



Regimesontwikkeling in de inrichtingen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen

Advies d.d. 9 juli 2010



Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	5
1. Aanleiding en context voor dit advies	7
1.1. Context, voorafgaand advies	7
1.2. Aanleiding voor dit advies	8
2. De regimesontwikkeling in het licht van de doelstelling van de bijzondere opvang	9
3. Conclusies en aanbevelingen	11
3.1 Samenvatting inrichtingen en regimes, bijzonderheden en knelpunten	11
3.2 Norgerhaven: geen sprake van bijzondere opvang	13
3.3 Aanbevelingen	13
Bijlage: bevindingen naar aanleiding van de bezoeken	15
1. Esserheem	15
2. Norgerhaven	16
3. Detentiecentrum Alphen aan den Rijn	18

Samenvatting en aanbevelingen

In de inrichtingen bestemd voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen die na het einde van hun straf zullen worden uitgezet wordt een regime gevoerd waarin de vreemdeling wordt voorbereid op terugkeer. De Raad adviseerde in 2008 over de inrichting van dit regime. Het betreft een vorm van bijzondere opvang op basis van artikel 20b van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. In deze bepaling en de toelichting erop wordt voorgeschreven dat de inrichting activiteiten biedt, die terugkeer onder meer bevorderen door de gedetineerden vaardigheden aan te leren die van nut kunnen zijn in het land van bestemming. Op aangeven van de commissie van toezicht bij een van de inrichtingen dat deze activiteiten niet of nauwelijks worden geboden, heeft de Raad met betrokken functionarissen en gedetineerden gesproken. De Raad komt tot de conclusie dat de voorzieningen achterblijven bij hetgeen als invulling van deze bijzondere opvang gewenst is. Arbeid en onderwijs zijn voor de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen onvoldoende beschikbaar of toegankelijk. Inhoudelijk zijn de activiteiten niet gericht op het faciliteren van terugkeer. Een van de locaties kent in het geheel geen aparte voorzieningen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, waardoor de legitimiteit van plaatsing op deze titel aanvechtbaar is. Strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden gedurende de laatste vier maanden overgeplaatst naar een detentiecentrum, teneinde de uitzetting gemakkelijker te maken. Het is de vraag of dergelijke overplaatsingen altijd functioneel zijn.

De Raad beveelt aan

- in de desbetreffende locaties daadwerkelijk een regime van bijzondere opvang in te voeren, zoals bedoeld in artikel 20b van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing;
- in alle locaties een activiteitenprogramma te voeren dat aan het doel van de bijzondere opvang tegemoetkomt en daarmee ook voldoet aan de instellingsmotivering voor deze vorm van bijzondere opvang;
- te zorgen dat informatie beschikbaar komt over uitzetcijfers en over de mate waarin strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen na hun straftijd alsnog in vreemdelingenbewaring worden genomen, aan de hand waarvan de effectiviteit van het regime van bijzondere opvang voor deze groep kan worden gestaafd;
- de noodzaak tot overplaatsing van Veenhuizen naar Alphen aan den Rijn steeds individueel te bekijken;
- het regime in het detentiecentrum te verruimen en de bejegening daarop aan te passen.

1. Aanleiding en context voor dit advies

1.1. Context, voorafgaand advies

De Raad bracht in 2008 op verzoek van de minister van Justitie advies uit¹ over het voornemen tot het aanwijzen van inrichtingen speciaal ten behoeve van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen die na het einde van de straf niet langer in Nederland mogen blijven bij het ontbreken van een geldige verblijfstitel. Het in dit verband te creëren regime is een vorm van bijzondere opvang in de zin van artikel 14 Pbw. Twee inrichtingen zijn vervolgens met ingang van 2009 voor deze opvang bestemd, namelijk de locatie Esserheem van de penitentiaire inrichting Veenhuizen voor gedetineerden met een stafrestant van meer dan vier maanden en het Detentiecentrum Alphen aan den Rijn voor gedetineerden met een strafrestant tot vier maanden. Tevens werd bepaald dat langgestrafte gedetineerden uit Esserheem de laatste vier maanden van de detentie in Alphen aan den Rijn doorbrengen.

De Raad uitte in het advies twijfel over de vraag of het creëren van ‘bijzondere opvang’ voor een groep gedetineerden op basis van het enkele kenmerk dat zij na de straf het land moeten verlaten, strookt met de voor bijzondere opvang in artikel 14 lid 2 Pbw neergelegde criteria. Dit gezegd hebbend kon de Raad zich vinden in deze bestemmingsaanwijzing, mits het in de desbetreffende inrichtingen te vestigen regime gericht zou zijn op de specifieke behoeften van deze groep gedetineerden. Een citaat uit dit advies:

“De Penitentiaire beginselenwet biedt ruimte voor een grote verscheidenheid aan regimes, maar plaatst het begrip bijzondere opvang in de context van de specifieke behoeften van bepaalde groepen gedetineerden.

Om deze reden beveelt de Raad aan de bijzondere opvang van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen te relateren aan de behoeften van deze groep gedetineerden. In het voorstel van de staatssecretaris spelen deze een ondergeschikte rol. Speciale aandacht is op zijn plaats voor de resocialisatie-doelstelling. Iedere gedetineerde heeft het recht op een aanbod tot resocialisatie, al dan niet in de Nederlandse samenleving, zonder onderscheid naar ras of nationaliteit. Daarnaast kunnen resocialisatieactiviteiten een zinvolle bijdrage leveren aan de terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst. Het samen plaatsen van de doelgroep kan, indien daarvoor de voorwaarden worden vervuld, de mogelijkheden daarvoor bevorderen.”

