



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies  
Contactpersoon : drs. D.B. Kempers  
Doorkiesnummer : 070-3619351  
E-mail : d.b.kempers@minvenj.nl  
Datum : 30 november 2012  
Uw kenmerk : 5738079/12/DJI  
Ons kenmerk : RSJ/101/1257/2012/DK/TvV  
Onderwerp : reactie wijziging Regeling Selectie Plaatsing Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG 20b), inzake plaatsing strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 10 oktober 2012 heeft u de Raad om advies gevraagd met betrekking tot wijziging van artikel 20b van de Regeling Selectie Plaatsing Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG). De wijziging betreft het samen plaatsen van preventief gedetineerde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland in een zgn. VRIS-locatie (Vreemdelingen in de Strafrechtketen) nadat het bevel tot gevangenhouding is afgegeven.

Daarmee wordt voor deze gedetineerden een uitzondering gemaakt op de algemene regel dat strafrechtelijk gedetineerden tot de berechting in eerste aanleg verblijven in een huis van bewaring in het arrondissement van vervolging. Zoals hieronder wordt toegelicht, ziet de Raad hiervoor te weinig grond en acht hij daarom het doorvoeren van de wijziging ongewenst.

#### *Verskil met de bestaande regeling*

Preventief gehechte gedetineerden worden als regel na veroordeling in eerste aanleg overgeplaatst naar een gevangenis. Voor vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfstitel geldt al de verbijzondering dat zij op grond van het huidige artikel 20b van de RSPOG in dit stadium worden geplaatst in een VRIS-locatie. Daar werkt de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan de voorbereiding van de uitzetting. Ingeval de vreemdeling zo goed als zeker uitgezet moet en kan worden en de op te leggen straf naar verwachting te kort is om de uitzetting voor te bereiden, is plaatsing in een VRIS-locatie vóór berechting in eerste aanleg ook nu al mogelijk op grond van de uitzonderingsbepaling in artikel 20b, lid 3 RSPOG. Met de voorgenomen wijziging wordt deze gang van zaken de algemene regel.

#### *Reactie van de Raad*

De Raad acht het verstandig om tijdig te beginnen met de voorbereiding van de uitzetting in hiertoe bestemde inrichtingen, zodra duidelijk is dat de vreemdeling moet en kan worden uitgezet, zoals reeds is aangegeven in een eerder advies over de plaatsing van strafrechtelijk gedetineerde

vreemdelingen.<sup>1</sup> Het voorkomen van vreemdelingenbewaring aansluitend op de detentie vormt hierbij de belangrijkste overweging. De voorgenomen wijziging echter behelst een categorale uitzondering op de hoofdregel dat gedetineerden tot aan de berechting in eerste aanleg verblijven in een huis van bewaring in het arrondissement van vervolging. Dit is een ingrijpende wijziging waarvoor goede gronden moeten bestaan. De gronden die in de toelichting bij de voorgestelde wijziging worden aangevoerd, overtuigen de Raad niet.

Ten eerste mist de Raad een onderbouwing van de verwachting dat de wijziging daadwerkelijk leidt tot meer geslaagde uitzettingen. Ten tweede acht de Raad het categoriaal uitzonderlijk behandelen van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen als zodanig problematisch en in dat licht onvoldoende onderbouwd. Beide punten worden hieronder toegelicht.

#### *Het verwachte effect van de wijziging*

Het doel van de wijziging is het bevorderen van de terugkeer naar het land van herkomst doordat, blijkens de toelichting, de DT&V in een eerder stadium kan beginnen met de oriëntatie op de terugkeer.<sup>2</sup>

