



Amsterdam, 11 april 2019

Geachte leden van de Tweede Kamer, woordvoerders migratiebeleid,

Op 18 april 2019 zult u tijdens het Algemeen Overleg spreken over de werksituatie in AZC's. Gezien het (door u gesteunde) voorstel van mevrouw van Toorenburg zal bij dit punt ook de onrust in het detentiecentrum Rotterdam worden besproken.<sup>1</sup> Aanleiding hiervoor zijn de berichten op 8 en 9 januari over de onrust en de sluiting van alle cellen op alle afdelingen (*lock down*) die daarop volgde.<sup>2</sup>

Ondertekenende organisaties beseffen terdege dat het detentiecentrum te maken krijgt met soms zeer moeilijk (onacceptabel) gedrag van vreemdelingen en dat daarbij de belangen en de veiligheid van het personeel en de andere vreemdelingen moeten worden beschermd. In de berichtgeving misten wij echter informatie over de achtergronden van de incidenten en de impact van deze bijzonder ingrijpende maatregel op medege-detineerden.

Na een korte weergave van de achtergrond van de gebeurtenissen zullen wij in deze brief de volgende punten bespreken:

- Repressieve maatregelen zijn contra-productief
- Groepsgewijs /collectief straffen is niet conform de wet
- Het regime in vreemdelingendetentie heeft een onnodig bestraffend karakter
- Er is onvoldoende effectief en onafhankelijk toezicht

Wij hopen dat u deze informatie mee zult nemen in het Algemeen Overleg.

Uiteraard lichten wij onze bevindingen graag aan u toe.

---

<sup>1</sup> Herziene convocatie algemeen overleg over Vreemdelingen en asielbeleid op 18 april 2019. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D10618&did=2019D10618>. Op 12 maart 2019 - tijdens de regeling van werkzaamheden - heeft de heer Fritsma (PVV) een debat met de staatssecretaris aangevraagd n.a.v de artikelen in het AD (geen steun van de meerderheid). Het voorstel van mevrouw van Toorenburg (CDA) om dit specifieke punt te betrekken bij het debat over de werksituatie in azc's als gevolg van overlastgevende asielzoekers) is door de meerderheid gesteund.

<sup>2</sup> RTV Rijnmond 8 januari 2019, vreemdelingen belagen gevangenispersonnel na drugsvondst, <https://www.rijnmond.nl/nieuws/176995/Vreemdelingen-belagen-gevangenispersonnel-na-drugsvondst> en RTV Rijnmond 9 januari 2019, detentiecentrum doet aangifte tegen rellende vreemdelingen <https://www.rijnmond.nl/nieuws/177024/Detentiecentrum-doet-aangifte-tegen-rellende-vreemdelingen>; <https://www.ad.nl/dossier/problemen-detentiecentrum~df75453c5-5e90-48bd-b38b-03ceb187fe43/>.

## Achtergrond van de gebeurtenissen

Sinds 1 januari 2019 is Rotterdam het enige centrum voor vreemdelingenbewaring van (mannelijke) vreemdelingen in Nederland.<sup>3</sup> Dit besluit werd in de zomer van 2018 bekend gemaakt en al in september doorgevoerd. Dit betekende een schaalvergroting in Rotterdam, waarbij men in een zeer korte periode op zoek moest naar personeel.<sup>4</sup> Dit bracht voor het personeel en ook de vreemdelingen veel onrust met zich mee.

Al eerder gaf de directie in Rotterdam aan dat het percentage mensen met problematisch gedrag aanzienlijk hoger is dan voorheen. Dit probleem speelt overigens in het gehele gevangeniswezen. De Inspectie concludeert in een recent rapport dat de doelgroep is veranderd en dat er meer sprake is van agressie-, psychiatrische- en verslavingsproblematiek. Door gebrek aan (voldoende gekwalificeerd) personeel staan de interne veiligheid en de omgang met gedetineerden onder druk.<sup>5</sup>

Uit het inspectierapport over *opvang van overlast gevende asielzoekers* blijkt dat mensen uit deze groep niet alleen overlast veroorzaken, maar dat bij het merendeel ook sprake is van gedrag dat voortvloeit uit psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek.<sup>6</sup>

