

ISOLATIE IN VREEMDELINGENDETENTIE

september 2020



Update van het rapport isolatie in vreemdelingendetentie 2015



'Solitary confinement has a well-documented negative impact on mental health and wellbeing and may amount to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, particularly when used for a prolonged time. [...] The severe suffering caused by solitary confinement means that in all cases it should only be used as a last resort, and then for the shortest possible period of time.'

Manfred Novak, A sourcebook on solitary confinement 2008¹

Dit rapport is een uitgave van Amnesty International, Stichting LOS / Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld.

© September 2020

Amnesty International
Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
T: 020 626 44 36
E: amnesty@amnesty.nl
I: www.amnesty.nl

Stichting LOS/Meldpunt Vreemdelingendetentie
Hang 16
3011 GG Rotterdam
T: 010 747 01 56
I: www.stichtinglos.nl
E: info@stichtinglos.nl

Dokters van de Wereld/Médecins du Monde Netherlands
Nieuwe Herengracht 20
1018 DP Amsterdam
T: 020 765 38 00
E: info@doktersvandewereld.org
I: www.doktersvandewereld.org

Illustratie: © Tomas Schats 2015

¹ Novak 2008.

Inhoud

Lijst met afkortingen	5
Lijst met tabellen en figuren	6
Begrippenlijst	7
1 Inleiding	9
1.1 Methode	11
2 Definities isolatie	12
3 Isolatie in vreemdelingendetentie	15
3.1 Vreemdelingendetentie	15
3.2 Locaties voor vreemdelingendetentie	15
3.3 Huidige praktijk	17
3.3.1 De grondslag en duur van isolatie	18
3.3.2 Omstandigheden isoleercel	23
3.3.3 Luchtruimte	24
3.3.4 Visitatie en de bodyscan	25
3.3.5 Kleding	26
3.4 Overige (vrijheidsbeperkende) maatregelen om de orde en veiligheid te handhaven	26
3.4.1 Beheersregime	26
3.4.2 Lockdown	28
4 Gezondheid, isolatie en zorg	30
4.1 Negatieve impact isolatie	30
4.1.1 Kwetsbare mensen	30
4.1.2 Mensen met psychische problematiek	30
4.1.3 Kinderen en jonge mensen	31
4.2 Medische beroepsgroepen over isolatie van gevangenen	32
4.3 Medische reden als grondslag voor isolatie als ordemaatregel	32
4.3.1 Suïciderisico en automutilatie	33
4.3.2 Hongerstaking en dorststaking	35
4.3.4 Probleemgedrag en isolatie	36
4.4 Het voorkomen van escalatie en sancties	38
4.4.1 Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht	39
4.4.2 Isolatie in de ggz	40
4.5 Beschouwing	41
5 Cijfers	42
5.1 Vreemdelingendetentie in cijfers	42
5.2 Disciplinaire straffen en ordemaatregelen in vreemdelingendetentie in cijfers	42
6 Nederlandse wet- en regelgeving	49
6.1 Huidige wet- en regelgeving	49
6.1.1 De Penitentiaire beginselenwet	49
6.1.2 Herijkte sanctiekaart	49
6.2 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring	50
6.2.1 Voorstel aanpassingen wetsvoorstel 2020	54
6.2.2 Beschouwing bij de ontwikkelingen van het wetsvoorstel	55

7	Isolatie en mensenrechten	54
7.1	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)	54
7.1	Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (antifolterverdrag)	54
7.1	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)	55
7.1	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie	56
7.1	Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT)	56
7.1	VN Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners en de European Prison Rules	57
7.1	Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement	58
7.1	VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR)	58
8	Toezicht en rechtsbescherming	59
8.1.	Toezicht	59
8.1.1.	Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) onder het optioneel protocol bij het VN-Antifolterverdrag (OPCAT)	59
8.1.2	Inspectie Justitie en Veiligheid	60
8.1.3	Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd	60
8.1.4	Commissie van Toezicht	61
8.1.5	Nationale ombudsman	61
8.2	Rechtsbescherming	62
9	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	64
9.1	Isolatie als straf- en als ordemaatregel	65
9.2	Isolatie en gezondheid	67
9.3	Toezicht en rechtsbescherming	68
9.4	Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring	68
9.5	Aanbevelingen	70
	Bijlage: Volledige lijst met gronden voor opgelegde ordemaatregelen en disciplinaire straffen januari tot november 2019	72
	Literatuurlijst	75

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
CAT	UN Committee Against Torture / VN-Comité tegen Marteling
CPT	Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing
CvT	Commissie van Toezicht
DC	Detentiecentrum
DCR	Detentiecentrum Rotterdam
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EBTL	Extra Begeleiding en Toezichtlocatie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EPC	Eénpersoonscel
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZA	Extra Zorg Afdeling
FPK	Forensisch Psychiatrische Kliniek
GGV	Gesloten Gezinsvoorziening Zeist
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IBT	Intern Bijstandsteam
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JCS	Justitieel Complex Schiphol
LBB	Landelijke Bijzondere Bijstandseenheid
Leidraad	Leidraad disciplinaire straffen en ordemaatregelen, herzien in 2015
LOS	Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
MPC	Meerpersoonscel
MvT	Memorie van Toelichting
NPM	Nationaal Preventie Mechanisme
OBS	Observatiecel (isoleercel met cameratoezicht)
OPCAT	Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen Marteling
FMMU	Forensisch Medische Maatschappij Utrecht
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
Rrg	Reglement regime grenslogies
SMR	United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, VN Vluchtelingenorganisatie
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
Wtvb	wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring
WHO	World Health Organisation
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WMA	World Medical Association
Wob	Wet openbaarheid van bestuur

Lijst met tabellen en figuren

Tabel 1	Instroom vreemdelingendetentie 2015 – 2019	42
Tabel 2	Aantal isoleercelplaatsingen 2011 – 2014	42
Tabel 3	Aantal isoleercelplaatsingen mei 2016 – 20 november 2019	43
Tabel 4	Opgelegde disciplinaire straffen	43
Tabel 5	Opgelegde ordemaatregelen	44
Tabel 6	Gronden voor opgelegde ordemaatregelen en disciplinaire straffen januari tot november 2019	46
Tabel 7	Aandeel isolatie en andere sancties bij ordemaatregelen	46
Tabel 8	Aandeel isolatie en andere sancties bij disciplinaire straffen	47
Tabel 9	Toepassing cameratoezicht	47
Tabel 10	Toepassing visitatie	47
Bijlage: Volledige lijst met gronden voor opgelegde ordemaatregelen en disciplinaire straffen januari tot november 2019		72

Begrippenlijst

Beheersregime: begrip uit het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het beheersregime heeft ten opzichte van het reguliere ‘verblijfsregime’ minder vrijheden en is bedoeld voor personen met bepaalde gedragsproblemen. Het beheersregime geldt ook bij binnenkomst in het detentiecentrum. Vooruitlopend op het wetsvoorstel heeft Detentiecentrum Rotterdam in 2017 een ‘beheersafdeling’ geopend.

Bodyscan: apparaat dat het mogelijk maakt om verstopte voorwerpen in het lichaam en/of lichaamsholtes te detecteren. Dit gebeurt door middel van een zeer lichte dosis röntgenstraling.²

Detentietoezichthouder: mensen die werkzaam zijn in de vreemdelingendetentie en de functie van bewaker uitoefenen.

Disciplinaire straf: sanctie die in het gevangeniswezen (en ook in vreemdelingendetentie) kan worden ingezet om verwijtbaar gedrag van ingeslotenen te corrigeren ofwel te bestraffen.

Isolatie als strafmaatregel: een disciplinaire straf kan worden opgelegd in de vorm van isolatie. De isolatie vindt dan doorgaans plaats in een isoleercel (‘strafcel’), maar kan ook in de eigen reguliere cel of in een cel op de beheersafdeling worden opgelegd.

Disproportioneel geweld: in dit rapport wordt daar de onevenredige inzet van geweld door overheidsfunctionarissen mee bedoeld. Het toegepaste geweld staat niet in verhouding tot de situatie van dat moment.

Eénpersoonscel: reguliere cel voor één persoon. Ingeslotenen kunnen alleen op deze cel terecht komen met een éénpersoonscel-indicatie.

Extra Zorg Afdeling: speciale afdeling in het detentiecentrum voor mensen met diverse medische en/of psychische problematiek, die extra zorg of begeleiding behoeven.

Isoleercel: speciaal type kale cel met weinig tot geen meubels; dit zijn doorgaans een toilet, een matras voor de nacht en een zitkussen voor overdag. Afhankelijk van de situatie kunnen persoonlijke bezittingen of een televisie worden toegestaan. In geval van een disciplinaire straf gaat het om een ‘strafcel’ (ook wel ‘kale cel’ genoemd) en bij een ordemaatregel om een ‘afzonderingscel’. In de praktijk zijn deze isoleercellen nagenoeg hetzelfde. Er is altijd een camera aanwezig in deze cel.

Meerpersoonscel: cel voor meerdere personen; in de vreemdelingendetentie is in de praktijk een tweepersoonscel de standaard. Dit zijn cellen met een stapelbed.

Observatiecel (OBS): isoleercel met cameratoezicht. Deze cellen kunnen ‘kaal’ (‘gestript’) zijn – met alleen een matras voor de nacht en een zitkussen voor overdag – of ‘aangekleed’. In aangeklede observatiecellen zijn – afhankelijk van de situatie – meer meubels toegestaan.

2 Zie: https://www.dji.nl/justitiabelen/vreemdelingen_in_bewaring/bodyscan.aspx.

Ordemaatregel: maatregel om de orde en veiligheid te herstellen en te handhaven. Dit kan betrekking hebben op de veiligheid in het detentiecentrum, maar ook op de veiligheid van een individuele ingeslotene. In het laatste geval ligt er vaak een medische reden – zoals een suïciderisico – aan ten grondslag. In tegenstelling tot een disciplinaire straf hoeft er bij een ordemaatregel geen sprake te zijn van verwijtbaar gedrag.

Isolatie als ordemaatregel: een ordemaatregel kan worden opgelegd in de vorm van isolatie. Afhankelijk van de reden voor de ordemaatregel kunnen de omstandigheden verschillen. Een ordemaatregel kan plaatsvinden in een reguliere cel, een isoleercel ('afzonderingscel') of een observatiecel (isoleercel met camerabewaking). Vooral in geval van medische problematiek zal een observatiecel worden gebruikt.

Reguliere cel: 'normaal' ingerichte cel, waarin ingeslotenen ook persoonlijke bezittingen zoals foto's mogen hebben. In vreemdelingendetentie worden deze cellen in de regel gedeeld (door middel van een stapelbed) door twee personen.

Verblijfsregime: begrip uit het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het verblijfsregime is het 'normale' of wel reguliere regime in vreemdelingendetentie.

Visitatie: methode waarbij het naakte lichaam wordt gecontroleerd op contrabande. Onder dit onderzoek valt ook het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam. Concreet houdt dit in dat de vreemdeling zich uit dient te kleden en zich naakt wijdbeens voorover dient te buigen of kniebuigingen moet maken.

Vreemdelingendetentie of vreemdelingenbewaring: bestuursrechtelijke maatregel die ingezet kan worden om vreemdelingen gereed te houden voor hun uitzetting naar het land van herkomst. In de praktijk heeft de uitvoering van vreemdelingendetentie veel overeenkomsten met strafrechtelijke detentie. In dit rapport wordt de term 'detentie' gebruikt.

1 Inleiding

In 2015 publiceerden Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie het rapport *'Isolatie in vreemdelingendetentie'*.³ De conclusies waren dat isolatie als straf en als ordemaatregel ruim werd toegepast, ondanks dat volgens de (internationale) standaarden een isoleercelplaatsing alleen mag worden opgelegd als ultimatum remedium: alles moet in het werk zijn gesteld om het te voorkomen, en als het uiteindelijk toch noodzakelijk blijkt, moet de plaatsing zo kort mogelijk zijn. Het rapport concludeert dat isolatie ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Strafmaatregelen horen niet thuis in bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie, en isolatie om medische redenen zou in lijn moeten zijn met de normen in de geestelijke gezondheidszorg.

Vrijheidsontneming is op zichzelf al een straf.⁴ Uit het onderzoek voorafgaande aan het rapport in 2015 bleek dat vreemdelingen vaak niet begrijpen waarom ze gestraft worden. Ze voelen zich als crimineel behandeld, terwijl ze geen strafbaar feit hebben gepleegd. Strafmaatregelen, zoals plaatsing in een isoleercel, veroorzaken veel extra leed en er zijn bovendien gezondheidsrisico's aan verbonden. Na de presentatie van het rapport in 2015 zijn er verschillende gesprekken en expertbijeenkomsten geweest met maatschappelijke- en mensenrechtenorganisaties, advocaten, DJI, DT&V en personeel van de detentiecentra. De verschillende instanties waren het met elkaar eens dat alle mogelijke middelen moeten worden ingezet om isoleercelplaatsing te voorkomen.

De Nederlandse overheid geeft aan zich bewust te zijn van de mogelijke gezondheidsschade die isolatie kan veroorzaken en heeft toegezegd zich in te zullen spannen om isolatie zo min mogelijk in te zetten en waar mogelijk terug te dringen.⁵ Ook in de herijkte sanctiekaart staat: *'Het is van belang dat personeel in de PI zich bewust is van het mogelijk nadelig effect dat (langdurige) afzondering op gedetineerden kan hebben. Isoleren beperkt de informatie, de zintuiglijke prikkels die een persoon van buitenaf bereiken. Die prikkels zorgen voor het onderscheid tussen binnen- en buitenwereld, het ondersteunt het logisch denken en het beheerst emoties. Als die zintuiglijke input ontbreekt bestaat het risico op het zogenoemd sensorische deprivatie syndroom.'*⁶ Niettemin is het onder de herijkte sanctiekaart mogelijk om isolatie voor een langere periode op te leggen.



'Het gaat echt niet meer goed. Ik word gek. Soms doet mijn lichaam het niet meer en tikt er iets in mijn hoofd. Ik kan niet meer denken. Lezen gaat ook niet meer. Ik weet niet of ik er volgende week nog ben. Wat heeft het voor nut? Ze maken mij gek hier en ik blijf maar achter de deur. Ik weet het niet meer.'

Ibrahim⁷ zat op dat moment (09-01-2019) drie maanden in isolatie vanwege zijn weigering van een meerpersoonscel (MPC).⁸

3 Amnesty International, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld 2015.

4 European Prison Rules, artikel 102.2: *'Imprisonment is by the deprivation of liberty a punishment in itself and therefore the regime for sentenced prisoners shall not aggravate the suffering inherent in imprisonment'*.

5 Eerste Kamer, Nadere memorie van antwoord Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, vergaderjaar 2019–2020, 34 309 p.31: *De regering is bekend met de mogelijkheid van schadelijke effecten van isolatie in bepaalde gevallen en zet zich ervoor in isolatie waar mogelijk terug te dringen en zo min mogelijk in te zetten.*

6 DJI 2019, Herijkte sanctiekaart, p. 3 onder 'Voorkomen detentieschade'. De herijkte sanctiekaart wijst er ook op dat isolatie bij personen met al aanwezige psychiatrische stoornissen de problemen kan verergeren en dus contraproductief kan zijn.

7 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

8 Dat vreemdelingen in detentie isolatie als zeer problematisch ervaren, blijkt uit de klachten die geregeld bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie binnenkomen.

Ondanks de onomstreden kennis over de risico's van isolatie, zijn wetgeving, beleid en praktijk om isolatie te voorkomen nauwelijks verbeterd. Volgens de directie van het detentiecentrum Rotterdam is een detentiecentrum zonder isoleercellen ondenkbaar. Isoleercellen zijn volgens de directie nodig om de orde te handhaven en om suïcides te voorkomen. Uit recente cijfers (opgenomen in dit rapport) blijkt dat isolatie in vreemdelingenbewaring nog steeds veelvuldig wordt toegepast.

Mensen in vreemdelingendetentie bevinden zich juridisch gezien in een opmerkelijke positie. Ze worden opgesloten op bestuursrechtelijke gronden, maar de detentieomstandigheden zijn (nog steeds) gebaseerd op het strafrecht. Vreemdelingendetentie is niet bedoeld als straf, maar als een administratieve maatregel om de uitzetting van een vreemdeling te faciliteren. Toch is het regime van vreemdelingendetentie strafrechtelijk; de Penitentiaire beginselenwet bepaalt hoe de detentie ingericht wordt. Uit deze wet volgt onder meer dat ingesloten geïsoleerd kunnen worden ten behoeve van een disciplinaire straf of een ordemaatregel.⁹ In 2013 leidde het debat naar aanleiding van de suïcide van de Russische asielzoeker de heer Dolmatov tot de beslissing om te komen tot een wet die recht zou doen aan het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie.¹⁰ Deze 'Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring' is nog niet aangenomen. Vooruitlopend op de wet heeft het Detentiecentrum Rotterdam enkele vernieuwingen – zoals avondopenstelling – doorgevoerd. Op dit moment is er een aanpassing van de wet in voorbereiding (een 'novelle'), die er onder meer in voorziet om de bevoegdheid van de directeur van een vreemdelingendetentiecentrum uit te breiden.¹¹

Deze stand van zaken heeft tot de beslissing geleid om het vorige rapport te updaten. Dit rapport is opnieuw een samenwerking van voor Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie. Daarnaast is de Johannes Wier Stichting¹² actief betrokken geweest bij de totstandkoming ervan.

Ten behoeve van dit rapport is onderzocht hoe vaak en hoe langdurig isolatiemaatregelen in de afgelopen jaren zijn opgelegd. Net als in het vorige rapport gaan we in op het juridisch en mensenrechtenkader, waarbij de vraag aan de orde komt of de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring genoeg garanties biedt om isolatie te voorkomen. Tot slot besteden we (opnieuw) aandacht aan de effecten van isolatie op de gezondheid.

Met deze update van het rapport uit 2015 doen wij een dringende oproep aan de overheid om het punitieve en restrictieve regime in vreemdelingendetentie los te laten en aan te sluiten bij de bestuursrechtelijke doelstelling van deze maatregel. Isolatie en zeker isolatie als straf past daar niet bij. Het detentieregime en de bejegening moeten gericht zijn op het voorkomen van spanning en escalatie en zodoende het voorkomen van de noodzaak tot inzet van isolatie. Om dit te bewerkstelligen zullen de vele restrictieve bepalingen in het Wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring geëvalueerd moeten worden en de insteek moeten krijgen zoals die in eerste instantie de bedoeling was, namelijk: bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie duidelijk onderscheiden

9 Penitentiaire beginselenwet (Pbw), art. 23 lid 1 jo. 24 lid 1 en 50 lid 1 jo. 51 lid 1 sub a.

10 De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring is op moment van schrijven van dit rapport nog niet in werking getreden en ligt in afwachting van behandeling bij de Eerste Kamer. In januari 2020 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een voorstel tot wijziging van de wet gedaan.

11 In geval van ernstige orde- en veiligheidsproblemen kan de directeur een – lockdown – instellen, waarbij vreemdelingen gedurende 23 uur per dag kunnen worden opgesloten in hun cel. Wetsvoorstel Maatregelen tegen overlastgevend vreemdelingen; <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

12 Johannes Wier Stichting voor gezondheidszorg en mensenrechten, zie <https://www.johannes-wier.nl>

van strafrechtelijke detentie, zodat vreemdelingen niet verder in hun vrijheid worden beperkt dan voor het doel van de detentie strikt noodzakelijk is.¹³

1.1 Methode

Voor dit rapport is gebruikgemaakt van openbare bronnen, zoals wetenschappelijke literatuur, (toezichts)rapporten, beleidsdocumenten en jurisprudentie. Cijfers en feiten over de frequentie, de duur en het beleid rond isolatie zijn verkregen door middel van een Wob-verzoek aan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).¹⁴ Daarnaast zijn klachten onderzocht die het Meldpunt Vreemdelingendetentie heeft binnengekregen en dossiers geanalyseerd die Dokters van de Wereld heeft ontvangen. Deze klachten betreffen mensen die tijdens hun verblijf in vreemdelingendetentie werden geïsoleerd. De dossiers zijn bestudeerd en eventuele beklagzaken en procedures zijn gevolgd. Waar mogelijk is de betreffende vreemdeling geïnterviewd. Ook zijn vragen voorgelegd aan de verschillende detentiecentra.¹⁵

Tot slot hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van organisaties en deskundigen, werkzaam in de detentie, in de zorg of met mensen zonder verblijfsrecht. Zij hebben ons, elk vanuit hun eigen vakgebied, geïnformeerd over de ontwikkelingen, de alternatieven en de zorgen die er zijn over het in isolatie plaatsen van mensen.

Onze speciale dank gaat uit naar de mensen die wij voor dit rapport hebben mogen citeren, zoals Erik Scherder (hoogleraar neuropsychologie) en Hans Waldeck (oud justitieel-geneeskundige en voorzitter van de Commissie van Toezicht Penitentiaire Inrichting Veenhuizen) en naar de (externe) meelezers: Fransje Sniijders (internist acute geneeskunde en voorzitter van de Johannes Wier Stichting), Ashley Terlouw (professor Rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen) Luke Korlaar (UNHCR) en medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland.

13 Vreemdelingenbesluit 2000, art. 5.4 en Grondwet art. 15 lid 4.

14 Wob-besluit 2020. In het Wob-besluit is de registratie rond isoleercelplaatsingen vastgelegd. De tellingen zijn door de bij dit rapport betrokken organisaties handmatig verricht op basis van de in PDF aangeleverde gegevens. Hoewel hierbij zo zorgvuldig mogelijk te werk is gegaan, kan een telfout (zeker gezien de vaak moeilijk leesbare tekst) niet worden uitgesloten. De ontvangen informatie heeft betrekking op de jaren 2016 (vanaf mei) tot en met 20 november 2019. Het jaar 2015 en de eerste vier maanden van 2016 zijn om onduidelijke redenen niet meegenomen in het besluit.

15 Helaas zijn de vragen die wij hebben voorgelegd aan detentiecentrum Rotterdam (meerdere reminders ten spijt) grotendeels onbeantwoord gebleven.

2 Definities isolatie

In de literatuur, in beleidsdocumenten en in de praktijk worden vele termen en definities gebruikt waarmee (een vorm van) isolatie wordt bedoeld. In het Nederlandse gevangeniswezen worden veelal de termen afzondering, isolatie en observatie gehanteerd.¹⁶ In medische context wordt vaak gesproken over ‘separatie’.¹⁷ Ook in internationale literatuur worden verschillende termen gebruikt.¹⁸



*Isolation, segregation, separation, cellular or solitary confinement are some of the terms used to describe a form of confinement where prisoners are held alone in their cell for up to 24 hours a day, and are only allowed to leave it, if at all, for an hour or so of outdoor exercise.*¹⁹

*(...) each of the three main factors inherent in solitary confinement – social isolation, reduced environmental stimulation and loss of control over almost all aspects of daily life – is potentially distressing’.*²⁰

Sharon Shalev, criminoloog en schrijver van het gezaghebbende *Sourcebook on solitary confinement*

Volgens de Raad van Europa in de European Prison Rules is isolatie iedere vorm van afzonderen van een ingeslotene van contact met andere ingeslotenen door middel van plaatsing in een individuele cel of ruimte:



*‘All methods of removing prisoners from association with other prisoners by placing them alone in a cell or a room’.*²¹

Het Committee for the Prevention of Torture (CPT)²² zegt over isolatie:



*‘Whenever a prisoner is ordered to be held separately from other prisoners.’*²³

Volgens het CPT kan er ook sprake zijn van isolatie als meerdere personen tegelijk in één isoleercel zijn geplaatst:



*‘A prisoner [...] will usually be held on his/her own; however, in some States he/she may be accommodated together with one or two other prisoners, and this section applied equally to such situations.’*²⁴

16 Zie bijvoorbeeld Pbw, art. 24 lid 1, 34a lid 1, 51 lid 1 sub a en 51a lid 1.

17 IGJ 2016a.

18 Zie bijvoorbeeld de definities in Shalevs ‘Sourcebook on solitary confinement’ 2008, p. 2, CPT 2011 en European Prison Rules 2006, p. 79.

19 Shalev 2008, p. 2.

20 Shalev 2008, p. 17.

21 European Prison Rules, hoofdstuk 4, rule 60.5 en definitie op p. 79.

22 Zie meer over het CPT in hoofdstuk 4, CPT 2011, ‘21st general report’.

23 CPT 2011, p. 40.

24 CPT 2011, p. 40.

De VN Vluchtelingenorganisatie definieert isolatie als volgt:



'Isolation is a measure by which a person (or a group of persons) is held separately from the other detainees and has limited or no contact with them and with the outside world. Such measures can be used as a disciplinary sanction or as a behavioural management measure (in case of self-harm or risk of suicide).'²⁵

In de Nederlandse Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en aanvullende regelingen staat geen definitie van isolatie opgenomen. Wel regelt de wet de gronden waarop isolatie kan worden toegepast en wordt een omschrijving gegeven van verschillende soorten (isoleer)cellen.²⁶

Hoewel bij de term isolatie in het Nederlandse gevangeniswezen meestal alleen gedacht wordt aan plaatsing in een strafcel, of, in geval van een ordemaatregel, aan plaatsing in een afzonderingscel of observatiecel, kan opsluiting ook in een andere verblijfsruimte (bijvoorbeeld de eigen reguliere cel) plaatsvinden.²⁷ Ook in dat geval kan iemand voor (maximaal) 23 uren per etmaal worden opgesloten. De gevolgen van isolatie in de eigen cel kunnen evenzeer ernstig zijn. Om die reden wordt in dit rapport ook ingegaan op isolatie in de eigen/reguliere cel en is deze vorm van isolatie (net als in het rapport in 2015) in de cijfers opgenomen.

Overeenkomstig de Pbw is in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring geen definitie van isolatie opgenomen, maar worden er wel regels gesteld over de toepassing ervan.²⁸

In 2016 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)²⁹ het *'Toetsingskader Terugdringen separeren en afzonderen'* gepubliceerd. Bijlage 4 van dit toetsingskader geeft een definitie van isolatie ('separatie'): *'Het voor verzorging, verpleging en behandeling insluiten van een patiënt in een speciaal daarvoor bestemde eenpersoonskamer.'*³⁰ De IGJ omschrijft een isoleercel ('separeercel') als een prikkelarme ruimte met een bed, tafel, stoel, kledingkast en wasgelegenheid.³¹

25 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Association for the Prevention of Torture (APT) and the International Detention Coalition (IDC), Monitoring Immigration Detention: Monitoring Questionnaire, 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/5dbc43154.html>

26 Pbw, art. 49 lid 3. Uit dit wetsartikel volgt dat ingeslotenen dagelijks recht hebben op een uur in de buitenlucht. Hieruit kan worden afgeleid dat isolatie tot 23 uur per dag kan plaatsvinden.

27 Pbw, art. 51 kent de volgende disciplinaire straffen (limitatief): opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken. Met een andere verblijfsruimte wordt de eigen cel bedoeld. De manier waarop de opsluiting als disciplinaire straf moet worden uitgevoerd, is vastgelegd in de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen. Als bijkomende maatregel bij de straf van opsluiting in een 'andere verblijfsruimte' kan verwijdering van de TV voor de duur van de disciplinaire straf worden opgelegd.

28 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring; zie onder andere art. 23 lid 2 sub e jo. 36 lid 2 sub d, waarin staat dat mensen in isolatie het recht houden op verblijf in de buitenlucht voor minimaal 1 of 2 uur per dag.

29 In 2017 is de Inspectie voor Gezondheidszorg gefuseerd met de Inspectie voor Jeugdzorg. Sindsdien is de naam: Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

30 IGJ 2016b, p. 7.

31 IGJ 2016b, p. 7: Afzondering: 'Insluiten van een patiënt in een speciaal daarvoor bestemde eenpersoonskamer. Deze eenpersoonskamer zal prikkelarm zijn ingericht en als regel een bed, een tafel, een stoel, een kledingkast en wasgelegenheid bevatten.' Separatie: 'Insluiten van een patiënt in een speciaal daarvoor bestemde en door onze minister als separeerverblijf goedgekeurde afzonderlijke ruimte.'

In 2017 publiceerde de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) de Richtlijn *Isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen*.³² Deze richtlijn geeft een beschrijving van isolatie in het gevangeniswezen en andere gesloten instellingen.³³ Volgens de FMMU is er sprake van isolatie wanneer iemand 22 tot 24 uur per dag afgezonderd wordt en de toegang tot sociaal contact en natuurlijk licht beperkt is: *‘De gedetineerde is voor voedsel, vocht en oriëntatie volledig aangewezen op de bewakers.’*³⁴

Definitie van isolatie in dit rapport

De besproken instanties en deskundigen gebruiken allemaal hun eigen termen en ook in de regelgeving is vaak geen sprake van een eenduidige definitie van het begrip isolatie. Wel worden in alle gevallen sensorische deprivatie, de beperking van sociale contacten en activiteiten en het verlies van autonomie genoemd.

In dit rapport en in de Nederlandse context verstaan wij onder isolatie:



‘Isolatie is een maatregel waarbij een persoon (of een groep personen) wordt afgezonderd van andere ingesloten in een cel of andere ruimte. Daarbij is sprake van verlies van autonomie en van sensorische deprivatie en zijn activiteiten en betekenisvol contact met anderen beperkt.’

Tenzij we de wettelijke bepalingen citeren gebruiken we de termen ‘isolatie’ en ‘isoleercel’.

32 De FMMU is een organisatie die zich inzet voor toegankelijke zorg voor iedereen in Nederland, onder wie ingesloten.

33 FMMU 2017, p. 26 en 61. De FMMU baseert zich in deze richtlijn zowel op wetgeving vanuit justitie (de Pbw) als op die vanuit de gezondheidszorg (de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst [WBG0], die de rechten en plichten van patiënten regelt) en de wet Bijzondere Opname in Psychiatrisch Ziekenhuis (wet BOPZ). In de richtlijn wordt ook vooruitgekeken naar de inmiddels geïmplementeerde wetten die de wet BOPZ vervangen, namelijk de Wet Verplichte GGZ (voor patiënten met een psychiatrische aandoening) en de Wet Zorg en Dwang (voor mensen met dementie of een verstandelijke beperking). De richtlijn beschrijft dat de voorgeschreven werkwijze wordt ondersteund door uitspraken in 2009 van de toenmalige Inspectie voor Volksgezondheid (IGZ, nu IGJ) en een rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J, nu IJV) uit 2012.

34 FMMU 2017, p. 5 en 26. Met oriëntatie wordt bedoeld dat iemand zelf niet weet welke dag of tijd het is, doordat er geen klok in de isolatiecel is en het licht soms 24 uur per dag aan kan staan.

3 Isolatie in vreemdelingendetentie



'Solitary confinement should only be used as a last resort and be reserved for a handful of the most extreme cases. In the few cases where solitary confinement may be exceptionally and absolutely necessary, it should only be used for the shortest possible time, and be managed within established guidelines and strict safeguards.'