De Raad uitte vooral kritiek op het in de toelichting gestelde, namelijk dat de desbetreffende gedetineerden uitgesloten zouden kunnen worden van resocialisatieactiviteiten, aangezien zij toch het land zouden verlaten. De wet (artikel 2, lid 2 Pbw) geeft geen grond voor de opvatting dat enige groep gedetineerden zou zijn uitgezonderd van de opdracht tot resocialisatie. In casu is het aangewezen de gedetineerde enige bagage mee te geven, in de vorm van aangeleerde vaardigheden of anderszins, waarmee hij in het land van bestemming een nieuwe start kan maken. Dit kan tevens het meewerken aan terugkeer bevorderen. Daarom is het belangrijk dat in een vroeg stadium van de detentie met resocialisatie wordt begonnen. Voor de niet onaanzienlijke groep gedetineerden die uiteindelijk niet kan worden uitgezet en die dus in Nederland blijft, zijn resocialisatie-inspanningen ook geenszins overbodig.

¹ *RSJ, Advies Strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen d.d. 8 oktober 2008.*

Reactie staatssecretaris van Justitie

Naar aanleiding van het advies is in de toelichting bij de regeling ingegaan op de mogelijke activiteiten voor de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen met het oog op de terugkeer naar de vrije samenleving in het land van herkomst. Hierbij is het onderscheid, ook in regime en dagprogramma, tussen de inrichtingen voor kort en lang verblijf van belang. In paragraaf 2 wordt het in de regeling uiteengezette beleid nader beschreven.

1.2. Aanleiding voor dit advies

Nu de bijzondere opvang voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen een jaar functioneert was de Raad geïnteresseerd in de vraag in hoeverre het regime aan zijn doel beantwoordt en of zich op enig vlak knelpunten zouden voordoen. Een gesprek met de commissie van toezicht bij de locatie Esserheem (in het kader van een reeks van kennismakingsgesprekken met c.v.t.'s) in november 2009 voedde de gedachte dat aandacht voor het regime dringend gewenst was. De commissie van toezicht toonde zich namelijk ernstig bezorgd over het uitblijven van enige positieve ontwikkeling in dit regime. Afgezien van de – overigens gewaardeerde – activiteiten van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) werd er voor de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen geen enkele op resocialisatie gerichte activiteit geboden.

De Raad besloot hierop om naast de commissie van toezicht ook met directie, medewerkers, hulpverleners en gedetineerden in Esserheem over de situatie te spreken. Nadat bleek dat inmiddels ook strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen in de locatie Norgerhaven werden geplaatst en nadat in de gesprekken in Esserheem een verband werd gelegd tussen het verblijf in Esserheem en de aansluitende overplaatsing naar Alphen aan den Rijn werd besloten ook deze beide inrichtingen te bezoeken.

De bezoeken vonden plaats op 11 februari 2010 (Esserheem), 18 maart 2010 (Norgerhaven) en 19 maart 2010 (Alphen aan den Rijn).

2. De regimesontwikkeling in het licht van de doelstelling van de bijzondere opvang

De doelstelling van het regime laat zich het meest eenvoudig beschrijven aan de hand van de toelichting op de regeling bijzondere opvang strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen van 29 mei 2009. Hieronder een ruim citaat uit deze toelichting, met cursivering door de Raad:

“In deze regeling wordt rekening gehouden met de indeling in doelgroepen van het Programma Modernisering gevangeniswezen, waarbij onder meer onderscheid wordt gemaakt naar (resterende) verblijfsduur binnen de inrichting. Het tweede lid van artikel 20b maakt het mogelijk om onderscheid te maken tussen inrichtingen bestemd voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen met een strafrestant van ten minste vier maanden, en die bestemd voor gedetineerden met een strafrestant van minder dan vier maanden. Dit onderscheid is zinvol omdat in de laatste fase van de detentie de werkzaamheden van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de concrete voorbereiding op het vertrek van de gedetineerde meer centraal zullen staan in het te voeren regime en dagprogramma binnen de inrichting voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.

Ofschoon elk van deze inrichtingen een regime en een dagprogramma voert die voldoen aan de wettelijke regels, bestaat in de inrichting voor langverblijvenden meer ruimte voor activiteiten die de tenuitvoerlegging van de straf zoveel mogelijk dienstbaar maken aan het voorbereiden van de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen op een leven na detentie dan in de inrichting voor strafrechtelijk gedetineerden met een kort strafrestant. *In de inrichting voor langverblijvenden kan daarbij gedacht worden aan activiteiten als arbeid en onderwijs. Naast diverse ‘binnenbanen’ als keukenhulp, sporthulp en reiniger, zijn daar onder meer afdelingen voor werkzaamheden met betrekking tot ‘beton,’ ‘schilderwerk,’ ‘hout’ en ‘metaal.’ Waar mogelijk wordt de arbeid gecombineerd met een vakopleiding. Wat betreft onderwijs kan voorts worden gedacht aan computerles, en taalonderwijs in meerdere talen, waaronder met name Engels.* Opgemerkt kan worden dat de DT&V zitting heeft in het gedetineerdenberaad en in dat kader voorstellen kan doen voor een bepaald programma voor een gedetineerde, met bijvoorbeeld specifiek op terugkeer gerichte activiteiten, dat de resocialisatie in het land van herkomst ten goede komt. *Ook krijgt de gedetineerde een mentor toegewezen, die hem verder tijdens de detentie begeleidt. Deze kan een rol spelen bij de nodige (zorg) activiteiten met als perspectief de voorbereiding op de terugkeer naar het land van herkomst.* In de inrichting voor de kortverblijvenden zal, naast het aanbod van een standaardprogramma met als activiteiten lichamelijke oefening, geestelijke verzorging, bibliotheekgebruik, recreatie, ontvangen van bezoek en verblijf in de buitenlucht, de nadruk komen te liggen op de concrete voorbereiding op het vertrek van de strafrechtelijk gedetineerde vreemdeling uit Nederland.”

