublinclaimanten of een combinatie van beide. Tot mijn spijt zag ik die laatste groep niet genoemd worden in uw rapport, terwijl juist de dynamiek van de beperkte, maar zeer zichtbare groep van vreemdelingen die in meerdere landen asiel hebben aangevraagd en al langere tijd in verschillende landen overlast veroorzaken, onderdeel is van het bredere probleem.

Ik zie dat het personeel in detentie de afgelopen jaren een verzwaring in de beheerslast ervaart. Zij karakteriseren de populatie frequenter als streetwise, respectloos, manipulatief, agressief en onvoorspelbaar. Dat maakt het werk voor het personeel anders dan het voorheen was. Uw onderzoek ziet op de periode 2017—2019. Juist in 2019 heeft zich een aantal ernstige incidenten op detentiecentrum Rotterdam voorgedaan. Daarom heeft DJI het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de beheerslast en mogelijke oorzaken van overlastgevend gedrag. De Universiteit Twente voert dit onderzoek uit en ik verwacht dit in het najaar van 2020. Daarnaast is het wetsvoorstel tot aanpassing van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring recent aan de Kamer aangeboden, met het oog op de noodzaak in acute situaties van wettelijke minima en maxima te kunnen afwijken.

Uw eerste aanbeveling richt zich op een zinvolle dagbesteding voor vreemdelingen, waarbij u vraagt om bijvoorbeeld de mogelijkheid werk te verrichten of een kortlopende opleiding te volgen die ook waardevol is bij terugkeer in het land van herkomst.

Onder het koppelingsbeginsel is het niet toegestaan dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen betaalde arbeid verrichten. De enige mogelijkheid zou onbetaalde arbeid zijn. Daarvoor is echter niet gekozen in het wetsvoorstel Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring en dat is een bewuste keus. De vreemdeling in bewaring zit daar om Nederland zo spoedig mogelijk te verlaten en te werken aan zijn terugkeer. Daarom is gekozen voor dagbesteding voor de vreemdelingen, waar mogelijk gericht op terugkeer.

Het aanbieden van een kortlopende opleiding die mogelijk ook waardevol is in het land van herkomst acht ik niet opportuun: een vreemdeling die in bewaring wordt gesteld, zit daar omdat hij zich niet aan het vertrekproces heeft gecommitteerd. Het aanbieden van een dergelijke cursus en de mogelijkheid die af te ronden vind

ik niet passend bij bewaring. Voor de grote meerderheid beslaat bewaring een relatief kort tijdvak. Minder dan 20 procent van de vreemdelingen verblijft langer dan drie maanden in vreemdelingenbewaring. De gemiddelde verblijfsduur schommelt tussen de 43 en 47 dagen. Bovendien gaat vreemdelingenbewaring er vanuit dat deze zo kort mogelijk duurt en onmiddellijk wordt beëindigd als een uitzettingsmogelijkheid zich voordoet. Het kunnen afronden van een cursus of opleiding staat daarmee op gespannen voet. Met het aanbieden van extra opleidingen of cursussen door de overheid zou ik een vreemdeling die in bewaring zit voor een uitzetting een mogelijkheid bieden die in vergelijkbare gevallen ook niet geboden wordt aan een vreemdeling die in een open setting, zelfstandig werkt aan terugkeer. Hoewel bewaring geen straf is, moet het ook geen extra's bieden aan vreemdelingen die niet hebben voldaan aan hun plicht Nederland te verlaten. Het aanbieden van cursussen om de terugkeerbereidheid te vergroten is mijns inziens op dat moment een gepasseerd station.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
11 september 2020

**Ons kenmerk**  
2958529

Vooruitlopend op het wetsvoorstel heeft detentiecentrum Rotterdam al de uren dat de vreemdeling vrij over de afdeling kan bewegen en niet op cel hoeft te zitten uitgebreid. Ook is een scala aan activiteiten ingevoerd, zodat de vreemdeling mogelijkheden voor dagbesteding heeft. Wat nu wel wordt aangeboden aan activiteiten, denk daarbij aan creatieve activiteiten, zelf koken en sporten, vind ik afdoende en passend bij de maatregel van bewaring. Ik wijs daarbij op mijn reactie op de motie van het lid Groothuizen e.a. over het bieden van onbetaald maatschappelijk nuttige activiteiten, waarbij ik heb aangegeven dat bij de verbouwing van detentiecentrum Rotterdam multifunctionele ruimten worden gerealiseerd. Ik onderzoek of hier ook activiteiten voor vreemdelingen, zoals het opknappen van fietsen voor een goed doel, kunnen worden aangeboden.