Criminoloog Sharon Shalev en schrijver van het gezaghebbende 'Sourcebook on solitary confinement'³⁵

3.1 Vreemdelingendetentie

Vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven, kunnen in afwachting van hun uitzetting in detentie worden geplaatst. Het enige doel van deze detentie is het beschikbaar houden voor vertrek. Detentie mag alleen als uiterste middel (ultimum remedium) worden ingezet en moet zo kort mogelijk zijn.³⁶ Vreemdelingendetentie is een bestuursrechtelijke maatregel, waarbij zo min mogelijk beperkingen passen.

Vrijheidsbeneming geldt in het Nederlandse strafrecht als het zwaarste middel om mensen te straffen en de impact op het leven van mensen is groot. Aan het bestuursrechtelijk vastzetten van mensen zonder verblijfstitel kleven al snel ernstige mensenrechtelijke bezwaren. Bij vrijheidsontneming van mensen die niets hebben misdaan, moet extra zorgvuldig worden nagegaan of die bezwaren in een redelijke verhouding staan tot het doel van de maatregel.

Sinds de Schipholbrand in 2005³⁷ wordt in Nederland aandacht gevraagd voor de mensenrechtelijke aspecten van vreemdelingendetentie.³⁸ De afgelopen jaren is onder meer door (internationale) toezichthouders, mensenrechtenorganisaties en rechtshulpverleners op zeer consistente wijze kritiek geleverd op de het Nederlandse beleid met betrekking tot vreemdelingendetentie. Zo zijn er zorgen dat vreemdelingendetentie te gemakkelijk wordt toegepast, en niet uitsluitend als uiterste middel.³⁹ De zorgen betreffen ook het *prisonlike* regime van de detentiecentra.⁴⁰

3.2 Locaties voor vreemdelingendetentie

In 2020 zijn drie locaties voor vreemdelingendetentie operationeel: Detentiecentrum Rotterdam (DCR), de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist (GGV) en Justitieel Complex Schiphol (JCS). In elke locatie geldt een eigen regime en in Schiphol ook aparte wetgeving. Na invoering van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zal dat onderscheid niet meer worden gemaakt.

35 Shalev 2008, p. 9.

36 Zie hierover uitgebreid: Amnesty International 2018b.

37 Brand op 27 oktober 2005 in het cellencomplex Schiphol-Oost, waarbij elf gedetineerde migranten de dood vonden.

38 Amnesty International 2008.

39 Amnesty International 2018b.

40 Amnesty International 2018a.

Detentiecentrum Rotterdam (DCR)⁴¹: Het gebouw is grotendeels bestemd voor vreemdelingendetentie, maar er verblijven (op andere afdelingen) ook justitiabelen (volwassen mannen) onder strafrechtelijke titel.⁴² In het gebouw zijn 320 (meer)persoonscellen, verdeeld over tien afdelingen. In DCR verblijven alleen mannen vanaf 18 jaar. Op basis van de geldende Penitentiaire beginselenwet kunnen ingeslotenen geïsoleerd worden zoals dat ook in penitentiaire inrichtingen gebeurt.⁴³ Het DCR heeft – vooruitlopend op het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) – in 2017 twee verschillende regimes ingevoerd. Het standaardregime is het ‘verblijfsregime’. Bij toepassing van het ‘beheersregime’ gelden meer beperkingen en mogen degenen aan wie het wordt opgelegd ‘s avonds de cel niet uit. In DCR bevindt zich een afdeling met 24 isoleercellen en twee luchtkooien. De cellen kunnen gebruikt worden voor zowel orde- als strafmaatregelen.⁴⁴

Gesloten Gezinsvoorziening Zeist (GGV): De Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist is het enige vreemdelingendetentiecentrum in Nederland dat speciaal voor dit doel is ontwikkeld. Sinds 2015 worden gezinnen met kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarigen vastgehouden in de GGV.⁴⁵ Mensen kunnen zich vrijelijk bewegen op een open terrein met woonunits. Er zijn geen cellen, maar kamers die alleen van binnen op slot gedaan kunnen worden, en het personeel draagt – in tegenstelling tot de bewakers in detentiecentrum Rotterdam en Justitieel Complex Schiphol – geen uniform. Er zijn wel isoleercellen, zowel eenpersoons als voor een gezin. Deze cellen zijn uitgerust met een camera. Een groot verschil met andere isoleercellen is dat deze cellen niet op slot kunnen.⁴⁶ In Nederland geldt een maximale termijn van twee weken waarin gezinnen met minderjarige kinderen mogen worden vastgehouden in vreemdelingendetentie.⁴⁷ Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) geldt dit maximum niet.⁴⁸ De gemiddelde verblijfsduur van minderjarigen in vreemdelingendetentie was in 2018 21 dagen.⁴⁹

Justitieel Complex Schiphol (JCS)⁵⁰: Het detentiecentrum beschikt over ruim 450 (merendeels tweepersoons-) cellen. Asielzoekers in procedure en mensen onder strafrechtelijke titel worden op verschillende afdelingen gedetineerd. Asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen, kunnen in het (gesloten) aanmeldcentrum in het JCS een asielaanvraag indienen. Deze mensen kunnen tijdens de grensprocedure voor een periode van maximaal vier weken worden gedetineerd.⁵¹ Voor deze groep geldt het Reglement regime grenslogies.⁵² Isolatie kan volgens dit reglement alleen als ordemaatregel worden opgelegd als dit noodzakelijk is in het belang van

41 Sinds 1 januari 2019 vormen de Gesloten Gezinsvoorziening Zeist en Detentiecentrum Rotterdam één organisatie met één vestigingsdirecteur, één hoofd zorg en één commissie van toezicht.

42 Zie ook: www.dji.nl/locaties/detentiecentra/detentiecentrum-rotterdam/index.aspx. DCR is de eerste DJI-locatie in Nederland die in publiek-private samenwerking (PPS) is gebouwd en wordt geëxploiteerd.

43 Een kleine groep vreemdelingen in DCR is gedetineerd op grond van Vw art. 6 (grensdetentie); voor hen geldt het Regime grenslogies.

44 Zie hierover meer in hoofdstuk 3 paragraaf 3.3.2.

45 Vc, art A5/2.4, 3.2; <https://www.dji.nl/locaties/detentiecentrum/gesloten-gezinsvoorziening-zeist/index.aspx> [geraadpleegd op 27-08-2020].

46 Indien noodzakelijk – in het belang van de (geestelijke) gezondheid van een ingeslotene – kunnen mensen worden overgeplaatst worden naar een Forensisch Psychiatrische Kliniek (FPK) of Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC).

47 Vreemdelingencirculaire 2000 (A), 2.4. ad c; Vw, art. 3, zesde lid; Vreemdelingencirculaire 2000 (A), 2.4. ad c; Werkinstructie 2020/9 (Grensprocedure). Aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden niet behandeld in de grensprocedure (Vb art. 3:109b, zevende lid). Gezinnen met minderjarige kinderen gaan in beginsel niet in grensdetentie tenzij uit de screening op de grens contra-indicaties blijken zoals openbare orde, ongeloofwaardige gezinsband etc; Vc, A1/7.3 en TK 2013-2014, 19 637, nr. 1827.

48 Vc A5/2.4 minderjarigen en gezinnen met kinderen.

49 *Kamerstukken II* 2018-19, 19 637, nr. 2473, p. 2; Volgens Unicef 2019, p. 102 zaten sommige kinderen zelfs tot 82 dagen vast in vreemdelingendetentie.

50 Het complex is gelegen naast Schiphol Airport en is een DJI-locatie die in publiek-private samenwerking (PPS) is gebouwd en wordt geëxploiteerd. PPS is een samenwerkingsvorm tussen de overheid en een of meer private ondernemingen.

51 De grensprocedure en de daarop gebaseerde vrijheidsontnemende maatregelen zijn gebaseerd op de Procedurerichtlijn 2013/32/EU, art. 43, en verder geregeld in: Vw, art. 3, (uitgestelde) toegangswijziging en de grensprocedure; Vw, art. 6 en 6a; Vreemdelingenbesluit (Vb), art. 3.109b (de grensprocedure) Vreemdelingencirculaire (Vc) C1/2.5 Vc grensprocedure en vrijheidsontnemende maatregel. Zie ook: Werkinstructie 2020/9 (Grensprocedure).

52 Reglement regime grenslogies: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005848/2001-04-01>.

de orde of veiligheid binnen het detentiecentrum, of als dit noodzakelijk is ter bescherming van de gedetineerde zelf, bijvoorbeeld in het geval van voorkoming van suïcide.⁵³ Met de invoering van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zal het Reglement regime grenslogies komen te vervallen.

Asielzoekers van wie het asielverzoek in de grensprocedure als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is afgewezen, verblijven tot de uitspraak van de rechter in het JCS. Wanneer die uitspraak voor hen negatief is, kunnen ze worden overgeplaatst naar het detentiecentrum in Rotterdam of het detentiecentrum in Zeist.⁵⁴

3.3 Huidige praktijk

In de periode voorafgaande aan de publicatie van dit rapport nam de overheid maatregelen in verband met de bestrijding van het coronavirus. Deze maatregelen golden ook in de vreemdelingendetentie en hadden (onder meer) tot gevolg dat ingeslotenen, vaak met zijn tweeën op één cel, tot 21 uur per dag waren opgesloten en dat er in de overige uren geen of weinig activiteiten werden aangeboden. Ook was is het niet toegestaan om bezoek te ontvangen of spullen in te voeren.⁵⁵

Ten tijde van de coronapandemie werd het Meldpunt Vreemdelingendetentie veel gebeld door mensen uit vreemdelingendetentie. Veel bellers klaagden dat zij gek werden van de langdurige opsluiting op cel, de verveling en het gemis van familie en vrienden.

De restrictieve maatregelen troffen vreemdelingen extra zwaar, omdat zij in detentie ook geen toegang hebben tot arbeid⁵⁶ of educatie, waardoor zij in een nog beperkter regime zitten.



'Tijdens de coronacrisis golden in de gevangenissen vergaande beperkingen voor de gedetineerden, zoals het niet meer kunnen ontvangen van bezoek, maar ook het niet meer kunnen deelnemen aan de sport. De directie van de PI Veenhuizen heeft zich ingespannen om binnen de beperkingen toch (recreatieve) activiteiten mogelijk te maken, zoals vissen met anderhalve meter afstand. Ook zijn de Skype-mogelijkheden aanzienlijk uitgebreid.'

Dr. K.J.J. (Hans) Waldeck, Commissie van Toezicht Penitentiaire Inrichting Veenhuizen, d.d. 25-07-2020

53 Onder de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) wordt het ook in grensdetentie mogelijk om disciplinaire maatregelen op te leggen.

54 Werkinstructie 2020/9, de Grensprocedure.

55 De maatregelen zijn opgesteld door de Minister van Rechtsbescherming en gelden voor het gehele gevangeniswezen. Kamerbrief d.d. 17 april 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid; p. 36.

56 Gevangenen in strafdetentie hebben wel toegang tot arbeid en educatie, zij werden bijvoorbeeld ingezet om mondkapjes te maken.

Sinds juni is er sprake van versoepeling. Zo is er sinds 22 juni weer bezoek mogelijk en sinds 26 juli kunnen ingeslotenen weer gebruik maken van de sport- en recreatieruimte.



Voor Malik⁵⁷ werd de langdurige opsluiting in de cel te zwaar. Hij voelde zich depressief en eenzaam. In de derde week dat de coronamaatregelen van kracht waren in het detentiecentrum heeft hij geprobeerd zichzelf iets aan te doen. Daarom werd hij overgeplaatst naar de OBS. Daar verbleef hij een week in isolatie onder cameratoezicht, totdat hij werd overgeplaatst naar de Extra Zorg Afdeling. Op deze afdeling ging het beter met Malik en kwam hij wat tot rust. Eind juli zit hij nog steeds in vreemdelingendetentie en weet hij niet hoe lang hij nog vast moet zitten.

In dit hoofdstuk focussen wij op isolatiemaatregelen, waarbij we aan het eind zullen ingaan op de overige vrijheidsbeperkende maatregelen waarover de directeur van het detentiecentrum beschikt: het beheersregime en de lockdown.

3.3.1 De grondslag en duur van isolatie

Isolatie kan volgens de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) worden toegepast als disciplinaire straf of als ordemaatregel.⁵⁸ Van een disciplinaire straf is sprake indien een verwijtbare gedraging van een gedetineerde gecorrigeerd moet worden.⁵⁹ Een ordemaatregel kan worden opgelegd als dit noodzakelijk is in het belang van de orde of veiligheid binnen het detentiecentrum.⁶⁰ Ook kan volgens de Pbw een ordemaatregel worden opgelegd indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de gedetineerde zelf.⁶¹ Meer hierover in hoofdstuk 4. Uit de Leidraad⁶² valt af te leiden dat het bij ordemaatregelen in veel gevallen om gezondheidsgerelateerde zaken gaat. Tot slot kan isolatie als ordemaatregel worden toegepast als de gedetineerde hierom zelf verzoekt.⁶³

Zowel ordemaatregelen als disciplinaire straffen duren in beginsel niet langer dan twee weken. Omdat een ordemaatregel bedoeld is om orde te bewaren of terug te laten keren, duurt deze niet langer dan noodzakelijk en moet de maatregel worden beëindigd zodra dit mogelijk en verantwoord is. Andersom kan een ordemaatregel ook verlengd worden indien dit noodzakelijk is vanwege de veiligheid binnen de inrichting of voor de ingeslotene zelf. De duur van de disciplinaire straf is van tevoren bepaald en is gebaseerd op richtlijnen.⁶⁴ Een disciplinaire straf kan niet verlengd worden.

57 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

58 De ordemaatregelen staan in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), hoofdstuk V 'Bewegingsvrijheid' en de disciplinaire straffen staan onder gelijknamige titel in hoofdstuk IX. Zie bijvoorbeeld artikel 24 lid 1, 34a lid 1, 51 lid 1 sub a en 51a lid 1.

59 Pbw, art. 51 lid 1 sub a; zie ook: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/disciplinairestraffen/disciplinaire-straffen-gevangeniswezen/> [geraadpleegd op augustus 2020].

60 Pbw, art. 23 lid 1 jo. 24; zie ook: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/ordemaatregelen/gevangeniswezen/> [geraadpleegd op augustus 2020].

61 Pbw, art. 23 lid 1 sub b.

62 Zie de Leidraad straffen en ordemaatregelen, herzien in 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/04/06/besluit-op-wob-verzoek-inzake-straf--en-ordemaatregelen-in-vreemdelingenbewaring> [geraadpleegd op 31-07-2020]. De leidraad uit 2010 is te vinden in het rapport over isolatie in 2015, de versie voor professionals. <https://www.amnesty.nl/actueel/isolatie-in-vreemdelingendetentie-schadelijk-en-onnodig>

63 Pbw, art. 23 lid 1 sub c.

64 Leidraad straffen en ordemaatregelen, herzien in 2015.

In de praktijk kan het voorkomen dat wanneer een disciplinaire straf (met name in geval van weigering van een meerpersoonscel) afloopt, er een nieuwe maatregel opgelegd wordt.⁶⁵ Dan wordt er opnieuw een beschikking uitgereikt waarin isolatie wordt opgelegd voor de maximale duur van veertien dagen. Dit kan betekenen dat iemand weken of maanden onafgebroken in isolatie zit, telkens op basis van een nieuwe beschikking.



'Ik zit hier al tien maanden en het ergste is dat ik niet weet wanneer ik vrij kom.'

Omar⁶⁶ op 11-04-2019

De directie van DCR geeft aan dat bij langdurige isolatie, bijvoorbeeld vanwege het weigeren van een meerpersoonscel, de mogelijkheid van een 'time out' wordt geboden. Dit houdt in dat ingeslotenen één of twee keer per week een paar uur extra de cel uit mogen om sociale en sensorische deprivatie tegen te gaan.



In DCR worden ingeslotenen standaard op een meerpersoonscel (MPC) geplaatst. Abdul⁶⁷ weigerde dat, reden waarom hij gestraft werd met veertien dagen isolatie op de beheersafdeling, zonder televisie. Toen na veertien dagen de straf was afgelopen, kwam een bewaker naar de cel van Abdul en vroeg hem of hij nu wel plaats wilde nemen in een MPC. Abdul antwoordde ontkennend, waarop hij een nieuwe straf van veertien dagen isolatie op de beheersafdeling opgelegd kreeg. Deze situatie heeft zich maandenlang herhaald.

Abdul diende een klacht in over de beslissing hem in isolatie te plaatsen. Volgens DCR is isolatie op de beheersafdeling minder zwaar, omdat de isolatie plaatsvindt in een reguliere cel met meer voorzieningen en aankleding dan de klassieke isoleercellen. Dit wordt ook geen isolatie genoemd maar 'opsluiting in eigen cel'. Daarnaast krijgen ingeslotenen bij langdurige isolatie twee dagen in de week een 'time out'. Voor de rest van de week worden zij 23 uur per dag opgesloten.

Uit het verweer van de directie van DCR tegen de klacht blijkt het volgende: *'Ondertussen zijn op afdeling D [beheersafdeling] maatregelen genomen om sociale- en psychische deprivatie te voorkomen. Dit in overleg met een deskundige. De maatregelen houden in dat de kamer van klager twee dagen per week geopend wordt. Op deze dagen kan klager het dan aangeboden dagprogramma volgen, waaronder sporten. Daarnaast is het klager toegestaan alle andere dagen te luchten met de andere ingeslotenen op een reguliere luchtplaats.'*⁶⁸

65 Leidraad (2015) onder 10a: *Weigeren MPC: 14 dagen strafcel. Daarna opnieuw horen, bij aanhoudende weigering, zelfde straf nogmaals opleggen.*

66 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

67 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

68 Verweer DCR klachtenprocedure d.d. 26-06-2019. Dossier in bezit van Meldpunt Vreemdelingendetentie.



Ook Ali⁶⁹ heeft langdurig in isolatie op eigen cel gezeten. Uiteindelijk zelfs een half jaar. Hij heeft meerdere klachten ingediend bij de Commissie van Toezicht (CvT). Na een paar maanden oordeelde de CvT dat de isolatie van Ali wel erg lang duurde en schreef zij in haar uitspraak dat de directeur van het detentiecentrum ingeslotenen na drie maanden voor een 'second opinion' moet laten zien door de inrichtingsarts of psycholoog, zeker als er signalen zijn dat iemand 'er doorheen zit.'⁷⁰

Ali gaat in beroep bij de RSJ. In het verweer van de directie van DCR valt het volgende te lezen: *'Er bestaat vaak verwarring over het begrip isolatie. Voor de plaatsing in isolatie is binnen het detentiecentrum in ieder geval veel aandacht. Zo is Erik Scherder, die een boek over psychische deprivatie heeft geschreven, viermaal in [DCR] langs geweest om te vertellen over wat isolatie met je doet. De directeur is naar aanleiding daarvan anders gaan straffen. In een geval als het onderhavige wordt een gedetineerde niet langer geplaatst in een strafcel, maar kan deze verblijven op de eigen cel op de afdeling zonder tv en telefoon. Dat is een wezenlijk verschil. Er is in het Detentiecentrum oog voor een humane tenuitvoerlegging van straffen en daarom mocht klager na de tweede strafoplegging zijn tv in het weekend op cel, mocht hij mee sporten en op de groep verblijven. [...] Er bestaat geen verplichting voor de directeur om een second opinion te regelen. Klager kan zelf een gesprek met de psycholoog aanvragen.'*

De RSJ stelde de directeur van DCR in het gelijk en oordeelde dat de directeur niet verplicht is om ingeslotenen na lange isolatie voor een second opinion te laten zien door de inrichtingsarts of psycholoog.

*'Naar het oordeel van de beroepscommissie heeft de directeur binnen de mogelijkheden die hij heeft voldoende gedifferentieerd en is niet steeds sprake geweest van volledige afzondering van klager op zijn cel. De beslissingen van de directeur zijn daarom niet disproportioneel en kunnen bij afweging van alle in aanmerking komende belangen niet als onredelijk of onbillijk worden aangemerkt. Het beroep zal derhalve ongegrond worden verklaard.'*⁷¹

Naar aanleiding van de uitspraak van de RSJ, waarin de directie van het detentiecentrum Rotterdam refereert aan neuropsycholoog Erik Scherder, is op 8 mei 2020 door onze onderzoeker telefonisch contact met hem opgenomen:

69 Vanwege privacy redenen is dit niet zijn echte naam.

70 Dossier in bezit van Meldpunt Vreemdelingendetentie. CvT: *'Hoewel het aan klager zelf te wijten valt, duurt deze situatie nu al bijna een half jaar voort. Ten overvloede overweegt de beklagvoorzitter dat de zorgplicht van de directeur toeneemt naarmate iemand langer achter de deur zit. De beklagvoorzitter adviseert de directeur om, nadat de situatie langer dan drie maanden voortduurt, de ingeslotene voor een second opinion te laten zien door een psycholoog of een gedragsdeskundige respectievelijk de inrichtingsarts. Zeker als er signalen komen dat iemand de situatie niet meer aan kan en er doorheen zit.'*

71 Uitspraak Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) d.d. 10-01-2020



'Isolatie is nooit wenselijk voor de psychische gezondheid. Alles wat de isolatie kan verlichten, zoals meubels, een radio of persoonlijke bezittingen, is wenselijk. Maar er is nog nooit onderzoek gedaan naar in hoeverre het effect van isolatie verschilt bij iemand die in een kale isoleercel zit ten opzichte van een meer aangeklede cel. Dit soort onderzoek is vanwege ethische redenen moeilijk uitvoerbaar. Het is dus zeker niet zo dat isoleren op een reguliere aangeklede cel een minder bezwarend effect heeft op de gezondheid van een ingeslotene.'

Neuropsycholoog Erik Scherder⁷²

3.3.1.1 Isolatie vanwege het weigeren van een meerpersoonscel

De European Prison Rules bepalen dat gedetineerden in beginsel behoren te beschikken over een eigen cel. De plaatsing op een meerpersoonscel zou slechts kunnen plaatsvinden indien het *'preferable'* is.⁷³ Nederland volgt op dit punt de European Prison Rules niet. Op grond van artikel 19 lid 3 Pbw is het mogelijk om cellen te creëren voor meerdere personen. Mensen in vreemdelingendetentie worden standaard in een meerpersoonscel (MPC) geplaatst.



Ten behoeve van een onderzoek van de FNV gaven 948 respondenten aan dat zij te maken hebben met meerpersoonscellen. Bijna 80 procent van deze werknemers gaf aan dat *'de veiligheid, de werksfeer en de uitvoering van het sanctioneringsbeleid door meerpersoonscellen onder druk komen te staan.'* En: *'Door veel meerpersoonscellen is er vaak extra irritatie. Er komen gedetineerden binnen die ongeschikt zijn voor een meerpersoonscel, maar het personeel wordt gepusht om de meerpersoonscellen vol te krijgen en te houden.'*

FNV 2020⁷⁴

De cellen in vreemdelingendetentie zijn ongeveer tien vierkante meter, hebben een stapelbed, televisie, magnetron, koelkast en douche en toilet (met niet afsluitbare deuren die weinig privacy bieden).⁷⁵ Sommige mensen vinden het moeilijk om met iemand een cel te delen. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen, zoals angst en wantrouwen bij getraumatiseerde mensen die in het verleden zijn mishandeld of verkracht,⁷⁶ culturele verschillen, taalbarrières of persoonlijkheidsproblematiek. Daarbij verblijven ingeslotenen soms maandenlang in detentie, wat de behoefte aan privacy in een eigen cel vergroot. Als gevolg komt het in de praktijk regelmatig voor dat mensen een MPC weigeren.

72 Notitie telefoongesprek Amnesty International met Erik Scherder op 8 mei 2020.

73 European Prison Rules, rule 18.5: *Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation*; rule 18.6: *Accommodation shall only be shared if it is suitable for this purpose and shall be occupied by prisoners suitable to associate with each other.*

74 FNV 2020, Code Rood, werkdruk bij Dienst Justitiële inrichtingen, Code Rood voor personeel DJI, p.5.

75 Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen, art. 3 jo. 10.

76 Volgens de UN Speciale rapporteur tegen foltering is naar schatting 27% van de vluchtelingen en migranten in het verleden slachtoffer geweest van marteling: <https://www.apr.ch/en/what-we-do/themes/vulnerabilities-detention>.

Volgens de Leidraad kan weigering van een meerpersoonscel worden bestraft met twee weken isolatie op eigen cel zonder televisie.⁷⁷ In vreemdelingendetentie vindt de isolatie wegens weigeren MPC meestal plaats op de beheersafdeling.

Na het aflopen van de straf wordt de ingeslotene gevraagd of hij inmiddels wel plaats wil nemen op een MPC. Als het antwoord hierop nee is, dan wordt er opnieuw een straf van veertien dagen isolatie opgelegd. Deze situatie kan in feite oneindig voortduren.⁷⁸ Ondanks dat er dan steeds een maximum van twee weken isolatie wordt opgelegd, zitten mensen weken of maanden onafgebroken in isolatie, zo illustreert ook de volgende casus.



Denzel⁷⁹ weigerde een MPC. Hij heeft ADHD en autisme en werd erg onrustig van de beperkte ruimte die hij moest delen met een celgenoot. Dit had als gevolg dat Denzel voor straf maandenlang in isolatie in een reguliere cel zat. Hij belde regelmatig met het Meldpunt Vreemdelingendetentie, maar wilde er eigenlijk nooit een klacht over indienen. Dat zou toch geen zin hebben, dacht hij. Toen de negende maand in isolatie was verstreken, vond Denzel het toch wel belangrijk om een klacht in te dienen. Al was het alleen maar om in de toekomst andere ingeslotenen hiermee te kunnen helpen.

De Commissie van Toezicht oordeelde het volgende: *‘De beklagcommissie [is] van oordeel dat, gelet op klagers volhardende houding, de directeur in redelijkheid onderhavige straf kon opleggen. Dat deze situatie nu al ongeveer negen maanden voortduurt is een lange periode. Klager heeft dit echter aan zichzelf te wijten nu hij blijft volharden in het niet willen plaatsnemen in een meerpersoonscel. Daarbij komt dat de beklagcommissie het standpunt van de directeur begrijpt dat voor klager geen uitzondering gemaakt kan worden. De beklagcommissie neemt hierbij wel mee dat klager regelmatig een time-out krijgt, regelmatig een televisie krijgt en mee mag met de groepslucht. Het beklag is dan ook ongegrond.’*⁸⁰

Denzel is daarop bij de RSJ in beroep gegaan tegen deze uitspraak. De RSJ heeft de uitspraak van de Commissie van Toezicht in stand gelaten. *‘De directeur heeft na uitvoerig overleg met een [psycholoog] getracht klager zo veel mogelijk tegemoet te komen door middel van een “time out” waarbij klager vijf dagen een open deur heeft gekregen tussen de twee straffen door, door klager de straf in eigen cel te laten ondergaan in plaats van in een strafcel, door klager te laten luchten met andere gedetineerden en door de straf deels met en deels zonder televisie op te leggen. De directeur heeft dan ook ruim voldoende inspanningen verricht om eventuele schadelijke gevolgen tot een minimum te beperken.’*⁸¹

Denzel heeft uiteindelijk elf maanden in isolatie doorgebracht.

Hierboven is al – onder verwijzing naar neuropsycholoog Erik Scherder – besproken dat er geen wetenschappelijk bewijs bestaat dat isoleren in een reguliere (‘eigen’) cel minder bezwarend is dan in een klassieke isoleercel (‘strafcel’). Dit geldt evenzeer voor het al dan niet toekennen van een televisie voor een bepaalde periode. Of een time out van vijf dagen de schadelijke gevolgen van elf maanden isolatie verzacht lijkt zeer de vraag.

77 Leidraad (2015), onder 10a: *Weigeren MPC: 14 dagen straf op eigen kamer zonder televisie. Daarna opnieuw horen, bij aanhoudende weigering, zelfde straf nogmaals opleggen.*

78 Opeenstapeling van verschillende straffen kan leiden tot een aaneensluitend verblijf in de strafcel van 28 dagen. Volgens de RSJ kan dit als onredelijk worden beschouwd. RSJ 8 november 2013, 13/3614/SGA, zie: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/disciplinairestraffen/disciplinaire-straffen-gevangeniswezen/>

79 Vanwege privacy redenen is dit niet zijn echte naam.

80 Uitspraak commissie van toezicht van 1 mei 2019.

81 RSJ R-19/3638/GA 10 juli 2020.

De Nationale ombudsman deed eerder dit jaar de aanbeveling om isolatie niet langer toe te passen bij het weigeren van een MPC.⁸² Volgens de ombudsman is het belangrijk dat de behoefte van mensen in vreemdelingendetentie aan rust en privacy serieus wordt genomen:



‘De ombudsman is van oordeel dat vreemdelingen, wanneer zij daar behoefte aan hebben, zo veel mogelijk in eenpersoonscellen moeten kunnen verblijven. Veel vreemdelingen verkeren in onzekerheid over hun toekomst en de duur van het verblijf in detentie. Dit geeft soms spanningen. De mogelijkheid zich terug te kunnen trekken in een eenpersoonscel heeft niet alleen positieve gevolgen voor de individuele vreemdeling, maar ook voor de rust binnen het detentiecentrum als geheel.’

Nationale ombudsman 2020



‘Onvrijwillige plaatsing op een meerpersoonscel (MPC) is in de grond eigenlijk niet menswaardig. De Penitentiare Inrichting Veenhuizen (zowel Norgerhaven als Esserheem) heeft slechts acht meerpersoonscellen (die overigens gedurende de coronastrafcelcrisis niet gebruikt worden). Plaatsing op een MPC is meestal van tijdelijke aard in het begin van de detentie. Zodra een eenpersoonscel beschikbaar is, volgt overplaatsing naar die eenpersoonscel.’

Dr. K.J.J. (Hans) Waldeck, Commissie van Toezicht P.I. Veenhuizen, d.d. 25-07-2020

3.3.2 Omstandigheden isoleercel

De wet geeft een omschrijving van verschillende soorten isoleercellen. In geval van een disciplinaire straf gaat het om een ‘strafcel’ en bij een ordemaatregel om een ‘afzonderingscel’. In de praktijk zijn deze isoleercellen nagenoeg hetzelfde. Straf- en afzonderingscellen kunnen zijn uitgerust met een camera die observatie van de gehele cel mogelijk maakt. Dan wordt gesproken over een observatiecel.⁸³ De camera’s mogen alleen aan indien *‘dit ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de gedetineerde noodzakelijk is’*.⁸⁴

Volgens de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiare inrichtingen is een strafcel een cel met een metalen toilet zonder bril en met een wasbakje, overdag een zitelement en ’s nachts een matras van zacht materiaal dat niet kapotgemaakt kan worden, een kussen en voldoende dekens.⁸⁵ Een afzonderingscel beschikt ook over deze elementen maar deze heeft overdag vaak zowel zitelementen als een matras met voldoende dekens.⁸⁶ Afhankelijk van de grond voor de isolatiemaatregel en de omstandigheden kan zowel de straf- als afzonderingscel worden voorzien van extra meubels of voorwerpen.

82 Nationale ombudsman 2020.

83 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiare inrichtingen, art. 20; ook de cellen op de Extra Zorg Afdeling beschikken over een camera.