Plaatsing en detentiefasering

Gedetineerden met een strafrestant van vier maanden of minder worden in het detentiecentrum Alphen aan den Rijn geplaatst. Gedetineerden met een strafrestant van meer dan vier maanden worden in Esserheem of Norgerhaven geplaatst. De laatste vier maanden van hun detentie worden ze overgeplaatst naar Alphen aan den Rijn. Een mogelijke contra-indicatie voor deze overplaatsing is het bestaan van psychische problematiek (het detentiecentrum beschikt niet over een zorgafdeling) of ongeschiktheid voor plaatsing op een meerpersoonscel (het detentiecentrum heeft alleen meerpersoonscellen).

De gedachte achter de overplaatsing is beschreven in de hierboven aangehaalde toelichting op de regeling.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Samenvatting inrichtingen en regimes, bijzonderheden en knelpunten

De Raad heeft op basis van de in de inrichtingen gevoerde gesprekken een indruk gekregen van het functioneren van de respectievelijke regimes. De regimes in de drie inrichtingen waar strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen verblijven verschillen significant van elkaar en de invulling van de bijzondere opvang blijft momenteel sterk achter bij hetgeen in de regeling en de toelichting daarop is aangegeven.

Bij de advisering laat de Raad zich mede leiden door de onlangs uitgebrachte Beginselen van goede bejegening². Beginselen die bij de onderhavige problematiek in het bijzonder een rol spelen zijn die van wettelijke tenuitvoerlegging (plaatsingen in Norgerhaven), zinvol regime en resocialisatie (in verband met de doelstelling van deze vorm van bijzondere opvang) en veiligheid in detentie.

Regime en activiteiten

De beide inrichtingen voor langgestraften beschikken over faciliteiten voor het voeren van een volledig dag- en activiteitenprogramma. In het detentiecentrum ontbreken deze grotendeels. De arbeids- en scholingsfaciliteiten worden in Veenhuizen beperkt benut, aangezien de werkplaatsen en -apparatuur zijn ingericht voor gedetineerden met een ander niveau van vaardigheden dan er worden geplaatst.

De Raad heeft van de directies van alle drie de inrichtingen begrepen dat zij weinig mogelijkheden hebben voor regimesontwikkeling. De oorzaak hiervan zou zijn dat hiervoor op landelijk niveau weinig aandacht bestaat en er geen extra budget voor het regime van deze bijzondere opvang beschikbaar wordt gesteld.

De activiteiten die in de toelichting op de regeling worden genoemd (zie paragraaf 2) worden in beide inrichtingen voor langgestraften veelal niet geboden. Arbeid wordt kwantitatief en kwalitatief in zeer beperkte mate geboden. De inhoud ervan is bepaald niet toegesneden op de doelstelling van de bijzondere opvang van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Voorzover de gedetineerde hiermee bagage meekrijgt voor het opbouwen van een bestaan in zijn land van herkomst, berust dat grotendeels op toeval. In ieder geval wordt hierbij niet gelet op de individuele behoefte.

Dezelfde conclusie valt – in versterkte mate – te trekken ten aanzien van het onderwijs. Terwijl de toelichting spreekt over taalonderwijs (in *met name Engels*), wordt er in Esserheem *uitsluitend* Engelse les gegeven, die dan nog slechts toegankelijk is voor Nederlands of Engels sprekende gedetineerden. Andere vormen van onderwijs zijn er niet, ook geen computeronderwijs. In Norgerhaven zijn arbeid en onderwijs tengevolge van de gemengde plaatsing wel toegankelijk voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Wegens taalproblemen profiteren zij echter niet ten volle van deze mogelijkheden. De directie uit de vrees dat, als in het najaar van 2010 het avondprogramma in de penitentiaire inrichtingen wordt heringevoerd, de inrichtingen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen hiervan worden uitgezonderd. De gedachte hierachter zou mogelijk zijn dat voor deze groep geen uitbreiding van op resocialisatie gerichte activiteiten nodig zou zijn. Gelet op de doelstelling van de bijzondere opvang moet hier sprake zijn van een misverstand.

Gelet op het beginsel van resocialisatie, dat voor de Raad leidend is bij de vormgeving van detentie,

² Zie: *Goed Bejegenen, beginselen voor het omgaan met ingeslotenen, RSJ 2010*

acht de Raad het onaanvaardbaar dat de bijzondere opvang voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen op dit punt niet adequaat wordt ingevuld.