De Raad mist een onderbouwing van dit verwachte effect. In 2010 constateerde de Raad al dat cijfermatige onderbouwing ontbreekt voor de verwachting dat het regime in een VRIS-inrichting bijdraagt aan het bevorderen van de terugkeer.<sup>3</sup> Tot nu toe is het buitengewoon lastig gebleken om het aantal geslaagde uitzettingen te verhogen. Dat heeft mede te maken met factoren die buiten de invloed van de Nederlandse overheid liggen, zoals de uitzetbaarheid van de vreemdeling en de omstandigheden in het land van herkomst. Daarnaast vormt de bereidheid van de vreemdeling om mee te werken aan de terugkeer een belangrijke factor. In hoeverre deze is te beïnvloeden door plaatsing in een VRIS-inrichting, valt te betwijfelen. In het advies uit 2010 constateerde de Raad dat de activiteiten in een VRIS-regime onvoldoende zijn gericht op het faciliteren van de terugkeer en de voorbereiding op de toekomst in het land van herkomst. In 2011 concludeerde de International Organisation for Migration eveneens dat het effect van (vreemdelingen)bewaring op de bereidheid om mee te werken aan de uitzetting (dus op vrijwillige terugkeer) gering is.<sup>4</sup> In de toelichting bij de voorgestelde wijziging ontbreken aanwijzingen die aannemelijk maken dat de huidige situatie inmiddels ten goede zou zijn veranderd.

Ook in verband met de strafrechtelijke procedure heeft de Raad bedenkingen bij de bereidheid van vreemdelingen om al voorafgaand aan berechting in eerste aanleg mee te werken aan de terugkeer. In deze fase verkeren gedetineerden vaak in spanning rond de behandeling van de strafzaak. De Raad betwijfelt of zij dan ontvankelijk zullen zijn voor de stimulans van de medewerkers van DT&V om mee te werken aan de terugkeer.

Voorts vraagt de voorgestelde regeling om sterkere onderbouwing in verband met de verwachte strafduur. Bij een langere straf, die immers geheel wordt tenuitvoergelegd voordat tot uitzetting kan worden overgegaan, biedt de detentie voldoende mogelijkheid om de terugkeer voor te bereiden.<sup>5</sup> En ingeval de te verwachten straf zo kort is dat hiervoor na berechting in eerste aanleg onvoldoende tijd resteert, bestaat al de mogelijkheid tot vervroegde overplaatsing naar een VRIS-inrichting. In geen van beide situaties is het voordeel van de voorgestelde wijziging duidelijk.

#### *Overwegingen m.b.t. de uitzondering voor vreemdelingen in voorlopige hechtenis*

Voor de algemene regel dat voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd in het arrondissement van vervolging, bestaan goede gronden die enerzijds verband houden met het belang van vervolging en berechting en anderzijds met de onschuldpresumptie en met de sociale omstandigheden van de verdachte. Dat hierop waar nodig uitzonderingen mogelijk moeten zijn, is voor de Raad begrijpelijk. Maar het maken van een uitzondering voor een hele groep (i.c. preventief gedetineerde vreemdelingen) is een ingrijpende wijziging waarvoor een goede, algemeen geldende grond moet bestaan. Hetgeen in de toelichting bij de voorgenomen aanpassing als belangrijkste grond wordt genoemd, namelijk het bevorderen van het vertrek, acht de Raad zoals hierboven aangegeven niet overtuigend. Daarnaast is de Raad van mening dat overwegingen met betrekking tot de mogelijkheid voor individualisering, de verhouding tussen strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke aspecten en de sociale gevolgen voor de gedetineerden onvoldoende in aanmerking zijn genomen. In onderstaande worden deze punten toegelicht.

1 Samenplaatsing van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, advies RSJ 2008

2 Toelichting bij de voorgenomen wijziging.

3 Regimesontwikkeling in de inrichtingen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, RSJ 9 juli 2010.

4 Mieke Kox, Leaving detention. A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return, IOM 2011.

5 Daarbij gaat de Raad ervan uit dat het niet de bedoeling is om uitzetting te realiseren vóór de uitspraak. Als dat wel zou gebeuren gaat dat in tegen het recht op verweer in het strafproces (EVRM art.6).

### Vorbereiding op de rechtszaak

De algemene regel is dat preventief gedetineerden tot aan de berechting in eerste aanleg verblijven in een huis van bewaring in het arrondissement van vervolging.<sup>6</sup> Dit in verband met de voorbereiding van de rechtszaak zoals vervoer naar de rechtbank en bezoek van advocaat, reclassering en eventueel de rapporterende gedragsdeskundigen aan de gedetineerde. Daarbij zijn belangen in het geding van zowel het openbaar ministerie en de rechter als van de verdachte. In de voorgenomen wijziging wordt slechts tot op zekere hoogte met deze belangen rekening gehouden: overplaatsing geschiedt nadat het bevel gevangenhouding is afgegeven, omdat tot dat moment het belang van het strafrechtelijk onderzoek prevaleert.