84 Pbw, art. 24a en Pbw, art. 51a lid 1. In de praktijk blijken mensen die vastzitten in deze isoleercel niet te kunnen zien of de camera aan of uit staat, omdat er bijvoorbeeld geen lampje gaat branden wanneer deze wordt aangezet. Dit zorgt ervoor dat zij zich altijd geobserveerd voelen. Commissie van Toezicht d.d. 24-03-2020: *‘Gelet op de stukken en hetgeen ter zitting is gesteld, is niet gebleken dat klager cameratoezicht heeft gekregen. [...] De klacht is ongegrond.’*

85 In een strafcel wordt vaak gebruik gemaakt van een scheurdeken; deze is gemaakt van een materiaal dat niet in stukken kan worden gescheurd. Vaak wordt dit gebruikt ter bescherming van suïcidale personen. Een strafcel wordt niet standaard voorzien van een kussen; dit verschilt per geval.

86 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiare inrichtingen, art. 18 jo. 19

Volgens de Pbw moet een isoleercel beschikken over een raam van ten minste 0,7 vierkante meter en ventilatie.⁸⁷ De cel moet vanaf de gang (door het raampje in de celdeur) geheel te overzien zijn en de inwendige celhoeken moeten afgeschuind zijn, zodat de ingeslotene zich niet aan het zicht van de bewakers kan onttrekken.⁸⁸ Vanuit de isoleercel moet communicatie kunnen plaatsvinden met de bewaking. Indien de ingeslotene daarvan herhaaldelijk en zonder noodzaak gebruik maakt, kan de directeur echter beslissen de betreffende communicatiemiddelen buiten werking te stellen.⁸⁹ De deur van de isoleercel mag alleen worden geopend in het bijzijn van ten minste twee medewerkers.⁹⁰ De verwarming en het licht worden van buiten de cel bediend. De directeur kan bepalen dat 's nachts de nachtverlichting blijft branden.⁹¹ Eén van de isoleercellen in het detentiecentrum Rotterdam heeft een soort televisiescherm met touchscreen waarmee naar muziek kan worden geluisterd, waarop getekend kan worden of waar geselecteerde films (zoals documentaires) op bekeken kunnen worden.⁹²

Naast isolatie op de isoleercellenafdeling kan iemand ook in isolatie worden geplaatst op de eigen, reguliere cel of op de beheersafdeling.⁹³ Dit wordt 'opsluiting in eigen cel' genoemd. Ook opsluiting op eigen cel moet gezien worden als gedwongen afzondering/isolatie.⁹⁴ Ingeslotenen mogen dan in beginsel hun persoonlijke bezittingen bij zich houden. Toch kan het ook bij de opsluiting in eigen cel om lange periodes van afzondering zonder (of met nauwelijks) activiteiten en contact met anderen gaan. De basis van opsluiting in eigen cel is altijd een straf- of ordemaatregel.

3.3.3 Luchtruimte

De European Prison Rules stellen dat gedetineerden dagelijks recht hebben op 'exercise in the open air'.⁹⁵ Het wettelijke minimum voor verblijf in de buitenlucht is één uur per dag.⁹⁶ De luchtruimte die wordt gebruikt voor ingeslotenen in isolatie wordt vaak een luchtkooi genoemd. Volgens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is het recht op een dagelijks verblijf in de buitenlucht een onvervreemdbaar wettelijk recht.⁹⁷ Volgens de RSJ moet de ingeslotene tijdens het luchten de weersomstandigheden daadwerkelijk kunnen ervaren, zowel zien als voelen.⁹⁸ Dat betekent dat een luchtkooi ten minste een oppervlakte van tien vierkante meter moet hebben en een open plafond, of een plafond met een raster waardoor zicht is op de open lucht.⁹⁹ Volgens het CPT moet er wel een afdak in de luchtkooi zijn dat bescherming kan bieden tegen slecht weer.¹⁰⁰

87 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen, art. 1 sub b: onder een raam kan worden verstaan 'een voorziening waardoor de cyclus van dag en nacht kan worden waargenomen'. Uit artikel 13 van de Regeling volgt de eis omtrent ventilatie.

88 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen, art. 14.

89 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen, art. 16.

90 Dit geldt altijd voor de strafcel en voor de afzonderingscel alleen bij plaatsing in isolatie op grond van Pbw, art. 23 lid 1 sub a of b.

91 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen, art. 15 jo. 17.

92 Het is niet bekend hoe vaak deze speciale cel gebruikt wordt en hoe deze cel door mensen wordt ervaren. Vragen hierover zijn niet beantwoord.

93 Pbw art. 51 kent de volgende disciplinaire straffen (limitatief): opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken.

94 Zie Kamervragen dwangbehandeling jeugdzorg 23 februari 2020, antwoord op vraag 6: ook opsluiting op de eigen kamer [reguliere cel] is een vorm van gedwongen afzondering [isolatie]. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/beantwoording-kamervragen-over-dwangbehandelingen-in-de-jeugdzorg>.

95 European Prison Rules, art. 27.1.

96 Pbw, art. 49 lid 1 en 3; European Prison Rules, art. 27.1 en CPT Standards, art. 48.

97 RSJ 5 november 2014, 14/4066/SGA.

98 RSJ 16/3079/TA, 7 februari 2017.

99 RSJ 10/0020/TA, 26 maart 2010; RSJ 11/1836/TA, 2 februari 2012; RSJ 14/0944/TA, 1 augustus 2014.

100 CPT 1992, p. 2.

3.3.4 Visitatie en de bodyscan

Voorafgaande aan de plaatsing in een isoleercel kunnen ingeslotenen aan hun kleding en lichaam worden onderzocht.¹⁰¹ Onderzoek aan het lichaam, ofwel visitatie, omvat mede het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam van de ingeslotene.¹⁰²

Na maatschappelijke druk beloofde de staatssecretaris op 13 september 2013 in een brief aan de Tweede Kamer 'te bezien welke alternatieven voorhanden zijn voor visitatie.' Naar aanleiding hiervan zijn in de vreemdelingendetentiecentra bodyscans geplaatst die in beginsel alle visitaties moeten vervangen.¹⁰³ Maar in december 2015 bepaalde de staatssecretaris dat het volledig uitsluiten van fysieke visitatie bij plaatsing in een isoleercel 'een beletsel voor het garanderen van de veiligheid' is.¹⁰⁴ Sindsdien is het uitgangspunt dat visitatie zo min mogelijk gebruikt mag worden en alleen als alternatief voor een handscan, bodyscan of foullering, indien een van deze middelen niet toereikend is.¹⁰⁵ Indien er sprake is van isolatie op grond van een disciplinaire straf kan er tot visitatie worden overgegaan als daar een 'dringende en concrete aanleiding' toe bestaat, maar ook dan moet eerst worden bepaald of foullering of gebruik van de hand- of bodyscan voldoende is.¹⁰⁶ Uit het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring volgt dat visitatie ook kan worden toegepast als de body- of handscan niet aanwezig of beschikbaar is.¹⁰⁷

Ondanks de aanwezigheid van een bodyscan in vreemdelingendetentie wijst de praktijk uit dat er nog steeds gevisiteerd wordt.¹⁰⁸ Daarnaast blijken toegepaste visitaties niet altijd te worden geregistreerd. Zo heeft het Meldpunt Vreemdelingendetentie in 2017 cijfers opgevraagd over visitatie in vreemdelingendetentie middels een Wob-verzoek. De ontvangen cijfers gaven aan dat in 2016 in het Detentiecentrum Rotterdam slechts één keer gevisiteerd is.¹⁰⁹ In datzelfde jaar heeft daar echter ook een brand plaatsgevonden. Uit het inspectierapport dat is opgemaakt naar aanleiding van dit incident blijkt dat er ten minste vijf ingeslotenen gevisiteerd zijn.¹¹⁰ Ook in 2017 bleek (uit de reactie op het Wob-verzoek) dat het aantal visitaties onbekend was. Het Meldpunt registreerde in datzelfde jaar echter 22 klachten over visitatie. Deze visitaties waren uitgevoerd door het Landelijke Bijzondere Bijstandseenheid (LBB). Deze eenheid wordt ingezet in het hele gevangeniswezen en visitatie vormt onderdeel van een standaardprocedure. De visitaties door het Landelijke Bijzondere Bijstandseenheid waren niet geregistreerd.¹¹¹ Ook in 2019 zijn er klachten ingediend over visitatie.¹¹² Daarbij bleek ook het merendeel van de visitaties uitgevoerd te zijn door het LBB.¹¹³

101 Pbw, art. 29 lid 1 bepaalt dat de directeur bevoegd is een gedetineerde bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting, voorafgaand aan of na afloop van bezoek, dan wel indien dit anderszins noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, aan zijn lichaam of aan zijn kleding te onderzoeken.

102 Pbw, art. 29 lid 2; Leidraad (2015) onder 4c: medewerking weigeren visitatie, (alsnog) visitatie, afhankelijk van gedrag wel of geen sanctie.

103 Zie bijvoorbeeld: https://www.dji.nl/justitiabelen/vreemdelingen_in_bewaring/bodyscan.aspx.

104 Inspectie Justitie en Veiligheid 2017, p. 33.

105 Inspectie Justitie en Veiligheid 2017; Kamerstukken II 2014-15, 19 637, nr. 2008. Omstandigheden waaronder het niet mogelijk zou zijn om de bodyscan te gebruiken worden niet nader omschreven.

106 *Kamerstukken II* 2015-16, 19 637, nr. 2108.

107 *Kamerstukken II* 2015-15, 34 309, nr. 3, p. 109.

108 Zie paragraaf 5.2.

109 Meldpunt Vreemdelingendetentie 2018. Rapport beschikbaar via: <https://meldpuntvreemdelingendetentie.nl/1290-2/>.

110 IJ&V 2017, p. 8.

111 Voor meer hierover zie: <https://meldpuntvreemdelingendetentie.nl/1290-2/>.

112 Het Meldpunt Vreemdelingendetentie heeft meerdere ingeslotenen bijgestaan met het indienen van klachten.

113 Artikel 29 lid 3 Pbw bepaalt dat het onderzoek aan het lichaam moet worden verricht op een besloten plaats en voor zover mogelijk door personen van hetzelfde geslacht als de ingeslotene.

3.3.5 Kleding

Uit artikel 28 van de Regeling straf- en afzonderingscel volgt dat bij plaatsing in een straf- of afzonderingscel de gedetineerde van rijkswege wordt voorzien van kleding. In bijzondere omstandigheden kan de directeur anders bepalen. De ingeslotene dient kleding te dragen die door het detentiecentrum wordt verstrekt. Afhankelijk van de omstandigheden kan dat anti-scheurkleding of een pyjama zijn. Een scheurhemd is gemaakt van een dikke stof die niet gescheurd kan worden. Het is vaak een rechthoekig, breed model met gaten voor de armen en het hoofd en ongeveer 1,3 meter lengte. Het kan ook een scheurpak zijn: een broek en hemd.

Het CPT stelde in 2008 over de gebruikte scheurkleding dat deze 'het behouden van de menselijke waardigheid bemoeilijkt'.¹¹⁴ Zowel de Nationale ombudsman als het CPT hebben zich uitgesproken tegen het gebruik van scheurkleding bij hongerstakers.¹¹⁵

3.4 Overige (vrijheidsbeperkende) maatregelen om de orde en veiligheid te handhaven

De directeur van een detentiecentrum is verantwoordelijk voor de orde en veiligheid. Om die te handhaven beschikt de directeur op basis van de Penitentiaire beginselenwet over een palet van mogelijkheden.¹¹⁶ Dit rapport focust op isolatie, maar omdat isolatie niet los gezien kan worden van andere maatregelen bespreken wij hieronder twee andere (vrijheidsbeperkende) maatregelen: het beheersregime en de lockdown.

3.4.1 Beheersregime

In het Detentiecentrum Rotterdam (DCR) wordt het beheersregime inmiddels bijna drie jaar toegepast.¹¹⁷ Bij ingebruikneming van de beheersafdeling werd gedacht dat 5 tot 10% van de ingesloten vreemdelingen in dit regime zouden moeten verblijven.¹¹⁸ In 2017 en 2018 lag dit percentage rond de 10%.¹¹⁹ In 2019 zou dit gestegen zijn naar 35%.¹²⁰ Volgens de directie van DCR zou dit zijn veroorzaakt door een veranderde populatie binnen het detentiecentrum. Zie hierover meer op pagina 51 onder 6.2.1. Doorgaans is er in DCR één beheersafdeling,¹²¹ maar de capaciteit kan worden uitgebreid naar twee afdelingen.¹²² Het beheersregime werd geïntroduceerd in mei 2017. Tussen mei en december van dat jaar waren er in totaal 196 plaatsingen op de beheersafdeling(en). In 2018 is dit gestegen naar 419. De cijfers over 2019 hebben wij gevraagd, maar niet ontvangen.¹²³

114 CPT 2008, p. 22: 'The delegation noted that all detained persons placed in an isolation cell, [...] are made to wear a short gown without trousers or even underwear, making it difficult for inmates to preserve their personal dignity. The Committee recommends that more suitable clothing be provided to detained persons placed in isolation.'

115 Nationale ombudsman, beslissing 2010 nr. 353; CPT 2012, par. 58.

116 Ook de Wtvb handhaaft (onder de noemen veiligheid en beheersbaarheid) vrijwel het volledige pakket van orde- en disciplinaire maatregelen. Art. 18: plaatsing onder het (strengere) beheersregime, art. 50: plaatsing in afzondering als orde maatregel, art. 62 plaatsing in afzondering als straf, art. 52: bevestiging mechanische middelen. Daarnaast kunnen straffen worden opgelegd als insluiting op eigen cel, ontzeggen van bezoek, ontzeggen van deelname aan activiteiten, wegnemen TV.

117 DC Schiphol en DC Zeist hebben geen beheersregime. Zie hierover meer Amnesty International 2018b, p.17; Nationale ombudsman 2020 evt.

118 *Kamerstukken I* 2018-19, 34 309, D, p. 18.

119 Cijfers verkregen na Wob-verzoek, ingediend door Meldpunt Vreemdelingendetentie op 19 maart 2019.

120 *Kamerstukken I* 2018-19, 34 309, D, p.18. Cijfers zijn opgevraagd bij DJI: geen reactie.

121 Een afdeling heeft dertig meerpersoonscellen en biedt dus in totaal plek voor zestig mensen.

122 Dit gebeurde bijvoorbeeld in de nasleep van de lockdown, toen alle ingeslotenen in DCR in isolatie werden geplaatst.

123 *Kamerstukken II* 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 16. Ook als mensen binnenkomen in het detentiecentrum worden zij enige tijd op de 'binnenkomstafdeling' geplaatst; deze afdeling heeft hetzelfde regime als de beheersafdeling.

In vergelijking met het verblijfsregime kent het beheersregime minder vrijheden en een beperkter dagprogramma. Concreet betekent dit dat ingesloten en tussen 08.00 en 12.00 uur de cel uit mogen en daarna tussen 13.00 en 17.00 uur. In de praktijk zijn de aard en omstandigheden in het beheersregime verschillend; sommige ingesloten en zitten samen op een cel en anderen alleen, sommigen hebben een televisie op cel en anderen niet, en sommigen kunnen overdag 7 tot 8 uur per dag de cel uit terwijl anderen 23 uur per dag ingesloten zijn. Deze laatste groep zit de facto in isolatie op de beheersafdeling. Omdat er reguliere cellen zijn op de beheersafdeling, wordt dit in de praktijk 'opsluiting in eigen cel' genoemd. Dit wordt bijvoorbeeld opgelegd vanwege het weigeren van een meerpersoonscel.¹²⁴

De grondslagen voor het beheersregime zijn op dit moment de Pbw, de Leidraad en de Herijkte sanctiekaart.¹²⁵ Volgens de (nog niet in werking getreden) Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring mag plaatsing in het beheersregime niet langer duren dan zes weken en moet er altijd een beschikking aan ten grondslag liggen.¹²⁶ Nu de wet nog niet van kracht is, gelden deze speciale waarborgen en maximumtermijn nog niet. Het detentiecentrum beschouwt de plaatsing op de beheersafdeling als een interne overplaatsing waar geen beschikking voor nodig is.¹²⁷ Als een ingeslotene bij wijze van disciplinaire straf in isolatie heeft gezeten, kan hij daarna alsnog naar het beheersregime worden overgeplaatst. Mensen ervaren dit als een dubbele straf.¹²⁸



Hamza¹²⁹ had een disciplinaire straf opgelegd gekregen en moest een aantal dagen in een Observatiecel (OBS) blijven. In OBS werd Hamza 23 uur per dag opgesloten met cameratoezicht. Hij mocht een uur per dag luchten in de luchtkooi. Hamza was blij toen zijn straf erop zat, want de tijd in OBS viel hem heel zwaar. Echter nadat de straf was afgelopen werd hij direct overgeplaatst naar de beheersafdeling. Hamza begreep dit niet en ervaaarde dit als een extra straf omdat hij opnieuw veel uren op cel ingesloten zat. Hij had zijn straf toch al uitgezeten? Waarom mocht hij dan niet naar de 'normale' afdeling? En hoe lang moest hij eigenlijk blijven op de beheersafdeling?

Hamza diende een klacht in over de beslissing om hem op de beheersafdeling te plaatsen.¹³⁰ Uit het verweer van de directie van DCR blijkt het volgende: *'Klager [is] na afloop van zijn disciplinaire straf van de OBS overgeplaatst naar afdeling D [beheersafdeling]. Hier is sprake van een interne overplaatsing. Op afdeling D geldt het basisregime welke volledig voldoet aan de vereisten van de Pbw. Klager zit op afdeling D dan ook niet in isolatie en kan gebruik maken van het luchtmoment, de recreatie en sportmomenten. [...] Hoewel klager zijn plaatsing op afdeling D heeft ervaren als een straf, is hier geen sprake van een disciplinaire straf dan wel maatregel. Bij een interne overplaatsing hoeft geen beschikking te worden uitgereikt. Klager is dan ook niet in zijn rechten geschonden door de plaatsing op afdeling D.'*¹³¹

De Commissie van Toezicht stelde het detentiecentrum in het gelijk en wees de klacht af.

124 Zie ook paragraaf 3.3.1.1.

125 Zie ook paragraaf 6.1.2.

126 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, art. 18, 68 en 69; Kamerstukken II 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 31.

127 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de RSJ van 19 november 2018 met kenmerk R-1100.

128 In het strafrecht wordt ook wel gesproken over het 'ne bis in idem-beginsel' wat betekent dat niemand twee keer voor hetzelfde feit gestraft mag worden.

129 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

130 Dossier in het bezit van Meldpunt Vreemdelingendetentie.

131 Verweer DCR d.d. 13-01-2020.

3.4.2 Lockdown

Een 'lockdown' is een situatie waarin – om de orde te herstellen – alle ingesloten worden opgesloten/geïsoleerd in hun cel, ongeacht op welke afdeling of wat voor soort cel zij op dat moment verblijven en ongeacht of zij bij de onrust waren betrokken.¹³² Omdat de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) het instellen van een lockdown zou bemoeilijken, heeft de staatssecretaris een wetsvoorstel (een novelle) ingediend dat het wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer ligt moet aanvullen.¹³³ In het geval van zo'n lockdown kunnen alle ingesloten in het detentiecentrum voor een maximale periode van vier weken gedurende 23 uur per dag worden opgesloten in hun cel.¹³⁴

In 2019 is ten minste twee keer een lockdown in DCR toegepast. De eerste lockdown, in januari 2019, werd opgelegd na een geweldsincident waarbij een groep ingesloten betrokken was. Vervolgens werden alle ingesloten in DCR drie dagen in isolatie op eigen cel geplaatst en het heeft enkele weken geduurd voordat het dagprogramma met activiteiten weer normaal was. Deze maatregelen zijn opgelegd zonder individuele motivering, schriftelijke beschikking of het horen van de ingesloten. De RSJ oordeelde hierover *'dat van de directeur niet verlangd kon worden dat alle individuele beslissingen daartoe tijdig op schrift werden gesteld en aan elke gedetineerde werden uitgereikt. Daarbij was, zoals de directeur heeft verklaard, sprake van een personeelstekort'*.¹³⁵

Naar aanleiding van de lockdown van januari 2019 hebben Amnesty International, Dokters van de Wereld, het Meldpunt Vreemdelingendetentie en Vluchtelingenwerk Nederland een brief geschreven aan de Tweede Kamer.¹³⁶ De organisaties wezen er op dat collectief straffen in strijd is met artikel 51 lid 5 Pbw; immers is voor het opleggen van een straf altijd individuele verwijtbaarheid vereist.¹³⁷ Bovendien maken de organisaties zich zorgen over het feit dat *'de oorzaak van de onrust in de berichtgeving volledig bij de vreemdelingen werd gelegd en er niets gezegd werd over de (penitentiaire) omstandigheden, de verveling en de onzekerheid waar vreemdelingen die – soms maandenlang – in detentie verblijven, mee te maken krijgen'*.¹³⁸ Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt immers dat repressieve maatregelen, zoals isolatie, juist escalatie en agressie in de hand kunnen werken.¹³⁹

De tweede lockdown – in juli 2019 – werd ingesteld na een geweldloos protest.¹⁴⁰ Opnieuw werden alle ingesloten (ongeacht hun betrokkenheid bij de problemen) in DCR drie dagen in hun eigen cel geïsoleerd. De eerste dag konden zij ook niet luchten. Dit zou volgens de directie vanwege tijdgebrek onmogelijk zijn geweest.¹⁴¹ Luchten is een absoluut recht, waarvoor in elke omstandigheid mogelijkheid gegeven dient te worden.¹⁴²

132 Voor het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring is een aanpassing voorgesteld om een wettelijke basis te creëren voor de lockdown. De voorgestelde aanpassingen worden besproken in paragraaf 7.3.

133 Zie paragraaf 6.3.1.

134 De Raad van State gaf in haar advies aan wat betreft de maximale duur van de lockdown eerder aan een aantal dagen dan aan weken te denken. Tot 10 september kan er worden gereageerd op deze novelle. Daarna zal de Tweede Kamer een beslissing nemen over de novelle, waarna de Eerste Kamer de Wtvb al dan niet zal aannemen.

135 RSJ R-19/3241/GA d.d. 31 december 2019. Deze handelswijze is in strijd met artikel 4 van de European Prison Rules: *'Prison conditions that infringe prisoners' human rights are not justified by lack of resources'*. Personeelstekort mag dus niet de reden zijn om de rechten van ingesloten te beperken.

136 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie en Vluchtelingenwerk Nederland, 11 april 2019.

137 RSJ 10/0066/GA, 8 juni 2010 en RSJ 17/0931/GA, 1 augustus 2017; zie ook artikel 60.3 European Prison Rules.

138 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie en Vluchtelingenwerk Nederland, 11 april 2019, p. 2.

139 De Leede, Van der Helm & Voskes (2017). Zie hierover meer in hoofdstuk 4 onder 4.4.

140 Op het moment van de lockdown heerste er een hittegolf en waren de airco's in DCR stuk. Ongeveer veertig ingesloten weigerden terug naar binnen te gaan en bleven op de luchtplaats staan. Volgens hen gebeurde dit zonder geweld.

141 Verweer DCR in uitspraak Commissie van Toezicht d.d. 20 december 2019.

142 Het recht op luchten vloeit voort uit internationaal recht en soft law-instrumenten; zie bijvoorbeeld de European Prison Rules, de UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners en de standaarden van het CPT.



Wesley¹⁴³ was samen met een paar andere ingesloten op de afdeling aanwezig ten tijde van het protest in juli 2019. Ze hoorden dat er commotie was op de luchtplaats en gingen bij het raam staan kijken. Daar zagen ze een groep jongens die niet terug naar binnen wilden gaan omdat het te heet was in het detentiecentrum. Eerder hadden er ook al ingesloten handtekeningen verzameld omdat ze ventilatie wilden in de inrichting. Met deze petitie was niets gedaan door de directie.

Een dag na het protest belde Wesley met het Meldpunt Vreemdelingendetentie om te vertellen dat hij zat opgesloten in zijn cel. Het was bloedheet in de cel, vertelde hij. Wesley heeft last van hyperventilatie, dus hij probeerde zich rustig te houden. Wesley voelde zich behandeld als een crimineel en wilde een klacht indienen.

De beklagzitting vond enkele maanden later plaats, in oktober 2019. Voorafgaande aan de zitting bezocht een medewerker van het Meldpunt Wesley in het detentiecentrum om samen de zitting voor te bereiden. Toen Wesley begon te vertellen over de lockdown werd hij emotioneel. Het was een erg traumatische ervaring voor hem. Hij vertelde dat zijn neef 14 jaar geleden om het leven kwam bij de Schipholbrand.¹⁴⁴ Toen Wesley in isolatie in de hitte zat moest hij steeds denken aan zijn neef. Dit maakte hem erg verdrietig.

De Commissie van Toezicht heeft Wesley gelijk gegeven wat betreft het niet kunnen luchten. Met betrekking tot de isolatie is de klacht echter afgewezen. Het Meldpunt is namens Wesley in beroep gegaan bij de RSJ. Ook de directie van detentiecentrum Rotterdam is in beroep gegaan wat betreft het luchten. De RSJ heeft nog geen uitspraak gedaan.

143 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

144 In 2005 brak brand uit in het cellencomplex van Schiphol. Meerdere ingesloten vreemdelingen kwamen om het leven.

4 Gezondheid, isolatie en zorg

Isolatie, gezondheid en zorg zijn op meerdere vlakken nauw met elkaar verbonden. Ten eerste is isolatie ingrijpend en kan schadelijke gezondheidsgevolgen hebben. In de maatschappij, de wetenschap, politiek en gezondheidszorg, maar ook binnen het gevangeniswezen wordt dit erkend. Ten tweede kan een medische reden de grondslag zijn voor de isolatieplaatsing, en ten derde lopen mensen die lijden aan psychiatrische stoornissen een groter risico om in de isoleercel terecht te komen vanwege het soms ongewone/ongewenste gedrag.

4.1 Negatieve impact isolatie

Isolatie is een extreme vorm van opsluiting en versterkt de impact die de detentie zelf al kan hebben op mensen. De World Health Organisation (WHO) noemt in haar handboek *Prisons and Health*¹⁴⁵ de drie belangrijkste factoren die bijdragen aan de negatieve impact van isolatie: sociale isolatie, gebrek aan activiteit en het verlies van controle over bijna alle aspecten van het dagelijks leven. Deze factoren zijn inherent aan isolatie, ongeacht de omstandigheden waaronder isolatie plaatsvindt, zoals de grootte van de cel, de faciliteiten in de cel, toegang tot boeken en media, en mogelijkheden tot contact met bijvoorbeeld familie of de advocaat.¹⁴⁶

De impact van isolatie kan per persoon en per situatie verschillen, afhankelijk van de voorgeschiedenis en persoonlijke factoren van het individu, de context, de lengte en de omstandigheden van de isolatie.¹⁴⁷ Ongeacht de verschillen tussen personen en situaties wijst de literatuur over gezondheidseffecten van isolatie consistent uit dat isolatie negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van een significant aantal mensen.¹⁴⁸ Dit geldt met name in geval van langdurige isolatie, maar ook kortdurende isolatie kan schadelijk zijn.¹⁴⁹ De schadelijke effecten variëren in ernst en omvatten symptomen als suïcidale gedachten en gedragingen, automutilatie, emotionele instorting, chronische depressie, onbeheersbare woede, hallucinaties, hyperreactiviteit, angst, psychoses en hypertensie.¹⁵⁰

4.1.1 Kwetsbare mensen

Sommige mensen zijn extra kwetsbaar voor de negatieve gevolgen van isolatie. De WHO en de World Medical Association noemen mensen met reeds bestaande psychische problemen en kinderen en jongvolwassenen als extra kwetsbaar.¹⁵¹

4.1.2 Mensen met psychische problematiek

Mensen met eerdere traumatische ervaringen, reeds bestaande psychische problematiek of leerproblemen hebben een hoger risico op schadelijke effecten.¹⁵² Voor mensen die al lijden aan psychische problemen, onder wie personen met een verhoogd risico op suïcide of automutilatie, kunnen de effecten van isolatie bijzonder ernstig zijn. De omgeving is verre van therapeutisch en er kan niet genoeg worden gedaan om verslechtering van de gezondheid te voorkomen.¹⁵³

145 WHO 2014, p. 4, 151, 180.

146 WHO 2014, p. 28.

147 WHO 2014, p. 28.

148 Smith 2006; Brown 2020, p. 9.

149 WHO 2014, p. 27; Smith 2006, p. 504.

150 Haney 2003, p. 130-132; Brown 2020; Smith 2006.

151 WHO 2014, p. 29; WMA 2019.

152 WHO 2014, p. 29.

153 British Medical Association 2017, p. 36.

4.1.3. Kinderen en jonge mensen



'[Solitary confinement] and the particular vulnerability of young people have led to international bodies as well as professional associations to call for a prohibition on the use of solitary confinement for juveniles.'

Shalev in Prisons and health 2014¹⁵⁴

Kinderen en jongvolwassenen ontwikkelen zich nog steeds fysiek, mentaal en sociaal. Dit maakt hen bijzonder kwetsbaar voor de negatieve effecten van eenzame opsluiting.¹⁵⁵ Door de relatieve onvolgroeidheid van het brein, dat anders reageert op stress, blijken de negatieve gevolgen van isolatie voor jonge mensen tot 23 jaar nog veel sterker te zijn dan bij volwassenen/ouderen.¹⁵⁶



'For children and young people, who are in the crucial stages of developing socially, psychologically, and neurologically, there are serious risks of solitary confinement causing long-term mental and physical harm. A growing international consensus about the harms of solitary confinement on children and young people has resulted in some jurisdictions abolishing the practice completely.'

WMA Statement on solitary confinement (2019)¹⁵⁷

Ook de Nederlandse overheid erkent de schadelijke gevolgen voor jongeren en in de Jeugdzorg is dan ook afgesproken te stoppen met isolatie.



'Gedwongen afzonderen is een ingrijpende maatregel die schadelijk kan zijn voor jongeren.¹⁵⁸ Jongeren geven zelf aan een separatie als traumatiserend te hebben ervaren. Hulpverleners erkennen dat afzonderen ook gebeurt vanuit onmacht. Daarom hebben we in 'Zorg voor de Jeugd'¹⁵⁹ uitgesproken afzonderen te willen verminderen en te stoppen met separatie.'

Minister van Volksgezondheid¹⁶⁰

154 Shalev 2014, p. 30.

155 WHO 2014, p 30; WMA 2019.

156 Eiland & Romeo 2013; Clark (2017).

157 WMA 2019, preambule p. 2.

158 Het gaat hier om jongeren in de gesloten Jeugdhulp en in Justitiële Jeugdinrichtingen. In de Jeugdwet is vastgelegd dat onder bepaalde voorwaarden Jeugdhulp en Jeugdreclassering kunnen doorlopen tot 23 jaar.

159 Het Programma *Zorg voor de Jeugd* heeft als hoofddoel de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering merkbaar en meetbaar steeds beter te maken voor kinderen, jongeren en gezinnen, zodat ze op tijd passende hulp ontvangen. Zie hierover: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>

160 Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer 2019, beschikbaar via: Tweede Kamer, vergaderjaar 20182019, 31 839, nr. 634, p. 4.

