

Straf- en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie



©2018 Dit rapport is een uitgave van Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie

Het rapport is gebaseerd op het onderzoek van Poonam Bharatsingh voor haar master scriptie Forensische Criminologie aan de Universiteit Leiden.

Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie

Hang 16

3011 GG Rotterdam

T. 010 7470156

E. info@meldpuntvreemdelingendetentie.nl

I. www.meldpuntvreemdelingendetentie.nl



1. Inleiding

Vreemdelingenbewaring vindt zijn grondslag in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) die stelt dat een ieder aan wie het niet (of niet langer) is toegestaan om in Nederland te verblijven, het land dient te verlaten (art. 5). Als er geen vrijwillig vertrek plaatsvindt, kan iemand in zijn of haar vrijheid worden ontnomen en in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Dit noemen wij ook wel vreemdelingendetentie. Vreemdelingendetentie mag alleen worden ingesteld indien wordt voldaan aan drie voorwaarden: (1) de inbewaringstelling moet in het belang zijn van de openbare orde of nationale veiligheid; (2) er moet zicht zijn op uitzetting; en (3) de bewaring moet gerechtvaardigd zijn. De detentie mag in eerste instantie zes maanden duren, met mogelijkheid tot verlenging van nog eens twaalf maanden. De detentie dient te worden opgeheven als niet meer aan de eerder genoemde voorwaarden wordt voldaan. De Nederlandse wetgeving kent twee gronden waarop vreemdelingendetentie kan worden toegepast. De eerst is artikel 6 Vw. Dit artikel is bedoeld om te voorkomen dat mensen zonder een geldig visum of verblijfsdocument Nederland kunnen betreden. Deze vorm van detentie wordt ook wel grensdetentie genoemd. In grensdetentie geldt het Regime grenslogies. De tweede grond staat in artikel 59 Vw. Op basis van artikel 59 Vw kunnen vreemdelingen in detentie worden gehouden met het doel op uitzetting. Het regime van vreemdelingenbewaring onder deze laatste grond is hetzelfde als deze omschreven in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Op grond van deze wet bestaat ook de mogelijkheid tot het gebruik van straf- en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie. Binnen grensdetentie kan op grond van het Regime grenslogies gebruik gemaakt worden van ordemaatregelen.

Na het rapport *Isolatie in vreemdelingendetentie* uit 2015¹ is er geen onderzoek meer gedaan naar de straf- en ordemaatregelen in vreemdelingendetentie, en dat terwijl er sinds 2014 grote veranderingen hebben plaatsgevonden op het gebied van het beleid en het regime van straf- en ordemaatregelen. Zo is er een nieuw wetsvoorstel omtrent het regime binnen vreemdelingendetentie (met het oog op een humaner beleid) ingediend. Deze is op 19 juni 2018 aangenomen door de Tweede Kamer. Middels telefonisch contact met gedetineerden ontvangt het Meldpunt Vreemdelingendetentie informatie over de omstandigheden binnen vreemdelingendetentie. Er is nog geen eerder onderzoek geweest naar deze meldingen betreffende alle soorten straf- en ordemaatregelen en verklaringen hiervoor. Daarom wordt dit ook meegenomen in dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is om duidelijkheid te creëren over welke straf- en ordemaatregelen zijn toegepast vanaf 2012 tot en met juni 2017.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden rondom straf- en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie vanaf 2012 tot en met juni 2017?
2. Heeft er een toe- of afname plaatsgevonden in het aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen in deze periode?

2. Straf- en ordemaatregelen

Het huidige regime binnen vreemdelingenbewaring is gebaseerd op de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), die ook van toepassing is in het strafrecht. Het regime kent daardoor meerdere punitieve elementen, zoals de mogelijkheid om straf- en ordemaatregelen op te leggen², wanneer regels tijdens de bewaring niet worden nageleefd. In de Pbw kan er onderscheid gemaakt worden tussen een disciplinaire straf en een ordemaatregel. Bij een disciplinaire straf is de straf gericht op het corrigeren van het handelen van de vreemdeling en hiermee heeft het een leedtoevoegend karakter. Een ordemaatregel daarentegen mag alleen worden opgelegd in het

¹ Werkgroep Gezondheid en Zorg in Vreemdelingendetentie. (2015). *Isolatie in vreemdelingendetentie*. Geraadpleegd van <http://www.doktersvandewereld.org/wp-content/uploads/2016/07/Isolatie-in-vreemdelingendetentie.pdf>

² Werkgroep Gezondheid en Zorg in Vreemdelingendetentie. (2015). *Isolatie in vreemdelingendetentie*. Geraadpleegd van <http://www.doktersvandewereld.org/wp-content/uploads/2016/07/Isolatie-in-vreemdelingendetentie.pdf>

belang van de openbare orde en/of veiligheid (bijvoorbeeld afzondering ter bescherming van het personeel of de vreemdeling zelf).³ In de leidraad disciplinaire straffen en beschermende/ordemaatregelen is bepaald welk gedrag zorgt voor de oplegging van een disciplinaire straf of een ordemaatregel.⁴ De gedragingen zijn onderverdeeld in categorieën waaraan een code wordt gegeven. Zo worden gedragingen die te maken hebben met drugs ingedeeld bij de categorie contrabande. Aan de hand van deze categorie en bijbehorende code wordt de maximaal op te leggen straf/maatregel bepaald. Om een goed begrip te hebben van de straf- en ordemaatregelen wordt in deze paragraaf uitgelegd welke straf- en ordemaatregelen er zijn en op welke gronden deze opgelegd kunnen worden.