Het detentiecentrum; detentiefasering

De toelichting op de regeling vermeldt voor “de inrichting voor kortgestraften” uitsluitend de wettelijk voorgeschreven activiteiten (luchten, sport, geestelijke verzorging, bezoek, bibliotheek en recreatie). Het detentiecentrum biedt inderdaad slechts deze en kan ook niet verder gaan, aangezien faciliteiten voor andere activiteiten geheel ontbreken. De inrichting zal, als de voorgenomen verbouwing heeft plaatsgevonden, over meer activiteitenruimtes beschikken, maar voor meer of andere dan de voorgeschreven activiteiten zullen deze niet worden gebruikt. Deze situatie voldoet aan de wettelijke voorschriften en is conform de regeling. Het verschil met het detentieklimaat in Esserheem is groot. Dit is vooral zichtbaar in de mate van bewegingsvrijheid (die in het detentiecentrum vrijwel geheel ontbreekt) en het sterk op beheer gerichte regime in Alphen aan den Rijn. Een illustratie van beheersgerichtheid is het strikt gescheiden houden van vreemdelingen naar insluitingstitel (Pbw / Vreemdelingenwet). Vanzelfsprekend is het scheiden van straf- en administratiefrechtelijk gedetineerden het uitgangspunt. In de inrichtingen voor langgestraften blijkt het gezamenlijke deelnemen aan activiteiten echter inhoudelijke en schaalvoordelen te hebben. Door gemeenschappelijke activiteiten geheel uit te sluiten wegens het risico van incidenten tussen gedetineerden uit de verschillende groepen, worden deze mogelijke voordelen in het detentiecentrum gemist.

De in Esserheem gehoorde vrees dat aldaar opgebouwde medewerking aan terugkeer na overplaatsing naar Alphen aan den Rijn teniet wordt gedaan, kon de Raad aan de hand van de gesprekken in Alphen aan den Rijn en bij ontbreken van feitelijke uitzetcijfers niet staven. Aan de andere kant valt niet in te zien hoe het strikte regime in Alphen aan den Rijn wel zou bijdragen aan het bereiken van het doel van de bijzondere opvang. In de toelichting op de regeling wordt de overplaatsing gemotiveerd met het beter faciliteren van het feitelijke vertrek. Hierbij wordt echter geenszins aangegeven dat de plaats van detentie een detentiecentrum zou moeten zijn in plaats van een reguliere gevangenis of dat de bejegening van de gedetineerde een restrictief karakter zou moeten dragen. Terwijl detentiefasering normaal gesproken resulteert in overplaatsing naar een regime met meer vrijheden, is dit bij de bijzondere opvang voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen juist andersom. Voorzover dit een onbedoeld neveneffect is, dienen hiertegen maatregelen te worden genomen in de vorm van verruiming en versoepeling van regime en bejegening.

Opmerkelijk genoeg resulteert de sterk op rust en orde gerichte bejegening in het detentiecentrum in de beleving van de gedetineerden niet in een groter gevoel van veiligheid. Integendeel, de gedetineerdencommissie spreekt van onderlinge spanningen en intimidatie, vooral veroorzaakt door het verblijf op de meerpersoonscel. Vanuit het beginsel ‘veiligheid in detentie’ (één van de beginselen van goede bejegening die de Raad heeft geformuleerd) is dit een zeer bedenkelijk gegeven. De inrichting kan weinig doen aan de spanning die de aanstaande uitzetting op zichzelf meebrengt. Daarom is een extra inspanning om andere mogelijke bronnen van spanning en onveiligheid te vermijden bijzonder aangewezen.

Toepassing vreemdelingenbewaring na detentie niet bekend

Een belangrijke doelstelling van de bijzondere opvang van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen is dat zij na hun straftijd onmiddellijk worden uitgezet. Hiermee wordt voorkomen dat in aansluiting op de detentie nog vreemdelingenbewaring volgt. Het is vanzelfsprekend van belang dat met cijfers kan worden gestaafd in hoeverre deze doelstelling van de bijzondere opvang wordt gehaald. De directie van het detentiecentrum Alphen aan den Rijn gaf als indicatie dat rond 30% van de vreemdelingen niet aantoonbaar het land verlaat. De DT&V bevestigde dit cijfer desgevraagd. Directie noch DT&V kon echter een uitsplitsing maken naar uitzettingscijfers vanuit de bijzondere opvang respectievelijk na vreemdelingenbewaring. Ook kon de vraag van de Raad niet worden beantwoord om informatie over de mate waarin er op de bijzondere opvang nog vreemdelingenbewaring volgt.

3.2 Norgerhaven: geen sprake van bijzondere opvang

Het plaatsen van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen op de titel van bijzondere opvang in Norgerhaven is weliswaar in overeenstemming met de bestemmingsaanwijzing, maar mist een wettelijke basis. De strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen verblijven gemengd met andere (langgestrafte) gedetineerden op de afdelingen. Omdat deze inrichting geen specifiek op deze categorie gedetineerden afgestemd regime kent, is er geen sprake van bijzondere opvang. Hier is het beginsel van wettelijke tenuitvoerlegging in het geding.

3.3 Aanbevelingen

Op basis van de in de paragrafen 3.1 en 3.2 beschreven conclusies beveelt de Raad het volgende aan.

Legitimering plaatsingen in Norgerhaven

Uitgaande van het gegeven dat capaciteit voor strafrechtelijk gedetineerden in Norgerhaven noodzakelijk blijft, is het noodzakelijk dat deze plaatsingen een wettelijke basis krijgen. Daartoe zal in (een deel van) deze inrichting een specifiek op de bijzondere opvang afgestemd regime dienen te worden gevoerd (zie ook de volgende aanbeveling). Dit laat onverlet dat strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen gezamenlijk met andere gedetineerden deelnemen aan activiteiten als arbeid en scholing.

Uitbouw van het regime in Esserheem en Norgerhaven

Het activiteitenprogramma voldoet pas aan de eisen van bijzondere opvang als de inhoud ervan wordt ingevuld zoals bedoeld in artikel 20b van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden en de toelichting daarop. Specifieke elementen daaruit zijn scholing in vaardigheden die zinvol zijn na terugkeer naar het land van herkomst. Herinvoering van een avondprogramma is ook in deze inrichtingen van belang.

Daarnaast is het voor de gedetineerden van bijzonder belang dat er een betaalbare mogelijkheid is voor telefooncontact met relaties in het buitenland.