Het lijkt de Raad echter dat verblijf in het arrondissement van berechting, zeker in complexere strafzaken, ook na het bevel gevangenhouding nog gewenst kan zijn. Zeker als de grond van voorlopige hechtenis ligt in het belang van het strafrechtelijk onderzoek, acht de Raad plaatsing in een VRIS-inrichting voorafgaand aan de berechting in eerste aanleg ongewenst.

Ook is van belang dat de verdachte zich voldoende moet kunnen voorbereiden op zijn verdediging. Overplaatsing naar een VRIS-locatie in deze fase zal contact met bij de berechting betrokken functionarissen bemoeilijken. Bovendien is het voor de gedetineerde lastig om zich behalve met de voorbereiding van de strafzaak te moeten bezighouden met de voorbereiding van eventuele terugkeer. Deze situatie acht de Raad ongewenst.

In verband met een goede bejegening van de gedetineerde wijst de Raad erop dat in het huis van bewaring het personeel is toegerust om gedetineerden te begeleiden bij de specifieke problemen die voortvloeien uit de spanning rond de rechtszaak. Het is de vraag in hoeverre het personeel in een VRIS-inrichting hiermee weet om te gaan. Als de wijziging zou worden doorgevoerd, dient gewaarborgd te zijn dat personeel en regime zijn toegesneden op de 'hvb-problematiek' en dat de afdelingen voor preventief gehechten gescheiden zijn van die van veroordeelden.

Tenslotte wijst de Raad erop dat doorvoeren van de wijziging ertoe zou kunnen leiden dat gedetineerden vaker bezwaar en beroep aantekenen tegen overplaatsing naar een VRIS-locatie.

### Onschuldpresumptie, met name in verband met onzekerheid over de vreemdelingenstatus

Het is niet altijd op voorhand duidelijk of de vreemdeling illegaal in Nederland verblijft. Hierbij is vooral te denken aan de situatie dat de vreemdeling gedurende de voorlopige hechtenis beschikt over een verblijfsstatus, maar deze zou kunnen verliezen als hij wordt veroordeeld. Als deze vreemdeling op grond van de enkele verdenking van een strafbaar feit wordt overgeplaatst naar een VRIS-inrichting, wordt met het voorbereiden van uitzetting ten onrechte vooruitgelopen op een eventuele veroordeling. In dit verband wijst de Raad erop dat de onschuldpresumptie onverkort geldt voor vreemdelingen.

De Raad vindt in dit licht dat de voorgestelde regeling, zo zij zou worden doorgevoerd, slechts van toepassing kan zijn op gedetineerden die al voorafgaand aan de vervolging niet beschikten over een verblijfstitel.

### Minder ruimte voor individualisering

De Raad constateert dat de voorgenomen regeling ertoe strekt om de mogelijkheid voor een individuele afweging met betrekking tot de plaatsing te verkleinen. De bestaande regeling luidt immers dat preventief gedetineerde vreemdelingen tot aan de berechting in eerste aanleg in een huis van bewaring in het arrondissement van vervolging verblijven, tenzij er een individuele aanleiding bestaat voor eerdere plaatsing in een VRIS-locatie (artikel 20b lid 3 RSPOG). Deze individuele afweging vervalt in de voorgenomen regeling. Weliswaar blijft de uitzonderingsmogelijkheid bestaan zoals omschreven in het huidige lid 4, maar deze heeft vooral betrekking op de mogelijkheid tot plaatsing op een Terroristenafdeling.<sup>7</sup> Uit mondelinge toelichting van uw departement begrijpt de Raad dat hieronder tevens is bedoeld de mogelijkheid tot plaatsing in een vrouweninrichting of in een bijzonder regime in verband met het benodigde zorg- of beveiligingsniveau.

Ervan uitgaande dat de tekst hierop wordt aangepast, begrijpt de Raad dat behoudens omschreven gevallen van (vermeend) terrorisme, gevaar of zorgbehoefte of plaatsing in een vrouweninrichting geen individuele afweging wordt gemaakt met betrekking tot de vervroegde plaatsing in een VRIS-locatie. Dit acht de Raad ongewenst, mede omdat vaak niet op voorhand duidelijk is of uitzetting

<sup>6</sup> Hierop is in het gevangeniswezen het beleid van selectief functionarissen gebaseerd, evenals de (RSJ)jurisprudentie met betrekking tot plaatsing en overplaatsing.