2.1 Disciplinaire straf

Bij het opleggen van een disciplinaire straf moet het gaan om het plegen van een 'strafbaar feit in de penitentiair rechterlijke zin'. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een vechtpartij of bij het vinden van een kleine hoeveelheid drugs. Als de feiten ernstiger zijn is er sprake van een 'gewoon' strafbaar feit en kan er aangifte bij de politie worden gedaan. Per individueel geval wordt er beoordeeld of er sprake is van een strafbaar feit in de penitentiair rechterlijke zin of van een 'gewoon' strafbaar feit. Artikel 50 Pbw stelt dat het moet gaan om 'feiten die onvereenigbaar zijn met de orde of de veiligheid dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming'. Alleen de directeur van het detentiecentrum of een gemachtigde is bevoegd om een disciplinaire straf op te leggen. De disciplinaire straffen die opgelegd kunnen worden zijn opgesomd in artikel 51 Pbw in volgorde van ernst, namelijk: opsluiting in een strafcel (ook wel isoleercel genoemd) dan wel een andere verblijfsruimte (meestal opsluiting in eigen cel met gesloten deur en zonder faciliteiten) voor ten hoogste twee weken. Daarnaast kan de cel worden uitgerust met een observatiecamera als de lichamelijke of geestelijke toestand van de gedetineerde dit noodzakelijk maakt; ontzegging van bezoek voor ten hoogste vier weken; uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste twee weken; weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof; geldboete tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of afdeling geldende weekloon. De directeur mag geen andere straffen opleggen dan de bovengenoemde straffen. De disciplinaire straffen, behalve de ontzegging van bezoek, mogen maximaal twee weken duren en de opgelegde straf moet gemotiveerd worden door de directeur. De disciplinaire straf kan geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd (art. 53 Pbw). Voor één feit kan niet zowel een ordemaatregel als een disciplinaire straf worden opgelegd. Naar aanleiding van één feit mag maar één ordemaatregel worden opgelegd. Wel kunnen er meerdere disciplinaire straffen worden opgelegd naar aanleiding van één feit (art. 51, derde lid Pbw). Ook mogen de opgelegde straffen op grond van een nieuw strafbaar feit niet worden omgezet naar een zwaardere straf. Zo mag bijvoorbeeld een ordemaatregel niet worden omgezet in een disciplinaire straf.⁵

2.2 Ordemaatregelen

In de Pbw zijn twee specifieke ordemaatregelen opgenomen, namelijk de uitsluiting van deelname aan een of meer activiteiten (art. 32 Pbw) en de plaatsing in afzondering (art. 24 Pbw). Deze opsomming is echter niet limitatief.⁶ Als er een andere ordemaatregel wordt opgelegd in plaats van de bovengenoemde twee maatregelen, moet dit duidelijk gemotiveerd worden. Daarnaast dient ook duur van de ordemaatregel vermeld te worden. De bevoegdheid om ordemaatregelen op te leggen ligt ook hier bij de directeur of door de directeur daar toe gemachtigde personen. De ordemaatregelen mogen ten hoogste twee weken duren, maar kunnen telkens voor twee weken worden verlengd. Een ordemaatregel mag alleen zo lang duren als noodzakelijk is en dient te worden beëindigd wanneer het verantwoord is.

³ www.rsj.nl

⁴ *Vast te stellen door het directeurenoverleg Dienst Bijzondere Voorzieningen, 24 september 2015*

⁵ Jonge, G. de, & Cremers, H. (2008). *Bajesboek. Handboek voor gedetineerden*. Breda, Nederland: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger.

⁶ Jonge, G. de, & Cremers, H. (2008). *Bajesboek. Handboek voor gedetineerden*. Breda, Nederland: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger.

De oplegging van een ordemaatregel moet op bepaalde gronden berusten. De eerste grond is dat een ordemaatregel mag worden opgelegd in het belang van de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming noodzakelijk is. Dit is een ruime formulering die veel ruimte biedt voor interpretatie. De beroepscommissie heeft echter uitspraken gedaan waardoor die ruimte beperkter is geworden.⁷ Uit deze uitspraken volgt dat afzondering een uiterste maatregel is en per geval moet gekeken worden of er met een lichter middel kan volstaan. De tweede grond is in het belang van de vreemdeling waarbij een ordemaatregel wordt opgelegd ter bescherming van de vreemdeling. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de vreemdeling met zelfmoord dreigt en ter bescherming in afzondering wordt geplaatst. De derde grond is in geval van ziekmelding of ziekte van de betrokkene. Op deze manier wordt voorkomen dat gedetineerden zich ziek melden voor eventuele arbeid, maar wel meedoen met de 'leukere' activiteiten. Deze grond geldt alleen voor strafrechtelijk gedetineerden, aangezien vreemdelingen in detentie geen arbeid mogen verrichten. Daarnaast kan iemand ook in een afzonderingscel worden geplaatst als er sprake is van een besmettelijke ziekte. Tot slot kan een ordemaatregel gebaseerd worden op het feit dat de gedetineerde hierom verzoekt en de directeur dit verzoek redelijk en uitvoerbaar acht.⁸

3. Methode

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is uitgevoerd bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie in Rotterdam. In dit onderzoek worden de ontwikkelingen van de straf- en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie over de jaren 2012 tot en met juni 2017 beschreven. Dit onderzoek bevat een kwantitatieve analyse van cijfers omtrent het opleggen van straf- en ordemaatregelen en meldingen van het Meldpunt Vreemdelingendetentie.

3.2. Cijfers straf- en ordemaatregelen

Om antwoord te verkrijgen op de vraag of er een toe- of afname is in het opleggen van straf en ordemaatregelen zijn cijfers gebruikt van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) welke zijn verkregen middels een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur) die is ingediend op 22 juli 2014 door het Meldpunt Vreemdelingendetentie, Dokters van de Wereld en Amnesty International en een tweede Wob-verzoek ingediend op 12 mei 2017 door het Meldpunt Vreemdelingendetentie. Met deze cijfers wordt er gekeken naar de veranderingen van de straf- en ordemaatregelen van 2012 tot en met juni 2017 en bepaald of er een toe- of afname is. De cijfers staan in matrices en de straf- en ordemaatregelen zijn aangegeven per jaar en per detentiecentrum (Rotterdam, Zeist en Schiphol). Voor een analyse van de cijfers zijn de cijfers van de straf- en ordemaatregelen ingevoerd in een analyseprogramma genaamd SPSS. Dit is gedaan zodat er een vergelijking tussen opeenvolgende jaren kan worden gemaakt. Deze cijfers hebben alleen betrekking op vreemdelingen binnen detentie en niet op strafrechtelijk gedetineerden. In de matrices zijn details gegeven over de oplegging van de straf- of ordemaatregel, zoals tijdsduur, geslacht, artikel van bewaring en soort straf- of ordemaatregel. Helaas konden niet alle gegevens worden meegenomen in dit onderzoek, omdat de matrices niet consequent zijn ingevuld. Van detentiecentrum Rotterdam missen de cijfers van november 2015 tot en met april 2016. De reden die de DJI hiervoor geeft is dat er in die periode geen vreemdelingen werden geplaatst in het detentiecentrum van Rotterdam. Van detentiecentrum Schiphol lopen de cijfers tot en met mei 2017. Van het detentiecentrum van Zeist missen de cijfers van januari tot en met juni 2014. Daarnaast lopen ook de cijfers van detentiecentrum Zeist tot en met mei 2017.