Individualisering van de detentiefasering

De detentiefasering dient in het teken te staan van het doel van deze bijzondere opvang.

Overplaatsing vanuit Esserheem of Norgerhaven naar het detentiecentrum is uit dit oogpunt niet in alle gevallen functioneel. Overplaatsing naar Alphen aan den Rijn heeft geen zin bij gedetineerden

van wie het vertrek reeds tijdens het verblijf in Veenhuizen geheel is geregeld, of bij degenen bij wie juist is komen vast te staan dat uitzetting geen kans van slagen heeft. De Raad beveelt daarom aan de overplaatsing te individualiseren. Hierbij wordt tevens speciale aandacht gevraagd voor contra-indicaties in verband met ongeschiktheid voor plaatsing op de meerpersoonscel.

Minder restrictief regime en tegengaan onderlinge spanningen in Alpen aan den Rijn

In vergelijking met Veenhuizen is het regime in Alpen aan den Rijn beperkt qua activiteiten en bewegingsvrijheid. De geplande gebouwelijke aanpassingen kunnen bijdragen aan verruiming van het activiteitenprogramma. Uitvoering hiervan moet prioriteit krijgen.

Regime en bejegening zijn in het detentiecentrum sterker beheersgericht dan in Veenhuizen, terwijl het om dezelfde gedetineerdengroep gaat. Versterking van contacten tussen de inrichtingen en benchmarking zou tot meer eenheid in de uitvoering van deze vorm van bijzondere opvang kunnen leiden.

Uit oogpunt van veiligheid moeten bronnen van spanning tussen gedetineerden worden vermeden. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om twee tv-toestellen met koptelefoon op de meerpersoonscel te plaatsen.

Aantonen doelmatigheid van de bijzondere opvang

Stel informatie beschikbaar over uitzetcijfers en over de mate waarin strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen na hun straftijd alsnog in vreemdelingenbewaring worden genomen, aan de hand waarvan de effectiviteit van het regime van bijzondere opvang voor deze groep kan worden gestaafd. Ook het nut van het overplaatsen van langgestraften naar het detentiecentrum gedurende de laatste vier maanden zou aan de hand van cijfers moeten kunnen worden aangetoond.

Nader te onderzoeken knelpunten

In de bevindingen per inrichting (zie de bijlage) wordt een aantal situaties beschreven die de gesprekspartners als knelpunt ervaren. Dit betreft:

- complexiteit van (vak)arbeid in Veenhuizen strookt niet met vaardigheidsniveau van gedetineerden; instructie stuit op taalprobleem;
- tekort aan psychologen en behoefte aan een extra zorgvoorziening in Veenhuizen;
- geestelijke verzorging kan onkostenvergoeding voor vrijwilligers niet meer betalen;
- de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)³ is in Veenhuizen niet actief.

Niet al deze knelpunten konden in de gesprekken voldoende worden onderbouwd en toegelicht. De Raad doet daarom op deze punten geen aanbevelingen maar acht het raadzaam ze nader te doen onderzoeken, hetzij door de Dienst Justitiële Inrichtingen, hetzij door de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt).

³ De Internationale Organisatie voor Migratie (opgericht in 1951) is een wereldwijde, onafhankelijke organisatie op het gebied van migratie. In Nederland ondersteunt IOM migranten die vrijwillig willen terugkeren naar hun land van herkomst en bij hun duurzame herintegratie (bron: www.iom-nederland.nl).

Bijlage: bevindingen naar aanleiding van de bezoeken

Hieronder volgt een korte beschrijving van elk van de drie locaties waar strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden geplaatst.

1. Esserheem

Bestemming

De bestemming van Esserheem is als volgt: gevangenis voor mannen met een regime van algehele gemeenschap en een normaal beveiligingsniveau. De inrichting is tevens aangewezen voor de opvang van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen ex artikel 20b lid 2 onder A van de Regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

Regime en activiteiten

Het dagprogramma beslaat 63 uur per week, er zijn geen avondactiviteiten.

In principe is er 20 uur arbeid per week. De directie constateert dat de aangeboden arbeid te hoog gekwalificeerd is, gelet op het vaardigheidsniveau van de gedetineerden en vanwege de noodzakelijke instructies, die onmogelijk gegeven kunnen worden in de vele talen die onder de gedetineerden worden gesproken. Esserheem en Norgerhaven beschikken over uitstekende arbeidsvoorzieningen en het personeel is erg gemotiveerd voor het begeleiden van de gedetineerden. Het taalprobleem maakt het lastig om de theorie uit te leggen, zodat de gedetineerden alleen praktijkwerk doen. Om deze reden kunnen geen diploma's worden uitgereikt. Gedetineerden die naar tevredenheid hebben gefunctioneerd krijgen wel een getuigschrift mee. De directie zoekt nu naar passender werk.

Een vergelijkbaar probleem speelt bij het onderwijs. Alfabetiseringscursussen zijn lastig te realiseren omdat dergelijke cursussen beginnen met de moedertaal. In Esserheem zijn maar liefst 65 nationaliteiten aanwezig.

Het Europees Sociaal Fonds, dat inrichtingen vaak financieel steunt voor resocialisatieactiviteiten, verstrekt geen subsidie voor onderwijs aan strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, ook niet voorzover het gedetineerden uit de EU betreft.

Gedetineerden met dezelfde nationaliteit kunnen op dezelfde afdeling worden geplaatst, maar dit gebeurt met mate, teneinde ongewenste clustervorming te vermijden.