De tweede aanbeveling ziet op de accommodatie waarin bewaring wordt uitgevoerd. U roept op om deze aan te passen, zodat het past bij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring. Ook vraagt u vreemdelingen de mogelijkheid te bieden te kiezen voor een éénpersoonscel. Daarbij wijst u op de gesloten gezinsvoorziening (GGV) in Zeist en stelt dat dit een voorbeeld is van hoe het wel kan. De GGV is uniek in zijn soort en biedt vreemdelingenbewaring voor de kwetsbare groepen, zoals gezinnen met kinderen en amv's aan.

Ik begrijp uw aanbeveling, maar kan deze niet opvolgen: de huidige locaties voor vreemdelingenbewaring en grensdetentie zijn relatief nieuw en opgezet als publiek private samenwerking. De contracten lopen nog een aantal decennia door. Daar geen gebruik van maken of het afkopen zou te veel kosten. Daarbij, het gebouw is bestemd, ingericht en geschikt voor de doelgroepen die er gehuisvest worden. De locaties voor vreemdelingenbewaring zijn van oorsprong ingericht met cellen voor meerpersoonsgebruik. Als er voldoende ruimte is, dan kan een vreemdeling een eigen cel krijgen, maar anders is het uitgangspunt dat mensen samen worden geplaatst. Dat is inherent aan de vrijheidsontneming. Een persoon komt in vreemdelingenbewaring omdat een risico is dat deze zich zal onttrekken aan het overheidstoezicht en ter beschikking moet zijn voor zijn uitzetting (of overdracht). Waar mogelijk wordt rekening gehouden bij de plaatsing met wensen van de vreemdeling, maar ik kan niet afdoende benadrukken dat een vreemdeling een bewaringsmaatregel kan voorkomen door eerder en actief zelf te werken aan terugkeer. Meerpersoonscelgebruik is een volwaardige vorm van tenuitvoerlegging.

U heeft van medewerkers van DJI een uitgebreide toelichting gekregen over de wijze waarop omgegaan wordt met de weigering van een meerpersoonscel en de richtlijnen die daarbij worden gehanteerd voor wat betreft de gevolgen voor een vreemdeling. Uit die toelichting blijkt hoe het personeel samen met de vreemdeling tot een oplossing komt en ook uitlegt dat plaatsing op een meerpersoonscel regel is. Weigering van een meerpersoonscel door een vreemdeling plaatst mij voor een dilemma: plaatsing op een meerpersoonscel is niet vrijwillig. Het is de gewone procedure in bewaring. De vreemdeling krijgt altijd te horen dat hij bemiddeling kan vragen, zijn beklag of beroep kan doen. Ik herken me niet in uw passage dat vreemdelingen niet weten dat weigering van een meerpersoonscel gevolgen heeft.

DJI kan simpelweg niet de weigering van een vreemdeling accepteren en hem een éénpersoonscel geven; die ruimte is er niet binnen de detentielocatie.

Als de vreemdeling echt weigert om op een meerpersoonscel te worden geplaatst, omdat hij een eigen cel wil en het gaat niet om een andere celgenoot of omdat hij liever met iemand zit die zijn taal spreekt, dan volgt het personeel de volgende procedure: pas aan het eind van de dag, bij het insluiten van de vreemdelingen voor de nacht, volgt de sanctie voor de persoon die plaatsing op een meerpersoonscel weigert. Hij wordt overgeplaatst naar de beheersafdeling en zal aldaar de straf krijgen. Als iemand denkt niet overweg te kunnen met zijn celgenoot en om die reden weigert, volgt er dus geen straf maar een celruiling.

Vreemdelingenbewaring is zoals u ook opmerkt geen strafmaatregel, maar tegelijk is het wel vrijheidsontneming. Dat brengt mee dat de vreemdeling in zijn vrijheid en keuzemogelijkheden voor wat betreft zijn slaapplek wordt beperkt. Ik zie dit niet als strijdig met het administratieve karakter van de maatregel. De GGV is een uitzondering omdat het hier gaat om gezinnen die in een unit worden geplaatst, dan wel om alleenstaande minderjarige vreemdelingen die hun eigen cel krijgen. De vrouwen die op de GGV worden geplaatst delen een unit, omdat dit de opzet van de GGV is. V

Uw laatste aanbeveling gaat over uiterst terughoudend zijn met het plaatsen van vreemdelingen in afzondering.