3.3 Cijfers Meldpunt Vreemdelingendetentie

De database van het Meldpunt Vreemdelingendetentie bestaat uit binnenkomende meldingen van gedetineerde vreemdelingen uit detentiecentra Rotterdam, Zeist en Schiphol. Omdat het Meldpunt zich focust op meldingen van vreemdelingen in detentie en niet van vreemdelingen in de gesloten gezinsvoorziening, waar

⁷ Jonge, G. de, & Cremers, H. (2008). *Bajesboek. Handboek voor gedetineerden*. Breda, Nederland: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger.

⁸ Jonge, G. de, & Cremers, H. (2008). *Bajesboek. Handboek voor gedetineerden*. Breda, Nederland: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger.

vrouwen en minderjarigen verblijven, is enkel gekeken naar meldingen van mannen boven de 18 jaar. Om antwoord te verkrijgen op de of er een toe- of afname is van het aantal meldingen betreffende de straf- en ordemaatregelen bij het Meldpunt wordt gekeken naar een samengestelde database van het Meldpunt met klachten omtrent straf- en ordemaatregelen van 2012 tot en met juni 2017. Uit de database blijkt hoe vaak er meldingen bij het Meldpunt zijn binnen gekomen over de straf- en ordemaatregelen. Een melding wordt gemaakt bij een telefonisch gesprek tussen een gedetineerde vreemdeling en een medewerker van het Meldpunt Vreemdelingendetentie. Deze melding kan bijvoorbeeld gaan over klachtafhandeling, contact met de advocaat etc. Uit de database met alle meldingen zijn in Excel alleen de meldingen betreffende straf- en ordemaatregelen geselecteerd. Deze zijn vervolgens geteld en afgezet tegen het totaal aantal meldingen die het Meldpunt dat jaar heeft binnen gekregen. Vervolgens is berekend hoeveel procent van de meldingen is toe te schrijven aan meldingen over de straf- en ordemaatregelen. Er is voor het jaar 2013 niet bekend hoeveel meldingen er per detentiecentrum over de straf- en ordemaatregelen gingen.

4. Resultaten

De instroom van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring van 2012 tot en met 2016 is fors gedaald, namelijk met ongeveer 53% (zie Tabel 1). Met de daling van het aantal vreemdelingen in bewaring is ook het aantal straf- en ordemaatregelen gedaald. Uit tabel 1 blijkt dat het aantal straf- en ordemaatregelen van 2012 tot en met 2016 gedaald is van 937 naar 501. Relatief gezien zijn het aantal straf- en ordemaatregelen juist toegenomen. Als je verhoudingsgewijs kijkt naar het aantal gedetineerden en het aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen zien wij een zorgwekkende stijging van de kans op straf- en ordemaatregelen in de eerste helft van 2017.

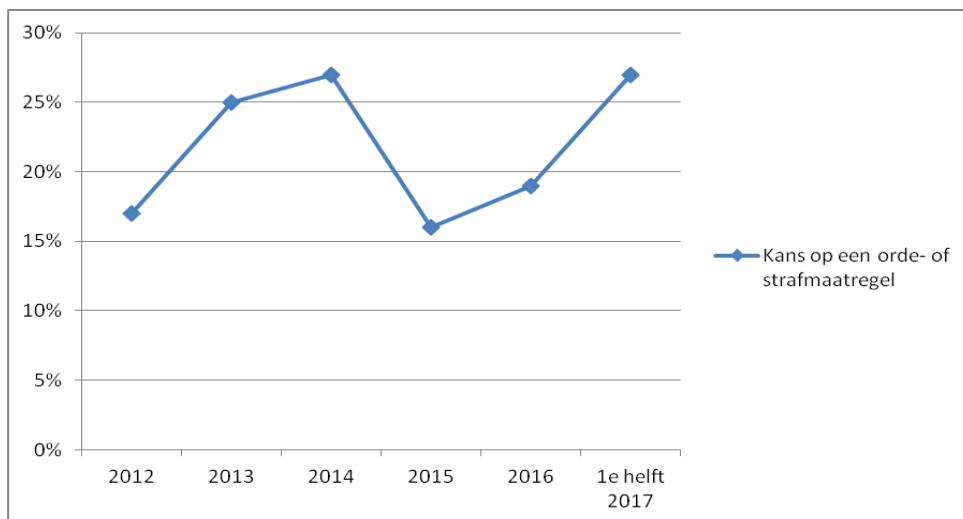
Tabel 1

Totaal aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen DCS, DCR en DCZ 2012-2017 (jan-jun)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (jan-jun)
Ordemaatregelen	432	504	417	228	262	192
Disciplinaire straffen	505	398	313	110	239	222
Totaal	937	902	730	338	501	414
Instroom vreemdelingenbewaring	5420	3670	2730	2176	2570	1540
Gemiddelde bezetting vreemdelingenbewaring ¹	949	621	449	155	301	340
Kans op straf- en ordemaatregelen a.d.h.v. de instroomcijfers ²	17%	25%	27%	16%	19%	27%

1. Cijfers uit DJI in getal 2011-2015. De cijfers in deze tabel wijken af van de cijfers gebruikt in het rapport Isolatie in vreemdelingendetentie (2015) omdat in dat rapport gebruik is gemaakt van een begroting van het DJI voor het jaar 2015.

2. De instroomcijfers geven een idee van het aantal vreemdelingen in detentie. Echter worden gedetineerden die in de laatste maanden van het voorafgaande jaar instromen niet meegeteld. Het instroomcijfer is dus geen precies aantal vreemdelingen in detentie van het desbetreffende jaar.



Grafiek 1. Kans op een straf- en ordemaatregelen DCS, DCR en DCZ 2012-2017 (jan-jun)

Tabel 2. Aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen 2012-2017 (jun)

	Aantal	Percentage
Ordemaatregel	2034	53,2%
Disciplinaire straf	1788	46,8%
Totaal	3822	100%

In tabel 2 zijn de opgelegde straf- en ordemaatregel in totaal te zien. Hieruit is af te leiden dat de ordemaatregelen in het algemeen iets vaker worden opgelegd dan de disciplinaire straffen. In tabel 1 is te zien dat het per jaar verschilt welk type straf het meest voorkomt. Het totale aantal van tabel 2 komt niet exact overeen met de andere tabellen, omdat in sommige gevallen twee keer een maatregel is opgelegd aan dezelfde persoon. Hierdoor ligt het aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen hoger.