4.2 Medische beroepsgroepen over isolatie van gevangenen

De *World Medical Association* (WMA) bestaat uit 114 landelijke artsenverenigingen. In haar statement on *solitary confinement* roept zij onder meer op om, gezien de ernstige gevolgen die isolatie kan hebben, het alleen in uitzonderlijke gevallen als laatste redmiddel op te leggen en voor de kortst mogelijke periode. Zij roept op tot een verbod op isolatie van (onder meer) kinderen, jongeren en gevangenen met psychische problemen.¹⁶¹

Op het *International Psychological Trauma Symposium* in 2007 namen medisch professionals en vertegenwoordigers van (medische) mensenrechten- en hulporganisaties de *Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement* aan, met als uitgangspunt dat eenzame opsluiting alleen in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden gebruikt, zo kort mogelijk en alleen als laatste redmiddel. Ook zij roepen op tot een verbod op isolatie van onder meer kinderen en mensen met psychische stoornissen.¹⁶²

De *British Medical Association*, de Britse medische beroepsvereniging, is zeer kritisch over het middel vreemdelingendetentie en nog meer over isolatie in geval van bijvoorbeeld suïcidedreiging of andere geestelijke gezondheidsproblemen. Zij stelt dat isolatie ongeschikt is voor mensen die suïcidaal zijn of in een mentale crisis zitten.¹⁶³ De *British Medical Association* roept op om mensen met een verhoogd risico op suïcide of automutilatie in principe niet te isoleren, maar hen te monitoren en behandelen met meer geschikte middelen. Artsen zouden hun zorgen moeten uitspreken over detentie van mensen in een ernstige psychische crisis en het gebruik van isolatie bij mensen met geestelijke gezondheidsproblemen, en druk uit moeten oefenen op de verantwoordelijke instanties voor overplaatsing naar meer geschikte settings.¹⁶⁴

In Nederland heeft *medTzorg/FMMU* (een organisatie die artsenzorg levert in gevangenissen en detentiecentra) in 2017 een richtlijn opgesteld over isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen. *MedTzorg/FMMU* is tegen inzet van isolatie, zowel in de zorg als in detentie. Minderjarigen, zwangere vrouwen en psychiatrisch zieken mogen nooit worden geïsoleerd. Isolatie en dwang kunnen alleen worden toegepast als alle andere opties om het probleem op te lossen (daadwerkelijk!) zijn onderzocht (ultimum remedium). Als toch isolatie wordt toegepast, moet deze zo kort mogelijk duren: maximaal drie uur; de tijd in isolatie moet actief gebruikt worden om een alternatief te vinden. Beoordeling door de arts moet zo snel mogelijk: altijd binnen drie uur.¹⁶⁵

4.3 Medische reden als grondslag voor isolatie als ordemaatregel

Isolatie kan - als ordemaatregel - worden opgelegd op grond van medische afwegingen, *'indien dit ter bescherming van de betrokken gedetineerde noodzakelijk is.'*¹⁶⁶ In 2019 werd 47% van de isolaties opgelegd op grond van ordemaatregelen.¹⁶⁷ Uit cijfers uit 2014 bleek dat 66,9% van de ordemaatregelen om medische redenen werd

161 World Medical Association 2019.

162 Istanbul Statement 2007.

163 British Medical Association 2017, p. 37.

164 British Medical Association 2017, p. 37.

165 MedTzorg/FMMU (2017), Richtlijn Isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen. In de richtlijn worden de medische aspecten van isolatie en ook alternatieven voor dwangmaatregelen beschreven. Ook de standpunten van de organisatie worden benoemd.

166 Pbw, art 24 lid 1.

167 Wob-besluit 2020.

opgelegd. Daarvan was 63% i.v.m. suïciderisico, 16,8% i.v.m. verwardheid en 5,9% i.v.m. honger/dorststaking.¹⁶⁸ Ook uit de huidige cijfers blijken medische argumenten een belangrijke grond voor het opleggen van een ordemaatregel (zie bijlage pagina 72). Van de ordemaatregelen wordt 34% opgelegd op medische gronden met nog eens 29% op grond van gevaar voor eigen veiligheid. In totaal komt dat neer op 63%. Ook uit de herziene Leidraad – die gehanteerd wordt bij het vaststellen van aard en duur van een straf of ordemaatregel¹⁶⁹ – blijkt dat veel grondslagen voor ordemaatregelen medisch zijn.¹⁷⁰ Volgens de Leidraad vallen onder medische gronden: poging tot/dreigen met suïcide, weigeren medicatie, verward gedrag, psychotische klachten, honger- en/ of dorststaking, automutilatie, weigeren medische controle, (vermoeden van) besmettelijke ziekte, opsparen medicatie en medisch advies. ‘Gevaar voor eigen veiligheid’ wordt niet onder medische gronden geschaard, maar naar verwachting spelen ook hier medische redenen een belangrijke rol.

Ook Youssef en Marouan werden op medische gronden geïsoleerd. Zie casuïstiekbeschrijving hieronder.

4.3.1 Suïciderisico¹⁷¹ en automutilatie¹⁷²



Youssef¹⁷³ is een kwetsbare jongere met vermoedelijk een posttraumatische stressstoornis waarvoor hij medicatie krijgt. Hij zat twee maal in isolatie.

In het begin van zijn detentie zat hij twee dagen in een observatiecel (OBS). In het medisch dossier van Youssef is opgetekend: *‘Meneer is [in OBS] geplaatst omdat hij bij bezoek slecht nieuws heeft gehad en [zich] suïcidaal heeft uitgelaten. (geen overleg geweest met de MD¹⁷⁴).’*

Na een aantal maanden in vreemdelingendetentie heeft Youssef op een vrijdag een gesprek met de Dienst Terugkeer & Vertrek. Het blijkt een moeilijk gesprek en het personeel ziet Youssef na afloop zeer gedeprimeerd over de afdeling rondlopen. Het personeel informeert de medische dienst. De arts adviseert de directie om Youssef in isolatie in een observatiecel (OBS) te plaatsen, zonder hem gesproken te hebben. Op zaterdag en zondag bezoekt een verpleegkundige hem. Youssefs verzoek om een arts te spreken wordt niet gehonoreerd. In het medisch dossier valt niet terug te lezen of er een risico-inschatting van suïcide is gemaakt op basis van kwetsbaarheids- en beschermende factoren. Op maandag (de vierde dag), spreekt Youssef in isolatie voor het eerst een psycholoog die het advies geeft hem over te plaatsen naar een gewone cel.

168 Amnesty International, Stichting LOS Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld 2015., p. 13 en 31.

169 Wob-besluit 2020.

170 Leidraad (2015).

171 Leidraad (2015) onder 2b: *Dreigen met suïcide: Maatwerk: (beschermende maatregel) op kamer met cameratoezicht of observatiecel. Mogelijkheid tot verlengen. Dit is een verbetering ten opzichte van de Leidraad 2010: Maatregel. Kan in sommige gevallen ook disciplinaire straf zijn, dan 3 dagen strafcel.* De opmerking in de derde kolom is hetzelfde gebleven: *Per situatie bekijken. Als het als afdwingen wordt ingezet en men er herhaaldelijk mee dreigt, kan een sanctie worden opgelegd i.o.v. een gedragskundige.*

172 Leidraad (2015) onder 2h, beschermende maatregel (idem als onder 2a/2b) zie noot 168. Dit is een verbetering ten opzichte van de Leidraad in 2010. *Maatregel. Kan in sommige gevallen ook een disciplinaire straf zijn, dan 3 dagen strafcel.* De opmerkingen in de derde kolom zijn hetzelfde (gebleven) als de opmerkingen bij dreigen met suïcide.

173 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

174 MD = medische dienst.

Specifiek met betrekking tot suïcidaal gedrag, legde de IGZ de detentiecentra in 2014 op om de uitgangspunten te gebruiken uit de Multidisciplinaire Richtlijn Diagnostiek en Behandeling van Suïcidaal Gedrag.¹⁷⁵ In deze richtlijn staan goed contact met de betrokkene, het betrekken van de naasten en het bieden van veiligheid en continuïteit van zorg centraal.¹⁷⁶



'Contact maken is de kern van het omgaan met iemand met (een vermoeden van) suïcidaal gedrag. Het is belangrijk dat het lijden van de persoon met suïcidaal gedrag wordt erkend, dat hij zich gehoord en gesteund voelt en dat er open wordt gesproken over de wens tot zelfdoding. Dit vraagt om empathie en een sfeer van vertrouwen.'

GGZ Standaarden Diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag¹⁷⁷

Uit de casuïstiek die de afgelopen twee jaar is binnen gekomen bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld, blijkt onvoldoende dat (vermoeden van) suïcidaal gedrag in vreemdelingendetentie volgens deze uitgangspunten standaard worden gehanteerd. Hierbij moet worden vermeld dat het bij de casuïstiek van Dokters van de Wereld om een gering aantal meldingen gaat.¹⁷⁸ Hierbij is niet bekend of dit schrijnende incidenten zijn of dat deze voorbeelden representatief zijn voor de algemene praktijk binnen vreemdelingendetentie.

In 2019 schrijft de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd dat de 'Handreiking multidisciplinaire diagnostiek en behandeling suïcidaal gedrag in detentie voor zorgprofessionals binnen DJJ' bekend is. Zij concludeert ook, op basis van een gesprek met de directie, dat er wordt gewerkt volgens de Werkinstructie Suïcidaal gedrag en de daarin vermelde vragenlijst voor het onderzoeken van suïcidale uitlatingen en gedachten.¹⁷⁹ De Inspectie vermeldt niets over isolatie, wat opvallend is, aangezien de directie van het Detentiecentrum Rotterdam aangeeft dat suïciderisico een belangrijke reden is waarom isolatie noodzakelijk wordt bevonden.



Marouan¹⁸⁰ belde het Meldpunt Vreemdelingendetentie en vertelde dat hij in isolatie in een observatiecel (OBS) was geplaatst. Hij vertelde dat hij in de nacht ervoor van zijn bed was gevallen en op een theekopje was beland. Hij had een flinke wond aan zijn been opgelopen. Hij vroeg via de intercom of een bewaker langs kon komen om hem te helpen met de verwonding aan zijn been. De bewaking besloot Marouan (geboeid) over te plaatsen naar de OBS. Daar werd hij uitgekleed en geïnspecteerd. Om het bloeden van de wond te stoppen werd er een handdoek om zijn been gewikkeld.

In het medisch dossier valt te lezen dat Marouan pas de volgende ochtend is gezien door een arts, die

175 IGZ 2014.

176 NVvP, NIP & V&VN (2012).

177 Zie: <https://www.ggzstandaarden.nl/generieke-modules/diagnostiek-en-behandeling-van-suïcidaal-gedrag/diagnostiek-en-behandeling-van-suïcidaal-gedrag>

178 Dokters van de Wereld heeft in 2018-2019 van 17 mensen gegevens geanalyseerd. Zij zaten relatief lang vast, met een gemiddelde van ruim 5,5 maand. 13 mensen werden voorafgaand aan de detentie aangemerkt als kwetsbaar. In totaal werden 13 mensen 18 keer in isolatie geplaatst, waarvan 7 mensen om medische redenen, 3 van deze 7 mensen werden meerdere malen geïsoleerd. 5 van deze 7 mensen waren reeds kwetsbaar voorafgaand aan detentie. Strafisolatie werd bij 5 mensen toegepast, 1 van hen kwam tweemaal in strafisolatie. 4 van deze 5 mensen zijn voorafgaand aan de detentie aangemerkt als kwetsbaar. Van 1 persoon was het onbekend of het een straf- of ordemaatregel was.

179 IGJ (2019): de vragenlijst is opgevraagd bij medische dienst, maar is nog niet ontvangen.

180 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

de wond met een fors aantal hechtingen heeft gehecht.¹⁸¹ Een dag later adviseert de arts om Marouan weer terug te plaatsen op de reguliere afdeling. Dit advies wordt echter pas vier dagen later opgevolgd. In de tussentijd verblijft Marouan in de OBS. In het medisch dossier is niets gerapporteerd over een medisch beleid of behandelplan van een psycholoog ten aanzien van de vermoede automutilatie.

Marouan dient een klacht in tegen de beslissing om hem in de OBS te plaatsen en daar onnodig lang te laten zitten. Tijdens de beklagzitting verklaart het detentiecentrum dat Marouan in OBS was geplaatst omdat het vermoeden van automutilatie bestond.

De Commissie van Toezicht stelt het detentiecentrum in het gelijk en bepaalt dat Marouan in alle redelijkheid in de OBS heeft gezeten. Dat er slechts sprake was van een ongeluk en dat het advies van de arts om hem terug te plaatsen op de reguliere afdeling voor vier dagen lang genegeerd werd, leidde niet tot een ander oordeel.

*'Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat aan klager een ordemaatregel is opgelegd vanwege het vermoeden van automutilatie gelet op de verwondingen die hij had opgelopen. [...] Gelet op het vorenstaande is de beklagcommissie van oordeel dat de directeur in redelijkheid en billijkheid onderhavige maatregel in het kader van de orde en veiligheid binnen de inrichting en voor klagers eigen veiligheid kon opleggen en niet gebleken is dat deze onnodig lang heeft geduurd. De beklagcommissie zal het beklag dan ook ongegrond verklaren.'*¹⁸²

4.3.2 Hongerstaking en dorststaking¹⁸³

In 2000 publiceerde de Johannes Wier Stichting een handleiding hongerstakingen.¹⁸⁴ De meeste werkinstructies en protocollen van detentiecentra en penitentiaire inrichtingen sluiten bij deze handleiding aan.¹⁸⁵ In 2019 publiceerde de Johannes Wier Stichting een geactualiseerde versie in de vorm van drie leidraden over hoe te handelen bij een honger- en dorststaking.¹⁸⁶



'Net zoals in de psychiatrie dient bij gedetineerde hongerstakers uiterst terughoudend omgegaan te worden met plaatsing in een isolatie- of observatiecel. Zonder medische indicatie¹⁸⁷ daartoe is plaatsing van de honger[- en dorst]staker in een isolatie- of observatiecel ontoelaatbaar.'

Johannes Wier Stichting¹⁸⁸

181 Vanuit medisch oogpunt is sprake van een nodeloze vertraging in de behandeling van de wond en van de beëindiging van de isolatie. Deze informatie is afkomstig van een dossieranalyse door een arts van Dokters van de Wereld.

182 Uitspraak Commissie van Toezicht d.d. 03-03-2020.

183 Leidraad (2015) onder 2g: honger- en dorststaking: Plaatsing (afzondering) op eigen kamer. In de derde kolom staat: *Bij aanhoudende weigering van controle door de medische dienst kan in afwachting tot overplaatsing naar het JCvSZ gekozen worden voor een kamer met cameratoezicht. (protocol MD)* De Leidraad in 2010 noemt onder 2g een Maatregel in reactie op honger en dorststaking. In de derde kolom staat: *Aantal werkelijk gezeten dagen registreren. Bij een maatregel zal de situatie iedere dag opnieuw worden bekeken.*

184 Johannes Wier Stichting 2000.

185 <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/honger-dorststaking/honger--en-dorststaking/>.

186 Zie: <https://www.johannes-wier.nl/bijzondere-dossiers/honger-en-dorststaking/> [geraadpleegd op 12-08-2020]. Zie ook de door de Johannes Wier Stichting ontwikkelde e-learning.

187 Daarmee wordt een andere reden bedoeld, zoals automutilatie of een zelfmoordpoging en dan in afwachting van een psycholoog/psychiater. Een hongerstaking op zichzelf mag nooit een reden zijn voor isolatie.

188 Johannes Wierstichting 2019, p. 5.

Op basis van de Leidraad (2015) worden honger- en dorststakers in isolatie op een reguliere cel geplaatst. Alleen bij aanhoudende weigering van controle door de medische dienst kan in afwachting tot overplaatsing naar het Justitieel Medisch Centrum voor Somatische Zorg (JCvSZ) gekozen worden voor plaatsing in een kamer met cameratoezicht volgens het protocol van de medische dienst.¹⁸⁹ De volgende casus lijkt er op te wijzen dat in geval van honger- en dorststaking isolatie in de praktijk nog steeds beleid is.



Ibrahim verbleef al een paar maanden in isolatie in een reguliere cel op de beheersafdeling wegens het weigeren van een meerpersoonscel. Aan Dokters van de Wereld vertelt hij dat hij tijdens zijn eerste detentie fysiek is bedreigd door zijn celgenoot. Tijdens zijn tweede detentie kreeg hij om deze reden een eenpersoonscel. Tijdens deze derde detentie wordt hij echter gestraft om het feit dat hij niet met iemand anders op een cel wil. Hij belde regelmatig met het Meldpunt Vreemdelingendetentie en vertelde dat hij de isolatie steeds slechter volhield. Uit wanhoop besloot hij in honger- en dorststaking te gaan. Hierop werd hij in isolatie onder cameratoezicht (in OBS) geplaatst. Uiteindelijk werd hij overgebracht naar het ziekenhuis, waar hij besloot weer te eten en drinken.

Ibrahim dient een klacht in tegen de beslissing om hem in isolatie in een observatiecel (OBS) te plaatsen. De Commissie van Toezicht oordeelt het volgende: *‘De directeur [heeft] aan klager een disciplinaire straf opgelegd voor de duur van acht dagen wegens weigeren van een meerpersoonscel. Klager had eerder een beschikking lopen vanwege weigering meerpersoonscel en omdat hij op dat moment voedsel en vocht weigerde en om die reden in de observatie verbleef onder cameratoezicht. Omdat klager weer eet en drinkt zal hij de resterende straf uitzitten in eigen cel zonder televisie.’*¹⁹⁰

Ibrahim heeft gedurende vrijwel zijn gehele detentie, die bijna een half jaar duurde, in isolatie gezeten.

4.3.4 Probleemgedrag en isolatie



‘Onder probleemgedrag wordt verstaan: dominant (agressief, manipulerend) of submissief (depressief, ontwijkend, zelfbeschadigend) gedrag.’

Van der Helm¹⁹¹

De literatuur wijst uit dat het hebben van een mentale stoornis een voorspeller is van plaatsing in isolatie als straf of als ordemaatregel. Dit verband is vastgesteld voor mentale stoornissen variërend van persoonlijkheidsproblematiek tot ernstige psychiatrische stoornissen.¹⁹² In 2015 wezen wij er op dat het ongewone en/of ongewenste gedrag dat voort kan komen uit bepaalde psychische stoornissen aanleiding kan

189 Leidraad (2015) 2f en 2g; De inhoud van dit protocol van de medische dienst is bij ons niet bekend, navraag leverde geen antwoord op.

190 Uitspraak Commissie van Toezicht d.d. 20-06-2019.

191 Van der Helm (red.) 2020.

192 Dellazizzo, et al., 2020.

zijn om – uit overwegingen van beheersbaarheid en het handhaven van de orde in het centrum – over te gaan tot isolatie.¹⁹³ Dit thema is actueler dan ooit.



Noah¹⁹⁴ heeft al meerdere keren in vreemdelingendetentie gezeten. Hij heeft chronische psychiatrische problemen. Tijdens eerdere detentieperioden bleek dat zijn klachten toenamen bij stress. Zijn detentie werd daarom meestal ten uitvoer gebracht in centra waar specialistische psychiatrische zorg kon worden geboden.

In de zomer van 2018 komt hij weer in vreemdelingendetentie. Al snel blijkt het niet goed met hem te gaan. Hij is zichzelf daarvan bewust en geeft dit aan bij de medische dienst. Zijn stoornis veroorzaakt niet alleen problemen voor hemzelf, maar ook voor het personeel. De psycholoog geeft aan dat Noah lijdt onder de stress die de detentie bij hem veroorzaakt en dat hij licht psychotisch is. Bij voortzetting van de detentie zou hij kunnen ontsporen.¹⁹⁵

Dit gebeurt enkele dagen later. Als straf voor zijn gedrag wordt hij vervolgens 15 dagen opgesloten in een isoleercel. Daar gaat zijn toestand snel achteruit en er wordt hem extra anti-psychotische medicatie voorgeschreven. Zijn advocaat is niet op de hoogte van de isoleercelplaatsing en kan daarom ook niet in beklag gaan namens Noah.

Na de periode van isolatie wordt Noah overgeplaatst naar de beheersafdeling. Hij vertelt dat hij ook daar 23 uur per dag opgesloten zit in zijn cel. 16 dagen later wordt Noah (alsnog) overgeplaatst naar een centrum voor forensische specialistische psychiatrische zorg.

Het aandeel mensen dat ernstig grensoverschrijdend gedrag vertoont, agressief is tegen medege-detineerden en personeel, niet voor rede vatbaar en niet corrigeerbaar, zou in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen.¹⁹⁶ Cijfers en informatie over de achtergrond (en problemen) van mensen in vreemdelingendetentie zijn niet beschikbaar.¹⁹⁷ In andere sectoren worden dezelfde problemen gesignaleerd. De IGJ signaleert het bij haar toezicht op het terugdringen van isolatie in de ggz als *'toegenomen zorgzwaarte en agressie'*.¹⁹⁸ De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) beschrijft het in haar onderzoek naar de kwaliteit van taakuitvoering binnen het gevangeniswezen als een *'(verbaal) agressievere doelgroep die ongevoelig lijkt voor grenzen'*.¹⁹⁹

193 National Immigrant Justice Center and Physicians for Human Rights 2012, p. 13; WHO 2014, p 29.

194 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

195 Het medisch dossier is in bezit van Dokters van de Wereld.

196 Overleg met directie en hoofd medische dienst DRC, DvdW, Amnesty International, Johannes Wier Stichting en het Meldpunt Vreemdelingendetentie, onder meer op 13 juli 2020. Volgens de staatssecretaris is aanpassing van het wetsvoorstel noodzakelijk vanwege toenemende overlast in detentiecentra en daarbuiten. (Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 309 I, p. 2).

197 De laatste keer dat hierover gegevens verschenen was in de DJI Profielschets van vreemdelingen in bewaring 2009.

198 IGJ, 2019, Toezicht 2016-2019, p. 9.

199 IJenV 2018b, p. 6.

De beide inspecties benoemen dezelfde oorzaken:

- Personeelstekort in kwantitatieve zin, maar ook een gebrek aan ervaren en goed opgeleid personeel;
- Toename van psychiatrische problematiek, waarbij het in de ggz gaat om een concentratie van ernstigere problematiek dan voorheen, en in het gevangeniswezen om een toename van het aantal mensen met psychiatrische problematiek, al dan niet in combinatie met verslavingsproblematiek, en van het aantal licht verstandelijk beperkten.²⁰⁰



'Als je je goed gedraagt dan krijg je geen aandacht. Je moet hier gek doen of worden om aandacht te krijgen zodat de bewakers langskomen.'

Ibrahim op 14-01-2019 nadat hij al drie maanden in isolatie zat wegens weigeren MPC

Probleemgedrag stelt het personeel dat immers, soms letterlijk, de eerste klappen moet opvangen, voor een zware taak. Daar komt bij dat door de detentie het disfunctioneren van mensen verergert. Detentie gaat immers gepaard met een verlies van autonomie en een vermindering van fysieke activiteit, cognitieve uitdagingen en sociale interactie.²⁰¹ Voor mensen in vreemdelingendetentie komt daarbij dat zij niet weten hoe lang de detentie zal duren en hoe deze voor hen zal eindigen.

4.4 Het voorkomen van escalatie en sancties

Voor de positieve uitwerking van een goed leefklimaat in allerlei settings is inmiddels veel wetenschappelijk bewijs gekomen.²⁰² De belangrijkste kenmerken hiervan zijn gebaseerd op de psychologische basisbehoeften aan verbondenheid (responsiviteit van personeel), competentie (mogelijkheden tot groei) en autonomie (afwezigheid van repressie). De atmosfeer van een positief leefklimaat wordt gekenmerkt door onderlinge verbondenheid, structuur en veiligheid.²⁰³ Zo'n leefklimaat werkt stabiliserend en voorkomt spanningen en agressie.²⁰⁴ Ook het afschaffen van onnodige afdelingsregels kan escalatie voorkomen.²⁰⁵ Dit geldt ook voor de forensische psychiatrie, waar sprake is van een zeer moeilijke doelgroep en het risico op ernstige agressie bijzonder groot is.²⁰⁶ En het is onderzocht in justitiële jeugdinstanties voor jongeren tot 24 jaar. Een repressief klimaat met veel strikte regels en een negatieve en onveilige sfeer met weinig ondersteuning en groeikansen zijn gerelateerd aan meer reactieve (directe) agressie en geweten- en gevoelloze trekken.²⁰⁷

Daarnaast is intensieve persoonlijke begeleiding een belangrijk preventief middel.²⁰⁸ In de High & Intensive Care (HIC) in de ggz worden mensen in ernstige psychiatrische nood goed en menswaardig opgevangen en

200 Zie ook: Andersson Elfers Felix (2018) over de kwaliteit en veiligheid in de forensische psychiatrie.

201 Meijers 2018, p. 102; Detentie leidt ook tot verstoorde slaap, wat gezien wordt als een risicofactor voor agressief gedrag.

202 Van der Helm 2020, p. 345.

203 Van der Helm 2020 p. 314.

204 Vollaard, Knoef & Van Dijk 2019: *'De regimeverandering resulteert in een sterke afname in het aantal incidenten van agressief gedrag door gedetineerden'*. Van der Helm 2014, p. 28-30.

205 Van der Helm, Kroger, Schaftenaar en van Vliet 2013.

206 Leede, Van der Helm & Voskes 2017.

207 Heynen 2016.

208 Voskes 2014.

behandeld, in een omgeving waar veiligheid en bescherming gecombineerd wordt met respectvolle zorg en behandeling. Het is bedoeld om dwangmaatregelen zoals separatie te voorkomen.²⁰⁹ In alle methodieken is bijzonder veel aandacht voor de medewerkers. Zoals Van der Helm uitlegt: ‘Agressie, maar ook de situationele onduidelijkheid bij de dreiging van agressie (“Wanneer gaat het mis?”), vergt veel van medewerkers. Het vraagt geduld en inlevingsvermogen van medewerkers om het contact te blijven zoeken en niet vermijdend of repressief te gaan handelen.’²¹⁰ In 2020 publiceerde het WODC haar onderzoek naar de ervaren stress en psychische klachten onder gedetineerden en penitentiaire inrichtingswerkers. Dit onderzoek wijst uit dat gedetineerden in een beperkter regime (‘basisregime’) meer stress ervaren dan gedetineerden met meer vrijheden (‘plus-regime’).²¹¹

Ervaringen in andere sectoren, maar ook in andere detentiecentra, maken duidelijk dat veel bereikt kan worden wanneer wordt geïnvesteerd in het voorkomen van escalaties en het bieden van meer autonomie en een zinvolle dagbesteding. Al jaren spreken zowel mensenrechten- als vluchtelingenorganisaties hun zorgen uit over het penitentiaire regime en het gebrek aan een zinvolle dagbesteding. Ook de directeur van het Detentiecentrum Rotterdam pleit voor het toestaan van arbeid en het uitbreiden van activiteiten om spanningen te verminderen.²¹²

4.4.1 Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht²¹³

Vreemdelingen met een psychiatrische stoornis kunnen vanuit detentie worden overgeplaatst naar Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht, waar een speciale (gesloten) afdeling is met ruimte voor in totaal zes mensen.²¹⁴ Formeel blijven deze mensen in vreemdelingenbewaring. Ze krijgen geen vrijheden buiten de kliniek en mogen niet op verlof. In de ggz worden geen disciplinaire maatregelen gebruikt. Veldzicht werkt zo veel mogelijk volgens de ggz-richtlijnen m.b.t toepassen van verplichte zorg.²¹⁵

In geval van problemen zijn er drie mogelijkheden: 1. rust op de eigen kamer; mocht dat niet baten: 2. rust in de extra beveiligde kamer;²¹⁶ 3. voor noodgevallen is er een klassieke separeer beschikbaar, maar die heeft Veldzicht tot nu toe voor deze categorie patiënten niet of nauwelijks hoeven te gebruiken.²¹⁷ De inzet van de extra beveiligde kamer wordt gezien als een uiterst (nood)middel.²¹⁸ De extra beveiligde kamer is een

209 Zie: <https://www.dwangindezorg.nl/ggz/dwang-voorkomen-in-de-ggz/high-care-en-intensive-care> [geraadpleegd op 31-07-2020]; zie voor uitgebreide informatie de website over HIC: <http://hic-psy.nl/hic/>.

210 Van der Helm 2020, p. 315.

211 Zaalberg, Cornet, Platje & Kogel (WODC) 2020, p. 11: ‘Gedetineerden in het basis-regime hebben wellicht op voorhand meer stress omdat zij bijvoorbeeld meer problemen hebben, maar het zou ook zo kunnen zijn dat het basis-regime bijdraagt aan stress bijvoorbeeld doordat gedetineerden een groot deel van hun tijd op cel zitten, of een combinatie van beide.’ Het basis- en plusprogramma in de penitentiaire inrichtingen zijn niet hetzelfde als die in de vreemdelingendetentie, maar er bestaan wel overeenkomsten met het verblijfs- en beheersregime uit het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingendetentie.

212 Eerste Kamerverslag van deskundigenbijeenkomst, p. 4 en 5, de heer Pellemans (directeur Detentiecentrum Rotterdam): ‘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 ingeslotenen 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. Eerste Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34 309, D, p. 17 en 23.

213 Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht in Balkbrug helpt patiënten met complexe psychiatrische problemen; <https://www.ctpveldzicht.nl/>.

214 In 2017 werden 36 mensen vanuit vreemdelingendetentie in Veldzicht geplaatst, in 2018 31 mensen en in 2019 29 mensen. Alleen van 2019 is de duur van het verblijf bekend: gemiddeld 44 dagen.

215 Vragen en antwoorden correspondentie tussen de onderzoeker voor dit rapport en Veldzicht, april en augustus 2020.

216 Er is ook nog een ‘comfort room’ (een tussenfase tussen 1 en 2). Deze comfort room zou voor deze categorie patiënten doorgaans niet worden gebruikt.

217 Een specifieke richtlijn voor de situatie in Veldzicht is niet bekend (correspondentie d.d. 13 mei 2020).

218 In antwoord op onze vraag om cijfers bleek het momenteel niet mogelijk om cijfers over de aantallen plaatsingen in de extra beveiligde kamer te geven. De extra beveiligde kamer zou ‘niet vaak’ ingezet hoeven worden.

patiëntvriendelijke ruimte met technische voorzieningen om tot rust te komen (groot interactief scherm met muziek, tv-zenders, spelmogelijkheden, notitieblok etc.). De kleur van het licht kan door mensen in de ruimte – al naar gelang hun gemoedstoestand – zelf worden bepaald. De patiënt krijgt tijdens zijn verblijf in de extra beveiligde kamer intensieve begeleiding. Het personeel heeft een eigen ruimte (naast de extra beveiligde kamer) van waaruit *face-to-face*-contact mogelijk is. De sociotherapeut van de afdeling bezoekt de betreffende patiënt regelmatig en iedere dag komt er een psychiater/arts langs om te beoordelen hoe het gaat en om het verdere (medicatie)beleid te bepalen.

4.4.2 Isolatie in de ggz

Isolatie in de geestelijke gezondheidszorg (waar meestal de term separeren gebruikt wordt) kwam in Nederland sinds 1960 steeds meer ter discussie te staan, eerst vooral vanuit patiëntenorganisaties. Later volgden de politiek, onderzoekers en medisch professionals met beleid, wetgeving en richtlijnen gericht op de bescherming van patiëntenrechten en het vastleggen van strikte criteria voor het toepassen van dwangmaatregelen.