Dat is precies de inzet van DJI: voorop staat dat bij ongewenst gedrag van een vreemdeling een persoonlijke benadering volgt. In dialoog wordt de persoon aangesproken op zijn gedrag en gezamenlijk wordt gezocht naar een oplossing. De-escalierend optreden van het personeel staat centraal om zo een veilig leefklimaat te bieden aan de ingesloten vreemdelingen en het personeel. Maar, dat kent een grens. Waar gesprekken geen soelaas bieden bij het oplossen van een onveilige of ongewenste situatie, volgt een persoonsgerichte maatregel. Personeel zal waar mogelijk eerst kiezen voor een waarschuwing of voor een minder ingrijpende maatregel. Dat kan zijn dat de persoon niet mag meedoen aan bepaalde activiteiten of een geldboete krijgt. Echter, als zelfs dit niet werkt of als de situatie dermate ernstig is en mede-ingeslotenen en personeel beschermd moeten worden dan vindt afzondering plaats. Dat kan in de eigen cel of in een speciale afzonderingscel. In het rapport wordt de indruk gewekt dat een afzondering standaard 2 weken duurt; dat is niet zo. De afzonderingsmaatregel kan in duur variëren. De maximale duur is 2 weken. Ook kan het zo zijn dat de maatregel eerder wordt beëindigd.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**  
11 september 2020

**Ons kenmerk**  
2958529

De maatregel is met diverse procedurele waarborgen omkleed. Zo wordt een vreemdeling gehoord voordat hij als ordemaatregel in afzondering wordt geplaatst. Daarvan wordt alleen afgeweken indien spoed zich hiertegen verzet. Bij een disciplinaire straf wordt altijd gehoord.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Asiel, Opvang en Terugkeer

U stelt dat er standaard medisch toezicht moet zijn voor iedere vreemdeling die in afzondering wordt geplaatst.

**Datum**  
11 september 2020

In zowel de Pbw als in het wetsvoorstel is opgenomen dat wanneer de afzondering in een strafcel langer dan 24 uur duurt een arts wordt geïnformeerd. Dat laat onverlet dat een vreemdeling altijd zelf eerder kan vragen om een bezoek van een arts. U gaf tijdens ons gesprek aan dat de vreemdelingen die u tijdens uw bezoeken heeft gesproken dat niet wisten. Bij binnenkomst in het detentiecentrum krijgt iedere vreemdeling informatie over hoe om een bezoek van een arts gevraagd kan worden. Dat geldt te allen tijde, ook bij afzonderingen. Reden dat niet standaard een arts bij iedere afzondering geraadpleegd wordt, is dat er veel verschillende en kortdurende vormen van afzondering zijn. Een afzondering hoeft niet altijd op een strafcel te zijn of langer dan 24 uur te duren. Ook kan afzondering gaan om een uitsluiting van een bepaalde activiteit of een soort time-out. Dan heeft het personeel intensief contact met de vreemdeling. Doel is om de afzondering zo kortdurend mogelijk te laten zijn en dat kan ook op de eigen cel of afdeling zijn.

**Ons kenmerk**  
2958529

Als het personeel het gelet op de voorgeschiedenis of de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling noodzakelijk vindt, wordt een arts ingeschakeld. Pas bij daadwerkelijke afzondering op de speciale observatieafdeling, die ook nog eens langer dan 24 uur duurt, wordt altijd een arts geïnformeerd.

Nog een laatste opmerking ten aanzien van de totstandkoming van uw definitieve rapportage. Ik waardeer het dat u de door u geïnterviewde medewerkers de verslagen van de gesprekken ter goedkeuring hebt toegestuurd. Voor sommigen was het daarna echter lastig om de inbreng te herkennen in het definitieve rapport. Ik wil u daarom vragen of een volgend rapport in concept (eventueel zonder conclusies en aanbevelingen) gedeeld kan worden met het departement. Niet alleen kan zo een controle op eventuele feitelijke onjuistheden plaatsvinden, maar vooral kan vooraf gesproken worden over eventuele misverstanden.

Tot slot wil ik u danken voor uw niet aflatende inzet op dit onderwerp. Dit rapport is daarbij niet het eindstuk. Ik weet dat u zich nu ook buigt over de novelle van het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring en daarover uw advies zult uitbrengen. Dat stel ik op prijs.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Ankie Broekers-Knol