Tabel 3. Verhouding geslacht straf- en ordemaatregelen 2012-2017 (jun)

	Aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen
Man	2225
Vrouw	82
Niet bekend	1409
Totaal	3716

In tabel 3 is de verhouding tussen het aantal mannen en het aantal vrouwen in de detentiecentra goed zichtbaar. Sinds oktober 2014 worden vrouwen ondergebracht in de gesloten gezinsvoorziening en niet in detentie. Uit de cijfers blijkt dat hier enkele keren een uitzondering op is. Een voorbeeld hiervan is een koppel waarmee het Meldpunt contact had. Dit waren man en vrouw en de

vrouw wilde niet gescheiden worden van haar man. Om deze reden verbleef de vrouw ook in detentie samen met haar man. In een groot aantal gevallen is er niet bijgehouden of het een man of vrouw betrof.

Tabel 4. Verhouding wettelijke grondslag opgelegde straf- en ordemaatregelen 2012-2017 (jun)

	Aantal opgelegde straffen ordemaatregelen
Artikel 59 Vw	3557
Artikel 6 Vw	61
Niet bekend	98
Totaal	3716

Uit de cijfers van tabel 4 blijkt dat de meeste gedetineerde vreemdelingen die een opgelegde straf-of ordemaatregel heeft opgelegd gekregen in bewaring is gesteld op basis van artikel 59 Vw. Vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld op basis van artikel 6 Vw verblijven in detentiecentrum Schiphol. Dit betreft een kleinere groep gedetineerden. Tevens is het zo dat in grensdetentie enkel gebruik gemaakt kan worden van ordemaatregelen.

Tabel 5. Gemiddelde lengte opgelegde straf- en ordemaatregelen 2012-2017 (jun)

	Dagen
Gemiddelde lengte straf	5

In tabel 5 is de gemiddelde lengte van de opgelegde straf- en ordemaatregelen over 2012-2017 (jun) te zien. De maximale straf van 14 dagen werd maar liefst in 11% van de gevallen opgelegd.

Tabel 6. Redenen voor oplegging straf- en ordemaatregelen 2012-2017 (jun)

	Aantal	Percentage
1.Ontvluchting	26	0,7%
2.Medisch	1122	30,3%
3.Onacceptabel gedrag richting medebewoners	315	8,5%
4.Onacceptabel gedrag richting personeel	716	19,3%
5.Verstoren orde en rust/gevaar brengen veiligheid	797	21,5%
6.Contrabande	166	4,5%
7.Bezoek	62	1,7%

8.Rijkseigendommen	125	3,5%
9.Eigen verzoek	147	3,9%
10.MPC	193	5,2%
11.Niet bekend	32	0,9%
Totaal	3701	100%

In tabel 6 zijn de redenen te zien waarvoor de straf- en ordemaatregelen werden opgelegd. Deze redenen worden in de matrices gegeven aan de hand van een code. Uit deze cijfers blijkt dat de meeste straf- en ordemaatregelen werden opgelegd vanwege medische redenen. Voorbeelden die hieronder vallen zijn poging tot suïcide, verwardheid en weigeren inname medicatie. Uit de tabel blijkt onder andere dat het verstoren van de orde en rust/gevaar brengen van de veiligheid en onacceptabel gedrag richting personeel ook vaak voorkwamen. Het totaal aantal redenen komt niet overeen met het totaal aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen, omdat er een paar keer twee (of meer) maatregelen zijn opgelegd behorende bij één reden. Hierdoor valt dit totaal iets lager uit.

Tabel 7. Aantal opgelegde ordemaatregelen per jaar per detentiecentrum van 2012 tot en met juni 2017

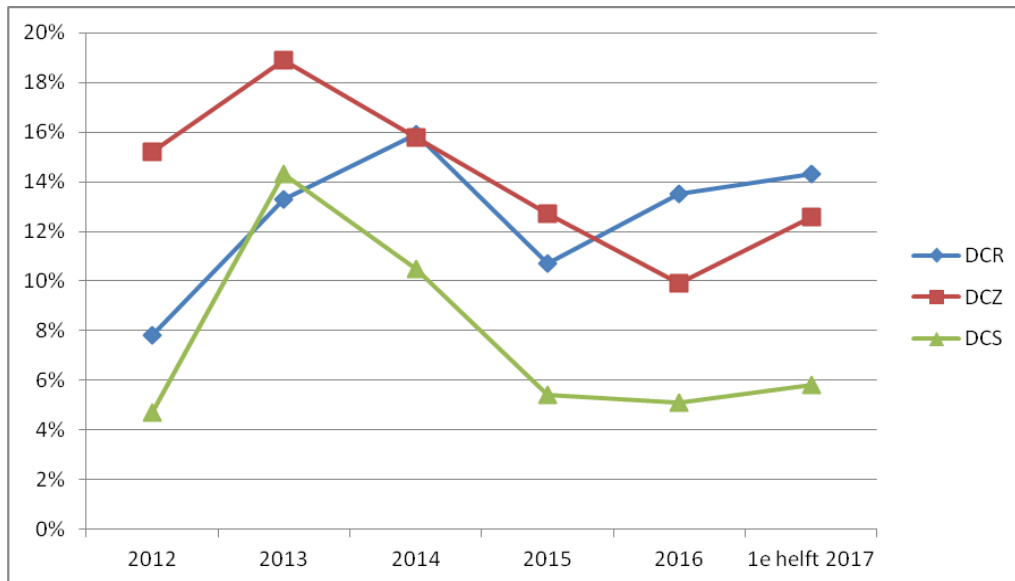
Aantal opgelegde ordemaatregelen	2012			2013			2014			2015			2016			2017 (jan-jun)		
	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS
Observatiecel/ Afzonderingscel ⁹	210	127	40	255	89	118	227	107	19	94	80	13	119	86	18	85	31	5
Afzondering eigen cel	19	22	0	4	13	4	3	43	3	15	19	5	7	14	2	1	3	4
Afzondering elders ¹⁰	0	0	0	0	1	1	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uitsluiting activiteiten	1	11	2	0	6	3	11	3	1	0	0	2	11	4	1	2	2	0
Totaal	230	160	42	259	119	126	241	153	23	109	99	20	137	104	21	129	48	15
Cameratoezicht	11	99	23	228	82	98	213	115	13	109	63	10	114	85	14	117	25	9
Instroom vreemdelingenbewaring per DC	2920	1050	900	1950	630	880	1520	970	220	1020	780	370	1010	1050	410	900	380	260
Kans op ordemaatregelen en instroom vreemdelingen	7,8%	15,2%	4,7%	13,3%	18,9%	14,3%	15,9%	15,8%	10,5%	10,7%	12,7%	5,4%	13,5%	9,9%	5,1%	14,3%	12,6%	5,8%

⁹ Hieronder vallen zowel afzondering met dichte deur, open deur en niet-aangeklede cel.