Uit onderzoek in de forensische psychiatrie bleek dat minder straffen en het toestaan van (sociaal) contact tot meer controle en een veiligere omgeving leidt voor zowel ingeslotenen als personeel. Door de focus op een positief leefklimaat en minder regels en straffen te leggen werden escalaties voorkomen.²¹⁹

Sinds 2011 zijn alle projecten gericht op het implementeren van praktische interventies en het ontwikkelen van methoden en instrumenten om dwang te voorkomen.²²⁰ Toch gaan de veranderingen volgens de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) nog niet snel genoeg.²²¹ Zorgverleners gaven twee redenen hiervoor. Ten eerste is de zorg complexer door een concentratie van zwaardere problematiek, omdat mensen pas opgenomen worden als het erg slecht met ze gaat. Ten tweede heeft de ggz te kampen met personeelstekort. Zonder een vast team dat bestaat uit collega's die samen getraind en op elkaar ingespeeld zijn, lukt het vaker niet om separatie te voorkomen of snel te beëindigen. Voskes concludeerde eerder dat interventies alleen effectief en duurzaam zijn als ze begeleid en ondersteund worden door veranderingen in structuur en cultuur.²²²

De IGJ (voorheen Inspectie Gezondheidszorg), houdt sinds 2008 intensief toezicht op de toepassing van dwangmaatregelen,²²³ vooral gericht op het terugdringen van afzonderen, separeren en fixeren.²²⁴ Met de inwerkingtreding van de nieuwe wetten zal de Inspectie doorgaan met het toezicht op het terugdringen van separatie in de ggz: *'De inspectie rekent op de inzet van betrokken partijen om dwangtoepassingen en separaties zoveel mogelijk terug te dringen. In sommige situaties blijft gedwongen zorg onvermijdelijk, in dat geval moet dit zo zorgvuldig mogelijk worden toegepast.'*²²⁵

Sinds 1 januari 2020 zijn ter vervanging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz)²²⁶ twee nieuwe wetten van kracht die verplichte zorg en dwang in de zorg zoveel mogelijk moeten

219 Van der Helm & Schaftenaar 2014, p. 28-33.

220 IGJ 2011; zie voor een beschrijving van deze ontwikkeling: Voskes 2014, p. 14-18.

221 IGJ 2019: bij de helft van de onderzochte instellingen is vermindering van het toepassen van isolatie niet gerealiseerd, ondanks de breed levende intentie om isolatie terug te dringen.

222 Voskes 2014, p. 194.

223 IGJ 2011.

224 IGJ 2019, Toezichtvisie IGJ - 'Terughoudend en zorgvuldig omgaan met onvrijwillige en verplichte zorg'. Sinds 2016 houdt de inspectie ook toezicht op het insluiten in een extra beveiligde kamer (EBK) in de ggz; IGJ 2016a.

225 IGJ 2019a, p. 9.

226 Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen 1994.

voorkomen.²²⁷ Als dwang, na zorgvuldige afweging en analyse van alternatieven, toch noodzakelijk wordt geacht, dan moet de minst ingrijpende vorm worden ingezet en de maatregel moet zo snel mogelijk worden afgebouwd. Dwang moet altijd proportioneel zijn, in verhouding staan tot het op te lossen ernstige nadeel, en resultaat opleveren.²²⁸

4.5 Beschouwing

Voormalig staatssecretaris van het Ministerie van Justitie en Veiligheid erkende in 2015 dat isolatie gezondheidsschade kan veroorzaken: *‘Uit de GGZ-praktijk is reeds eerder gebleken dat schade door afzondering voortkomt uit een gebrek aan zintuiglijke prikkels, een gebrek aan tijdsbesef en te weinig sociaal contact. Indien een lichtere maatregel of straf niet volstaat en de directeur het noodzakelijk acht dat wordt overgegaan tot afzondering wordt vervolgens, in lijn met de vigerende GGZ-normen, bekeken hoe mogelijke schade kan worden beperkt.*²²⁹

De huidige staatssecretaris acht de ggz-normen niet onverkort van toepassing: *‘De uitgangspunten van de verplichte GGZ zijn niet onverkort toepasselijk te achten op de vreemdelingenbewaring.*²³⁰ Volgens de staatssecretaris hoeft voor negatieve effecten van isolatie zoals suïcidale gedachten, emotionele instorting, chronische depressie, onbeheersbare woede, hallucinaties en hoge bloeddruk *‘in het verband van de vreemdelingenbewaring en zonder dat er sprake is van psychiatrische problematiek niet te worden gevreesd.*²³¹ Daarnaast benadrukt de staatssecretaris nog eens dat: *‘een detentiecentrum geen GGZ-instelling is en dat derhalve een ander normenkader toepasselijk is.*²³²

Dat er sprake zou zijn van een ander normenkader is zorgelijk gezien de grote overlap tussen isolatie, gezondheid en zorg. Bovendien hebben veel vreemdelingen en asielzoekers in het verleden – zowel in het land van herkomst als ook onderweg hiernaartoe traumatiserende ervaringen ondergaan.²³³ Maar ook in Nederland hebben langdurige asielprocedures en het verblijf als ongedocumenteerde op straat hun sporen op de gezondheid van de vreemdeling achtergelaten.²³⁴ Komen zij dan ook nog in vreemdelingendetentie, dan lopen zij nog meer risico op geestelijke gezondheidsproblemen, zeker naarmate de detentie langer duurt.²³⁵ Gezien de heftige spanning en onzekerheid die de detentie en de op komst zijnde uitzetting veroorzaken, is juist extra zorg en begeleiding geboden.

227 De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvggz) regelt de rechten van mensen die te maken hebben met verplichte zorg vanwege een psychische aandoening. Voor mensen met een verstandelijke beperking of dementie geldt de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd).

228 <https://www.dwanginzorg.nl/wvvggz> [geraadpleegd op 27-05-2020].

229 *Kamerstukken II 2014-2015, 24 587, nr. 611, p. 2.*

230 *Kamerstukken I 2019-20, 34 309, nr. I, p. 35.*

231 *Kamerstukken I 2019-20, 34 309, nr. I, p. 31 en 35.*

232 *Kamerstukken I 2019-20, 34 309, nr. I, p. 27.*

233 VN Speciale Rapporteur tegen Foltering: ongeveer 27% van de vluchtelingen en migranten zijn in het verleden slachtoffer geweest van marteling; <https://www.apr.ch/en/what-we-do/themes/vulnerabilities-detention>.

234 Laban 2010; Scherder, Os & Zijlstra 2018, p. 7.

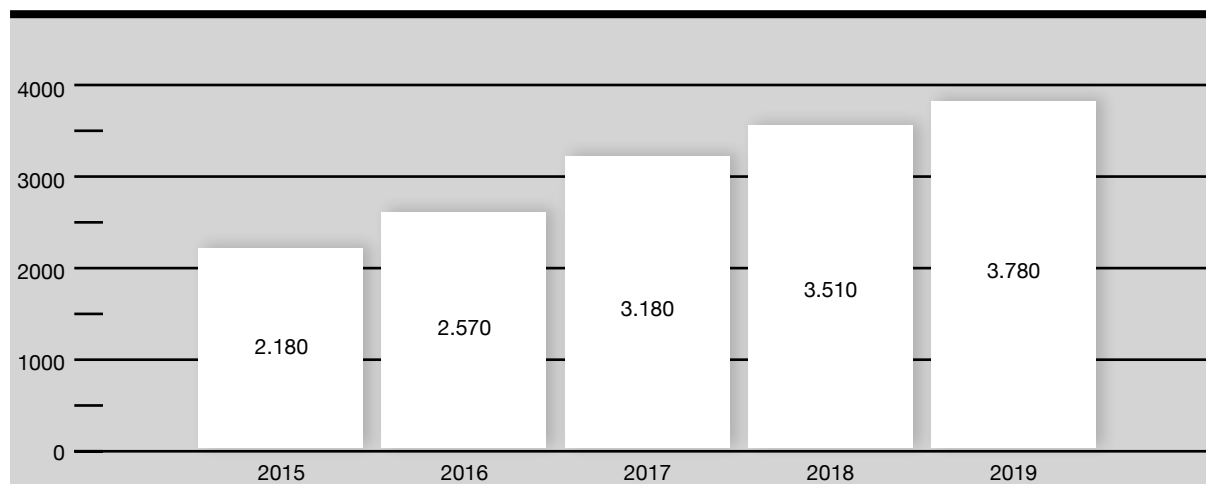
235 Werther et al., 2018.

5 Cijfers

5.1 Vreemdelingendetentie in cijfers

Tot 2015 daalde het aantal mensen in vreemdelingendetentie.²³⁶ Sindsdien stijgt dit weer:

Tabel 1 Instroom vreemdelingendetentie 2015 - 2019²³⁷



5.2 Disciplinaire straffen en ordemaatregelen in vreemdelingendetentie in cijfers

In hoofdstuk 3 is uitgelegd dat in vreemdelingendetentie disciplinaire straffen en ordemaatregelen opgelegd kunnen worden. Zo kan isolatie als straf- en als ordemaatregel toegepast worden. In de vorm van een straf is dit bedoeld om een bepaalde problematische gedraging te bestraffen. Een ordemaatregel is niet bedoeld als straf, maar als middel om de ingeslotene zelf en de veiligheid in het detentiecentrum te beschermen.

Aantal isoleercelplaatsingen

In het rapport uit 2015 werden cijfers over de isoleercelplaatsingen in vreemdelingendetentie opgenomen. In deze cijfers gaat het om het totaal aantal isoleercelplaatsingen tussen 2011 en 2014:

Tabel 2 Aantal isoleercelplaatsingen 2011 - 2014²³⁸

Jaar:	Aantal isoleercelplaatsingen:
2011	1100
2012	741
2013	1033
2014 (jan - okt)	379

²³⁶ Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie 2015, p. 11.

²³⁷ Rapportage Vreemdelingenketen 2020. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/25/tk-bijlage-rapportage-vreemdelingenketen-2019>.

²³⁸ Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie 2015, p. 11.

Hoewel er een forse daling is geweest, is het aantal isoleercelplaatsingen sinds 2014 weer gestegen, zo wijst de volgende tabel uit. Het gaat in beide tabellen om alle isoleercelplaatsingen, dus in klassieke isoleercellen, maar ook (afzondering/isolatie) in de reguliere cellen.²³⁹ Hoewel de term isolatie in het Nederlandse gevangeniswezen meestal alleen gebruikt wordt voor plaatsing in een strafcel, of - in geval van een ordemaatregel - in een afzonderingscel of observatiecel, kunnen de gevolgen van isolatie op de eigen cel evenzeer ernstig zijn. Om die reden is isolatie in de eigen cel ook in de cijfers opgenomen.

Ook de isoleercelplaatsingen op de beheersafdeling vallen hieronder, echter niet de mensen die op de beheersafdeling zijn geplaatst en die conform de Pbw maximaal 16 uur per dag op cel zijn ingesloten.

Tabel 3 Totaal aantal isoleercelplaatsingen 2016 – 2019²⁴⁰

Jaar:	Aantal isoleercelplaatsingen:
2016 (mei t/m dec)	468
2017	860
2018	1011
2019 (jan - 20 nov)	1176

Wanneer de instroom wordt vergeleken met het aantal isoleercelplaatsingen, blijkt dat er meer geïsoleerd wordt in 2019 dan in voorgaande jaren.²⁴¹

Disciplinaire straffen

In de volgende tabel worden de verschillende soorten disciplinaire straffen per jaar getoond.

Tabel 4 Opgelegde disciplinaire straffen²⁴²

Jaar:	Isolatie strafcel	Isolatie reguliere cel	Uitsluiting activiteiten	Oplegging geldboete	Ontzegging bezoek	Totaal opgelegde straffen
2016 (mei t/m dec)	70	124	13	3	10	220
2017	149	235	6	4	6	400
2018	186	400	7	5	3	601
2019 (jan - 20 nov)	190	434	28	8	3	663

239 Middels een Wob-verzoek is gevraagd of de cijfers per detentiecentrum uitgesplitst konden worden. Hier is geen gehoor aan gegeven.

240 Wob-besluit 2020. In het Wob-besluit is de registratie rond isoleercelplaatsingen vastgelegd. De tellingen zijn door de bij dit rapport betrokken organisaties handmatig verricht op basis van de informatie. Hoewel hierbij zo zorgvuldig mogelijk te werk is gegaan, kan een telfout (zeker gezien de vaak moeilijk leesbare tekst) niet worden uitgesloten. De ontvangen informatie heeft betrekking op de jaren 2016 (vanaf mei) tot en met 20 november 2019. Het jaar 2015 en de eerste vier maanden van 2016 zijn om onduidelijke redenen niet meegenomen in het besluit.

241 De in- en uitstroomtabellen zijn gehaald uit de Rapportages Vreemdelingenketen. Deze zijn beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/01/01/rapportages-vreemdelingenketen>.

242 Wob-besluit 2020.

Uit de tabel valt af te lezen dat isolatie als strafmaatregel in 2019 vaker wordt toegepast dan in de jaren daarvoor. Ook het uitsluiten van activiteiten en het opleggen van een geldboete komen in 2019 vaker voor dan in de jaren daarvoor. Het ontzeggen van bezoek werd iets minder vaak of even vaak opgelegd dan in de jaren voor 2019.

De gemiddelde duur van de disciplinaire straffen is bijna gehalveerd van 8,6 dagen in 2016 naar 4,5 dagen in 2019.²⁴³ In 2019 is 6% van de opgelegde disciplinaire straffen verkort, bijvoorbeeld vanwege goed gedrag, uitzetting of opheffing van de bewaring. Deze verkorting was gemiddeld 3 dagen.²⁴⁴ Disciplinaire straffen kunnen niet verlengd worden, maar kunnen wel direct opnieuw opgelegd worden.

De gemiddelde duur van de disciplinaire straffen, waaronder de isoleercelplaatsingen, is sterk gedaald. Dit is een positieve ontwikkeling die echter deels te verklaren is door de komst van het beheersregime DCR in 2017. Sindsdien kan problematisch gedrag namelijk ook aangepakt worden door ingeslotenen voor onbepaalde tijd in het beheersregime te plaatsen. Dit regime wordt door de directie van DCR niet erkend als straf, omdat het aantal 'vrije' uren voldoet aan de minimumvereisten van de Pbw, zoals aangegeven in hoofdstuk 3. Daarnaast blijkt dat ingeslotenen die als straf- of ordemaatregel in isolatie hebben gezeten, na het aflopen van deze maatregel geregeld niet terugkeren naar de reguliere afdeling, maar direct voor onbepaalde tijd op de beheersafdeling worden geplaatst. Ingeslotenen blijven daardoor langere tijd in een beperkt regime.

Ordemaatregelen

In de volgende tabel worden de verschillende soorten ordemaatregelen per jaar getoond:

Tabel 5 Opgelegde ordemaatregelen²⁴⁵

Jaar:	OBS* – aangekleed	OBS – kaal	OBS – overig**	OBS – deur open	Isolatie – reguliere cel ²⁴⁶	Uitsluiting van activiteiten	Totaal opgelegde ordemaatregelen
2016 (mei t/m dec)	82	72	51	45	24	11	285
2017	226	38	171	25	16	4	480
2018	230	33	79	78	5	8	433
2019 (jan - 20 nov)	450	2	16	82	2	119	671

* 'OBS' staat voor observatiecel. In dit geval een isolatiecel met cameratoezicht.

** Het gaat hier om een observatiecel op de Extra Zorg Afdeling (EZA). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval heeft de cel een bepaalde inrichting of aankleding.

Uit deze cijfers blijkt dat er meer gebruik wordt gemaakt van een aangeklede observatiecel dan van een kale cel. Uit de toelichting op het Wob-verzoek blijkt dat een aangeklede cel uitgerust is met 'soft meubilair'; dit zijn een matras en een soort stoel van schuimachtig, zacht materiaal. De kale cel heeft alleen een matras ('s nachts) of een stoel (overdag).²⁴⁷ De sterk dalende inzet van kale cellen is een positieve ontwikkeling, maar het verschil met de aangeklede observatiecel is maar heel klein.

243 Wob-besluit 2020; in 2017 gemiddeld 6,9 dagen en in 2018 gemiddeld 7,1 dagen.

244 In 2016 werden 22% van de opgelegde disciplinaire straffen verkort met gemiddeld 5,8 dagen. In 2017 was dit 11% met gemiddeld 3,6 dagen. In 2018 was dit 7% met gemiddeld 4 dagen.

245 Wob-besluit 2020.

246 In het Wob- besluit 2020 wordt dit afzondering genoemd.

247 Zie ook Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen, art. 18 lid 1 en 19.



De gemiddelde duur van ordemaatregelen ligt tussen 2016 en 2019 ieder jaar rond de zeven dagen.²⁴⁸ Het aantal keren dat een ordemaatregel eerder is stopgezet is gedaald.²⁴⁹ Een ordemaatregel kan vroegtijdig worden afgebroken vanwege bijvoorbeeld goed gedrag, op advies van de psycholoog of directeur, of omdat de ingeslotene wordt vrijgelaten of uitgezet. Het aantal keren dat een ordemaatregel wordt verlengd ligt ieder jaar rond de 30 keer.²⁵⁰ De duur van de verlenging is omhooggegaan van gemiddeld 2,7 dagen in 2016 naar 6,5 dag in 2019.²⁵¹

248 Wob-besluit 2020; in 2016 gemiddeld 7,9 dagen, in 2017 6,6 dagen, in 2018 7,4 dagen en in 2019 ook 7,4 dagen.

249 In 2016 waren er 285 ordemaatregelen waarvan 125 zijn verkort, in 2017 waren er 480 ordemaatregelen waarvan 137 zijn verkort, in 2018 waren er 433 ordemaatregelen waarvan 120 zijn verkort en in 2019 waren er 671 ordemaatregelen waarvan 118 zijn verkort.

250 In 2016 werden 22 ordemaatregelen verlengd, in 2017 gebeurde dit 48 keer, in 2018 en 2019 28 keer.

251 In 2017 was dit gemiddeld 7,3 dagen en 2018 was dit gemiddeld 6 dagen.

Tabel 6 Gronden voor opgelegde ordemaatregelen en disciplinaire straffen januari tot 20 november 2019²⁵²

2019	Orde- maatregel Aantal	Orde- maatregel Percentage	Disciplinaire straf Aantal	Disciplinaire straf percentage
1 Ontvluchting	2	0,30%	11	1,57%
2 Medisch	-	-	-	-
2a/b Poging/dreigen tot suicide	176	26,79%	-	-
2d Verward	17	2,59%		
2f/g Honger- en/of dorststaking	10	1,52%	-	-
2h Automutilatie	21	3,20%	1	0,14%
2j (Vermoeden) besmettelijke ziekte	1	0,15%	-	-
2k Opsparen medicatie	2	0,30%	1	0,14%
2l Medisch advies	1	0,15%	-	-
3 Onacceptabel gedrag richting medebewoners	12	1,83%	68	9,70%
4 Onacceptabel gedrag richting personeel	42	6,39%	143	20,40%
5 Verstoren orde en rust/in gevaar brengen veiligheid	-	-	-	-
5a/b/d/e/f/g/h Overig	155	23,59%	187	26,68%
5c Gevaar voor eigen veiligheid	192	29,22%	8	1,14%
6 Contrabande	15	2,28%	49	7,00%
7 Bezoek	5	0,76%	6	0,86%
8 Vernieling/beschadiging/diefstal van Rijkseigendommen	1	0,15%	35	5,00%
9 Isolatie op eigen verzoek	3	0,46%	-	-
10 Weigeren meerpersoonscel	1	0,15%	192	27,39%

Andere maatregelen dan isolatie

Uit de tabellen blijkt dat er ook andere straf- en ordemaatregelen dan isolatie bestaan, zoals uitsluiting van activiteiten, een geldboete of het ontzeggen van bezoek. De volgende tabel geeft aan hoe hoog het percentage andere straf- en ordemaatregelen is ten opzichte van isolatie.

252 Wob-besluit 2020. Zie voor het totaaloverzicht bijlage 1. (zie ook noot 236)

Tabel 7 Aandeel isolatie en andere sancties bij disciplinaire straffen²⁵³

Jaar:	Isolatie	Percentage	Uitsluiting activiteiten	Oplegging geldboete	Ontzegging bezoek	Percentage andere straffen
2016 (mei – dec)	194	88%	13	3	10	12%
2017	384	96%	6	4	6	4%
2018	586	97%	7	5	3	3%
2019 (jan - 20 nov)	624	94%	28	8	3	6%

Tabel 8 Aandeel isolatie en andere maatregelen bij ordemaatregelen²⁵⁴

Jaar:	Isolatie	Percentage	Uitsluiting activiteiten	Percentage
2016 (mei t/m dec)	274	96%	11	4%
2017	476	99%	4	1%
2018	425	98%	8	2%
2019 (jan - 20 nov)	552	82%	119	18%

Beide tabellen wijzen uit dat er in vreemdelingendetentie weinig gebruik gemaakt wordt van andere maatregelen dan isolatie bij het opleggen van een ordemaatregel of disciplinaire straf. Daarbij kan de opmerking worden gemaakt dat niet iedereen in vreemdelingendetentie bezoek heeft dat ontzegd kan worden. In 2019 is er bij de ordemaatregelen wel een stijging geweest in de toepassing van uitsluiting van activiteiten. Toch is dit nog steeds een gering aantal in vergelijking met de isoleercelplaatsingen.

Aanvullende maatregelen bij isolatie

De volgende tabel laat zien hoe vaak cameratoezicht werd toegepast bij de oplegging van isolatie als ordemaatregel en als disciplinaire straf. Dit percentage ligt veel hoger bij ordemaatregelen dan bij disciplinaire straffen.

Tabel 9 Toepassing cameratoezicht²⁵⁵

Jaar:	Cameratoezicht ordemaatregel	Totaal isolatie ordemaatregel	Percentage	Cameratoezicht disciplinaire straf	Totaal isolatie disciplinaire straf	Percentage
2016 (mei t/m dec)	217	274	72%	11	131	8%
2017	375	476	79%	27	384	7%
2018	353	425	83%	36	586	6%
2019 (jan - 20 nov)	523	552	95%	58	624	9%

253 Wob-besluit 2020.

254 Wob-besluit 2020.

255 Wob-besluit 2020.

Tabel 10 toont de toepassing van visitatie. Meestal vindt visitatie plaats in combinatie met een maatregel. In 2019 is er sprake van een forse piek in het aantal visitaties. In de matrix die verkregen is in antwoord op het Wob-verzoek is vanaf 2019 een kolom toegevoegd: 'Visitatie zonder maatregel'. Dat betreft bijvoorbeeld visitaties bij een spitactie waarbij naar contrabande gezocht wordt, en niet voorafgaande aan een ordemaatregel of disciplinaire straf. In 53 van de 61 gevallen in 2019 vond de visitatie plaats zonder maatregel. In die gevallen wordt geen beschikking opgemaakt.

Tabel 10 Toepassing visitatie²⁵⁶

Jaar:	Ordemaatregel	Disciplinaire straf
2016 (mei t/m dec)	8	4
2017	18	4
2018	4	3
2019 (jan - 20 nov)	3	58

Ook is in 2019 de registratie van het aantal malen 'toepassing mechanische middelen' toegevoegd.²⁵⁷ Dit kunnen bijvoorbeeld pols- of enkelbanden zijn. In 2019 werd de toepassing van mechanische middelen 13 keer geregistreerd. Voor de overige jaren ontbreken deze cijfers.

²⁵⁶ Wob-besluit 2020.

²⁵⁷ Matrix die ontvangen is na Wob-besluit 2020.

6 Nederlandse wet- en regelgeving

6.1 Huidige wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk zullen we kort ingaan op de huidige wetgeving en uitgebreider op de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Waar relevant is de huidige wetgeving in eerdere hoofdstukken aan de orde geweest.

Voor vreemdelingen die overeenkomstig artikel 59 Vreemdelingenwet (Vw) in afwachting van hun uitzetting in bewaring zijn genomen, geldt op dit moment – net als voor strafrechtelijk gedetineerden – de Penitentiare beginselenwet (Pbw).²⁵⁸ Dat betekent dat alle wettelijke regels met betrekking tot het gebruik van straf- en afzonderingscellen in vreemdelingendetentie gelijk zijn aan de regels voor strafrechtelijke detentie. Indien er sprake is van toegangswijering aan de Nederlandse grens, kunnen vreemdelingen op grond van artikel 6 Vw in bewaring worden gesteld terwijl zij de asielprocedure doorlopen. Op hen is het Reglement regime grenslogies (Rrg) van toepassing. Op grond van dit reglement zijn wel ordemaatregelen mogelijk, maar geen disciplinaire straffen.²⁵⁹

6.1.1 De Penitentiare beginselenwet

De Pbw bepaalt dat isolatie als disciplinaire straf of als ordemaatregel kan worden toegepast.²⁶⁰ In hoofdstuk 3 is uitgelegd dat een disciplinaire straf kan worden opgelegd om een verwijtbare gedraging van een gedetineerde te corrigeren.²⁶¹ Een ordemaatregel kan worden opgelegd als dit noodzakelijk is voor de bescherming van de ingeslotene zelf of in het belang van de orde of veiligheid binnen het detentiecentrum.²⁶² Een straf- en ordemaatregel mag in beginsel niet langer duren dan twee weken. Wel kan een ordemaatregel worden verlengd en een strafmaatregel kan opnieuw worden opgelegd. In de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiare inrichtingen worden de vereisten waar een isoleercel aan moet voldoen verder uitgewerkt.²⁶³

6.1.2 Herijkte sanctiekaart

In 2010 werd de Leidraad disciplinaire straffen en ordemaatregelen²⁶⁴ opgesteld, die voor uniformiteit moest zorgen bij het opleggen van straffen en maatregelen in vreemdelingendetentie. In 2015 werd de leidraad herzien.²⁶⁵ In 2019 is de Herijkte sanctiekaart gepubliceerd.²⁶⁶ De sanctiekaart geldt voor het hele gevangeniswezen en is daarmee ook van toepassing op mensen in vreemdelingendetentie. De herijkte sanctiekaart maakt zwaardere straffen mogelijk.²⁶⁷

258 In de Penitentiare maatregel, de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiare inrichtingen en de Huisregels van de detentiecentra wordt de Penitentiare beginselenwet nader uitgewerkt.

259 Reglement regime grenslogies, art. 7 lid 2: De directeur kan bevelen dat een vreemdeling in afzondering wordt geplaatst: a. indien hij hierom verzoekt; b. indien en voor zolang als dit volstrekt noodzakelijk is teneinde zijn verblijf te verzekeren danwel de veiligheid en orde in het grenslogies te handhaven.

260 De ordemaatregelen staan in hoofdstuk V 'Bewegingsvrijheid' en de disciplinaire straffen staan onder gelijknamige titel in hoofdstuk IX in de Penitentiare beginselenwet; zie bijvoorbeeld artikel 24 lid 1, 34a lid 1, 51 lid 1 sub a en 51a lid 1.

261 Pbw, artikel 51 lid 1 sub a; zie ook: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/disciplinairestraffen/disciplinaire-straffen-gevangeniswezen/> [geraadpleegd op augustus 2020].

262 Pbw, artikel 23 lid 1 jo. 24; zie ook: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/ordemaatregelen/gevangeniswezen/> [geraadpleegd op 10 april 2020].

263 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiare inrichtingen.

264 Leidraad 2015.

265 In 2015 is deze herzien vanwege een aantal ontwikkelingen, zoals de komst van de bodyscan in DCR een camera's op de Extra Zorg Afdelingen in Zeist en Rotterdam. Zie verder bijlage 2, pagina 3: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/04/06/besluit-op-wob-verzoek-inzake-straf--en-ordemaatregelen-in-vreemdelingenbewaring>.

266 DJI 2019; zie https://www.commissievantoezicht.nl/nieuws_lijst/4117/ [geraadpleegd op 31-07-2020].

267 RSJ 2019, p. 55; verbale agressie kon voorheen gestraft worden met een maximum straf van drie dagen isolatie op eigen cel, maar kan nu met veertien dagen isolatie worden bestraft. Zie de Leidraad (2015) onder 3c en 4f en de Herijkte sanctiekaart onder 'Algemeen'.

6.2 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring werd in april 2013 door de toenmalige staatssecretaris toegezegd in een debat naar aanleiding van de suïcide van de Russische asielzoeker de heer Dolmatov.²⁶⁸ Al eerder was er door nationale en internationale (mensenrechten)organisaties forse kritiek geuit op het strafrechtelijke regime in de vreemdelingendetentie in Nederland.²⁶⁹

Eind 2013 werd het wetsvoorstel in (internet)consultatie geplaatst²⁷⁰ en in 2015 werd het aan de Tweede Kamer aangeboden. Het wetsvoorstel beoogt een nieuw, bestuursrechtelijk wettelijk kader te creëren voor vreemdelingendetentie. De Pbw en het Reglement regime grenslogies zijn dan niet langer van toepassing. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de specifieke situatie van vreemdelingen en bij het beginsel van minimale beperkingen.²⁷¹ In de MvT werd toegezegd dat er speciale aandacht zou worden besteed aan de positie van kwetsbare personen bij de oplegging van bewaring en in het regime.²⁷² In juni 2018 werd het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen en vervolgens voorgelegd aan de Eerste Kamer.²⁷³

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen het ‘verblijfsregime’ en het ‘beheersregime’. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is er gekozen voor een systeem van regimedifferentiatie omdat *‘het overgrote deel van de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring veel vrijheid en autonomie binnen de gesloten situatie heel goed aan [kan].’*²⁷⁴ In het verblijfsregime kunnen vreemdelingen maximaal twaalf uur per etmaal worden opgesloten in hun cel. In het beheersregime worden vrijheden verder beperkt en kunnen vreemdelingen maximaal zeventien uur per dag worden opgesloten in hun cel.²⁷⁵

Met betrekking tot de orde- en strafmaatregelen is de terminologie in het wetsvoorstel anders. Zo wordt ook in het wetsvoorstel bij een ordemaatregel gesproken over ‘afzondering’.²⁷⁶ Bij een disciplinaire straf wordt in het wetsvoorstel gesproken over een disciplinaire ‘maatregel’. De gronden blijven onveranderd.²⁷⁷

Het toepassingsbereik van disciplinaire maatregelen wordt uitgebreid en in het wetsvoorstel kunnen ook vreemdelingen in grensdetentie voor straf in een isoleercel geplaatst worden.²⁷⁸ Daarnaast creëert de wet de mogelijkheid tot het opleggen van een disciplinaire maatregel bij weigering mee te werken aan terugkeerhandelingen.²⁷⁹ In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat isolatie op grond van ziekte,

268 *Kamerstukken I* 2019-20, 34 309, H, p. 3.

269 Bijvoorbeeld: CPT 2008; Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2008; Nationale ombudsman 2012; Amnesty International 2011 en 2013.

270 Het oorspronkelijke wetsvoorstel is te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring/details>.

271 Grondwet, art. 15 lid 4; Pbw, art. 2 lid 3; *Kamerstukken II* 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 7 [MvT].

272 MvT bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, p. 2.

273 In de periode tussen 2013 en 2019 is het wetsvoorstel meermaals aangepast. Zo is er een motie aangenomen dat de advocaat over de plaatsing in isolatie moet worden geïnformeerd (8 juni 2018). Een andere motie (11 juni 2018), die opriep om minderjarigen niet in isolatie te plaatsen, is afgewezen. Zie over de verschillende moties: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34309_wet_terugkeer_en

274 *Kamerstukken II* 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 8.

275 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het verblijfsregime is opgenomen in de artikelen 21 tot en met 32. Het beheersregime volgt uit artikel 36. Deze regimes zijn niet van toepassing op de GGv Zeist; daar zal een apart gezinsregime worden toegepast. Dit volgt uit artikel 37 van het wetsvoorstel.

276 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, art. 50.

277 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, art. 62.

278 *Kamerstukken II* 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 6.

279 *Kamerstukken II* 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 6 en 32-34; artikel 44 lid 1 sub d wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingen-

suicidegevaar of hongerstaking in een gemeubileerde isoleercel of een reguliere cel ('verblijfsruimte') zal plaatsvinden.²⁸⁰ Het wetsvoorstel behoudt de mogelijkheid om minderjarigen (12-18 jaar) te isoleren.²⁸¹ Meerdere instanties hebben kritiek geuit op het feit dat de disciplinaire maatregelen in het wetsvoorstel vrijwel identiek zijn aan de huidige Pbw.²⁸²



'Het is de commissie opgevallen dat de wetsartikelen die gaan over uitsluiting en afzondering (hoofdstuk 5, afdeling 3) en disciplinaire maatregelen (hoofdstuk 6) nagenoeg identiek zijn aan de artikelen die hierover in de Pbw zijn opgenomen. Hier is dus geen sprake van een aanpassing van het regime aan het eigen en lichtere karakter van de maatregel van vreemdelingenbewaring. De commissie heeft met name ernstige bedenkingen bij de wetsartikelen die voorzien in de mogelijkheid om vreemdelingen in afzondering te plaatsen (artikel 42) en op te sluiten in een strafcel (artikel 54 lid 1 sub a) en vindt dat dergelijke maatregelen zich slecht verhouden tot het eigen en lichtere karakter van de vreemdelingenbewaring, die deze nieuwe wet tot uitdrukking moet brengen.'

Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2014²⁸³

6.2.1 Voorstel aanpassingen wetsvoorstel 2020

In 2018 sprak de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) haar zorgen uit over een veranderende gevangenispopulatie. Steeds meer mensen zouden kampen met psychische- en verslavingsproblematiek. De omgang met gedetineerden en de veiligheid binnen de gevangenissen staan volgens de inspectie onder druk door een gebrek aan (voldoende gekwalificeerd) personeel.²⁸⁴ Volgens de directie van het Detentiecentrum Rotterdam is er – ook in de vreemdelingendetentie – sprake van een 'veranderende' of 'verharde' doelgroep. De 'problematische' groep zou ongeveer 30% van de populatie zijn en betreft vooral 'veiligelanders'.²⁸⁵ Hoewel de genoemde percentages niet nader zijn onderbouwd of zijn gebaseerd op openbare gegevens die zijn gemeten gedurende een bepaalde periode, zijn deze ook weer terug te vinden in andere beleidsdocumenten, zoals de verslaglegging van de jaargesprekken tussen DCR en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.²⁸⁶ Bovendien vormen deze uitspraken voor de staatssecretaris voldoende reden om het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring aan te passen.²⁸⁷

bewaring.

280 MvT bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, p. 113.

281 Eerste Kamer, 2019-2020, 34309, Nadere memorie van antwoord, p11. Ingediende moties hierover haalden het niet.

282 Eerste Kamer, 2019-2020, 34309, Nadere memorie van antwoord.

283 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2014, p. 11.

284 IJenV 2018b.

285 Met de term 'veiligelanders' worden mensen bedoeld van wie het land van herkomst gekwalificeerd wordt als veilig.

286 IGJ 2019b, p. 1: 'DCR heeft sinds anderhalf jaar te maken met een veranderende doelgroep'.

287 Op 11 februari 2020 vond een vergadering plaats tussen de directie van DCR, Amnesty International, Dokters van de Wereld en het Meldpunt Vreemdelingendetentie. Er is toen gesproken over de statistische gegevens die in diverse openbare stukken worden overgenomen en gevraagd of er een mogelijkheid is om deze cijfers in te zien. Volgens de directie van DCR is dit niet mogelijk in verband met de privacy.

In oktober 2019 kondigde de staatssecretaris aan te zullen komen met een aangepast wetsvoorstel aan dat het ‘*onderhavige wetsvoorstel op een aantal punten meer laat aansluiten bij de praktijk van vandaag.*’²⁸⁸ Dit aangepaste wetsvoorstel (novelle) werd in januari 2020 ter beoordeling aangeboden aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).²⁸⁹ In april 2020 heeft de ABRvS een advies uitgebracht.²⁹⁰ De novelle bij de wet is nu in afwachting van behandeling in de Tweede Kamer. Het volledige wetsvoorstel zal opnieuw door de Tweede en Eerste Kamer moeten worden aangenomen.

De aanpassingen in het wetsvoorstel bevatten onder meer de mogelijkheid om het maximum aantal uren insluiting in de Wtvb uit te breiden.²⁹¹ Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is deze aanpassing nodig om ‘*daadkrachtig en tegelijk rechtmatig te kunnen optreden in geval van grote veiligheidsproblemen.*’²⁹² Zie meer hierover hoofdstuk in hoofdstuk 3 onder 3.4.2.

6.2.2 Beschouwing bij de ontwikkelingen van het wetsvoorstel

De oorzaak van de problemen waar het detentiecentrum mee te maken krijgt wordt volledig bij het gedrag van de vreemdelingen gelegd. De aanpassingen die de staatssecretaris in de wet wil doorvoeren zijn repressief.²⁹³ Er is geen onderzoek gedaan naar de oorzaken van de spanningen, achtergronden en problemen van deze ‘overlastgevers.’²⁹⁴ De MvT gaat niet in op de (penitentiaire) omstandigheden, de verveling en de onzekerheid waar vreemdelingen die – soms maandenlang – in detentie verblijven, mee te maken krijgen. Ook is niet onderzocht in hoeverre de schaalvergroting van het detentiecentrum Rotterdam eind 2018 en het gebrek aan gekwalificeerd personeel een rol hebben gespeeld bij de problemen.²⁹⁵ De eerste lockdown was begin 2019.²⁹⁶

Uit onderzoek blijkt dat repressieve maatregelen veelal contraproductief zijn en het leefklimaat in de vreemdelingendetentie alleen maar verder doen verslechteren.²⁹⁷ Al jaren spreken zowel mensenrechten- als vluchtelingenorganisaties hun zorgen uit over het penitentiaire regime en het gebrek aan een zinvolle

288 Brief Staatssecretaris J&V aan Eerste Kamer 2 oktober 2019: <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/kst-34309-H.html>.

289 *Kamerstukken I* 2019-20, 34 309, J.

290 Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

291 *Kamerstukken I* 2019-20, 34 309, I, p. 3: ‘Het huidige regime in vreemdelingenbewaring [welke voortkomt uit de Pbw] kent meer mogelijkheden om in bijzondere omstandigheden iedereen in bewaring zo lang als dat nodig is in te sluiten en langzaam het dagprogramma weer op te bouwen. In het nieuwe regime van het wetsvoorstel kan hier een juridisch knelpunt ontstaan omdat het wetsvoorstel een bepaald maximaantal uren insluiting per etmaal garandeert.’

292 De MvT noemt een aantal incidenten uit 2019 waaruit de noodzaak van deze aanpassing zou blijken. Voor een overzicht van voorvallen in alle gevangenissen in Nederland zie het DJI voorvallenoverzicht: <https://www.dji.nl/themas-cijfers-en-publicaties/voorvallen-dji/voorvallen-dji.aspx>.

293 *Kamerstukken I* 2019-20, 34 309, I, p.2: ‘...om deze groep overlastgevers aan te pakken [...] daadkrachtig kan worden opgetreden tegen personen die overlast veroorzaken.’

294 Interessant in dit kader is ook de evaluatie van de EBTLs, waaruit bleek dat er vaak sprake was van meervoudige problematiek, zoals verslavingsproblemen in combinatie met gedragsproblematiek en psychische problemen; zie WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019, *Asielzoekers in het gareel*.

295 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 die locatie werden overgebracht naar Rotterdam. De veranderingen brachten onrust en een personeelstekort. In die periode was men op zoek naar 55 detentietoezichthouders; <https://www.pzc.nl/rotterdam/personeel-nodig-bij-detentiecentrum~a38da3d5/>.

296 Zie DJI voorvallenoverzicht: <https://www.dji.nl/themas-cijfers-en-publicaties/voorvallen-dji/voorvallen-dji.aspx>.

297 Zie ook paragraaf 4.4.

dagbesteding.²⁹⁸ Tot op heden is daar geen invulling aan gegeven. Uit tal van onderzoeken blijkt dat een leefklimaat dat wordt gekenmerkt door structuur, veiligheid en positieve contacten, met zo min mogelijk repressie, stabiliserend kan werken en spanningen door stress en agressie kan voorkomen.²⁹⁹ Ook het afschaffen van onnodige afdelingsregels kan escalatie voorkomen.³⁰⁰ Dit geldt zelfs voor de forensische psychiatrie, waar sprake is van een zeer moeilijke doelgroep en het risico op ernstige agressie bijzonder groot is.³⁰¹



‘Activiteiten van diverse aard zijn een levensbehoefte tijdens detentie en voorkomen in belangrijke mate detentieschade. Het bevordert het leefklimaat en daarmee het welbevinden van de gedetineerden. Zeer ten onrechte heeft de politiek de afgelopen jaren gemeend deze activiteiten te moeten afbouwen. Dit draagt allerminst bij aan een succesvolle terugkeer in de samenleving. In de PI Veenhuizen prijzen we ons gelukkig met niet alleen een fabriek, maar ook een boerderij, waar de gedetineerden dagelijks in of op werken. In de fabriek worden maatschappelijk waardevolle producten gemaakt, maar ook opleidingen verzorgd. Op de boerderij wordt niet alleen prei voor onze supermarkten gekweekt, maar ook hop voor de plaatselijke bierbrouwerij.’

Dr. K.J.J. (Hans) Waldeck, Commissie van Toezicht PI Veenhuizen, d.d. 25-07-2020

Het valt dan ook zeer te betwijfelen of uitbreiding van de bevoegdheden van de directeur om nog meer restrictieve en straffende maatregelen op te kunnen leggen zullen bijdragen aan meer veiligheid en een betere sfeer in het detentiecentrum. Aan de directeur staat immers nu al een palet aan orde- en dwangbevoegdheden ter beschikking om in te grijpen bij orde- en veiligheidsproblemen.³⁰²

De nieuwe voorstellen van de staatssecretaris staan haaks op het oorspronkelijke doel van het wetsvoorstel, dat stond voor humaniteit, meer vrijheden en een zinvolle dagbesteding: ‘Het kabinet zet [...] in op een rechtvaardig en humaan regime met oog voor de menselijke maat en de specifieke situatie van vreemdelingen.’³⁰³

298 Ook de directeur van het Detentiecentrum Rotterdam pleit voor het toestaan van arbeid en het uitbreiden van activiteiten om spanningen te verminderen. Zie Eerste Kamer-verslag van deskundigenbijeenkomst, p. 4 en 5, de heer Pellemans: ‘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 ingeslotenen 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.youtube.com/watch?v=NYjckfVCISM&feature=youtu.be>.

299 Vollaard, Knoef & Van Dijk 2019.

300 Van der Helm, Kroger, Schaftenaar & Van Vliet 2013.

301 De Leede, Van der Helm & Voskes 2017.

302 *Kamerstukken II 2019-20*, 35 501, nr. 3., p. 5 [MvT].

303 *Kamerstukken II 2014-15*, 34 309, nr. 3, p. 6.

7 Isolatie en mensenrechten

Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden bepaalt dat niemand willekeurig zijn/haar vrijheid mag worden ontnomen.³⁰⁴ En wie toch is gedetineerd heeft ook – net als ieder ander – recht op de bescherming die voortvloeit uit dit verdrag en andere verdragen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is het beginsel van ‘minimale beperkingen’. Dit bepaalt dat een gedetineerde niet verder in zijn rechten beperkt mag worden dan strikt noodzakelijk voor het goed ten uitvoer leggen van de detentie.³⁰⁵

In ons rapport van 2015 staat het mensenrechtenkader met betrekking tot isolatie uitgebreid beschreven. Om die reden zullen wij ons in dit hoofdstuk beperken tot een samenvatting van de meest relevante kaders en de actuele ontwikkelingen; voor het overige verwijzen wij naar ons eerdere rapport.³⁰⁶

Met uitzondering van UNHCR-standaarden zijn de hieronder beschreven internationale kaders voornamelijk geschreven voor strafrechtelijke detentie. Vanzelfsprekend dienen deze normen tenminste ook te gelden voor vreemdelingendetentie.

7.1 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)³⁰⁷

Het VN-comité dat toezicht houdt op het IVBPR schrijft dat de termen ‘wrede of onmenselijke behandeling’ of zelfs ‘marteling’ zo geïnterpreteerd moeten worden dat zij de ruimst mogelijke bescherming bieden tegen zowel geestelijk als lichamelijk misbruik. Hieronder valt volgens het comité ook het gevangenhouden van een persoon onder omstandigheden die hem, tijdelijk of permanent, beroven van de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van zijn natuurlijke zintuigen.³⁰⁸

7.2 Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (antifolterverdrag)³⁰⁹

Artikel 1 van het VN-Antifolterverdrag geeft een definitie van foltering.³¹⁰ Artikel 16 lid 1 voegt daar een bepaling aan toe voor handelingen die weliswaar geen foltering in de zin van het verdrag zijn, maar als vormen van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing toch zijn verboden.

304 EVRM, art. 5 lid 1 sub 5; Grondwet, art. 15.

305 Grondwet, art. 15. Zie ook RSJ, beginselen van goede bejegening: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24587-391.html>.

306 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie 2015.

307 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) – VN-verdrag 1966.

308 United Nations Human Rights Committee of April 3rd 1992, General Comment 20/44.

309 Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (antifolterverdrag) – VN-verdrag 1984.

310 Definitie: iedere handeling waardoor opzettelijk hevige pijn of hevig leed, lichamelijk dan wel geestelijk, wordt toegebracht aan een persoon met het oogmerk inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, te straffen, te intimideren, ergens toe te dwingen, dan wel om redenen gebaseerd op discriminatie.



'The Committee's long-standing recommendation has been that solitary confinement might constitute torture or inhuman treatment and should be regulated as a measure of last resort to be applied in exceptional circumstances, for as short a time as possible, under strict supervision including being subjected to judicial review. [...]

Solitary confinement should be prohibited as a punishment for juveniles, prisoners with psychosocial and/or intellectual disabilities, as well as for others in situations of special vulnerability, including pregnant women, women with infants, and breastfeeding mothers.'

VN-Comité tegen Marteling 2013³¹¹

In 2013 en opnieuw in 2018 sprak het Comité haar zorgen uit over onder meer het regime van vreemdelingen-detentie en het gebruik van isoleercellen in vreemdelingendetentie in Nederland.³¹²



'[The committee] is particularly concerned at the reported use of solitary confinement against asylum seekers and migrants who then may have limited access to legal aid and healthcare services.'

VN-Comité tegen Marteling 2018³¹³

Ook bestaan er bij het Comité zorgen over het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: *'[The committee] is further concerned that the Bill [...] continues to permit the use of solitary confinement as a disciplinary measure.'*³¹⁴ Het Comité adviseert om het wetsvoorstel aan te passen zodat: *'The legal regime of alien detention is suitable for its purpose and is strictly differentiated from the regime of penal detention and, in particular, solitary confinement is not used as a disciplinary measure against detained asylum seekers and undocumented migrants.'*³¹⁵

7.3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)³¹⁶

In de literatuur en jurisprudentie wordt isolatie in verband gebracht met het verbod op marteling en onmenselijke of vernederende behandeling (Artikel 3 EVRM).³¹⁷ Of het in een isoleercel plaatsen van gevangenen in strijd is met het verbod op marteling en wrede, onmenselijke en vernederende behandeling hangt af van de omstandigheden.³¹⁸ Personen die van hun vrijheid zijn beroofd, zijn extra kwetsbaar voor fysiek geweld. Disproportioneel

311 VN-Comité tegen Marteling 2013b, p. 8.

312 VN-Comité tegen Marteling 2013a; 2018.

313 VN-Comité tegen Marteling 2018, p. 4.

314 VN-Comité tegen Marteling 2018, p. 4.

315 VN-Comité tegen Marteling 2018, p. 5.

316 Dit verdrag werd in 1950 door de Raad van Europa aanvaard.

317 EHRM 2001, 2001/37, par. 109. Om onder het bereik van artikel 3 EVRM te vallen dient sprake te zijn van een bepaalde mate van ernst (*minimum level of severity*).

318 EHRM 6 oktober 2005, EHCR 2005, 681 (*Hirst t. VK*) en eerder Ensslin, Baader, Raspe t. Bondsrepubliek Duitsland (nrs. 7572/76, 75/86/76, 7587/76). Straatsburg Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 8 juli 1978; EHRM 2001-II, 40907/98, par. 46 en EHRM 2011, 30696/09 (*MSS t. België en Griekenland*), par. 219.

geweld binnen detentie valt daarom altijd onder de reikwijdte van het absolute artikel 3 EVRM.³¹⁹ Opsluiting in een isoleercel brengt per definitie een inbreuk op het recht op privéleven met zich mee en soms een inbreuk op het recht op lichamelijke of geestelijke integriteit.³²⁰ In dit kader is de vraag van belang of isolatie proportioneel is. Is een lichter middel (een alternatief) beschikbaar waarbij de rechten niet of in mindere mate worden beperkt?

7.4 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie³²¹

Bij vreemdelingendetentie is het Unierecht van toepassing, ter fine van uitzetting is dat de Terugkeerrichtlijn³²² en bij grensdetentie de Opvangrichtlijn³²³ en de Procedurerichtlijn.³²⁴ Dat maakt het Handvest relevant en van toepassing. Het Handvest bevat een aantal bepalingen die identiek zijn aan het EVRM.³²⁵

7.5 Europees comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT)³²⁶

Het CPT vindt haar bestaansgrond in het Europese antifolterverdrag (1989)³²⁷ en heeft tot taak het toezicht te houden op de naleving van het verdrag.³²⁸ Het CPT bezoekt plaatsen waar mensen die van hun vrijheid zijn beroofd zich bevinden, om daar de leefomstandigheden en de manier waarop zij worden behandeld te onderzoeken. In 2017 heeft het CPT een 'fact sheet' gepubliceerd over vreemdelingendetentie, met belangrijke waarborgen en kernwaarden.³²⁹

Volgens het CPT moeten vreemdelingendetentie en plaatsing in isolatie getoetst worden aan het beginsel van proportionaliteit, rechtmatigheid, verantwoording en noodzakelijkheid. Maatregelen mogen nooit discriminerend zijn.³³⁰ Daarbij stelt het CPT minimumeisen aan de isolatieruimte.³³¹

319 EHRM 2012, 16563/08 en Nationale ombudsman 2010/177.

320 EVRM, art. 8 lid 1: 'Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.' In tegenstelling tot artikel 3 EVRM is artikel 8 EVRM niet absoluut; onder bepaalde voorwaarden is een inbreuk op dit recht toegestaan. EHRM 1988, A. 10730/84, EHRM 2004, A. 50210/99: de beperking moet bij wet zijn voorzien, die wettelijke regeling moet voldoende toegankelijk (*accessible*) en voorzienbaar (*foreseeable*) zijn, een legitieme doelstelling hebben, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en 'nuttig' en 'relevant' zijn om het beoogde doel te bereiken (het zogeheten 'pertinentiecr criterium'). Ten slotte moet de maatregel evenredig en proportioneel zijn in het licht van het beoogde doelcriterium. Dit criterium wordt soms het criterium van 'alternatieve en minder vergaande oplossing' genoemd.

321 Grondrechtenhandvest, art. 51; de zaak C-617/10, 26 februari 2013 (Åkerberg Fransson). In het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie zijn alle grondrechten ('mensenrechten') opgenomen die in de Europese Unie gelden. Het Handvest is van toepassing op overheidszaken, wanneer deze onder de werkingssfeer van het Unierecht vallen

322 Richtlijn 2008/115/EG inzake terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders.

323 Richtlijn 2003/9/EG inzake minimumnormen voor de opvang van asielzoekers.

324 Richtlijn 2005/85/EG inzake procedure toekenning vluchtelingenstatus.

325 Zo bevat artikel 3 van het Handvest het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit, en artikel 4 het verbod op foltering en op onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Artikel 7 bevat het recht op eerbiediging van het privéleven en van familie- en gezinsleven.

326 Het CPT is bij het gelijknamige verdrag opgericht. Beschikbaar via: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulez-Vous.asp?NT=126&CL=ENG> [geraadpleegd op 9 maart 2020].

327 Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, art.1.

328 Deze standaarden zijn niet van toepassing op isolatie vanwege medische gronden, omdat deze fundamenteel anders van aard zijn. De CPT-standaarden vallen onder 'soft law'. CPT-standaarden en -rapporten vinden hun doorwerking in de rechtspraak van het EHRM.

329 CPT 2017 *Factsheet Immigration detention*

330 CPT 2013, p. 30-31; CPT 2017a, p. 1, p. 5-7.

331 CPT 2011, p. 47 en 48. 'An adequate size, enjoy access to natural light and be equipped with artificial lighting (in both cases sufficient to read by), and have adequate heating and ventilation. [...] Proper arrangements should be made for the prisoners to meet the needs of nature in a decent fashion at all times and to shower at least as often as prisoners in normal regime.' Zie ook CPT 2018 'Preventing torture in Europe'.

7.6 VN Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners en de European Prison Rules³³²

De European Prison Rules³³³ vinden hun oorsprong in de Standard Minimum Rules (1955) van de VN. De European Prison Rules zijn ook van toepassing op vreemdelingendetentie.³³⁴ De meeste rechten die door middel van de European Prison Rules aan gedetineerden worden toegekend, worden ook via het Nederlandse penitentiaire recht gewaarborgd.³³⁵ Dit is echter niet het geval bij het verplichtstellen van een meerpersoonscel. De European Prison Rules regels bepalen dat gedetineerden in beginsel behoren te beschikken over een eigen cel.³³⁶ Daarnaast benadrukken de EPR het belang van het recht op privacy.³³⁷

Volgens de toelichting bij de European Prison Rules mag isolatie alleen *'in exceptional cases and for a specified period of time, which shall be as short as possible.'*³³⁸



'Imprisonment is by the deprivation of liberty a punishment in itself. The conditions of imprisonment and the prison regimes shall not, therefore, except as incidental to justifiable segregation or the maintenance of discipline, aggravate the suffering inherent in this.'

European Prison Rules³³⁹

Onafhankelijke toezichthouders op detentieomstandigheden, zoals het Anti-foltercomité (CAT) en de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, pleiten al jaren voor een apart toetsingskader voor vreemdelingendetentie als tegenhanger van de European Prison Rules.³⁴⁰ Sinds 2016 hebben binnen de Raad van Europa meerdere expert meetings plaatsgevonden om aparte voorwaarden en waarborgen met betrekking tot vreemdelingendetentie te codificeren.³⁴¹ In 2020 is dit proces nog niet afgerond.

332 De European Prison Rules gelden weliswaar primair voor strafrechtelijk gedetineerden, maar zijn ook van toepassing op vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting, voor zover zij zijn ondergebracht in een Huis van Bewaring. In 2017 is het 'Committee of experts on administrative detention of migrants' opgericht om een apart wettelijk kader voor vreemdelingendetentie in het leven te roepen. Op moment van schrijven [20-08-2020] bestaat dit wettelijk kader (nog) niet. Zie evt.: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/administrative-detention-migrants>.

333 European Prison Rules 1973, herzien in 1987 en 2006; Inspectie Justitie en Veiligheid 2009 verwijst op p. 4 in haar toetsingskader voor vreemdelingendetentie naar de European Prison Rules.

334 European Prison Rules (2006) benadrukken in p. 42 dat een gevangenis niet gebruikt moet worden om iemand op te sluiten die niet verdacht wordt van of veroordeeld is voor een strafbaar feit. *'A prison is by definition not a suitable place to detain someone who is neither suspected nor convicted of a criminal offence.'*

335 Een voorbeeld van regels uit de EPR die in het Nederlandse recht niet als zodanig zijn overgenomen zijn de regels 18.5, 18.6 en 18.7. In Nederland is het op grond van artikel 19 lid 3 Pbw mogelijk om zowel in een regime van algehele gemeenschap als in beperkte gemeenschap cellen te creëren voor meerdere personen. Dit heeft tot gevolg dat er wordt afgeweken van de EPR. Harde rechtsgevolgen ten aanzien van het afwijken van de EPR zijn er echter niet.

336 European Prison Rules rule 18.5: *'Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation,'* rule 18.6: *'Accommodation shall only be shared if it is suitable for this purpose and shall be occupied by prisoners suitable to associate with each other.'*

337 European Prison Rules, art. 18.1. In 2016 heeft de Raad van Europa een handboek gepubliceerd over *'Combating ill-treatment in prison'*, waarin onder verwijzing naar een Nederlandse zaak wordt gesteld dat surveillancemethoden zoals cameraobservatie alleen gebruikt mogen worden indien *'there is an adequate legal basis for the practice to prevent arbitrary application of the measure'*.

338 European Prison Rules, art. 60.5.

339 European Prison Rules, art. 64; Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation no. R (87) 3.

340 Zie hierover meer in A&MR, Busser, Oosterhuis en Strik 2019, p. 373.

341 Zie bijvoorbeeld: <https://fra.europa.eu/en/news/2018/council-europe-expert-meeting-european-immigration-detention-rules>.

7.7 Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement³⁴²

In 2007 riepen 24 internationale experts in het *Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement* op om het gebruik van ‘eenzame opsluiting’ als *ultimum remedium* te beperken tot zeer uitzonderlijke zaken, en altijd zo kort mogelijk.³⁴³

7.8 VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR)

De UNHCR wijst op de vele mensenrechtenkwesties die bij vreemdelingendetentie en zeker bij de detentie van kwetsbare mensen een rol spelen. Met betrekking tot isolatie roept de UNHCR op om isolatie als straf alleen in uitzonderlijke situaties te gebruiken en altijd voor een zo kort mogelijk periode.³⁴⁴ De UNHCR heeft samen met de Association for the Prevention of Torture en de Internationale Detentie Coalitie een questionnaire opgesteld om informatie te verzamelen over de tenuitvoerlegging van vreemdelingendetentie in verschillende landen.³⁴⁵ Met betrekking tot isolatie in vreemdelingendetentie concluderen zij dat dit alleen als laatste middel mag gebruikt mag worden, voor een zo kort mogelijke periode en indien dit strikt noodzakelijk is.



‘Isolation, especially in the case of prolonged solitary confinement, may constitute cruel, inhuman or degrading treatment or punishment or even amount to prohibited acts of torture.’³⁴⁶

‘Solitary confinement shall be imposed as a punishment only in exceptional cases and for a specified period of time, which shall be as short as possible. Whenever possible, prison authorities shall use mechanisms of restoration and mediation to resolve disputes with and among prisoners.’

VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR 2013³⁴⁷

342 Istanbul Statement 2007.

343 Een jaar later werd het gezaghebbende ‘A sourcebook on solitary confinement’ uitgebracht, dat een belangrijk overzicht biedt van gezondheidsrisico’s, mensenrechtenstandaarden en de rol van hulpverleners. Het Istanbul Statement en het Sourcebook bevatten geen voor de overheid verplichtende juridische standaarden. Wel vormen zij een gezaghebbende interpretatie van hoe internationale standaarden op de praktijk van isolatie zouden moeten worden toegepast.

344 UNHCR 2013. Beschikbaar via: <https://www.refworld.org/docid/5191eb3c4.html> [geraadpleegd op 10-07-2020].

345 UNHCR 2015. Beschikbaar via: <https://www.refworld.org/docid/5dbc43154.html> [geraadpleegd op 10-07-2020].

346 UNHCR 2014. Beschikbaar via: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=53706e354> [geraadpleegd op 10-07-2020].

347 UNHCR 2013, p. 9.

8 Toezicht en rechtsbescherming

Het Europees comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing roept op om alle vormen van isolatie nadrukkelijk te monitoren:



'Authorities should monitor the use of all forms of solitary confinement to ensure that they are not used disproportionately, without an objective and reasonable justification, against a particular detainee or particular groups of detainees. Secondly, a full record should be maintained of all decisions to impose solitary confinement and of all reviews of decisions. These records should evidence all the factors which have been taken into account and the information on which they were based. There should also be a record of the detainee's input or refusal to contribute to the decision-making process. Further, full records should be kept of all interactions with staff while the detainee is in solitary confinement, including attempts by staff to engage with the detainee and the detainee's response.'

CPT³⁴⁸

8.1. Toezicht

8.1.1. Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) onder het optioneel protocol bij het VN-Antifolterverdrag (OPCAT)

In 2006 werd het Optioneel Protocol bij het Antifolterverdrag (OPCAT) van kracht, met als doel marteling en mishandelingen te voorkomen door middel van een systeem van (nationale en internationale) regelmatige inspectiebezoeken aan plekken waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. Er werd een Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) ingericht. Dit is een nationaal orgaan dat toezicht moet houden op het gevangeniswezen en ingeslotenen ('persons deprived of their liberty').³⁴⁹

In Nederland vormen de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) samen het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM). In deze context hebben zij een bijzondere verantwoordelijkheid om situaties waarbij risico's bestaan voor marteling of onmenselijke behandeling te monitoren en om tot preventieve actie te manen. In het begin waren ook de Nationale ombudsman, de RSJ, de Koninklijke Marechaussee en de CvT bij het Nederlandse NPM betrokken.³⁵⁰ In 2014 is de Nationale ombudsman uit dit verband gestapt, omdat het toezichtsorgaan niet voldoende onafhankelijk zou zijn van de overheid.³⁵¹ Inmiddels behoort ook de RSJ niet meer tot het NPM.³⁵² Het laatste jaarverslag van het NPM stamt uit 2015.³⁵³

In de afgelopen jaren hebben nationale en internationale instanties kritiek geuit op zowel de onafhankelijkheid als de reikwijdte van het toezicht.³⁵⁴ Zowel het CPT als het CAT vragen zich af in hoeverre het Nederlandse NPM onafhankelijk is, omdat deze enkel bestaat uit overheidsinstanties.³⁵⁵ De Nederlandse overheid stelt dat er

348 CPT Standards, par. 55(e) en (c): <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm> [geraadpleegd op 31-07-2020].

349 APT 2006.

350 CPT 2017b, p. 11; ook de 'Commissie van toezicht arrestantenzorg' is betrokken als partner, maar deze is voor vreemdelingendetentie niet relevant.

351 Nationale ombudsman, brief aan Inspectie V&J, 24 september 2014.

352 RSJ, brief aan organisaties betrokken bij het NPM, 20 november 2014.

353 NPM 2015.

354 CPT 2017b, p. 11; Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT) 16 maart 2016: CAT/OP/NLD/R.1, par 36-38; CAT/OP/NLD/13 november 2016; VN-Comité tegen Marteling 2018, p. 6.