## Repressieve maatregelen zijn contraproductief<sup>7</sup>

In reactie op de onrust in Detentiecentrum Rotterdam besloot de directeur over te gaan tot een lock-down voor alle gedetineerden. Alle ingesloten verblijven tenminste drie dagen lang, 23 uur per dag ingesloten op cel. In de dagen daarna bleven de celdeuren eerst nog ongeveer 20 uur per dag op slot. Het volledige activiteitenprogramma was gestopt en het heeft meer dan twee weken geduurd voordat het dagprogramma weer normaal was. In een brief naar alle gedetineerden staat: *“Elke vorm van agressie tegen mijn personeel is onwenselijk en zal bestraft worden met een isolatieplaatsing hier of in een andere inrichting. ... Elke vorm van groepsgerichte agressie zal leiden tot onmiddellijke teruggang in een eerdere fase met minder bewegingsvrijheid en mogelijkheden....”*

De oorzaak van de onrust werd in de berichtgeving volledig bij de vreemdelingen gelegd en er werd niets gezegd over de (penitentiaire) omstandigheden, de verveling en de onzekerheid waar vreemdelingen die – soms maandenlang – in detentie verblijven, mee te maken krijgen.

In vreemdelingendetentie mogen mensen (in tegenstelling tot in penitentiaire detentie) niet werken en is het aantal activiteiten beperkt. Dat dit leidt tot spanning en frustratie wordt erkend. De directeur van Detentiecentrum Rotterdam pleitte tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer over

---

<sup>3</sup> Op 12 en 13 september 2018 werden alle aan de grens geweigerde asielzoekers van het Justitieel Centrum Schiphol overgeplaatst naar het Detentiecentrum Rotterdam. Eind 2018 werd het vreemdelingendetentiecentrum Zeist gesloten. Alle vreemdelingen uit detentiecentrum Zeist werden overgebracht naar Rotterdam.

<sup>4</sup> *“Het Detentiecentrum (DC) Rotterdam, naast de luchthaven, is naarstig op zoek naar zo'n 55 extra detentietoezichthouders. De uitbreiding van het aantal werknemers vloeit voort uit het feit dat deze locatie vanaf het nieuwe jaar het enige centrum is voor vreemdelingenbewaring in Nederland.”* (27-10-2018). <https://www.pzc.nl/rotterdam/personeel-nodig-bij-detentiecentrum~a38da3d5/>

<sup>5</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid (2018): *Uit Balans*. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen: *“Tevens is de doelgroep de laatste jaren veranderd. Er is enerzijds sprake van een agressievere doelgroep die ongevoelig is voor grenzen en anderzijds is er sprake van meer psychiatrische problematiek in combinatie met verslavingsproblematiek. De medewerkers hebben te weinig tijd en zijn vaak niet opgeleid om deze groepen gedetineerden te begeleiden.”*

<sup>6</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid (2018): *De opvang van overlastgevende asielzoekers*.

<sup>7</sup> Zie ook reacties op problemen in DC Rotterdam van het Meldpunt vreemdelingendetentie LOS en van DvdW.

de Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring op 12 februari 2019 voor het toestaan van arbeid en uitbreiding van het aantal activiteiten.<sup>8</sup>

Uit wetenschappelijk onderzoek in onder meer de (forensische) psychiatrie blijkt dat repressieve maatregelen zoals isolatie zeer schadelijk kunnen zijn voor de (psychische) gezondheid, dat isolatie traumatiserend werkt, geen (therapeutisch) effect heeft en juist escalatie en agressie in de hand kan werken.<sup>9</sup> Ontwikkelingen in de GGZ laten zien dat er goede alternatieven zijn voor repressie en isolatie.<sup>10</sup> Dit geldt zelfs voor de forensische psychiatrie waar het risico op ernstige agressie bijzonder groot is.<sup>11</sup> Een leefklimaat dat wordt gekenmerkt door structuur, veiligheid en positieve contacten, met zo min mogelijk repressie, kan stabiliserend werken en spanningen door stress en agressie voorkomen. Afschaffen van onnodige afdelingsregels kan escalatie voorkomen.<sup>12</sup>

In de berichtgeving komt regelmatig het incident ter sprake van de man die met zijn ontlasting gooide. Dokters van de Wereld sprak met iemand die vertelde dat hij dit had gedaan. Ten tijde van dat gesprek zat hij bijna vijf maanden (23 uur per dag) voor straf in eenzame opsluiting. Alleen in het begin van zijn detentie heeft hij eenmalig een psycholoog gesproken. De man vertelt tijdens zijn eerste vreemdelingendetentie fysiek bedreigd te zijn door zijn celgenoot, terwijl de celdeur afgesloten was. Uit angst voor herhaling weigert hij een meerpersoonscel. Hij wordt voor straf geïsoleerd en als bijkomende straf wordt ook de televisie weggehaald. Twee keer gaat hij in hongerstaking. Om toch nog het gevoel te hebben ergens invloed op te kunnen uitoefenen, zo vertelt hij, gooit hij - na ruim tweeënhalve maand eenzame opsluiting - met zijn eigen ontlasting.