¹⁰ Sommige gegevens zijn niet bekend vanwege een verandering in het systeem m.b.t. het registreren van de straf- en ordemaatregelen binnen de detentiecentra. Hierdoor zijn er vanaf 2015 nieuwe straffen bijgekomen en andere straffen weggehaald. Dit geldt ook voor tabel 8.

4.1 Ordemaatregelen

In tabel 7 zijn de aantal opgelegde ordemaatregelen te zien per detentiecentrum per jaar van 2012 tot en met juni 2017. In grafiek 2 vindt u een grafische weergave van deze cijfers.



Grafiek 2. Kans op ordemaatregelen per jaar per detentiecentrum van 2012 tot en met juni 2017

4.1.1 Detentiecentrum Rotterdam. Het aantal opgelegde ordemaatregelen in het detentiecentrum van Rotterdam is gedaald van 230 in 2012 naar 137 in 2016. Dit is een afname van 40%. Plaatsing in afzondering, of ook wel (de kale of aangeklede) observatiecel, werd het meest opgelegd, in ruim 86% van de gevallen in 2015. In 2015 is er een piek te zien in de afzondering op eigen kamer, namelijk 15% van het totaal aantal opgelegde ordemaatregelen. In 2014 en 2016 is er een piek te zien bij de uitsluiting van de activiteiten, die in de overige jaren nauwelijks toegepast wordt. Van 2012 tot en met 2017 is er vaak gebruik gemaakt van cameratoezicht, in 2015 was dit zelfs bij 100% van alle opgelegde ordemaatregelen. Opvallend is dat in het eerste half jaar van 2017 al 129 ordemaatregelen zijn opgelegd. Dit is al 94% van het totaal aantal opgelegde ordemaatregelen in 2016.

4.1.2 Detentiecentrum Zeist. Het aantal opgelegde ordemaatregelen in het detentiecentrum van Zeist is van 2012 tot en met 2015 gedaald met ongeveer 38%. Echter was er in 2016 weer een toename te zien vergeleken met 2015 van 5%. Het aantal opgelegde ordemaatregelen in tussen 2012 en 2016 is gedaald met 35%, wat vergelijkbaar is met de afname bij Detentiecentrum Rotterdam. De meest voorkomende ordemaatregel is de afzonderingscel/observatiecel. In 2016 werd deze ordemaatregel in 83% van de gevallen opgelegd. De tweede meest voorkomende ordemaatregel is de afzondering in eigen cel. In 2015 werd de afzondering in eigen cel in 19% van de gevallen opgelegd. Ook in het detentiecentrum van Zeist blijkt het cameratoezicht veel te worden toegepast. In 2014 kwam dit zelfs in 75% van de opgelegde ordemaatregelen voor.

4.1.3 Detentiecentrum Schiphol. Het aantal opgelegde ordemaatregelen in het detentiecentrum van Schiphol is, met een uitschieter in 2013, met 64% gedaald. In 2013 werden er maar liefst 126 ordemaatregelen opgelegd. De meest voorkomende ordemaatregel is opnieuw de afzonderingscel of ook wel de observatiecel. In 2013 was dit in 94% van de opgelegde ordemaatregelen het geval. Na de afzonderingscel/observatiecel wordt afzondering in eigen cel het meest opgelegd. Ook het cameratoezicht wordt bij de ordemaatregelen vaak toegepast. In 2013 werd er maar liefst in 78% van de 126 opgelegde ordemaatregelen gebruik gemaakt van cameratoezicht. Wat verder opvalt is dat er in het eerste half jaar van 2017 al meer dan de helft van het totaal aantal ordemaatregelen in 2016 zijn opgelegd.

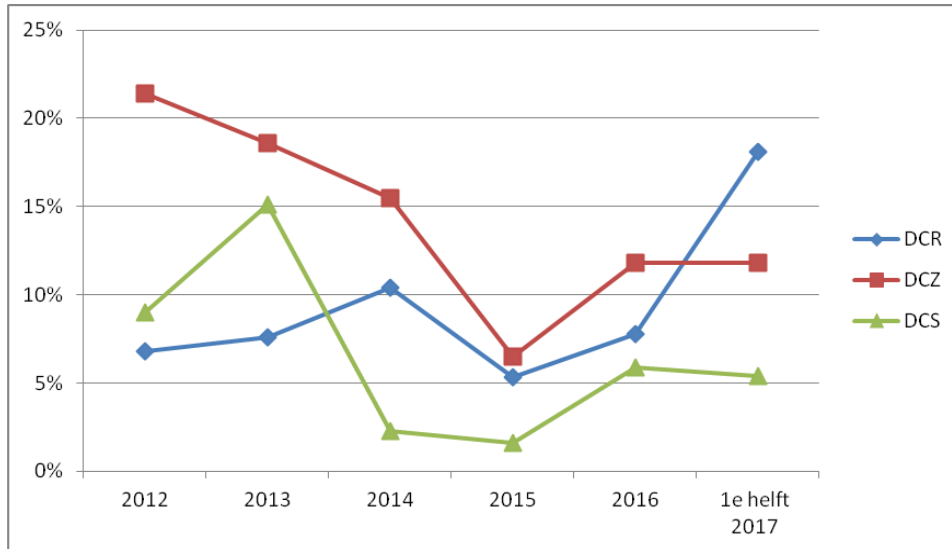
4.1.4 Vergelijking detentiecentra. Naast de absolute cijfers is ook de verhouding maatregelen ten opzichte van aantal ingestroomde gedetineerden berekend, uitgedrukt in kanspercentages. Dit geeft een idee over de kans dat een gedetineerde heeft om een ordemaatregel te krijgen. Echter is er hierbij geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat één gedetineerde meerdere ordemaatregelen opgelegd kan krijgen. Door deze standaardisatie kunnen jaren en detentiecentra met elkaar vergeleken worden. Uit deze cijfers blijkt dat DCZ het meeste gebruik maakt van ordemaatregelen door de jaren heen. In 2013 was er in het DCZ zelfs 15% kans dat een vreemdeling een ordemaatregel opgelegd zou krijgen. Over de jaren heen is de kans hierop in 2016 in het DCR met ongeveer 5 procentpunten toegenomen. In het DCZ is deze kans met 5 procentpunten afgenomen. Wel is te zien dat in het eerste half jaar van 2017 al meer dan de helft van de vreemdelingen zijn ingestroomd in het DCR dan in andere jaren in zijn totaal. Dit komt overeen met de bevindingen in tabel 1, waarbij het aannemelijk is dat de relatieve kans om in aanraking te komen met een ordemaatregel zal stijgen.