Psychische problematiek strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen; zorg

De gedetineerden doen geen sterker beroep op de medische en psychologische dienst dan in een reguliere p.i. Zorgverleners ervaren verschillen in culturele beleving en het taalprobleem echter wel als hindernissen bij de zorgverlening.

Strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen met psychische problemen kunnen niet naar de GGZ worden verwezen en verblijven dus ofwel in de inrichting of moeten worden verwezen naar een Penitentiair Psychiatrisch Centrum. Esserheem zou daarom willen beschikken over een 'extra-zorgvoorziening'. Een indicatiestelling voor extra zorg vormt een contra-indicatie voor overplaatsing naar het detentiecentrum in Alphen aan den Rijn.

Contacten met de buitenwereld

De kosten van telefoneren liggen zo hoog dat gedetineerden doorgaans hoogstens vijf minuten per

week met het thuisfront (veelal in het buitenland) kunnen bellen. Voorheen konden gedetineerden voordelig bellen via bepaalde 0800-nummers. Deze mogelijkheid is er thans niet meer. De beroepscommissie van de Raad heeft een beroep tegen het schrappen van deze mogelijkheid ongegrond verklaard in de verwachting dat er verbetermaatregelen zouden worden genomen. Deze blijken nu niet te zijn genomen.

De gedetineerden kunnen (gratis) gebruik maken van een internetbeeldtelefoon. Gedetineerden die dit aanvragen worden hiervoor ingeroosterd. Het systeem is geregeld gestoord. Binnenkort wordt een tweede webcam geplaatst en wordt satelliet tv ingevoerd.

Veel gedetineerden hebben relaties in Nederland die, zeker in de winter, moeilijk naar Veenhuizen kunnen komen. De bezoekmogelijkheid op zondag is onlangs geschrapt.

De commissie van toezicht tracht via Bonjo vrijwilligers binnen te halen. De commissie heeft ook steunverzoeken gericht aan vluchtelingenwerk en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), maar daarop is vooralsnog negatief gereageerd. De directie hoopt de inzet van de IOM alsnog te verwerven.

Detentieroute; activiteiten van de DT&V

De samenwerking tussen de inrichtingen en DT&V ontwikkelt zich naar tevredenheid. DT&V neemt deel aan het gedetineerdenberaad. Inrichtingsmedewerkers spreken gunstig over de vaardigheden van de DT&V-functionarissen om de gedetineerden tot medewerking aan terugkeer te stimuleren. De DT&V begint twee jaar voor einde detentie aan de terugkeer en streeft ernaar deze af te ronden terwijl de gedetineerde nog in Esserheem verblijft. Gedetineerden worden voor de laatste vier maanden van de detentie naar Alphen aan den Rijn overgeplaatst. DT&V constateert dat de in Esserheem opgebouwde medewerking aan terugkeer door de aard van de bejegening in Alphen aan den Rijn soms weer wordt afgebroken. De gedetineerde gaat zich dan vaak weer tegen uitzetting verzetten. Op deze manier heeft overplaatsing geen meerwaarde en is het in Esserheem gedane werk voor niets. De DT&V pleit voor aanpassing en een soepeler toepassing van dit beleid.

Plannen voor regimesontwikkeling

De directie werkt vanaf begin 2010 aan een plan voor de invulling van een op terugkeer gericht regime op korte en lange termijn. Dit plan omvat meer aandacht voor onderwijs⁴ en sport en verruiming van het aanbod van de bibliotheek. De financiering van deze vernieuwing vraagt ongeveer € 200.000,- a € 300.000,-. De realisatie hiervan is grotendeels afhankelijk van beschikbare middelen. De directie denkt dit bedrag bij elkaar te krijgen door interne budgettaire verschuivingen. Intussen is – zoals in alle inrichtingen in het gevangeniswezen – het dagprogramma per 1 april 2010 teruggebracht tot de wettelijk voorgeschreven activiteiten (de zogenoemde nuloptie). Terwijl voor het gehele gevangeniswezen de herinvoering in het najaar van 2010 van een avondprogramma gedurende twee avonden per week is aangekondigd, heeft de directie van de DJI begrepen dat hiervan in het regime voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen wellicht geen sprake zal zijn.

⁴ Per 1 juni 2010 is het onderwijsaanbod uitgebreid door verdubbeling van het aantal uren Engels en computerles (informatie van de Inspectie voor de Sanctietoepassing n.a.v. een doorlichtingsonderzoek in april 2010).

2. Norgerhaven

Bestemming;

De bestemming van Norgerhaven is gelijk aan die van Esserheem.

Norgerhaven; geen bijzondere opvang

Tot de bevolking van Norgerhaven als inrichting voor langgestraften behoren van oudsher ook gedetineerden die na de detentie niet in Nederland mogen blijven. De bestemming van Norgerhaven omvat mede de bijzondere opvang voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. De inrichting kent echter geen apart programma en evenmin aparte plaatsing voor de (ten tijde van het bezoek 80) strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Zij zitten tussen de andere gedetineerden en er wordt in het programma geen onderscheid gemaakt tussen gedetineerden die wel dan niet na ommekomst van de detentie zullen worden uitgezet. Eerst nadat het programma voor de bijzondere opvang in Esserheem naar behoren loopt, zal worden gezien of dit ook voor Norgerhaven een optie is.