### Groepsgewijs/collectief straffen is niet conform de wet

Volgens de berichten waren er enkele tientallen vreemdelingen bij de incidenten betrokken. Het personeel heeft 18 keer aangifte gedaan van intimidatie en geweld. Enkele honderden anderen hebben echter niets met de incidenten te maken.

Tijdens de lock-down werd een grote groep – veelal kwetsbare – mensen gestraft voor de agressie van een minderheid. Collectief straffen is in strijd met artikel 51, vijfde lid, van de Pbw. Dat artikel bepaalt dat een gedetineerde niet kan worden gestraft voor feiten waarvoor hij niet

---

<sup>8</sup> Eerste Kamer verslag van deskundigenbijeenkomst p. 4 en 5, de heer Pellemans: *Arbeid is echter expliciet uitgesloten. ... Uitbreiding van zinvolle activiteiten, zeker in de avond, en variabele groepsgrootte kunnen een positief effect hebben op de beheersbaarheid. ... Ik ben zeer zeker van mening dat activiteitenuitbreiding, in welke zin dan ook, echt een goede toevoeging zou zijn, omdat daarmee ook een andere vorm van perspectief voor ingesloten en geboden wordt, waardoor orde, rust en veiligheid niet alleen maar een beheersinstrument wordt voor ons, maar waarbij het individu vanuit intrinsieke motivatie veel meer rust zal ervaren.* [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190319/verslag\\_van\\_een;](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190319/verslag_van_een;) <https://www.youtube.com/watch?v=NYjckfVCISM&feature=youtu.be>

<sup>9</sup> Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie: *'Als iemand lijdt, moet hij dan naar een isoleercel?' Isolatie in vreemdelingendetentie*, maart 2016; Zie ook: FHIC werkboek, *High en intensive Care uit forensisch perspectief*, P. de Leede, P. van der Helm, Y. Voskes.

<sup>10</sup> Sinds 2004 is de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) bezig het aantal separaties, en de duur ervan, terug te dringen. Met nieuwe behandelmethodes wordt het aantal opsluitingen aanzienlijk beperkt. Het aantal separeercellen is de afgelopen tien jaar gehalveerd. In 2008 werd 11,8 procent van de opgenomen patiënten in een separatuurruimte geplaatst, in 2012 was dat nog 6,5 procent. <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/nooit-meer-in-de-hel-van-de-isoleer-de-separeercel-verdwijnt-langzaam-uit-ggz-instellingen~b573aac5/>

<sup>11</sup> P. de Leede, P. van der Helm & Y. Voskes (2017).

<sup>12</sup> P. van der Helm, U. Kroger, P. Schaftenaar en I. van Vliet (2013) *Leefklimaat in de klinische forensische zorg*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

verantwoordelijk is te houden. Er is immers altijd individuele verwijtbaarheid vereist.<sup>13</sup> Ook de directie zelf heeft aangegeven dat men zich bij het opleggen van maatregelen om de agressie van de onruststokers tegen te gaan niet aan de protocollen heeft gehouden.<sup>14</sup> De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft geen nader onderzoek gedaan.<sup>15</sup>

Klachten over de lock-down die (samen met het Meldpunt Vreemdelingendetentie) bij de Commissie van Toezicht zijn ingediend, zijn door de Commissie beoordeeld als ordemaatregel, hoewel de lock-down – zeker gezien de duur ervan – ook als strafmaatregel moet worden gezien.<sup>16</sup> De Commissie van Toezicht heeft de bevoegdheid van de directeur bevestigd, maar is in haar uitspraken niet ingegaan op het straffende karakter, de proportionaliteit, de noodzakelijkheid en de duur van de maatregel. Gezien de uitspraken van de RSJ had de Commissie van Toezicht dat wel moeten doen.<sup>17</sup>

In eerdere onderzoeken hebben vreemdelingen aangegeven zich in detentie als crimineel behandeld te voelen.<sup>18</sup> Het collectief straffen versterkt dit gevoel.<sup>19</sup>

### Het regime in vreemdelingendetentie heeft een onnodig bestraffend karakter

In het artikel in het Algemeen Dagblad staat dat in het detentiecentrum een heel ander regime geldt dan in een gevangenis: *“De mensen hier dienen alle vrijheden te hebben, want ze zitten geen straf uit.”*<sup>20</sup> Helaas is de praktijk een andere. Vreemdelingendetentie in afwachting van uitzetting vindt plaats onder hetzelfde wettelijk kader als strafrechtelijke detentie.<sup>21</sup> De nieuwe wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring zal daar helaas weinig verandering in brengen.