Tabel 8. Aantal opgelegde disciplinaire straffen per jaar per detentiecentrum van 2012 tot en met juni 2017

Aantal opgelegde disciplinaire straffen	2012			2013			2014			2015			2016			2017 (jan-juni)		
	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS
Strafcel	123	133	31	80	67	69	68	80	3	24	26	5	14	57	6	60	28	10
Straf op eigen cel	66	87	39	59	50	59	81	69	2	22	21	1	50	70	13	98	14	4
Straf elders	0	0	4	0	0	2	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uitsluiting activiteiten	6	3	3	1	0	0	4	1	0	3	3	0	10	4	1	1	2	0
Ontzegging bezoek	3	0	4	5	0	2	3	0	0	1	0	0	3	4	0	4	0	0
Geldboete	1	2	0	3	0	1	2	1	0	4	0	0	2	1	4	0	1	0
Totaal	199	225	81	148	117	133	158	150	5	54	50	6	79	136	24	163	45	14
Camera-toezicht	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6	3	3	8	0	11	3	0
Instroom vreemdelingenbewar ing per DC	2920	1050	900	1950	630	880	1520	970	220	1020	780	370	1010	1150	410	900	380	260
Kans op strafmaatregelen en instroom vreemdelingen	6,8%	21,4%	9%	7,6%	18,6%	15,1%	10,4%	15,5%	2,3%	5,3%	6,5%	1,6%	7,8%	11,8%	5,9%	18,1%	11,8%	5,4%

4.2 Disciplinaire straffen

In tabel 8 zijn de opgelegde disciplinaire straffen per detentiecentrum per jaar te zien van 2012 tot en met juni 2017. In grafiek 3 vindt u een visuele weergave van deze cijfers. Met de komst van de nieuwe formulieren in 2015 is er behalve de registratie van het cameratoezicht niets veranderd.



Grafiek 3. Kans op strafmaatregelen per jaar per detentiecentrum van 2012 tot en met juni 2017

4.2.1 Detentiecentrum Rotterdam. Vergeleken met 2012 is er in 2015 een afname van 73% in het aantal opgelegde disciplinaire straffen. In 2016 is er weer een toename van 46% ten opzichte van 2015. In het eerste half jaar van 2017 is er zelfs een verdubbeling te zien van het totaal aantal disciplinaire straffen in 2016. We zien hier een stijging van 79 disciplinaire straffen in 2016 naar 163 in het eerste half jaar van 2017. Dit is een toename van 102%. Dit valt mede te verklaren door het feit dat het detentiecentrum tijdelijk dicht is geweest in 2016. De twee meest voorkomende straffen zijn de strafcel en straf op eigen cel. Cameratoezicht komt bij de disciplinaire straffen in het detentiecentrum in vergelijking met de ordemaatregelen nauwelijks voor. In het eerste half jaar van 2017 is er in 11 van de 163 gevallen gebruik gemaakt van cameratoezicht.

4.2.2 Detentiecentrum Zeist. Van 2012 tot en met 2015 is er in het detentiecentrum van Zeist een afname van 78% in het aantal opgelegde disciplinaire straffen. In het eerste half jaar van 2017 zijn bijna net zoveel disciplinaire straffen opgelegd als in 2015.. De meest voorkomende straffen zijn ook in detentiecentrum Zeist de strafcel en straf op eigen cel. In 2017 (jan-jun) werd in 62% van de gevallen de strafcel opgelegd. In 2015 werd er het meeste gebruik gemaakt van cameratoezicht ten opzichte van andere jaren, namelijk bij 6 van de 50 opgelegde straffen.

4.2.3 Detentiecentrum Schiphol. Van 2012 tot en met 2013 is er een toename van 64% in het aantal opgelegde disciplinaire straffen. In 2014 vindt er een daling plaats van 133 opgelegde disciplinaire straffen in 2013 naar maar 5 disciplinaire straffen in 2014. Vervolgens vindt er in 2015 weer een toename plaats van 6 disciplinaire straffen in 2015 naar 24 disciplinaire straffen in 2016. Dit is een toename van 400%. In het eerste half jaar van 2017 zijn er al meer dan de helft van het totaal aantal disciplinaire straffen in 2016 opgelegd. De meest voorkomende straffen zijn ook hier de strafcel en de straf op eigen cel. Wat opvallend is, is dat in het detentiecentrum van Schiphol alleen in 2015 gebruik is gemaakt van cameratoezicht. Deze fluctuaties zijn mogelijk te verklaren uit de wisselende bezetting van vreemdelingen op grond van artikel 59 Vw in detentiecentrum Schiphol.

4.2.4 Vergelijking detentiecentra. Bij de berekening van de kans dat een vreemdeling in aanraking komt met een disciplinaire straf is te zien dat ook hier DCZ de boventoon voert, met ruim 21% kans in 2012.¹¹ In 2016 is dit afgenomen met 8 procentpunten. De kans om in aanraking te komen met een disciplinaire straf is in het DCS afgenomen met ongeveer 3 procentpunten in 2016. In de eerste helft van 2017 is de kans op een disciplinaire straf in het DCR ruim 18%, terwijl de instroom al meer dan de helft bedraagt dan heel 2016. Dit komt overeen met de bevindingen in tabel 1, waarbij de relatieve kans op een disciplinaire straf in 2017 zal stijgen ten opzichte van 2016.