355 CPT 2017b, p. 11; VN-Comité tegen Marteling 2018, p. 6.

voorafgaand aan de oprichting van het NPM al voldoende toezicht bestond op het gevangeniswezen en dat er dus voor is gekozen om dezelfde samenstelling van instanties in te zetten als NPM. Volgens de overheid voldoet het Nederlandse NPM aan de vereisten van het antifolterverdrag.³⁵⁶

8.1.2 Inspectie Justitie en Veiligheid

In Nederland is de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) verantwoordelijk voor het toezicht op vreemdelingendetentie in Nederland.³⁵⁷ De inspectie rapporteert onder meer over vreemdelingendetentie.³⁵⁸ Zorgwekkend is dat in de afgelopen jaren ten behoeve van deze rapporten nauwelijks met ingeslotenen, advocaten of ngo's is gesproken. Bovendien blijkt uit de rapporten niet dat aan mensenrechtenstandaarden is getoetst. Zo werd in het inspectierapport naar aanleiding van een brand in DCR in 2016 niet getoetst aan de mensenrechtennormen en niet de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.³⁵⁹ De plaatsing in een isoleercel werd helemaal niet getoetst, terwijl daar door onze organisaties expliciet om was gevraagd.³⁶⁰ Bovendien verwees de inspectie in het rapport alleen naar wetgeving zoals de Pbw, wat – zeker gezien haar rol als coördinator van het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) – een zeer beperkt toetsingskader is.

8.1.3 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd

De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de kwaliteit van de medische zorg in vreemdelingendetentie. Het toetsingskader is onder meer gebaseerd op wetgeving en daarvan afgeleide veldnormen die de beroepsorganisaties hebben ontwikkeld.³⁶¹

In 2019 heeft de IGJ jaargesprekken gehouden met DCR en de GGV Zeist.³⁶² De IGJ concludeert dat: *'[...]de directie in control is, integer handelt en zich toetsbaar, open en transparant opstelt. Daarmee spreekt de inspectie haar vertrouwen uit in de directie en volgt de inspectie de instelling vanuit haar reguliere toezicht.'*³⁶³ Voor de jaargesprekken is niet gesproken met ingeslotenen, advocaten of ngo's. De IGJ heeft in het jaarbericht gekeken naar onvrijwillige zorg en concludeert: *'Onvrijwillige zorg komt alleen voor bij voedsel- en vochtweigering.'* De IGJ is niet ingegaan op de toepassing van isolatie in vreemdelingendetentie. Dit is opvallend, omdat

356 Tweede Kamer 2016-2017, 33826 nr. 18, Reactie op rapport van het Subcomité aangaande het NPM, 26 september 2016.

357 Zie Inspectie Justitie en Veiligheid 2009, p. 4 voor het toetsingskader.

358 Inspectie Justitie en Veiligheid 2010; 2012a; 2012b; 2012c; 2014; en 2017; het laatste thema onderzoek over isolatie was in 2012a. *Plaatsing in isolatie*.

359 Zie de reactie op het rapport 26 sept 2017 van Amnesty International, stichting LOS en Dokters van de Wereld.

360 Het inspectierapport is van maart 2017 en werd 28 augustus 2017 openbaar. Het onderzoek van de Inspectie is uitgevoerd na het rapport van Amnesty, Dokters van de Wereld en het Meldpunt Vreemdelingendetentie (stichting LOS) van 7 september 2016. Daarnaast zijn er Kamervragen over de brand gesteld: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-106.html>. Zie ook de reactie van Amnesty International, Dokters van de Wereld en het Meldpunt Vreemdelingendetentie van de stichting LOS op het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie over de brand in detentiecentrum Rotterdam op 25 mei 2016: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/brieven/2017/09/26/reactie-amnesty-international-op-het-rapport-over-de-brand-in-detentiecentrum-rotterdam-op-25-mei-2016>.

361 Inspectie Gezondheidszorg 2014, p. 25. Het betreft onder meer de volgende wetgeving: 1) Grondwet, artikelen 5, 10, 11, en 22 lid 1; 2) Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikelen 2, 5 en 15; 3) Vreemdelingenwet 2000; 4) Kwaliteitswet zorginstellingen; 5) Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg; 6) Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst; 7) Geneesmiddelenwet. De volgende veldnormen en rapporten zijn gebruikt: 1) Gezondheidszorgvisie Dienst Justitiële Inrichtingen; 2) DBV-procedures 1 t/m 7 voor zorgverlening, oktober 2011; 3) Vigerende richtlijnen en beroepscode (waaronder NHG-standaarden); 4) Richtlijn Overdracht van medicatiegegevens in de keten, 2011; 5) Handreiking Werkvoorraad geneesmiddelen 2011; 6) Arts en Vreemdeling 2007 (KNMG, LHV, NVvP, Orde van Medisch Specialisten, Pharos); 7) Standard Rules for the Treatment of Prisoners (VN 1984); 8) European Prison Rules (Raad van Europa 2006).

362 IGJ 2019b en 2019c. Sinds 1 januari 2019 zijn beide inrichtingen één organisatie met één vestigingsdirecteur, hoofd zorg en Commissie van Toezicht.

363 IGJ 2019b, p. 5.

bijna de helft van alle isolaties in 2018 en 2019 ordemaatregelen betreft en uit cijfers van de voorgaande jaren blijkt dat de meeste ordemaatregelen worden opgelegd vanwege medische redenen.³⁶⁴ Vermoedelijk is een suïciderisico een veel voorkomende grondslag voor het als ordemaatregel in afzondering plaatsen van mensen in vreemdelingendetentie. Het is zorgwekkend dat de Inspectie isolatie op medische gronden in vreemdelingendetentie buiten beschouwing heeft gelaten. Temeer nog omdat de Inspectie al vele jaren intensief toezicht houdt op het terugdringen van separeren in de ggz.³⁶⁵

8.1.4 Commissie van Toezicht

De Commissie van Toezicht heeft de taak om toezicht te houden op de wijze van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting of afdeling. De Commissie heeft drie kernactiviteiten: informatie verzamelen, oordelen en interveniëren.³⁶⁶ In de praktijk kan de CvT haar rol als toezichthouder slechts beperkt invulling geven. Middelen en capaciteit om onderzoek te doen of expertise in te huren heeft de commissie niet. De CvT in Rotterdam ziet haar rol vooral als 'adviserend naar de directie'.³⁶⁷ Zo hebben de CvT en de directie regelmatig overleg waarin zij de gang van zaken en eventuele incidenten in het detentiecentrum bespreken. De CvT kan de directie adviseren, maar de directie kan een dergelijk advies naast zich neerleggen. De CvT behandelt de klachten van ingeslotenen (zie onder 8.2). De CvT toetst aan wetgeving zoals de Pbw en de jurisprudentie die daarbij hoort (bijvoorbeeld van de RSJ). De CvT toetst niet aan mensenrechtenstandaarden van het Anti-foltercomité (CAT) en het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT).

8.1.5 Nationale ombudsman

In 2020 verscheen het rapport van de Nationale ombudsman over vreemdelingendetentie in Nederland.³⁶⁸ De ombudsman concludeert het volgende: *'De manier waarop vreemdelingenbewaring in het detentiecentrum Rotterdam nu wordt uitgevoerd, maakt het moeilijk invulling te geven aan een verblijf met zo min mogelijk beperkingen. De oorzaak is onder meer dat de accommodatie een strafrechtelijk karakter heeft en daardoor zijn beperkingen kent. Zo verblijven bewoners 's nachts in meerpersoonscellen, is ruimte voor ontspanning beperkt, werken niet toegestaan en een opleiding volgen niet mogelijk. Ook maakt het detentiecentrum gebruik van disciplinaire straffen zoals het plaatsen in afzondering.'*³⁶⁹



Met betrekking tot isolatie komt de Nationale ombudsman tot de volgende aanbevelingen:

- Wees uiterst terughoudend met het plaatsen van vreemdelingen in afzondering;
- Pas afzondering als strafmiddel niet langer toe als een vreemdeling een meerpersoonscel weigert;
- Zorg voor standaard medisch toezicht bij alle gevallen waarin een vreemdeling in afzondering zit.³⁷⁰

364 Leidraad (2015). Zie cijfers in antwoorden op wob-verzoek. In de huidige wetgeving met betrekking tot onvrijwillige zorg en voorheen de wet Bijzondere opnemingen in de Psychiatrie, valt een vrijheidsbeperkende maatregel onder onvrijwillige zorg.

365 Zie: <https://www.igj.nl/zorgsectoren/geestelijke-gezondheidszorg/dwangtoepassing-en-vrijheidsbeperking> [geraadpleegd 31-07-2020].

366 Toezichtkader Commissie van Toezicht, 2008; Pbw, art. 7 lid 2 sub a, b, c, d.

367 Overleg CvT met Amnesty International en het Meldpunt Vreemdelingendetentie op 13 juli 2020.

368 Nationale ombudsman 2020.

369 Nationale ombudsman 2020, p. 3.

370 Nationale ombudsman 2020, p. 13, 14.

8.2 Rechtsbescherming

Tegen de beslissing van de directeur om iemand op grond van een disciplinaire straf- of ordemaatregel in isolatie te plaatsen staat een klachtenprocedure open.³⁷¹ Voordat iemand in isolatie wordt geplaatst, moet de ingeslotene zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal worden gehoord. De beslissing moet schriftelijk en gemotiveerd worden uitgereikt.³⁷² Ook moet de ingeslotene in de gelegenheid worden gesteld om een klacht in te dienen tegen de beslissing.³⁷³ Als de isolatie langer dan 24 uur duurt, moet deze beslissing worden gemeld aan de Commissie van Toezicht (CvT) en de aan de inrichting verbonden arts.³⁷⁴ De beslissing hoeft onder de huidige wet niet aan de advocaat te worden gemeld.³⁷⁵

Het indienen van een klacht bij de CvT (ook wel de 'beklagcommissie' genoemd) moet binnen zeven dagen schriftelijk gebeuren.³⁷⁶ Een klacht ontbeert opschortende werking. Dat wil zeggen dat de isolatie niet wordt beëindigd op het moment dat de klacht is ingediend. De beklagcommissie heeft vier weken de tijd om een uitspraak te doen. In de praktijk wordt deze beslistermijn meestal overschreden. De beklagcommissie kan een klacht niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond verklaren.³⁷⁷ Indien de klacht gegrond wordt verklaard en de gevolgen van de beklagde beslissing niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden, bepaalt de beklagcommissie of er compensatie aan de klager moet worden aangeboden. Deze compensatie bedraagt €10,- per dag indien de isolatie plaatsvond op een strafcel. Dit is €7,50 per dag indien de isolatie plaatsvond op een reguliere cel.³⁷⁸



'For instance, the amount of compensation for one day of a wrongful solitary confinement changes between 10 and 20 Euros. There are doubts as to whether the existing guidelines for compensation are effective. Compensation amounts in these proceedings often inadequately reflect the suffering of the victim.'

REDRESS³⁷⁹

371 Pbw, art. 60 lid 1.

372 Pbw, art. 57 jo; Pbw art 58; met de inwerkingtreding van de Veegwet in 2020 staat er eveneens een bemiddelingsprocedure open tegen onheuse bejegening (artikel 59a lid 1 Veegwet).

373 Pbw, art. 60 e.v. bepalen dat ingeslotenen binnen zeven dagen een klacht kunnen indienen bij de commissie van toezicht over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing.

374 Pbw, art. 24 lid 6 jo; Pbw, art. 55 lid 2.

375 Op 8 juni 2018 is met betrekking tot de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring een motie aangenomen dat de advocaat over de plaatsing in isolatie moet worden geïnformeerd. Zie over de verschillende moties: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34309_wet_terugkeer_en

376 Pbw, art. 61 lid 5.

377 Uit RSJ 13/2285/TA volgt dat een andere beslissing niet mogelijk is.

378 Zie voor de lijst vergoedingen de website van de CvT: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/tegemootkoming/achtergronddocumenten> en de RSJ: <https://www.rsj.nl/rechtspraakprocedure/standaardbedragen-tegemootkoming>.

379 REDRESS: June 2019: *The rights of victims of violence in pre-trial and immigration detention in the Netherlands*, p 53; Zie voor meer informatie over REDRESS <https://redress.org/our-work/effective-reparations-for-victims/>

Tegen een uitspraak van de CvT kan in beroep worden gegaan bij de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), ook wel ‘beroepscommissie’ genoemd. In de praktijk blijkt dat een uitspraak van de beroepscommissie maanden of zelfs een jaar op zich laat wachten.³⁸⁰

Volgens de RSJ kan het trage verloop van de klachtenprocedure geweten worden aan een ‘klagen-om-te-klagen-cultuur’ onder ingesloten en, waarbij veel klachten van mindere relevantie worden ingediend.³⁸¹ Het beeld dat de RSJ schetst is verrassend. Immers, in 2019 had bijna 40% van de (bij ons bekende) ingediende klachten betrekking op isolatie.³⁸² Klachten over isolatie moeten gelet op de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mensen aangemerkt worden als relevant.

In paragraaf 3.4.2 werd gesproken over de twee lockdowns die in 2019 hebben plaatsgevonden in DCR. Meerdere ingesloten en hebben over de lockdowns klachten ingediend bij de CvT.³⁸³ De CvT heeft alle klachten die betrekking hadden op de lockdown van januari 2019 zonder zitting afgewezen.³⁸⁴ De RSJ heeft in het beroep de uitspraak van de commissie in stand gelaten. Ook de klachten over de lockdown van juli 2019 zijn op bijna alle punten ongegrond verklaard. De ingesloten en kregen wel gelijk met betrekking tot het luchtrecht van één uur per etmaal. Meerdere ingesloten en zijn in beroep gegaan bij de RSJ. Ook de directie van DCR is in beroep gegaan wat betreft het luchtrecht. Op het moment van schrijven is er nog geen uitspraak.

380 In 2021 zal de zogenoemde Veegwet in werking treden, waarmee de CvT een formele bemiddelingsprocedure krijgt. Er wordt verwacht dat de mogelijkheid tot bemiddeling de hoeveelheid klachten zal verminderen, waardoor ook de afhandelingstijd wordt verkort. De ‘Veegwet’ is de Wet van 3 april 2019 tot wijziging van de Beginselenwetten, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, de Wet politiegegevens en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en wijzigingen van technische aard’, artikel 59a.

381 RSJ 2019, p. 8; Kamerbrief met beleidsreactie rapport ‘Spanning in detentie’ van 17 december 2019.

382 Dit percentage is gebaseerd op het aantal klachten waarbij het Meldpunt Vreemdelingendetentie ingesloten en heeft ondersteund met klachtenprocedures. De jaarcijfers van de Commissie van Toezicht zijn opgevraagd maar niet ontvangen.

383 De klachten zijn ingediend met ondersteuning van het Meldpunt Vreemdelingendetentie. Ten aanzien van de lockdown in januari 2019 waren dit veertien klachten en bij de lockdown in juli 2019 waren dit zeven klachten.

384 De CvT oordeelde dat de beslissing om alle ingesloten en te isoleren in redelijkheid genomen was gelet op ‘hetgeen de beklagvoorzitter ambtshalve bekend is over de crisissituatie’.

9 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

In 2015 publiceerden Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie het rapport 'Isolatie in vreemdelingendetentie'.³⁸⁵ Uit dit onderzoek bleek dat isolatie als straf- en ordemaatregel in de vreemdelingendetentie te ruim werd toegepast.

Isolatie kan vooral bij kwetsbare mensen leiden tot ernstige psychische (en soms ook lichamelijke) klachten. De Nederlandse overheid is zich daarvan bewust en heeft toegezegd zich in te spannen om isolatie zo min mogelijk in te zetten en waar mogelijk terug te dringen.³⁸⁶

Ondanks de onomstreden kennis over de risico's van isolatie, zijn wetgeving, beleid en praktijk om isolatie te voorkomen nauwelijks verbeterd. Het wetsvoorstel 'Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring' biedt weinig houvast voor verbetering (zie meer over de Wet onder 9.4).

Door de verschillende instanties en ook in de literatuur, in beleidsdocumenten en in de praktijk worden vele termen en definities voor het begrip isolatie gebruikt. Ook in de regelgeving is geen sprake van een eenduidige definitie. In dit rapport en in de Nederlandse context verstaan wij onder isolatie:



'Isolatie is een maatregel waarbij een persoon (of een groep personen) wordt afgezonderd van andere ingesloten in een cel of andere ruimte. Daarbij is sprake van verlies van autonomie en van sensorische deprivatie en zijn activiteiten en betekenisvol contact met anderen beperkt.'

Isolatie raakt aan verschillende mensenrechten. Er kan sprake zijn van een schending van het verbod op foltering en/of andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing. Dit verbod is onder meer vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het EU-Grondrechtenhandvest, het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en het VN- Antifolterverdrag. Het gebruik van isolatie is niet per definitie in strijd met dit verbod. Maar isolatie mag alleen worden opgelegd als ultimum remedium (laatste redmiddel): alles moet in het werk zijn gesteld om isolatie te voorkomen, en als het uiteindelijk toch noodzakelijk blijkt, moet iemand zo kort mogelijk in isolatie geplaatst worden.

Verschiede organen hebben voorwaarden benoemd voor het gebruik van isolatie. Een daarvan is het Europees Comité ter voorkoming van foltering (Committee for the Prevention of Torture, CPT). Het CPT stelt dat de gronden voor isolatie en de bevoegdheid tot het opleggen ervan duidelijk in de wet moeten zijn vastgelegd. Volgens het CPT moeten vreemdelingendetentie en plaatsing in isolatie getoetst worden aan het beginsel van proportionaliteit, rechtmatigheid, verantwoording en noodzakelijkheid.³⁸⁷ Maatregelen mogen nooit discriminerend zijn.³⁸⁸ Daarbij stelt het CPT minimumeisen aan de isolatieruimte.³⁸⁹

385 Het betreft hier vreemdelingendetentie (bestuursrechtelijke detentie) in Nederland. Vreemdelingen kunnen in bewaring worden gesteld in afwachting van uitzetting (artikel 59 Vw) en in geval van toegangswegering aan de Nederlandse grens terwijl zij de asielprocedure doorlopen (artikel 6 Vw). In 2020 zijn drie locaties voor vreemdelingendetentie operationeel: het Detentiecentrum Rotterdam (DCR), de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist (GGV) en het Justitieel Complex Schiphol (JCS).

386 Eerst Kamer, Nadere memorie van antwoord Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, vergaderjaar 2019–2020, 34 309 p.31: *De regering is bekend met de mogelijkheid van schadelijke effecten van isolatie in bepaalde gevallen en zet zich ervoor in isolatie waar mogelijk terug te dringen en zo min mogelijk in te zetten.*

387 CPT 2017 Factsheet Immigration detention, p.1.

388 CPT 2013, p. 30-31; CPT 2017a, p. 5-7.

389 CPT 2011, p. 47 en 48. 'They should be of an adequate size, enjoy access to natural light and be equipped with artificial lighting (in both cases sufficient to read by), and have adequate heating and ventilation. [...] Proper arrangements should be made for the prisoners to meet the needs of nature in a decent fashion at all times and to shower at least as often as prisoners in normal regime.' Zie ook CPT 2018 'Preventing torture in Europe'.

9.1 Isolatie als straf- en als ordemaatregel

Isolatie kan als straf- en als ordemaatregel worden opgelegd.

Een disciplinaire straf is een sanctie die in het gevangeniswezen (en ook in de vreemdelingendetentie) kan worden ingezet om verwijtbaar gedrag van ingeslotenen te corrigeren ofwel te bestraffen. Een disciplinaire straf kan worden opgelegd in de vorm van isolatie. De isolatie vindt dan doorgaans plaats in een kale isoleercel ('strafcel'), maar kan ook in de eigen, reguliere cel of in een cel op de beheersafdeling worden opgelegd.

Een ordemaatregel is een maatregel om de orde en veiligheid te herstellen en te handhaven. Dit kan betrekking hebben op de veiligheid in het detentiecentrum, maar ook op de veiligheid van een individuele ingeslotene. In het laatste geval ligt er vaak een medische reden – zoals een suiciderisico – aan ten grondslag. In tegenstelling tot een disciplinaire straf hoeft er bij een ordemaatregel geen sprake te zijn van verwijtbaar gedrag. Een ordemaatregel kan worden opgelegd in de vorm van isolatie. Afhankelijk van de reden voor de ordemaatregel kunnen de omstandigheden verschillen. Een ordemaatregel kan plaatsvinden in een reguliere cel, een isoleercel ('afzonderingscel') of een observatiecel (isoleercel met camerabewaking). Vooral in geval van medische problematiek zal een observatiecel worden gebruikt.

- * In 2016 was de instroom in de vreemdelingendetentie 2570.
- * In 2019 was dit 3780.

- * In 2016 (mei tot en met december) waren er 468 isolatieplaatsingen in de vreemdelingendetentie.
- * In 2019 (januari tot 20 november) waren dit er 1176.³⁹⁰

In de vreemdelingendetentie in Nederland worden verschillende vormen van afzondering als straf- of ordemaatregel toegepast. In de afgelopen jaren is er vaker gekozen voor isolatie in eigen cel in plaats van in een strafcel.

- * In 2016 (mei tot en met december) was het totaal aantal disciplinaire straffen in de vreemdelingendetentie 220.
- * In 2019 (januari tot 20 november) was dit 663.

- * In deze jaren is isolatie in een strafcel ook gestegen, maar er wordt vooral geïsoleerd in de eigen, reguliere cel. In 2019 was 94% van de disciplinaire straffen een vorm van isolatie.³⁹¹ Hiervan werd 30% van de isoleercelplaatsingen uitgevoerd in een strafcel³⁹² en 70% in een reguliere cel.³⁹³

390 Wob-besluit 2020. In het Wob-besluit is de registratie rond isoleercelplaatsingen vastgelegd. De tellingen zijn door de bij dit rapport betrokken organisaties handmatig verricht op basis van in pdf's aangeleverde gegevens. Hoewel hierbij zo zorgvuldig mogelijk te werk is gegaan, kan een telfout (zeker gezien de vaak moeilijk leesbare tekst) niet worden uitgesloten. De ontvangen informatie heeft betrekking op de jaren 2016 (vanaf mei) tot en met 20 november 2019. Het jaar 2015 en de eerste vier maanden van 2016 zijn om onduidelijke redenen niet meegenomen in het besluit.

391 De overige disciplinaire straffen waren uitsluiting van activiteiten (4,2%), oplegging van een boete (1,2%) en ontzegging van bezoek (0,5%).

392 Dit is een kale isoleercel ('strafcel') met als meubilair een zitblok voor overdag en een matras voor de nacht.

393 Zie noot 6.

Ook in een reguliere cel kan er sprake zijn van sensorische deprivatie (onthouding van zintuiglijke prikkels) en is er een significant verlies van autonomie, en een forse beperking van activiteiten en betekenisvol contact met anderen.³⁹⁴ Hoewel er in de eigen cel meer faciliteiten zijn, is het zeer de vraag – en afhankelijk van de omstandigheden (zoals het al dan niet toestaan van een televisie) – of het (disciplinair) opsluiten in de eigen cel gezien moet worden als een fundamenteel lichter middel. Mogelijkheden tot contact en activiteiten zijn immers tot een minimum beperkt.

- ★ In 2016 (mei tot en met december) was het totaal aantal ordemaatregelen in vreemdelingendetentie 285.
- ★ In 2019 (januari tot 20 november) was dit 671.
- ★ In 2019 was 82% van de ordemaatregelen een vorm van isolatie.³⁹⁵

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen een ‘kale’ en een ‘aangeklede’ afzonderingscel/observatiecel. Bij de ‘aangeklede’ observatiecel gaat het om een inrichting met soft meubilair zoals een matras, een zitblok en, afhankelijk van de voorzieningen in de inrichting, enkele toegevoegde (veilige) meubilairstukken.³⁹⁶ In geval van een ordemaatregel wordt in verreweg de meeste gevallen gebruik gemaakt van een ‘aangeklede cel’. Dat is positief, maar het verschil tussen een kale en aangeklede observatiecel is klein en het verschil in effect op de gezondheid niet duidelijk.

Als strafmaatregel is isolatie (in bestuursrechtelijke detentie, wat vreemdelingendetentie is) te allen tijde een disproportionele maatregel. Maar ook in geval van ordemaatregelen dient de overheid (gezien de lichamelijke en psychische risico's) alles in het werk te stellen om het aantal isoleercelplaatsingen terug te dringen en eenzame opsluiting actief uit te bannen.³⁹⁷

394 Detentie op zichzelf kan al na 3 maanden tot neuropsychologische schade leiden. Zie het proefschrift van J. Meijers. Om die reden wordt aangenomen dat verminderde sociale en sensorische deprivatie in de eigen cel, zeker bij meer kwetsbare mensen, verdere schade zal toe brengen.

395 In 18% van de gevallen werd een andere maatregel opgelegd, namelijk de uitsluiting van activiteiten.

396 Wanneer alleen gebruik gemaakt wordt van het matras voor de nacht en het zitblok voor overdag wordt de plaatsing geregistreerd als een kale observatiecel.

397 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 19 637, nr. 2009, p. 2: Justitiële Inrichtingen, brief van de staatssecretaris V&J 20 mei 2015: *‘Dit neemt niet weg dat ik verder wil onderzoeken of het mogelijk is om afzondering in vreemdelingenbewaring zo mogelijk nog verder terug te dringen...’* Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 309, nr. 28, p. 37: staatssecretaris J&V: *‘Om te beginnen ben ik [...] van mening dat het aantal vreemdelingen dat tijdens vreemdelingenbewaring in afzondering wordt geplaatst, zo laag mogelijk moet zijn en dat afzondering zo kort mogelijk moet duren.’*

9.2 Isolatie en gezondheid



'Het gaat echt niet meer goed. Ik word gek. Soms doet mijn lichaam het niet meer en tikt er iets in mijn hoofd. Ik kan niet meer denken. Lezen gaat ook niet meer. Ik weet niet of ik er volgende week nog ben. Wat heeft het voor nut? Ze maken mij gek hier en ik blijf maar achter de deur. Ik weet het niet meer.'

Ibrahim³⁹⁸ zat op dat moment (09-01-2019) drie maanden in isolatie vanwege zijn weigering van een meerpersoonscel (MPC)³⁹⁹

Isolatie, gezondheid en zorg zijn op meerdere vlakken nauw met elkaar verbonden. Ten eerste is isolatie ingrijpend en kan schadelijke gezondheidsgevolgen hebben. In de maatschappij, de wetenschap, de politiek en de gezondheidszorg, maar ook binnen het gevangeniswezen wordt dit erkend. Ten tweede kan een medische reden de grondslag zijn voor de isolatieplaatsing, en ten derde lopen mensen die lijden aan psychiatrische stoornissen een groter risico om in de isoleercel terecht te komen vanwege hun soms ongewone of ongewenste gedrag.⁴⁰⁰

De opsluiting in vreemdelingendetentie veroorzaakt veel stress vanwege de onzekerheid over de mogelijke uitzetting en de duur van de detentie. Psychisch lijden komt dan ook veel voor bij ingesloten vreemdelingen. Regelmatig leidt gedrag dat voortkomt uit deze psychische problematiek tot plaatsing in een isoleercel. Isolatie is een extreme vorm van opsluiting en versterkt de impact die de detentie zelf al op mensen kan hebben. Ongeacht de verschillen tussen personen en situaties wijst de literatuur over gezondheidseffecten van isolatie consistent uit dat isolatie negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van een significant aantal mensen.⁴⁰¹ Ook de Nederlandse overheid is bekend met de mogelijkheid van schadelijke effecten van isolatie in bepaalde gevallen.⁴⁰²

In de afgelopen jaren is er in de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidssector ingezet op het voorkomen van isolatie.⁴⁰³ De inzichten die daarbij zijn opgedaan, kunnen ook voor de vreemdelingendetentie van belang zijn en moeten worden ingezet om het aantal isoleercelplaatsingen terug te dringen. De in wetgeving en beleid vastgelegde waarborgen die de geestelijke gezondheidszorg kent, gericht op preventie, monitoring en het bieden van passende zorg, moeten daarbij leidend zijn. Bij het bepalen van ordemaatregelen in de vreemdelingendetentie moet daarom aansluiting gezocht worden bij de doelstellingen van de ggz. Ook in de vreemdelingendetentie moet het beleid gericht zijn op het voorkomen en uiteindelijk uitbannen van eenzame opsluiting.

398 Vanwege privacyredenen is dit niet zijn echte naam.

399 Dat vreemdelingen in detentie isolatie als zeer problematisch ervaren, blijkt uit de klachten die geregeld bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie binnenkomen.

400 National Immigrant Justice Center and Physicians for Human Rights 2012, p. 13; WHO 2014, p 29.

401 Smith 2006; Brown 2020, p. 9.

402 IGJ 2016a; 2016b; Eerste Kamer, Nadere memorie van antwoord Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, vergaderjaar 2019–2020, 34 309, p.31.

403 Wanneer we spreken over de geestelijke gezondheidszorg betreft het uitsluitend patiënten. De populatie in vreemdelingendetentie is divers en uiteraard zijn niet alle vreemdelingen 'patiënt'. Wel blijkt uit het voorgaande dat over het algemeen gesproken kan worden van een kwetsbare groep met relatief veel psychische of psychiatrische klachten.

9.3 Toezicht en rechtsbescherming.

Opvallend is dat de inspecties die toezicht houden op vreemdelingendetentie (Inspectie Justitie & Veiligheid [IJ&V] en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd [IGJ]) niet toetsen op het terugdringen en het uitbannen van isolatie. Dit terwijl de IGJ in de geestelijke gezondheidszorg (ggz) wel strikt toezicht houdt op de maatregelen voor het terugdringen van isolatie. Beide inspecties zijn aangesteld als Nationaal Preventiemechanisme onder het Optioneel Protocol bij het VN-Antifolterverdrag. Zij hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om situaties waarbij risico's bestaan voor marteling of onmenselijke behandeling te monitoren en tot preventieve actie te manen.⁴⁰⁴

Van de inspecties zou een veel actievere rol verwacht mogen worden, inclusief een uitgebreide inspectie van de documentatie die ten grondslag ligt aan isolatiemaatregelen, contact met advocaten en betrokken ngo's, en aselechte gesprekken met gedetineerden die in isolatie zitten of hebben gezeten.