---

<sup>13</sup> Niet alleen degene die het penitentiair rechtelijk strafbare feit heeft begaan kan disciplinair worden bestraft. Ook medeplegen, uitlokking, doen plegen en medeplichtigheid, als bedoeld in de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht, kunnen disciplinair bestraft worden. Collectieve bestraffing is daarentegen niet mogelijk. De RSJ heeft bepaald dat artikel 51, vijfde lid, van de Pbw individuele verwijtbaarheid vereist. Een ingeslotene kan niet worden gestraft voor medeverantwoordelijkheid als te zijnen aanzien geen feiten of omstandigheden zijn gebleken, waaruit zijn feitelijke betrokkenheid bij het verweten gedrag voortvloeit (RSJ 8 juni 2010, [10/0066/GA](#)). Zo oordeelde de RSJ in haar uitspraak van 1 augustus 2017, met kenmerk [17/0931/GA](#), dat de disciplinaire straf, die was opgelegd wegens contrabande die op de meerpersoonscel van de klager was aangetroffen, onredelijk was.

<sup>14</sup> <https://magazines.dji.nl/dizien/2019/03/dc-rotterdam-na-ongeregeldheden>

<sup>15</sup> Van de 18 klachten zijn er 13 niet ontvankelijk verklaard. De overige 5 klachten wachten nog op uitspraak, of klager is niet meer traceerbaar.

<sup>16</sup> Art 5 Pbw: De directeur is, voor zover zulks noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, bevoegd aan de gedetineerden bevelen te geven. De gedetineerden zijn verplicht deze bevelen op te volgen.

<sup>17</sup> De RSJ heeft bepaald dat artikel 51, vijfde lid, van de Pbw individuele verwijtbaarheid vereist. Een ingeslotene kan niet worden gestraft voor medeverantwoordelijkheid als te zijnen aanzien geen feiten of omstandigheden zijn gebleken, waaruit zijn feitelijke betrokkenheid bij het verweten gedrag voortvloeit (RSJ 8 juni 2010, [10/0066/GA](#))

<sup>18</sup> Zie o.a. Nationale ombudsman (2012): *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring* [https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/2012-105\\_-\\_vreemdelingenbewaring.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/2012-105_-_vreemdelingenbewaring.pdf) en Amnesty International, februari 2018 *‘Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie.’* <https://www.amnesty.nl/actueel/vreemdelingendetentie-in-10-jaar-weinig-voortgang-geboekt>.

<sup>19</sup> Het WODC constateerde al eerder dat als mensen zich ten onrechte gestraft voelen de bereidheid om aan de regelgeving (en ook het meewerken aan terugkeer) afneemt. Zie: WODC 2013: *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring.*

[http://arjenleerkes.nl/Van\\_bejegening\\_tot\\_vertrek\\_Een\\_onderzoek\\_naar\\_de\\_werking\\_van\\_vreemdelingenbewaring.pdf](http://arjenleerkes.nl/Van_bejegening_tot_vertrek_Een_onderzoek_naar_de_werking_van_vreemdelingenbewaring.pdf)

<sup>20</sup> AD 9 maart 2019: *Wantoestanden in detentiecentrum, vreemdelingen vallen personeel aan.*

<sup>21</sup> Penitentiaire Beginselenwet: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009709/2017-03-01>.

In mei 2017 is in het detentiecentrum Rotterdam – vooruitlopend op de Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring - een 'beheersafdeling' geopend.<sup>22</sup> Op deze afdelingen geldt meer nog dan op de andere afdelingen een 'straffend regime' waar mensen tenminste 16/17 uur per etmaal op cel zijn ingesloten.<sup>23</sup> Plaatsing op de beheersafdeling kan ook als sanctie gelden. In die gevallen is vaak sprake van insluiting op cel gedurende 23 uur per dag en één uur per dag luchten in een luchtkooi. Naast insluiting op cel op de beheersafdeling kunnen mensen ook worden geïsoleerd in een (kale) isoleercel.