4.3 Ervaringen van gedetineerde vreemdelingen

Vanuit de registratiesystemen van het Meldpunt Vreemdelingendetentie is te bepalen hoeveel meldingen er binnen zijn gekomen over straf- en ordemaatregelen. Uit deze meldingen zijn een aantal quotes en verhalen uitgelicht zoals hieronder om een beter beeld te geven van de ervaringen van de ingesloten vreemdelingen.

Tabel 9. Aantal meldingen over straf- en ordemaatregelen binnen gekomen bij het Meldpunt van 2012-augustus 2017

Jaartal	2012	2013	2014	2015	Augustus 2016 tot en met augustus 2017
Totaal aantal meldingen	n.b.	120	68	152	681
Aantal meldingen straf- en ordemaatregelen	n.b.	24	32	26	59
Relatief aantal	n.b.	20%	47%	17%	9%

In 2012 werden de binnenkomende meldingen nog niet in categorieën geregistreerd. Vanwege een andere systeemregistratie bij het Meldpunt zijn de cijfers van januari tot en met juli 2016 ook niet bekend. In 2013 zijn er 120 meldingen binnengekomen bij het Meldpunt. De categorie straf- en ordemaatregelen stond op nummer drie in de top 5 klachten. Maar liefst 24 keer werd er geklaagd over de straf- en ordemaatregelen. Vanuit het detentiecentrum van Rotterdam kwamen er 31 meldingen. Vanuit Schiphol waren dit 50 meldingen vanuit Zeist waren dit 24 meldingen. Er is voor het jaar 2013 niet bekend hoeveel meldingen er per detentiecentrum over de straf- en ordemaatregelen gingen.

In 2014 zijn er 68 meldingen binnengekomen bij het Meldpunt. Hierbij stond de categorie straf- en ordemaatregelen op nummer twee in de top 5 klachten, met ruim 32 meldingen. Vanuit het detentiecentrum van Rotterdam kwamen maar liefst 14 meldingen over de straf- en ordemaatregelen. Vanuit het detentiecentrum van Schiphol was dit één melding en vanuit het detentiecentrum van Zeist waren er in totaal 6 meldingen die over de straf- en ordemaatregelen gingen.

In 2015 zijn er 152 meldingen binnengekomen bij het Meldpunt. Hierbij stond de categorie straf- en

¹¹ Naast de absolute cijfers is ook de verhouding strafmaatregelen ten opzichte van aantal ingestroomde gedetineerden berekend, uitgedrukt in kanspercentages. Dit geeft een idee over de kans dat een gedetineerde heeft om een strafmaatregel te krijgen. Echter is er hierbij geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat één gedetineerde meerdere strafmaatregelen opgelegd kan krijgen. Door deze standaardisatie kunnen jaren en detentiecentra met elkaar vergeleken worden.

ordemaatregelen op nummer vier in de top 5 klachten, met 26 meldingen. Uit het detentiecentrum van Rotterdam kwamen er 15 meldingen over de straf en ordemaatregelen. Vanuit Schiphol waren dit 2 meldingen en vanuit Zeist bedroeg dit aantal 9 meldingen.

Van augustus 2016 tot en met augustus 2017 zijn er 59 meldingen bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie binnen gekomen over de straf- en ordemaatregelen. Na analyse blijken er 20 gevallen te zijn waarvan bekend is dat er daadwerkelijk een straf- of ordemaatregel is toegepast. Achttien van de twintig meldingen waren afkomstig uit het detentiecentrum van Rotterdam. De meest voorkomende redenen voor het opleggen van een straf- of ordemaatregel was wegens het weigeren van plaatsing in een meerpersoonscel. Dit was het geval in acht van de twintig meldingen. In drie van de twintig gevallen werd er een straf- of ordemaatregel opgelegd nadat er iemand had gedreigd met zelfmoord of gepoogd had om zelfmoord te plegen. Plaatsing in een afzonderingscel/strafcel werd het vaakst toegepast, namelijk in zeventien van de twintig gevallen. Tien van de twintig opgelegde straf- en ordemaatregelen duurde veertien dagen, dat is het maximale wat kan worden opgelegd.

In 2014 had bijna de helft van het totaal aantal meldingen betrekking op de straf- en ordemaatregelen. Dit aantal is in aug-2016 tot en met aug-2017 gedaald tot 9% van het totaal aantal meldingen. Het aantal meldingen dat het Meldpunt krijgt is echter enorm gestegen vanaf augustus 2016.

Is erg gefrustreerd: "Ze maken mij helemaal gek hier". Vertelde dat hij steeds moet verhuizen naar een andere kamer. Is nu twee maanden in detentie, heeft al 7 keer zijn kamer moeten veranderen. Ze geven hem nooit een reden, en zeggen alleen dat hij mee moet werken. Het is eergisteren weer gebeurd en toen heeft hij geweigerd. Elke keer als het gebeurd is hij de hele dag bezig om alles op te schonen en verhuizen en netjes te maken. Toen hij heeft geweigerd heeft de directeur gezegd dat hij 14 dagen voor straf in isolatie moet.

Gesprek tussen medewerker Meldpunt en ingesloten vreemdeling, DCR 2017

"Ik ben 66 jaar oud en woon nu 44 jaar in Nederland. In 1972 ben ik hier naartoe gekomen en heel mijn leven is nu hier. Hier heb ik al mijn vrienden en ben goed bekend en populair bij mijn burens in de straat waar ik al die tijd heb gewoond. Op mijn verjaardag dit jaar kreeg ik een bijzonder cadeau. De Nederlandse overheid verhuisde mij naar een detentiecentrum. Na al die jaren lijken zij me nu plotseling uit te willen zetten.

Je voelt je soms echt machteloos hier, je zit op een cel en kan niks. Je mag niks. Soms moet je ontzettend moeite doen, alleen om bijvoorbeeld een crème tegen uitslag te krijgen, of je hebt een afspraak bij de rechtbank en word zonder dat het noodzakelijk is urenlang in een cel gehouden, zonder luchten, eten of contact naar de buitenwereld. De medewerkers hier maken je gewoon gek, ik heb het gevoel dat zij hier hun machtpositie spelen. Ik heb de leeftijd niet meer voor die soort stress. En bovendien heb ik niet eens iets crimineels gedaan. Toch worden wij hier vaak niet met respect behandeld. Ik vraag me echt hoe dit gerechtvaardigd kan worden."