Inrichtingsmedewerkers en gedetineerden zien zowel voor- als nadelen van het gezamenlijke verblijf voor de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Zij profiteren hierdoor immers van de scholings- en arbeidsmogelijkheden die er voor alle gedetineerden zijn. Het bieden van perspectief (in de zin van scholing en arbeid) vergroot de kans op medewerking aan uitzetting. Voor degenen onder deze groep die uiteindelijk toch in Nederland blijven, bevordert de deelname aan het dagprogramma de re-integratie. Tegenover deze voordelen van samenplaatsing staat dat het scheiden van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen de mogelijkheid zou geven dat het personeel van de desbetreffende afdeling zich in het bejegenen van deze groep specialiseert. Dat gebeurt nu niet. In de opvatting van de commissie van toezicht vallen de geschetste voor- en nadelen tegen elkaar weg.

Regime en activiteiten

Het vanouds diverse scholingsaanbod van Norgerhaven is als gevolg van bezuinigingen sterk verminderd. De (populaire) opleiding tot fitnessinstructeur is er bijvoorbeeld niet meer. Evenals in Esserheem wordt vermeld dat het taalprobleem een groot struikelblok vormt voor het onderwijs. Scholing en arbeid gericht op een bestaan na detentie (i.h.b. in het land van bestemming) ontbreken. Hulpverleners constateren dat de verschraving aan arbeid en scholing bij sommige gedetineerden leidt tot psychische problemen.

De geestelijke verzorging werkt onder meer met 20 vrijwilligers. Deze vrijwilligers spreken verschillende talen en dat doet de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen goed. Voorheen werd veel meer met vrijwilligers gewerkt, maar momenteel is er geen geld meer voor het vergoeden van reiskosten.

Contact personeel – strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen

De communicatie tussen het personeel en de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen ondervindt hinder van de taalbarrière. Afdelingspersoneel denkt goed mee over de plaatsing, ondanks de logistieke beperkingen. Zo worden bijvoorbeeld landgenoten die kunnen tolken op eenzelfde afdeling geplaatst met gedetineerden die geen Nederlands of Engels spreken.

Medewerkers tonen soms schroom om in een andere taal te spreken.
Men wil geen fout maken als het erop aankomt.

Psychische problematiek strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen; zorg

De problematiek bij strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen verschilt van die van andere gedetineerden. Er is minder vaak sprake van antisociale persoonlijkheidsproblematiek. Er is daarentegen veel meer sprake van trauma's en psychosociale problemen en soms van een psychische stoornis die in het land van herkomst niet wordt erkend / herkend of waarvoor in het land van herkomst geen medicijnen bestaan. Informatie over het verleden van de gedetineerde is vaak onvolledig. Er bestaat een tekort van twee fte aan psychologen in Norgerhaven. De oorzaak daarvan is gebrek aan belangstelling voor deze functie.

Meerpersoonscelgebruik

Norgerhaven beschikt over meerpersoonscellen (mpc's), maar hiervan wordt geen gebruik gemaakt. Omdat gedetineerden in het detentiecentrum in Alphen aan den Rijn wel standaard in een mpc worden geplaatst, krijgt de psycholoog veel vragen over de geschiktheid van een gedetineerde voor een mpc.

De samenwerking tussen de psycholoog en DT&V wordt als zeer prettig ervaren. DT&V toont zich zeer betrokken en pro-actief.

3. Detentiecentrum Alphen aan den Rijn

Bestemming

De bestemmingsaanwijzing van het Detentiecentrum Alphen aan den Rijn luidt: gevangenis voor zowel mannen als vrouwen (waarbij beide seksen steeds gescheiden worden ondergebracht) met een regime van algehele gemeenschap en een normaal beveiligingsniveau.

Het regime voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (ex art.59 Vw) is identiek, maar beide groepen worden strikt gescheiden. De geestelijk verzorgers betreuren het dat deze scheiding ook tijdens activiteiten wordt doorgevoerd. Hierdoor is het nodig om activiteiten dubbel te organiseren, terwijl dat wegens de geringe groepsomvang niet is te realiseren. De directie houdt de scheiding strak aan, gezien ook de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer de beide categorieën gescheiden te houden en "omdat het optreden van een incident tussen gedetineerden uit verschillende groepen niet zou zijn te verantwoorden".

Regime en activiteiten

Bepalend voor het regime is het feit dat de inrichting een detentiecentrum is, en qua bouw en outillage geen, respectievelijk weinig ruimte biedt voor arbeid, onderwijs en andere groepsgewijze activiteiten.

Het dagprogramma duurt van acht tot vijf (7 x 9 = 63 uur). Het activiteitenprogramma ligt naar zeggen van de directie (iets) boven het wettelijk minimum. Zo kunnen gedetineerden die geen gebruik maken van het luchten zich vrij over de afdeling bewegen. De strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen luchten in een luchtkooi op het dak. Van het sportveld kunnen zij beperkt gebruik maken. Ze kunnen twee maal per week sporten in de fitnessruimte.

Het gebrek aan activiteiten leidt volgens de gedetineerdencommissie tot stress. De afdeling is tevens de 'activiteitenruimte'. De gedetineerden verblijven hier als er geen activiteiten elders zijn. Er staan een tafelfootbal, sjoelbak, tv, boekenkastje en er kunnen bordspelletjes worden gedaan. Mede doordat de ruimte in het geheel niet is gestoffeerd, is het rumoerig. Inmiddels zijn plannen goedgekeurd voor het inrichten van activiteitenruimtes, onder andere voor de geestelijke verzorging en een bibliotheek. Hiervoor worden 300 plaatsen opgeofferd. De psycholoog verwacht dat uitbreiding van activiteiten het aantal stressklachten zal doen afnemen.

De gedetineerdencommissie pleit voor activiteiten waarbij men iets leert dat in het land van bestemming van pas kan komen, ook al hebben veel vreemdelingen "niets om naar terug te keren". De DT&V onderkent dat het bieden van activiteiten de medewerking aan terugkeer kan bevorderen. De directie constateert dat het een politieke keus is geweest deze activiteiten te schrappen.