Het regime in vreemdelingendetentie en specifiek op de beheersafdeling is in strijd met standaarden van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) die bij herhaling hebben gesteld dat vreemdelingen die irregulier in het land verblijven niet als criminelen behandeld dienen te worden ("should not be treated as criminals").<sup>24</sup>

#### Er is onvoldoende effectief en onafhankelijk toezicht

Gevangenisdirecteuren en dus ook de directeur van een detentiecentrum voor vreemdelingen hebben verregaande bevoegdheden bij het opleggen van orde- of strafmaatregelen of het gebruiken van geweld.<sup>25</sup> Na de lock-down hebben zeker 18 mensen een klacht in gediend bij de Commissie van Toezicht.<sup>26</sup> De Commissie heeft de proportionaliteit en de noodzakelijkheid van de maatregel echter niet getoetst. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft – voor zover wij weten - geen onderzoek gedaan. In een zeer gesloten setting - zoals vreemdelingendetentie - dient sprake te zijn van grondig en onafhankelijk toezicht op impactvolle maatregelen zoals deze. Toezicht kan informatie opleveren die kan worden gebruikt om herhaling van problemen te voorkomen.

#### TOT SLOT

Sinds 2015 is er sprake van een toename van het aantal mensen in vreemdelingendetentie. Ook wordt vreemdelingendetentie regelmatig genoemd als oplossing voor de problemen die zich voordoen in de Asielzoekerscentra (AZC) en de Extra Begeleiding en Toezichtlocaties (EBTL) met 'overlastgevende asielzoekers'. Ondertekenende organisaties zijn bezorgd over die ontwikkeling.

Detentie is de zwaarste maatregel in het strafrecht en kan in het strafrecht alleen worden ingezet na een strafrechtelijke veroordeling, volgend op een eerlijk proces. In het kader van het vreemdelingenrecht mag detentie alleen in afwachting van uitzetting wanneer lichtere middelen niet toereikend blijken. Detentie moet dus een 'ultimum remedium' zijn. Wanneer vreemdelingen

---

<sup>22</sup> Inmiddels gaat het om twee afdelingen van elk 32 cellen.

<sup>23</sup> Plaatsing op de beheersafdeling is onder de huidige Penitentiaire beginselenwet een interne overplaatsing. Omdat het hele detentiecentrum is aangewezen als een inrichting met een regime van algehele gemeenschap is dit een overplaatsing binnen hetzelfde regime. PBW, hoofdstuk 5, art 19: 'algehele gemeenschap' en in CRS van 24 januari 2001, 00/2229 "Binnen de PBW is het een afdelingshoofd toegestaan, in het kader van de orde, rust en veiligheid op de afdeling, een ingeslotene over te plaatsen naar een afdeling met hetzelfde regime binnen de inrichting.

<sup>24</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment of Punishment: CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1-Rev. 2015.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld: Pbw art 5, onder 4, art 34a, art. 35 en Pbw hoofdstuk IX. Disciplinaire straffen, art. 51.

<sup>26</sup> Uit gesprekken die het Meldpunt Vreemdelingenbewaring met ingesloten vreemdelingen voert blijkt regelmatig dat mensen geen klacht over de behandeling durven in te dienen.

zonder zicht op uitzetting en zonder strafrechtelijke veroordeling in vreemdelingendetentie worden geplaatst op grond van 'overlast' kan dat leiden tot langdurige en uitzichtloze detentie.

### Oproep

- Zorg voor grondig en onafhankelijk toezicht en onderzoek de gebeurtenissen en de huidige situatie in Detentiecentrum Rotterdam.
- Biedt het personeel in het detentiecentrum de mogelijkheid en de middelen om de spiraal van toenemende repressie te doorbreken met een andere aanpak:
  - o Zorg voor een individuele en grondige analyse op kwetsbaarheid, zowel voorafgaand als periodiek tijdens de detentie. Waarborg dat deze kwetsbaarheidstoets door professionals met medische kennis wordt gedaan.
  - o Biedt mensen in vreemdelingendetentie meer autonomie en voldoende aanbod van activiteiten en werk.
  - o Train het personeel in de methodes van aanpak van mensen met problematisch gedrag zoals gedaan wordt in de forensische psychiatrie.<sup>27</sup>

Hoogachtend,

namens Amnesty International, Meldpunt Vreemdelingendetentie van Stichting LOS, Dokters van de Wereld en VluchtelingenWerk Nederland.



Annemarie Busser

a.busser@amnesty.nl

---

<sup>27</sup> Werkboek, *High en intensive Care uit forensisch perspectief*, P. de Leede, P. van der Helm, Y. Voskes FHIC: In de forensisch psychiatrische is de FHIC-behandeling geïntroduceerd. Ondanks dat daar het risico op agressie bijzonder hoog is (bij ongeveer 80% van de patiënten is agressie een risico, vaak agressie met een grote impact), wordt deze vormgegeven in een open leef- en werkklimaat gericht op groei, contact, ondersteuning en het voorkomen van repressie.