Vreemdelingen die in een isoleercel worden geplaatst, kunnen een klacht indienen bij de Commissie van Toezicht. Deze beklagprocedure is als rechtsmiddel in geval van plaatsing in isolatie niet voldoende effectief. Allereerst wordt de advocaat niet op de hoogte gesteld van de plaatsing in isolatie. Daarnaast ontbeert een klacht bij de commissie opschortende werking. Dat wil zeggen dat de plaatsing in de isoleercel niet onmiddellijk wordt beëindigd op het moment dat de klacht is ingediend. Gezien de zwaarte van de maatregel is de wettelijke beslistermijn van de beklagcommissie erg lang (vier weken). Deze termijn wordt bovendien in de meeste gevallen overschreden. Daarentegen is de termijn voor het indienen van een klacht in geval van een isoleercelplaatsing erg kort (zeven dagen: tellend vanaf het moment dat de beslissing over de plaatsing in een isoleercel is genomen). Vreemdelingen zijn vaak niet op de hoogte van de mogelijkheid tot klagen, spreken hun advocaat niet regelmatig en informeren hem of haar lang niet altijd over de isoleercelplaatsing. De compensatieregeling is zeer beperkt.⁴⁰⁵

9.4 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Vreemdelingendetentie is een bestuursrechtelijke maatregel, waar mensen die niet langer in Nederland mogen verblijven geplaatst kunnen worden in afwachting van hun uitzetting. Hoewel zij niet vastzitten vanwege criminele feiten, is het regime in het detentiecentrum gebaseerd op de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en heeft dus sterke overeenkomsten met strafrechtelijke detentie. De Pbw beschikt over een breed palet aan straf- en ordemaatregelen.

404 Het laatste jaarverslag van het Nederlandse NPM is alweer vijf jaar oud.

405 De financiële tegemoetkoming bij een gegrond verklaarde klacht bedraagt €7,50 per dag voor isolatie in een reguliere cel en €10,- per dag voor isolatie in een isoleercel. Dit verhoudt zich slecht met het leed dat isolatie teweeg kan brengen.

In 2013 leidde het debat naar aanleiding van de suïcide van een Russische asielzoeker, de heer Dolmatov, tot de beslissing om te komen tot een wet die recht zou doen aan het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie.⁴⁰⁶ Vooruitlopend op de wet heeft het Detentiecentrum Rotterdam (DRC) in het standaardregime een avondopenstelling van de cellen ingevoerd. Maar in 2017 is ook het beheersregime ingevoerd. In dit regime worden vrijheden verder beperkt en kunnen vreemdelingen maximaal zeventien uur per etmaal in hun cel worden opgesloten.

Hoewel in het wetsvoorstel gesproken wordt over afzondering in plaats van isolatie, en maatregelen in plaats van straffen, blijven de gronden zoals beschreven in de Pbw onveranderd.⁴⁰⁷ Het toepassingsbereik van disciplinaire maatregelen wordt bovendien uitgebreid: ook vreemdelingen in grensdetentie kunnen na invoering van de wet voor straf in een isoleercel geplaatst worden.⁴⁰⁸ Het wetsvoorstel behoudt de mogelijkheid om minderjarigen (12-18 jaar) te isoleren.⁴⁰⁹ Daarnaast creëert de wet de mogelijkheid tot het opleggen van een disciplinaire maatregel bij weigering mee te werken aan terugkeerhandelingen.⁴¹⁰

Op dit moment is er een aanpassing van het wetsvoorstel in voorbereiding (een novelle). Deze novelle moet in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring een wettelijke basis bieden waarmee een directeur – in geval van ernstige orde- en veiligheidsproblemen – een lockdown kan instellen.⁴¹¹ Tijdens een lockdown kunnen alle ingeslotenen (ongeacht op welke afdeling of wat voor soort cel zij op dat moment verblijven en ongeacht of zij bij de onrust waren betrokken) voor een maximale periode van vier weken gedurende 23 uur per dag in hun cel worden opgesloten.⁴¹²

De staatssecretaris kiest met dit wetsvoorstel voor meer restricties voor ingeslotenen en meer bevoegdheden voor de directeur. Repressie roept weerstand en agressie op, wat vervolgens weer tot meer repressie kan leiden.⁴¹³ Naast het feit dat (zware) strafmaatregelen niet passen in een bestuursrechtelijke setting zoals vreemdelingendetentie, blijkt uit onderzoek dat straffen nauwelijks bijdragen aan de veiligheid van een inrichting. Juist meer (sociaal) contact, meer autonomie en een zinvolle dagbesteding kunnen leiden tot een positief leefklimaat en minder agressie. Dat is in het belang van zowel ingeslotenen als werknemers.⁴¹⁴

406 De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring is op moment van schrijven van dit rapport nog niet in werking getreden en ligt in afwachting van behandeling bij de Eerste Kamer. In januari 2020 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een voorstel tot wijziging van de wet gedaan.

407 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, art. 62.

408 Kamerstukken II 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 6.

409 Eerste Kamer, 2019-2020, 34309, Nadere memorie van antwoord, p. 11. Ingediende moties haalden het niet.

410 Kamerstukken II 2015-16, 34 309, nr. 3, p. 6 en 32-34; artikel 44 lid 1 sub d wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

411 Amnesty International, 18 augustus 2020: reactie van Amnesty International bij de Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring met het oog op handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlast gevende vreemdelingen.

412 De Raad van State gaf in zijn advies aan wat betreft de maximale duur van de lockdown eerder aan een aantal dagen dan aan weken te denken. Tot 10 september kan er worden gereageerd op deze novelle. Daarna zal de Tweede Kamer hierover een beslissing nemen, waarna de Eerste Kamer de Wtvd al dan niet zal aannemen.

413 Zie bijvoorbeeld Vollaard, Knoef & Van Dijk 2019; Van der Helm, Kroger, Schaftenaar & Van Vliet 2013; De Leede, Van der Helm & Voskes 2017. In het gevangeniswezen, de forensische psychiatrie en de ggz zou een tekort aan goed opgeleid personeel, mede ingegeven door bezuinigingen, een grote rol spelen bij de toename van agressie en repressie.

414 Van der Helm & Schaftenaar 2014, p. 28-33.

Mogelijkheden om problemen met overlast aan te pakken (zoals het bieden van meer autonomie en een zinvolle dagbesteding) zijn in het wetsvoorstel onbesproken gelaten.⁴¹⁵

Om het regime in vreemdelingendetentie daadwerkelijk een bestuursrechtelijk karakter te geven zijn aanpassingen in de uitvoering ervan noodzakelijk. De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zou daartoe een goede mogelijkheid zijn geweest. Maar om dat te verwezenlijken moet in ieder geval het hoofdstuk over orde- en dwangmaatregelen in de wet worden aangepast, waarbij isolatie als straf zou moeten komen te vervallen.

9.5 Aanbevelingen

1. Zet in op terugdringen duur en frequentie van isolatie

- Volgens internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden mag eenzame of geïsoleerde opsluiting uitsluitend in uitzonderlijke gevallen plaatsvinden. Als het toch plaatsvindt, moet het altijd zo kort mogelijk.
- Zorg ervoor dat ook in de vreemdelingendetentie het beleid is gericht op het voorkomen en uiteindelijk uitbannen van isolatie.

2. Schrap isolatie als strafmaatregel

- Isolatie als strafmaatregel verhoudt zich niet tot het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie. Schrap daarom deze disciplinaire straf uit de nieuwe wet.
- Pas isolatie in geen geval toe als collectieve (straf)maatregel als een individu of een kleine groep vreemdelingen overlast veroorzaakt.
- Schrap de weigering van een meerpersoonscel als reden voor isolatie als strafmaatregel.

3. Voorkom plaatsing in isolatie

- Met het bieden van meer autonomie, een (zinvolle) dagbesteding en intensiever contact tussen personeel en ingeslotenen kunnen escalaties en dus isoleercelplaatsingen worden voorkomen.
- Pas het beginsel van minimale beperkingen zorgvuldig toe en beperk mensen niet verder in hun vrijheid dan strikt voor het doel van de detentie nodig is (het beschikbaar houden voor uitzetting). Creëer een detentieregime dat recht doet aan het doel van bestuursrechtelijke detentie.
 - Een vrijer regime met een opener leefklimaat, zinvolle dagbesteding en professionele begeleiding door goed geschoold en ervaren personeel, leidt tot meer stabiliteit en veiligheid en daarmee tot minder incidenten. Zodoende kunnen escalaties en daarmee de gevoelde noodzaak om maatregelen – zoals een isoleercelplaatsing – op te leggen worden voorkomen. Dit is in het belang van zowel de vreemdeling als het personeel in de vreemdelingenbewaring.
- Bied mensen de mogelijkheid te kiezen voor een eenpersoonscel.
- Zorg ervoor dat het detentiepersoneel over de juiste middelen en expertise (zoals kennis van de doelgroep, kennis van psychische kwetsbaarheid en het bestuursrechtelijke doel van de detentie) beschikt om volgens de huidige inzichten te reageren op spanningen en daarmee escalaties en isoleercelplaatsingen te voorkomen.

⁴¹⁵ Ook is de staatssecretaris niet ingegaan op het voorkomen van detentie van kwetsbare mensen. Zie hierover ons rapport (2016): *OPSLUITEN OF BESCHERMEN? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie*.

4. Voorkom plaatsing in isolatie van kwetsbare mensen

- Leg in wet- en regelgeving vast dat kwetsbaarheid een doorslaggevende grond is om af te zien van vreemdelingendetentie.⁴¹⁶
- Zorg voor onmiddellijke en adequate medische zorg in geval van psychische stress, zodat isolatie wordt voorkomen of niet onnodig lang voortduurt.
- Zorg ervoor dat het advies van de medische dienst om de isolatie te beëindigen altijd en onmiddellijk wordt opgevolgd.
- Sluit aan bij het in de ggz geformuleerde uitgangspunt dat een zieke patiënt (en zeker een suicidale patiënt) nooit alleen mag worden gelaten.

5. Creëer voldoende transparantie, toezicht en waarborgen

- Zorg voor onafhankelijk en effectief toezicht op het terugdringen van isolatie.
- Registreer plaatsing in isolatie (ook als dat op reguliere cel gebeurt) zo gedetailleerd en transparant mogelijk, zodat adequaat extern toezicht kan plaatsvinden.
- Registreer daarbij duidelijk welke maatregelen zijn genomen om isolatie te voorkomen, om de isoleercelplaatsing zo kort mogelijk te laten duren en om de impact ervan te beperken, zoals deelname aan een dagprogramma, gezamenlijk luchten, toewijzing van televisie of telefoon op cel, of intensieve begeleiding vanuit de medische dienst.
- Stel heldere criteria op voor plaatsing en duur op een beheersafdeling. Registreer alle plaatsingen (inclusief de grond voor de plaatsing) zo gedetailleerd en transparant mogelijk, zodat (extern) toezicht mogelijk wordt.
- Zorg voor adequate rechtsbescherming en richt de beklagprocedure zodanig in dat die op voortvarende wijze recht doet aan de ernst van de maatregel.
- Meld (vooruitlopend op de wet) plaatsing in isolatie altijd onmiddellijk aan de advocaat van de vreemdeling.

416 Zie hierover ons rapport (2016): *OPSLUITEN OF BESCHERMEN? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie*.

Bijlage

Gronden orde en strafmaatregelen januari - 20 november 2019

2019	Ordemaatregel	Ordemaatregel	Disciplinaire straf	Disciplinaire straf
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
1. Ontvluchting	-	-	-	-
1a. Poging tot ontvluchting	1	0,15	6	0,86%
1b. Poging tot onttrekken aan toezicht	1	0,15%	5	0,71%
2. Medisch	-	-	-	-
2a. Poging tot suicide	7	1,01%	-	-
2b. Dreigen met suicide	169	25,72%	-	-
2c. Weigeren medicatie	-	-	-	-
2d. Verward	17	2,59%		
2e. Psychotisch	-	-	-	-
2f. Hongerstaking	5	0,76%	-	-
2g. Honger- en dorststaking	5	0,76%	-	-
2h. Automutilatie	21	3,20%	1	0,14%
2i. Weigeren medische controle	-	-	-	-
2j. (Vermoeden) besmettelijke ziekte	1	0,15%	-	-
2k. Opsparen medicatie	2		1	0,14%
2l. Medisch advies	1	0,15%	-	-
3 Onacceptabel gedrag richting medebewoners	-	-	-	-
3a. Bedreiging medebewoner	1	0,15%	5	0,71%
3b. Fysiek geweld medebewoner	2	0,30%	45	6,42%
3c. Verbale agressie naar medebewoner	5	0,76%	15	2,14%
3d. Diefstal eigendom medebewoner	-	-	2	0,29%
3e. Intimidatie	4		1	0,14%

2019	Ordemaatregel	Ordemaatregel	Disciplinaire straf	Disciplinaire straf
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
4. Onacceptabel gedrag richting personeel	-	-	-	-
4a. Niet opvolgen aanwijzingen personeel	20	3,04%	72	10,27%
4b. Medewerking weigeren aan DNA-afname en biometrie	1	0,15%	-	-
4c. Medewerking weigeren aan visitatie	1	0,15%	-	-
4d. Bedreigen personeel	7	1,01%	20	2,85%
4e. Fysiek geweld naar personeel	6	0,91%	29	4,14%
4f. Verbale agressie naar personeel	7	1,01%	19	2,7%
4g. Verbale ongewenste intimiteiten t.o.v. personeel	-	-	1	0,14%
4h. Ongewenste intimiteiten t.o.v. personeel	-	-	2	0,29%
4i. Gewenste intimiteiten t.o.v. personeel	-	-	-	-
5. Verstoren orde en rust/in gevaar brengen veiligheid	-	-	-	-
5a. Vervuilen eigen cel/ isoleercel/recreatieruimte of enig andere ruimte	3	0,46%	-	-
5b. Roken op plek waar dat niet is toegestaan	2	0,30%	3	0,43%
5c. Gevaar voor eigen veiligheid	192	29,22%	8	1,14%
5d. Brandstichting	2	0,30%	3	0,43%
5e. Saboteren brandveiligheidsmiddelen en -maatregelen	4	0,61%	2	0,29%
5f. Verstoren van de rust, orde en veiligheid t.a.v. de inrichting/ personen	144	21,92%	114	16,26%
5g. Het voorhanden hebben van middelen die veiligheid van personen en/of gebouw kan bedreigen	-	-	1	0,14%
5h Aanzetten tot opruiend gedrag/opstand/deelname aan opstand	2	0,30%	64	9,13%

2019	Ordemaatregel	Ordemaatregel	Disciplinaire straf	Disciplinaire straf
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
6. Contrabande	-	-	-	-
6a. Bezit of gebruik softdrugs/ in bezit hebben v. spullen die duiden op softdrugs	2	0,30%	13	1,85%
6b. Bezit of gebruik harddrugs/ in bezit hebben v. spullen die duiden op harddrugs	1	-	2	0,29%
6c. Bezit overige contrabande	12	1,83%	32	4,56%
6d. Het in bezit hebben v/e handelshoeveelheid drugs	-	-	2	0,29%
7. Bezoek	-	-	-	-
7a. Geld/goederen via bezoek proberen in te voeren	1		2	0,29%
7b. Drugs via bezoek trachten in te voeren	4	0,61%	4	0,57%
8. Rijkseigendommen	-	-	-	-
8a. Vernieling van/schade aan Rijkseigendommen	-	-	30	
8b. Diefstal/verduistering rijkseigendommen	-	-	4	0,57%
8c. Weigeren bezoek extern op dezelfde dag dat vervoer is geregeld	1	0,15%	1	0,14%
9. Eigen verzoek	-	-	-	-
9a. Eigen verzoek afzonderingscel	3			
10. Meerpersoonscelgebruik	-	-	-	-
10a. Weigeren MPC	1	0,15%	192	27,39%
10b. Weigeren specifieke celgenoot	-	-	-	-

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2014). *Advies over het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring* (advies van 6 maart 2014, ACVZ/ADV/2014/008). Den Haag: ACVZ.

Andersson Elffers Felix (2018). *Forensische zorgen. Onderzoek naar kwaliteit en veiligheid in de forensische zorg*. In opdracht van Ministerie J&V, DJI divisie ForZo/JJI, GGZ Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Amnesty International (2011). *Vreemdelingendetentie in Nederland: Het moet en kan anders*. Amsterdam: Amnesty International.

Amnesty International (2013). *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*. Amsterdam: Amnesty International.

Amnesty International, Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld (2015). *Isolatie in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: Amnesty International.

Amnesty International (2018a). *Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie*. Amsterdam: Amnesty International.

Amnesty International (2018b). *Het recht op vrijheid, vreemdelingendetentie: het ultimum remedium-beginsel*. Amsterdam: Amnesty International.

APT (2006). Association for the Prevention of Torture. *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*. Genève: APT.

British Medical Association (2017). *Locked up, locked out: health and human rights in immigration detention*. <https://www.bma.org.uk/media/1862/bma-locked-up-locked-out-immigration-detention-report-2017.pdf>

Brown, E. (2020). 'A systematic review of the effects of prison segregation.' *Aggression and Violent Behavior* (52): Page undefined (online issue). doi.org/10.1016/j.avb.2020.101389.

Busser, A., Oosterhuis, R. & Strik, T. (2019). 'Vreemdelingendetentie II. Gronden getoetst aan wetsvoorstel en aan Europees en internationaal recht.' Amsterdam: *A&MR* 2019 (9): p. 372-381.

Busser, A., Oosterhuis, R. & Strik, T. (2019) Vreemdelingendetentie I *Een prison-like regime. Een analyse van de standaarden voor omstandigheden in vreemdelingendetentie.* Amsterdam: *A&MR* 2019 (8): p. 316-323.

Clark, A.B., (2017). 'Juvenile solitary confinement as a form of child abuse.' *The journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* 45(3): p. 350-357.

Commissie van toezicht (2019a). *Disciplinaire straffen*. Utrecht: Kenniscentrum Commissie van Toezicht. Beschikbaar via: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/disciplinairestraffen/>.

Commissie van toezicht (2019b). *Ordemaatregelen*. Utrecht: Kenniscentrum Commissie van Toezicht. Beschikbaar via: <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/ordemaatregelen/>.

Council of Europe (2006). *European Prison Rules*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe (2016). *Combating ill-treatment in prison. A handbook for prison staff with focus on the prevention of ill-treatment in prison*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

CPT (1992). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, CPT/Inf(92)3-part2*. Straatsburg: CPT.

CPT (2008). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007, 5 februari 2008, CPT/Inf (2008) 2*. Straatsburg: CPT. Beschikbaar via: <http://www.refworld.org/docid/47a86f912.html>.

CPT (2011). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *21st General Report of the CPT, CPT/Inf(2011)28*. Straatsburg: CPT.

CPT (2012). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from October 10th to the 21st 2011, 9 augustus 2012, CPT/Inf (2012) 21*. Straatsburg: CPT.

CPT (2013). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *CPT Standards, (CPT/Inf/E 2002) 1 – Rev. 2013*. Straatsburg: CPT.

CPT (2017a). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Immigration Detention, (CPT/Inf (2017) 3)*. Straatsburg: CPT.

CPT (2017b). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 13 May 2016, (CPT/Inf (2017) 1)*. Straatsburg: CPT.

CPT (2017c). Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Response of the Government of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to the Netherlands from 2 to 13 May 2016, (CPT/Inf (2017) 29)*. Straatsburg: CPT.

CPT (Bicknell, C., Evan, M. & Morgan, R.) (2018). *Preventing torture in Europe*. Straatsburg: CPT.

Dellazizzo, L., Luigi, M., Giguere, C.H., Goulet, M.H. & Dumais, A. (2020). 'Is mental illness associated with placement into solitary confinement in correctional settings? A systematic review and meta-analysis'. *International Journal of Mental Health Nursing* 29(4): p. 576-589.

DJI. Dienst Justitiële Inrichtingen (2019). *Informatieblad. Sanctiebeleid. Disciplinaire straffen binnen het gevangeniswezen versie 9 mei 2019*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Beschikbaar via: https://www.commissievantoezicht.nl/nieuws_lijst/4117/.

Eiland, L. & Romeo, R.D. (2013). 'Stress and the developing adolescent brain.' *Neuroscience* (249): p. 162-171.

FMMU/medTzorg (2017). *Richtlijn Isolatie en vrijheidsbeperkende maatregelen*. https://www.fmmu.nl/fileadmin/user_upload/Openbare_documenten/RICHTLIJN_Isolatie_en_vrijheidsbeperkende_maatregelen_FMMU_MedTzorg_2017.pdf, gedownload 34-7-2020

FNV (2020). *Code Rood, Werkdruk bij Dienst Justitiële inrichtingen, Code Rood voor personeel*. FNV/Overheid, FNV.NL/RIJK

Grassian (2006). 'Psychiatric Effects of Solitary Confinement.' Washington University: *Journal of Law & Policy* 22(1): p. 325-383.

GGZ Nederland (2011). *Nederland, ambitie en kernboodschap Dwang en Drang 2012*. Te raadplegen via: <http://hic-psy.nl/hic-publicaties/>.

Haney, C. (2003). 'Mental Health Issues in Long-Term Solitary and "Supermax" Confinement.' University of California: *Crime & Delinquency* 49(1): p. 124-156.

Helm, P., van der Kroger, U., Schaftenaar, P. & Vliet, I., van (2013). *Leefklimaat in de klinische forensische zorg*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Helm, P., van der & Schaftenaar, P. (2014). 'Eigen schuld, dikke bult? Leefklimaat en straf in de klinisch-psychiatrische zorg. *MVG* 69(6): p. 38-34.

Helm, P., van der (red.) (2020). *Leefklimaat! Voor jeugd en volwassenen*. Uitgeverij SWP Amsterdam.

Heynen, E.J.E. (2016). *No Guts, No Gains! The Relation Between Living Group Climate and Social Development of Juvenile Delinquents in Detention*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2008). *Rapport. Toezicht Medische Dienst detentiecentrum Noord-Holland, locatie Oude Meer*, 9 september 2008. 's-Hertogenbosch: Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2009b). *Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd*. Den Haag: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (2011). *Terugdringen separeren stagneert, normen vereist rondom insluiting psychiatrische patiënten. Uitkomsten inspectieonderzoek naar preventie van separeren 2008-2011*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2014). *Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra. Signaleren van psychische kwetsbaarheid moet systematischer*. Utrecht: IGJ.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2016a). *Toetsingskader Terugdringen separeren en afzonderen 2016*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2016b). *Toelichting op het Toetsingskader Terugdringen separeren en afzonderen 2016*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2019a). *Toezicht terugdringen separeren en afzonderen in de GGZ 2016-2019*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2019b). *Definitief verslag jaargesprek Detentiecentrum Rotterdam*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2019c). *Verslag jaargesprek Detentiecentrum Zeist*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2020). *Jaargesprekken over medische zorg in penitentiaire centra, detentiecentra en forensisch psychiatrische centra*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Inspectie Justitie en Veiligheid (voorheen Inspectie voor de sanctietoepassing) (2009). *Toetsingskader Doorlichtingen Detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2010). *De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Drie detentiecentra doorgelicht. Inspectiebericht*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2012a). *Plaatsing in isolatie. Inspectierapport. Themaonderzoek*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2012b). *Detentiecentrum Rotterdam. Inspectierapport doorlichting*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2012c). *Tussentijds toezicht centra voor vreemdelingenbewaring*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2014). *Monitor Vreemdelingenketen. Publicatie-nr. j-23690*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2016). *Onderzoek naar het overlijden van een asielzoeker in het Detentiecentrum Rotterdam*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2017). *Brand Detentiecentrum Rotterdam*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2018a). *De opvang van overlastgevendende asielzoekers. Een onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een asielzoeker uit de EBTL Hoogeveen*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2018b). *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Istanbul Statement (2007). *The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement*. Adopted on 9 December 2007 at the International Psychological Trauma Symposium, Istanbul. Te raadplegen via: <http://www.solitaryconfinement.org/istanbul>.

Johannes Wier Stichting (2000). *Honger naar recht, honger als wapen. Handleiding voor de medische en verpleegkundige begeleiding van hongerstakingen*. Amsterdam: Johannes Wier Stichting.

Johannes Wier Stichting (2019). *Juridische aspecten van hongerstakingen*. Amsterdam: Johannes Wier Stichting.

Laban, C.J. (2010). *Iraqi Asylum Seekers: Impact of a long asylum procedure on health and health related dimensions among Iraqi asylum seekers in the Netherlands*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Leede, de, P., Helm, van der, P. & Voskes, Y. (2017). *Werkboek FHIC. High en Intensive Care vanuit forensisch perspectief*. Den Dolder: FHIC.

Meijers, J. (2018). *Do not restrain the prisoner's brain: Executive functions, self-regulation and the impoverished prison environment (diss.)*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Meldpunt Vreemdelingendetentie (2018). *Visitatie*. Rotterdam: Meldpunt Vreemdelingendetentie – Stichting LOS.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari tot en met december 2019*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

National Immigrant Justice Center and Physicians for Human Rights (2012). *Invisible in Isolation: The use of segregation and solitary confinement in Immigration detention*. Chicago: National Immigrant Justice Center/ Cambridge: Physicians for Human Rights.

Nationale ombudsman (2012). *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten; Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring*. Den Haag: Nationale ombudsman.

Nationale ombudsman (2013). *Medische zorg in detentie: Over toegang en continuïteit van medische zorg voor asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers*. Den Haag: Nationale ombudsman.

Nationale ombudsman (2020). *Grenzen aan vreemdelingenbewaring. Een onderzoek naar de uitvoering van vreemdelingenbewaring*. Den Haag: Nationale ombudsman.

Nationaal Preventie Mechanisme (2015). *Jaarverslag 2015. Jaarbeeld van het Nationaal Preventie Mechanisme*. Den Haag: NPM.

NVvP, NIP & V&VN (2012). *Multidisciplinaire richtlijn diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag. Samenvatting*. Utrecht: De Tijdstroom. Zie voor de volledige tekst de webversie: https://richtlijndatabase.nl/richtlijn/suicidaal_gedrag/su_cidaal_gedrag_-_startpagina.html.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2019). *Advies spanning in detentie*. Den Haag: RSJ.

REDRESS: (2019). *The rights of victims of violence in pre-trial and immigration detention in the Netherlands*. London: REDRESS.

Reijersen van Buuren, A. (2012). *Visitatie in vreemdelingendetentie*, Amsterdam: A&MR (7): p. 330-336.

Shalev, S. (2008). *A sourcebook on solitary confinement*. Londen: Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics. Beschikbaar via: <http://www.solitaryconfinement.org/sourcebook>.

Shalev, S. (2014) 'Solitary confinement as a prison health issue.' In: S. Enggist, L. Møller, G. Galea & C. Udesen. (Eds), *Prisons and Health*, (pp. 27-33). Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe, p. 30.

Smith, S.P. (2006). 'The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature'. *Crime and Justice* 34(1): p. 441-528.

Stijnen, R. (2011). *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam). Deventer: Kluwer.

UNICEF (2019). *Child-sensitive return. Upholding the best interests of refugee and migrant children in return decisions and processes in the Netherlands*. Den Haag: UNICEF Nederland.

VN-Comité tegen Marteling (2013a). *Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its 50th session, 6-31 May 2013*. Committee Against Torture, 20 juni 2013, CAT/CNLD/CO/5-6, beschikbaar via: <http://www.refworld.org/docid/51dff1c84.html> [geraadpleegd 10 juni 2020].

VN-Comité tegen Marteling (2013b). *Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: note I by the Secretary-General*. 16 december 2013, CAT/C/51/4, beschikbaar via: <http://www.refworld.org/docid/53429c014.html> [geraadpleegd 10 juni 2020].

VN-Comité tegen Marteling (2018). *Concluding observations on the 7th periodic report of the Netherlands, adopted by the Committee at its 56th session, 13-7 December 2018*. Committee Against Torture, CAT/CNLD/CO/7, beschikbaar via: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/NLD/CAT_C_NLD_CO_7_33166_E.pdf [geraadpleegd 10 juni 2020].

VN Vluchtelingenorganisatie (2013). *Initial observations by the United Nations High Commissioner for Refugees*

(UNHCR) Regional Representation for the Baltic and Nordic Countries on Law Proposal No. 579/Lp11 *Amending the Asylum Law of the Republic of Latvia*. Genève: UNHCR.

VN Vluchtelingenorganisatie (2014). UNHCR, Association for the Prevention of Torture (APT) and the International Detention Coalition (IDC), *Monitoring Immigration Detention: Practical Manual*. Genève: UNHCR:

VN Vluchtelingenorganisatie (2015). UNHCR, Association for the Prevention of Torture (APT) and the International Detention Coalition (IDC), *Monitoring Immigration Detention: Monitoring Questionnaire*. Genève: UNHCR.

Vollaard, B., Knoef, M. & Dijk, T. van (2019). *Het effect van een alternatief detentieregime op gedrag en gezondheid van gedetineerden. Een experiment in een penitentiaire inrichting*. Universiteit Tilburg en Universiteit Leiden.

Voskes, Y. (2014). *No effect without ethics. Reduction of seclusion in psychiatry from a care ethics perspective* (diss.). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Walters, G.D. (2018). 'Checking the Math. Do Restrictive Housing and Mental Health Need Add Up to Psychological Deterioration?'. *Criminal Justice and Behaviour* 45(9): p. 1347-1362.

Werf, W., van der (2001). 'Een lastig halfuurtje: gedwongen separatie in Europees perspectief.' *PsychoPraxis* 3(4): p. 146-147.

Werther, M., von, Robjant, K., Chui, Z., et al. (2018). 'The impact of immigration detention on mental health: a systematic review.' *BMC Psychiatry* 18 (382).

Wildeman, C. & Anderson, L.H. (2020). 'Solitary confinement placement and post-release mortality risk among formerly incarcerated individuals: a population-based study.' New York: *Lancet Public Health* 5: p. 107-113.

WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Asielzoekers in het gareel. Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding en toezichtlocaties*. Beke Reeks 2019.

World Health Organization (2014). *Prisons and Health*. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.

World Medical Association (2019). *WMA Statement on solitary confinement*. Adopted by the 65 WMA General Assembly, Durban, South-Africa, October 2014 and revised by the 70 WMA General Assembly, Tbilisi, Georgia, October 2019.

WOB verzoek inzake straf--en-ordemaatregelen-in-vreemdelingenbewaring: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/04/06/besluit-op-wob-verzoek-inzake-straf--en-ordemaatregelen-in-vreemdelingenbewaring>

Zaalberg, A., Cornet, L.J.M., Platje, E. & Kogel, de, C.H. (2020). *Leefklimaat en stress in detentie. Een pilotstudie in PI Nieuwegein*. Cahier 2020-3. Den Haag: WODC.

Kamerstukken

- Kamerstukken II 2012-13, 24 587 nr. 536.
- Kamerstukken II 2014-15, 19 637, nr. 2008.
- Kamerstukken II 2014-15, 24 587, nr. 611.
- Kamerstukken II 2015-16, 19 637, nr. 2108.
- Kamerstukken II 2015-16, 34 309, nr. 3 [Memorie van Toelichting].
- Kamerstukken II 2018-19, 19 637, nr. 2473.
- Kamerstukken I 2018-19, 34 309, D.
- Kamerstukken I 2019-20, 34 309, H.
- Kamerstukken I 2019-20, 34 309, I [Memorie van Antwoord].
- Kamerstukken I 2019-20, 34 309, J.

Wetten, verdragen, verklaringen en richtlijnen

- European Prison Rules
- Europese antifolterverdrag
- Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (Terugkeerrichtlijn)
- Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten/Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement
- Leidraad disciplinaire straffen & orde/beschermende maatregelen. Herzien kader 2015.
- Penitentiaire beginselenwet
- Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen
- Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen
- Regeling toepassing mechanische middelen in penitentiaire inrichtingen
- Reglement regime grensdetentie
- United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)
- VN-Antifolterverdrag
- Vreemdelingencirculaire 2000
- Vreemdelingenwet 2000
- Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring
- Wijzigingsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (novelle) 2020.