De gedetineerdencommissie omschrijft het regime daarnaast als sterk beheersgericht. Er vinden dagelijks celinspecties plaats. Na ieder contact met iemand van buiten de inrichting wordt de gedetineerde gevisiteerd. De gedetineerden ervaren het strakke regime als een extra straf. Onrust en spanningen tussen gedetineerden leiden volgens de gedetineerdencommissie tot een groot aantal strafcelplaatsingen.

De directie begrijpt dat gedetineerden afkomstig uit inrichtingen in het gevangeniswezen en in het bijzonder uit Esserheem het regime strak en de faciliteiten beperkt zullen vinden, maar tekent hierbij aan dat 'de politiek' weinig ruimte laat voor regimesontwikkeling.

Personeel en omgang met de gedetineerden

Het executief personeel (detentietoezichthouders) bestaat deels uit DJI- en deels uit Securicormedewerkers. De gedetineerden spreken waardering uit voor de kwaliteit van de dagelijkse omgang.

Een deel van het personeel is bijgeschoold in het werken met meer culturen (er zijn 85 nationaliteiten geteld, nog afgezien van degenen van wie de nationaliteit niet bekend is). Meer dan de helft van de gedetineerden spreekt geen Nederlands. Medewerkers zijn doorgaans bereid als tolk op te treden, maar zijn ook soms bang om vertaalfouten te maken.

Een mentorschap kent men hier niet, maar er is onder het personeel altijd een aanspreekpunt voor het psycho-medisch overleg.

Contacten met de buitenwereld

De strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen krijgen ruwweg 35% van het aantal bezoekers in vergelijking met gedetineerden in een h.v.b. Er zijn iets meer bezoekmogelijkheden dan het wettelijk minimum. Contact met relaties in het thuisland wordt bevorderd.

Er worden vrijwilligers betrokken bij kerkdiensten en bezoek. Bij groepswork van de geestelijke verzorging moet dit nog worden gerealiseerd.

Psychische problematiek strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen; zorg

Voor de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen is er geen luwte -of bijzondere zorgafdeling. Riaghulp is voor deze gedetineerden niet beschikbaar. Gedetineerden die hier behoefte aan hebben, worden overgeplaatst naar het detentiecentrum Zeist. Dit loopt soepel. Eventueel wordt de gedetineerde op een eenpersoonscel geplaatst.

Bij vertrek worden medicijnen meegegeven voor ten minste twee weken en waar nodig voor een langere periode. Dit loopt echter spaak als de gedetineerde niet meewerkt aan de overdracht van medische gegevens. Paradoxaal is dat er bij een schorsing van de bewaring op medische gronden (artikel 64 Vw) juist geen continuïteit van zorg is. Schrijnende gevallen worden 'tussen de regels door' geholpen.

De gedetineerdencommissie vindt de medische zorg over het geheel genomen goed werken.

Meerpersoonscelgebruik

De gedetineerden ervaren veel onderlinge spanning. Deze wordt veelal veroorzaakt door het bij elkaar op cel plaatsen van mensen die verschillende talen spreken. Het recht van de sterkste bepaalt bijvoorbeeld welke tv-zender aan staat. Gedetineerden kunnen bevreesd zijn voor een (misschien) gestoorde of gewelddadige celgenoot. Gedetineerden weten weinig van elkaars achtergrond. De gedetineerdencommissie spreekt zelfs van een terreurbewind onder gedetineerden. Gedetineerden die zich door hun celmaat geïntimideerd of bedreigd voelen, durven daarover niet te klagen, zelfs niet onderling. De directie zegt te letten op de matching van celmaten. De gedetineerden zeggen hiervan weinig te merken. Overplaatsing op verzoek komt naar hun zeggen niet voor. De c.v.t. heeft uit onlangs gegeven beroepsbeslissingen opgemaakt dat de beroepscommissie spreekt over 'geschiktheid' van celgenoten maar weet niet hoe dit begrip te duiden.

De gedetineerdencommissie vraagt zich af waarom er in andere inrichtingen twee tv's met koptelefoons op een cel aanwezig kunnen zijn en hier niet. Een eigen tv invoeren is niet toegestaan. De meerpersoonscel is een belangrijke klachtenbron, constateert de commissie van toezicht.

Detentieroute; activiteiten van de DT&V

De DT&V en het IOM zijn in de inrichting actief. De inspanningen van het IOM zijn vooral van belang omdat sommige landen makkelijker iemand accepteren die vrijwillig terugkeert. DT&V vormt een team samen met Veenhuizen. De informatieoverdracht is daardoor goed. De directie schat dat 70% van de strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen uiteindelijk wordt uitgezet, hetzij vanuit de bijzondere opvang, hetzij na een aansluitende vreemdelingenbewaring. Dit cijfer werd later desgevraagd door de DT&V bevestigd.

Gezien het hoge uitzettingspercentage kan de directie zich niet voorstellen dat het strakkere en soberdere regime in Alphen aan den Rijn een negatieve invloed heeft op de bereidheid van de gedetineerde om aan de uitzetting mee te werken. De plaatsing in Alphen aan den Rijn vergemakkelijkt het presenteren bij de ambassades. Ambassadepersoneel is volgens de directie niet bereid om daarvoor naar Veenhuizen te reizen.

Vrijwillige medewerking aan terugkeer kan een reden zijn om overplaatsing vanuit Esserheem naar Alphen aan den Rijn achterwege te laten. Uit het oogpunt van capaciteit vindt overplaatsing echter ook in die gevallen wel plaats.