Voormalig ingesloten vreemdeling, DCZ 2017

5. Conclusies

Het doel van dit onderzoek is om duidelijkheid te creëren over welke straf- en ordemaatregelen zijn toegepast vanaf 2012 tot en met juni 2017. De daarbij gestelde onderzoeksvragen zijn: 'Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden rondom straf- en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie vanaf 2012 tot en met juni 2017?' en 'Heeft er een toe- of afname plaatsgevonden in het aantal opgelegde straf- en ordemaatregelen in deze periode?'.

Uit de cijfers in tabel 1 is gebleken dat de instroom van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring van 2012 tot en met 2016 fors is gedaald, namelijk met ongeveer 53%. Met de daling van het aantal vreemdelingen in bewaring is ook het aantal straf- en ordemaatregelen gedaald. Uit tabel 1 blijkt dat het aantal straf- en ordemaatregelen van 2012 tot en met 2016 is gedaald van 953 naar 523. Echter wil de daling in aantallen straf- en ordemaatregelen niet zeggen dat er minder kans is om een straf- of ordemaatregel opgelegd te krijgen. Het is daarom van belang om te kijken naar de kans dat een gedetineerde een straf- of ordemaatregel krijgt opgelegd.

In detentiecentrum Rotterdam zien we een stijgende trend met betrekking tot de kans op straf- en ordemaatregelen. De kans op een ordemaatregel was in 2012 7,8%. Dit is in het eerste half jaar van 2017 bijna verdubbeld tot 14,3%. Ook de kans op een strafmaatregel is flink toegenomen. In 2012 was deze slechts 6,8% en in het eerste half jaar van 2017 is deze bijna verdriedubbeld tot 18,1%.

In detentiecentrum Zeist vindt er een afname plaats in de kans op straf- en ordemaatregelen. De kans op een ordemaatregel was in 2012 15,2%. In 2016 was de kans op een ordemaatregel in detentiecentrum Zeist het laagste met 9,9%. In het eerste half jaar van 2017 vond hier een toename plaats tot 12,6%. De kans op een strafmaatregel was in 2012 21,4%. In het eerste half jaar van 2017 is dit afgenomen tot 11,8%. In 2015 was de kans op een strafmaatregel in Zeist het laagst met 6,5%.

In detentiecentrum Schiphol heeft er redelijk wat fluctuatie plaatsgevonden in de kans op straf- en ordemaatregelen. De kans op een ordemaatregel was in 2012 4,7%. In 2013 was hier een opvallende toename van 14,3%. Sinds 2013 is deze kans weer afgenomen. De kans op een ordemaatregel in de eerste helft van 2017 was 5,8%. Bij strafmaatregelen gebeurt ongeveer hetzelfde. De kans op een strafmaatregel was in 2012 9%. In 2013 nam deze toe tot 15,1%, waarna er een grote daling plaatsvond tot 2,3% in 2014. De kans op een strafmaatregel in detentiecentrum Schiphol betrof in de eerste helft van 2017 5,4%.

In tabel 1 vindt men een weergave van de kans op een straf- of ordemaatregel over alle detentiecentra. In 2012 was deze kans 17%. Tot 2014 heeft hier een stijging in plaatsgevonden en bedraagt de kans 27%. Deze neemt weer af in 2015 tot 16%. In het eerste half jaar van 2017 is de kans echter weer gestegen tot 27%. Concluderend kan gezegd worden dat de kans op een straf- en ordemaatregel in de eerste helft van 2017 met 10 procentpunten is gestegen in vergelijking met de kans in 2012.

In dit onderzoek zijn echter kanttekeningen te plaatsen. Er kunnen zich verschillen voordoen tussen de cijfers in dit onderzoek en cijfers in eerdere onderzoeken. In het rapport *Isolatie in Vreemdelingendetentie*¹² zijn de cijfers gebruikt afkomstig uit kamerstukken. In dit rapport is vermeld dat het daarvoor geraadpleegde registratiesysteem niet een volkomen betrouwbaar beeld geeft, omdat verplaatsing naar een afzonderingsruimte vanwege bijvoorbeeld een reparatie ook als straf- en ordemaatregel werd genoteerd. Dit kan voor een bias in de resultaten gezorgd hebben. Om een dergelijke bias te voorkomen, zijn in dit onderzoek de matrixen waarbij de straf- en ordemaatregelen worden bijgehouden en de cijfers uit antwoorden op het Wob-verzoek handmatig geteld. Dit zorgt ervoor dat de cijfers niet 100% betrouwbaar zijn, omdat er bij een handmatige telling fouten gemaakt kunnen worden.

¹² Werkgroep Gezondheid en Zorg in Vreemdelingendetentie. (2015). *Isolatie in vreemdelingendetentie*. Geraadpleegd van <http://www.doktersvandewereld.org/wp-content/uploads/2016/07/Isolatie-in-vreemdelingendetentie.pdf>

Een andere kanttekening is dat door het DJI voor 2015 er met betrekking tot de gemiddelde bezetting in vreemdelingenbewaring (tabel 1) gebruik werd gemaakt van het gemiddelde van de afzonderlijke maanden waarvan weer het gemiddelde per jaar is berekend (gemiddelde van gemiddelden). Echter is er vanaf 2015 gebruik gemaakt van een peildata door het DJI, waardoor het aantal eigenlijk niets meer zegt over de gemiddelde bezetting.

Een laatste kanttekening is dat uit de antwoorden op het Wob-verzoek blijkt dat tussen oktober 2015 en juni 2016 geen vreemdelingen zijn geplaatst in het detentiecentrum van Rotterdam. Dit kan zorgen voor een vertekening in de cijfers, omdat de cijfers met betrekking tot de straf- en ordemaatregelen binnen die periode lager zullen uitvallen. Ook is het formulier waarop de straf- en ordemaatregelen worden geregistreerd vanaf 2015 intern in de detentiecentra veranderd, waardoor sommige cijfers niet bekend zijn.

Ondanks deze limitaties, biedt dit onderzoek relevante nieuwe informatie over straf- en ordemaatregelen. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie maakt zich zorgen over de toename in de kans op straf- en ordemaatregelen en betreurt dat ze in het wetsvoorstel blijven bestaan. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie pleit voor de afschaffing van strafmaatregelen in vreemdelingenbewaring en beperking van ordemaatregelen tot enkel strikt noodzakelijk en voldoende gemotiveerd.