<sup>7</sup> RSPOG art.20b lid 4: 'Plaatsing in een andere inrichting of afdeling dan bedoeld in dit artikel is in ieder geval aangewezen als het gedetineerden betreft als bedoeld in art. 20a.'

een redelijke kans van slagen heeft. Zo de voorgenomen aanpassing toch wordt doorgevoerd, dient hierin ten minste een uitzonderingsbepaling te worden opgenomen die een individuele afweging met het oog op de uitzetbaarheid mogelijk maakt.

#### Sociale gevolgen van plaatsing buiten het arrondissement

(Samen)plaatsing buiten het eigen arrondissement is voor verdachten ingrijpender dan plaatsing in een huis van bewaring in de eigen omgeving. De gedetineerde raakt meer geïsoleerd van het sociale netwerk als bezoek lastig is. Dit geldt net zo goed voor illegale vreemdelingen. Ook al hebben zij geen recht op verblijf in Nederland, feitelijk leven zij hier vaak al langere tijd en maken deel uit van sociale netwerken (en zijn daar wellicht meer van afhankelijk dan legale inwoners, juist omdat ze geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen door instanties). Om hen hiervan (verdergaand) te isoleren in een fase waarin zij nog niet zijn veroordeeld kan, afhankelijk van de omstandigheden, een serieus probleem opleveren, zowel voor de betrokkenen als voor hun relaties.

#### *Conclusie en advies*

De Raad concludeert dat de verwachte verhoging van het aantal geslaagde uitzettingen onvoldoende is aangetoond om de voorgestelde wijziging van de algemene regel te kunnen dragen. Tevens stuit de voorgenomen wijziging op serieuze bedenkingen m.b.t. het verloop van de strafrechtsgang en de sociale situatie van de gedetineerde.

In de bestaande regeling ziet de Raad meer mogelijkheden om strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk maatwerk te leveren.

#### Advies:

1. De Raad adviseert de huidige regeling te handhaven en zonodig meer gebruik te maken van de mogelijkheid tot vervroegde overplaatsing naar een VRIS-inrichting (artikel 20b lid 3 RSPOG), met name als de gedetineerde gemotiveerd is om ook in de preventieve fase al mee te werken aan de voorbereiding van de terugkeer. Alleen in die gevallen is van de eerdere overplaatsing profijt te verwachten. Deze inschatting kan worden gemaakt door de bij de beslissing tot inbewaringstelling betrokken justitiële autoriteiten.
2. Indien de aanpassing toch wordt doorgevoerd, doet de Raad de aanbevelingen om:
  - in de regeling een uitzonderingsmogelijkheid op te nemen voor gevallen waarin samenplaatsing vóór de berechting in eerste aanleg niet zinvol of zelfs contraproductief lijkt (o.a. in verband met een lange straf, het belang van de strafvervolgung, aanwijzingen over geringe uitzetbaarheid, evt. afhankelijkheid van de verblijfsstatus van de uitkomst van de strafzaak in eerste aanleg);
  - in de regeling zelf (en niet alleen in de toelichting) op te nemen dat overplaatsing wordt beoogd nadat het bevel tot gevangenhouding is afgegeven;
  - in de regeling aan te geven dat deze slechts van toepassing is op gedetineerden die reeds voorafgaand aan de vervolging niet over een verblijfsvergunning beschikken;
  - een onderscheid te maken naar de grond van de voorlopige hechtenis. Als deze ligt in het belang van het onderzoek, is plaatsing in VRIS-inrichting zeker ongewenst;
  - het hvb-VRIS-regime in te vullen als een volwaardig hvb-regime. Personeel dient te zijn toegerust op het omgaan met problematiek die specifiek is voor de fase van preventieve hechtenis (waarin spanning rond de strafzaak op de voorgrond staat);
  - te waarborgen dat veroordeelden en onveroordeelden van elkaar gescheiden worden gedetineerd.

Met vriendelijke groet,  
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

  
mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter