

Bescherming in bewaring

Advies over de plannen
van het Ministerie van Justitie
voor vreemdelingenbewaring
van alleenstaande minderjarigen
in Detentiecentrum Zeist

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Hoofdstuk 2 De aanpak van het onderzoek	9
Hoofdstuk 3 Context en beoordelingscriteria.....	11
3.1. Alleenstaande minderjarigen.....	11
3.2. Vreemdelingenbewaring.....	11
3.3. Bewaring van minderjarigen.....	12
3.4. Beoordelingscriteria.....	13
Hoofdstuk 4 Beoordeling van de plannen van DC Zeist.....	15
Hoofdstuk 5 Eindoordeel en aanbevelingen.....	21
Bijlage 1 Beoordelingscriteria	23
Bijlage 2 Overzicht gebruikte bronnen.....	25

Samenvatting

Aanleiding

In de Penitentiaire Inrichting Tilburg zit een groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze minderjarigen zijn 16 en 17 jaar oud en zitten in vreemdelingenbewaring met als doel uitzetting. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie is van plan de capaciteit te verdubbelen van 24 naar 48 plaatsen. Hiertoe wordt de groep overgeplaatst naar het Detentiecentrum (DC) Zeist. Tevens wordt de voorziening uitgebreid met de mogelijkheid om ook kinderen vanaf 12 jaar en meisjes in vreemdelingenbewaring te plaatsen.

DJI ziet risico's in dit plan en heeft de Inspectie jeugdzorg gevraagd naar haar mening over deze ontwikkeling.

Visie van de inspectie

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een verantwoorde bewaring van deze groep alleenstaande minderjarigen heeft de inspectie beoordelingscriteria ontwikkeld. Hierbij is het uitgangspunt dat de vreemdelingenbewaring van minderjarigen dient te voldoen aan de rechten die kinderen te allen tijde hebben.

De inspectie verwacht daarom dat bij de uitvoering van de inbewaringstelling de bescherming en veiligheid van de minderjarige voorop staan. Hiertoe dient de wet- en regelgeving rond het voorzien in gezag en de Beginselenwet JJI toegepast te worden. Als in het gezag is voorzien krijgt de minderjarige een voogd die zijn individuele belangen behartigt. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting regelt dat de minderjarige een pedagogische begeleiding krijgt.

De plannen van DJI voor DC Zeist zijn hierop beoordeeld. De inspectie heeft hierbij de huidige praktijk van de bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, zoals deze in PI Tilburg uitgevoerd wordt, betrokken.

Bevindingen

De gezagsvoorziening (voogdij) voor de alleenstaande minderjarigen is niet geregeld.

Ook is niet geregeld dat de minderjarigen een passende pedagogische begeleiding krijgen. De minderjarigen worden namelijk niet in een jeugdinrichting geplaatst maar op een Jongvolwassenen afdeling van een detentiecentrum. Het regime van een Jongvolwassene afdeling is echter afgestemd op gedetineerden van 18 tot 24 jaar oud met gedragsproblemen en niet op minderjarigen.

De Inspectie jeugdzorg constateert dat binnen dit kader de alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring niet de bescherming en verzorging krijgen die zij nodig hebben.

De inspectie stelt de volgende tekortkomingen vast:

- Het personeel is niet opgeleid om deze groep minderjarigen te begeleiden. Er is geen begeleidingsmethodiek beschikbaar. Kennis en vaardigheden in het werken met deze groep minderjarigen moet in de dagelijkse praktijk opgedaan worden.
- De minderjarigen blijven het grootste deel van het etmaal op hun cel, alleen tussen 08.15 en 12.00 uur en 13.15 en 17.00 uur zijn er voldoende detentietoezichthouders aanwezig om een dagprogramma aan te bieden. De inhoud van het dagprogramma bevat 21 en een half uur per week aan activiteiten, dat wil zeggen 3 uur per dag.
- De minderjarigen ontvangen slechts 1 uur onderwijs per week.

Eindoordeel

De Inspectie jeugdzorg vindt het onaanvaardbaar dat alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring niet de bescherming en verzorging krijgen die zij nodig hebben. Dit geldt zowel voor de plannen voor het DC Zeist als voor de huidige situatie in de Penitentiaire Inrichting Tilburg. De wet- en regelgeving rond het voorzien in gezag (voogdij) voor alleenstaande minderjarigen en rond het in bewaring stellen van minderjarigen wordt bij deze groep niet toegepast. Hierdoor worden de belangen van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen onvoldoende beschermd.

Aanbevelingen

De inspectie vraagt de Minister van Justitie de belangen van deze minderjarigen te beschermen. Hiertoe heeft de inspectie aanbevelingen aan de minister gedaan die gericht zijn op het adequaat toe passen van de vigerende wet- en regelgeving en de uitvoering ervan te handhaven.

Tevens heeft de inspectie aanbevelingen aan de Minister van Justitie en de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie tezamen gedaan. Deze aanbevelingen zijn gericht op het voeren van een terughoudend beleid bij het plaatsen van alleenstaande minderjarigen in bewaring.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

De Inspectie jeugdzorg kreeg op 30 maart 2006 telefonisch een signaal vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI. De sectordirecteur Justitiële Jeugdinstellingen deelde mee dat in de Penitentiaire Inrichting Willem II in Tilburg een aparte vleugel voor jongens van 16 tot 17 jaar is. De groep jongens zit hier in vreemdelingenbewaring in afwachting en ter voorbereiding van hun uitzetting¹.

Deze groep wordt overgeplaatst naar het Detentiecentrum (DC) Zeist, waarbij de capaciteit verdubbeld wordt van 24 naar 48 plaatsen. Tevens wordt de voorziening uitgebreid met de mogelijkheid om ook kinderen vanaf 12 jaar en meisjes in vreemdelingenbewaring te plaatsen. De sectordirecteur DJI ziet hier risico's en vroeg om de mening van de inspectie over deze ontwikkeling.

Doel en beoogd effect van het onderzoek

Voor de inspectie was het doel van het onderzoek zich een oordeel te vormen over de plannen van DC Zeist. Hierbij is het beoogd effect dat de vreemdelingenbewaring van minderjarigen voldoet of gaat voldoen aan de rechten die kinderen te allen tijde hebben.

Opbouw van het rapport

Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek. De opbouw van het rapport is als volgt: Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van het onderzoek en de daarbij gehanteerde werkwijze. Vervolgens staat in hoofdstuk 3 wat de doelgroep volgens de inspectie mag verwachten van de vreemdelingenbewaring. In hoofdstuk 4 presenteert de inspectie haar oordeel en analyse over de plannen van het DC Zeist. Het eindoordeel van de inspectie en de aanbevelingen staan in hoofdstuk 5.

¹ Formeel heet dit: "ter fine van uitzetting".

Hoofdstuk 2 De aanpak van het onderzoek

Vraagstelling

Om uitspraken te kunnen doen over de plannen van DC Zeist voor de vreemdelingenbewaring van minderjarigen was het voor de inspectie van belang om zich eerst nader te oriënteren op dit terrein. Daarbij heeft de inspectie zich de volgende vragen gesteld:

1. Binnen welke context vindt de bewaring van minderjarige vreemdelingen plaats?
2. Welke verwachtingen heeft de Inspectie jeugdzorg van de vreemdelingenbewaring van minderjarigen?
3. Voldoen de plannen voor de vreemdelingenbewaring van minderjarigen in DC Zeist aan de verwachtingen?

Wettelijk kader

Het wettelijk kader wordt voor de inspectie gevormd door het Burgerlijk Wetboek en de Beginselenwet JJI.

Daarnaast heeft de inspectie gebruik gemaakt van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en van de Vreemdelingenwet.

Werkwijze

De inspectie heeft ter oriëntatie een gesprek gevoerd met de Directie Bijzondere Voorzieningen van DJI, dat alle bestuursrechtelijke inbewaringgestelden overneemt van de Sector Gevangeniswezen, dus ook de vreemdelingenbewaring.

Vervolgens heeft de inspectie Kamerstukken en rapporten gelezen, waaronder het rapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing over ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring uit 2005 en in dit verband relevante uitspraken van de Raad van State en de Raad van Europa.

Tevens heeft de inspectie een gesprek gevoerd met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en een werkbezoek gebracht aan de PI Tilburg².

Vervolgens heeft de inspectie de criteria waar de vreemdelingenbewaring van minderjarigen volgens haar aan dient te voldoen geformuleerd. De plannen voor de vreemdelingenbewaring van minderjarigen in DC Zeist zijn daaraan getoetst. De criteria zijn opgenomen in bijlage I

² Een volledige lijst met gebruikte bronnen staat in bijlage 2.

Hoofdstuk 3 Context en beoordelingscriteria

Om te beoordelen of sprake is van een verantwoorde bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen heeft de inspectie op basis van het wettelijk kader en haar visie beoordelingscriteria ontwikkeld.

Hierbij heeft de inspectie rekening gehouden met de belangrijkste kenmerken van de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in het kader van hun op handen zijnde uitzetting uit Nederland in bewaring geplaatst worden. De kenmerken zijn:

- alleenstaande minderjarigen;
- vreemdelingenbewaring
- bewaring van minderjarigen

3.1. Alleenstaande minderjarigen

In artikel 245 van het Burgerlijk Wetboek, boek I, is bepaald dat minderjarigen onder gezag staan. Dit geldt voor alle in Nederland verblijvende minderjarigen.

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt verder:

- de kantonrechter benoemt een voogd over alle minderjarigen die niet onder ouderlijk gezag staan en in wier voogdij niet op wettige wijze is voorzien, tenzij deze benoeming aan de rechtbank is opgedragen (art 295).
- indien de Raad voor de kindbescherming blijkt, dat een minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag staat, of dat dit gezag niet over hem wordt uitgeoefend, verzoekt hij de rechter in de gezagsuitoefening over deze minderjarige te voorzien (art. 241, lid 1);

3.2. Vreemdelingenbewaring

Bij vreemdelingenbewaring gaat het om vreemdelingen zonder verblijfstitel die bestuursrechtelijk in bewaring gesteld zijn om hen uit te kunnen zetten uit Nederland. Art. 59 van de Vreemdelingen Wet vormt de grondslag voor deze vreemdelingenbewaring. Daardoor zijn zij beschikbaar zijn voor het vaststellen van hun nationaliteit en identiteit en kan worden gepoogd het land van herkomst te laten meewerken aan hun uitzetting. Dit kost vaak tijd. Bewaring dient ook om te voorkomen dat mensen weer

in de illegaliteit verdwijnen. Er is dus geen sprake van een strafrechtelijke interventie, illegaal in Nederland zijn is op zichzelf niet strafbaar.

De wet kent geen maximale termijn voor vreemdelingenbewaring, maar de praktijk van de rechterlijke toetsing laat zien dat vreemdelingenbewaring voor een beperkte periode kan worden toegepast. Vreemdelingenbewaring wordt getoetst door de rechter: na 28 dagen een eerste beoordeling door de rechtbank plaats. Daarna toetst de rechtbank op verzoek van de vreemdeling (of zijn advocaat) of de voortzetting van de vreemdelingenbewaring nog geoorloofd is. De jurisprudentie leert dat voortzetting van de vreemdelingenbewaring langer dan zes maanden alleen wordt toegestaan als de overheid kan aantonen dat bij de voorbereiding concrete vooruitgang wordt geboekt met perspectief op uitzetting.

Op dit moment is binnen DJI de sector Gevangeniswezen verantwoordelijk voor de uitvoering van de vreemdelingenbewaring; per 1 augustus 2006 is de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) hiervoor verantwoordelijk.

3.3. Bewaring van minderjarigen

Voor de detentie van in Nederland verblijvende minderjarigen geldt dat zij in een justitiële jeugdinrichting in bewaring gesteld worden. De pedagogische benadering is hier één van de uitgangspunten: het aanbod van activiteiten en de begeleiding van de minderjarige in de groep dient in het kader van de ontwikkeling van de minderjarige te staan. Voorts is in de Beginselenwet JJI opgenomen dat in de opvanginrichtingen personen in vreemdelingenbewaring kunnen worden ondergebracht voor zover zij de leeftijd van 18 jaren nog niet hebben bereikt (art.9, lid, Beginselenwet JJI).

De Raad van State heeft in een uitspraak van 24 februari 2003 uitgemaakt dat op grond van een bepaling uit het Verdrag voor de Rechten van het Kind kinderen gescheiden van volwassenen gedetineerd moeten worden. Dit betekent dat vreemdelingenbewaring van minderjarigen, ongeacht hun leeftijd, in een jeugdinrichting dient plaats te vinden.

Overigens is Nederland er door de Raad van Europa op gewezen dat de Raad vreest dat vreemdelingenbewaring in Nederland door het ontbreken van een maximale toegestane periode gemakkelijk te lang kan voortduren. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft in 2003 hierop gewezen.

De Raad roept de Nederlandse regering op om bewaring alleen als uiterste middel te gebruiken en een maximum termijn te stellen aan vreemdelingenbewaring. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft aangedrongen op een maximale duur van vreemdelingenbewaring voor kinderen.

3.4. Beoordelingscriteria.

Visie van de inspectie

De inspectie stelt, overeenkomstig het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (IVRK), het belang van het kind centraal in elke vorm van zorg, verblijf of bewaring van minderjarigen. Volgens dit verdrag wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar. De rechten in het verdrag gelden voor alle minderjarigen, ongeacht hun verblijfsstatus, die zich in het land bevinden. Voor de inspectie betekent dit verdrag dat alle in Nederland verblijvende minderjarigen recht hebben op een veilige woonomgeving waarbinnen zij kunnen opgroeien tot zelfstandigheid.

Alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring verblijven in een gesloten justitieel kader. Omdat deze vrijheidbenemende maatregel niet primair gericht is op de opvoeding van minderjarigen brengt dit risico's met zich mee voor de ontwikkeling van de minderjarigen. Om deze risico's te verkleinen verwacht de inspectie dat bij de uitvoering van de inbewaringstelling de bescherming en veiligheid van de minderjarige voorop staan. Hiertoe dient de wet- en regelgeving rond het voorzien in gezag en de Beginselenwet JJI toegepast te worden. Als in het gezag is voorzien krijgt de minderjarige een voogd die zijn individuele belangen behartigt. Plaatsing in een justitiële jeugdinstelling regelt dat de minderjarige een pedagogische begeleiding krijgt.

Beoordelingscriteria

Voor het toezicht op de vreemdelingenbewaring van minderjarigen heeft de inspectie verwachtingen geformuleerd. Deze hebben betrekking op rechten die voor alle kinderen gelden die op een bepaald moment in Nederland verblijven. Deze verwachtingen zijn:

- het recht op bescherming en veiligheid, hieronder valt:
voorzien in gezag, plaatsing in JJI, toezicht en duidelijkheid voor de minderjarige;
- het recht op verzorging en opvoeding, hieronder valt:
begeleiding, gezondheidszorg en mogelijkheden voor een leeftijdsadequate ontwikkeling.

De vertaling van deze verwachtingen in concrete criteria, staat in bijlage 1.

Hoofdstuk 4 Beoordeling van de plannen van DC Zeist

De Directie Bijzondere Voorzieningen van de DJI heeft ter voorbereiding van de detentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in het DC Zeist een plan van aanpak opgesteld waarin is aangegeven op welke wijze de inbewaringstelling ten uitvoer moet worden gebracht. Ook zijn in concept de huisregels die zullen gaan gelden voor de minderjarige vreemdelingen opgesteld. Deze regels zijn primair gebaseerd op de Penitentiaire Beginselenwet (PBW). De inspectie heeft het plan van aanpak en de huisregels beoordeeld aan de hand van de eisen die de inspectie stelt aan de vreemdelingenbewaring van minderjarige vreemdelingen (paragraaf 3.4). Dit hoofdstuk geeft de bevindingen hiervan weer. Daar waar relevant is ook de huidige situatie in de Penitentiaire Inrichting Tilburg beschreven.

4.1 Bescherming en veiligheid

De inspectie verwacht Criteria	Beoordeling		
	+	±	-
Bescherming en veiligheid			
Voorzien in gezag <ul style="list-style-type: none"> - minderjarige krijgt voogd - voogd heeft contact met minderjarige/ behartigt zijn individuele belangen waaronder <ul style="list-style-type: none"> o advocaat o bewaking termijnen 			- -
Plaatsing in JJI <ul style="list-style-type: none"> - pedagogische benadering is uitgangspunt 			-
Toezicht <ul style="list-style-type: none"> - 24-uurs toezicht - voldoende personeel aanwezig - incidenten minderjarigen vastleggen en zichtbaar oplossen - commissie van toezicht / vertrouwenspersoon / ombudsman 	+ +	±	-
Duidelijkheid <ul style="list-style-type: none"> - minderjarige weet wat hij van het verblijf kan verwachten <ul style="list-style-type: none"> o huisregels zijn bekend o er is een verblijfsplan - over perspectief van de minderjarige 	+		- -

Toelichting

Voorzien in gezag

De gezagsvoorziening voor de minderjarigen is niet geregeld

In de huidige situatie in de PI Tilburg is het gezag niet geregeld. Ook in de plannen voor het DC Zeist is hierin niet voorzien.

Plaatsing in Justitiële Jeugdinstelling

Het DC biedt onvoldoende waarborgen voor de bescherming en veiligheid van de minderjarige

De minderjarigen worden niet in een JJI geplaatst. Binnen het DC Zeist wordt weliswaar een aparte afdeling voor minderjarigen vanaf 12 jaar gemaakt, maar de huisregels van de afdeling zijn gebaseerd op normen voor volwassenen, zoals vastgelegd in de Penitentiaire Beginselwet (PBW), en niet op normen voor minderjarigen.

In het DC kunnen zowel jongens als meisjes geplaatst worden; op welke wijze de scheiding van de seksen geregeld dient te worden, wordt niet duidelijk in de plannen.

Ongeveer eenmaal in de twee weken krijgt de PI Tilburg het verzoek om minderjarigen jonger dan 16 jaar in bewaring te nemen, maar dat doet de PI Tilburg niet. Het is de PI onbekend waar deze kinderen nu verblijven.

Het plan van het DC Zeist is gemaakt voor Jovo-vreemdelingen. Jovo staat echter voor jongvolwassenen. Het is een begrip uit het reguliere gevangeniswezen: het gaat om gedetineerden van 18 tot 24 jaar oud waar gedragsproblemen gronden zijn voor een dergelijke plaatsing. Het regiem en dagprogramma van DC Zeist sluiten dan ook niet aan bij de kenmerken van de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het gaat hier om 'normale' minderjarigen met als bijzonderheid dat ze illegaal en zonder ouders in Nederland verblijven en bestuursrechtelijk in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. De PI Tilburg geeft aan dat deze groep in de praktijk geen bijzondere ordeproblemen geeft, behalve de gewone 'puberproblemen'. De hoofdkenmerken van het regiem in Zeist zijn echter beveiliging en het voeren van disciplinair beleid.

Het personeel van het DC Zeist is niet voor het begeleiden van deze groep minderjarigen opgeleid. Het is ook niet de bedoeling dat dit alsnog gebeurt: kennis en vaardigheden moeten door praktijkervaring opgedaan worden.

Toezicht

Direct toezicht op de minderjarige is niet de hele dag door voldoende geregeld.

In het DC is 24-uur per dag personeel aanwezig. Als de minderjarigen zich buiten de cel bevinden is er altijd toezicht van de detentietoezichthouders (dth). De minderjarigen blijven echter het grootste deel van het etmaal op hun cel, alleen tussen 08.15 en 12.00 uur en 13.15 en 17.00 uur zijn er voldoende detentietoezichthouders aanwezig om een dagprogramma aan te bieden.

In de PI Tilburg is door de reorganisatie van oktober 2004 het avondprogramma geheel vervallen. Ook was er vóór die tijd gelegenheid om 5 à 6 x per week te sporten, nu 2x per week.

De cel in DC Zeist wordt gedeeld door twee minderjarigen. Tijdens het verblijf op de cel is de situatie, net als in andere inrichtingen, dat personeelsleden in de nabijheid zijn. In de cel is een oproepmogelijkheid om vanuit de cel middels de intercom te communiceren met het personeel in de centrale. Er is in deze situatie dus geen direct toezicht door het personeel. In de PI Tilburg is er één minderjarige per cel.

Duidelijkheid

De begeleiding is niet doelgericht.

Er is geen verblijfsplan voor de minderjarige. Het verblijf in het DC is gericht op het hier en nu. De dagelijkse gang van zaken wordt kenbaar gemaakt aan de minderjarigen.

De plannen van het DC gaan niet in op welke wijze de begeleiding de minderjarige voorbereidt op zijn terugkeer naar het land van herkomst. In de PI Tilburg is hierover aangegeven dat zij alleen verantwoordelijk zijn gesteld voor de bewaring van de minderjarigen. De gang van zaken rond de uitzetting is een zaak van de IND.

Aan de lengte van de bewaring zijn geen concrete termijnen gesteld. De PI Tilburg geeft aan, dat de minderjarigen tussen 1 dag en 10 maanden in vreemdelingenbewaring zitten, meestal tussen 3 weken en 3 maanden. Cijfers over de verblijfsduur worden niet structureel vastgelegd. Indien gewenst kan er wel informatie over de gemiddelde verblijfsduur uit het registratiesysteem (TULP) gehaald worden. Bij navraag geeft de PI Tilburg aan dat in de periode van 1 januari 2006 tot en met april 2006 de minderjarigen gemiddeld 140 dagen in de PI Tilburg verbleven. Informatie over de spreiding van de verblijfsduur ontbreekt.

De minderjarige vertrekt uit de inrichting als hij uitgezet gaat worden of als de rechter besluit tot opheffing van de vreemdelingenbewaring. In het eerste geval wordt de minderjarige naar één van de twee uitzetcentra gebracht, in het laatste geval wordt hij naar het station gebracht met een treinkaartje naar de plaats waar hij is aangehouden.

4.2 Verzorging en opvoeding

De inspectie verwacht	Beoordeling		
	+	±	-
Criteria			
Verzorging en opvoeding			
Begeleiding <ul style="list-style-type: none"> - voor minderjarige passend leefklimaat - op basis van het verblijfsplan - door voldoende toegerust personeel: pedagogisch geschoold en geschoold in omgang met vreemdelingen 			- - -
Gezondheidszorg <ul style="list-style-type: none"> - medische zorg - tandheelkundige zorg - psychosociale zorg 	+ + +		
Mogelijkheden voor leeftijdsadequate ontwikkeling <ul style="list-style-type: none"> - onderwijs - bewegingsvrijheid <ul style="list-style-type: none"> o dagprogramma bevat minimaal 12 uur activiteiten door de week en 8,5 uur in het weekend o vrijelijk in buitenlucht verkeren o contact met andere minderjarigen o contact met (volwassen) landgenoten - voorzieningen recreatie 			- - - ±

Toelichting

Begeleiding

De begeleiding is niet afgestemd op deze groep minderjarigen.

De minderjarige krijgt een mentor. Het takenpakket van de mentor is gericht op praktische zaken, zoals het dienen als aanspreekpunt en leggen van contacten met andere disciplines zoals de medische dienst. Een verblijfsplan gericht op de specifieke opvoeding en zorg van de minderjarige wordt niet opgesteld.

Het personeel is niet opgeleid om deze groep minderjarigen te begeleiden.

De vormgeving van de afdeling richt zich op de beheersing van de minderjarigen volgens een penitentiair klimaat. De beveiliging en het voeren van een disciplinair beleid zijn de belangrijkste kenmerken van het takenpakket van het personeel.

Er is geen begeleidingsmethodiek beschikbaar voor de detentietoezichthouders. Kennis en vaardigheden in het werken met deze groep minderjarigen moet in de dagelijkse praktijk opgedaan worden. Het is de bedoeling dat door zelfreflectie en coaching de detentietoezichthouders zich bekwamen. Het team zal hierbij ondersteund worden door een psycholoog die het wekelijkse teamoverleg bijwoont

Gezondheidszorg

De gezondheidszorg is voldoende geregeld

Er is een plan van de medische dienst van het DC waarin aangegeven wordt dat er een vast huisartsensprekuur is en er vaste verpleegkundigen voor de minderjarigen beschikbaar zijn. De toegang tot deze medische diensten verloopt via de mentor van de minderjarigen. Daarnaast is er via verwijzing van de verpleegkundigen een inrichtingspsycholoog en een psychiater beschikbaar.

Mogelijkheden voor leeftijdsadequate ontwikkeling

Het dagprogramma van de afdeling biedt te weinig mogelijkheden voor de leeftijdsadequate ontwikkeling van de minderjarigen

De minderjarige krijgt één uur per week onderwijs.

Het DC stelt zich ondermeer tot doel de sociale en communicatieve vaardigheden van de minderjarigen te versterken. Ook is de bedoeling dat het dagritme door gewenning en disciplineren versterkt wordt. Dit wordt gerealiseerd in een dagprogramma. Hierbij wordt aangegeven dat accenten liggen op ontspanning, zelfbewustwording en educatie.

Het totale dagprogramma van de afdeling bevat 21 en een half uur per week aan activiteiten, dat wil zeggen 3 uur per dag. In deze tijd vinden ook de recreatieve activiteiten plaats en de tijd die de jeugdige, door middel van het dagelijks 1 uur luchten, vrijelijk in de buitenlucht verkeert

De conclusie van de inspectie is, dat de doelstellingen van het DC met dit beperkte activiteitenprogramma onmogelijk gehaald kunnen worden.

Hoofdstuk 5 Eindoordeel en aanbevelingen

De Inspectie jeugdzorg is van oordeel dat alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring niet de bescherming en verzorging krijgen die zij dienen te krijgen. Dit geldt zowel voor de plannen voor het DC Zeist als voor de huidige situatie in de Penitentiare Inrichting Tilburg.

De wet- en regelgeving rond het voorzien in gezag (voogdij) voor alleenstaande minderjarigen en rond het in bewaring stellen van minderjarigen wordt bij deze groep niet toegepast. Hierdoor worden de belangen van de minderjarigen onvoldoende beschermd.

De inspectie vindt dit onaanvaardbaar en vraagt de Minister van Justitie de belangen van deze minderjarigen te beschermen door de vigerende wet- en regelgeving adequaat toe te passen en de uitvoering ervan te handhaven door:

- Te regelen dat ook voor deze groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt voorzien in het gezag, zodat individuele voogden (voogdij-instellingen) de belangen van deze groep minderjarigen gaan beschermen.
- Te zorgen dat de vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarigen minimaal voldoet aan de eisen van de Beginselenwet JJI.

Tevens vraagt de inspectie de Minister van Justitie en de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie terughoudend te zijn bij het plaatsen van alleenstaande minderjarigen in bewaring door:

- Af te wegen in welke situatie het absoluut noodzakelijk is dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring geplaatst dienen te worden.
- Termijnen te stellen aan de maximale verblijfsduur van alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring.
- Zorg te dragen dat op casusniveau voogden van alleenstaande minderjarigen samen met de IND op zoek gaan naar alternatieve opvang voor deze groep alleenstaande minderjarigen.
- Te bezien welke alternatieven er voor de bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn.

Bijlage 1 Beoordelingscriteria

Wet- en regelgeving

Voor de bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is de volgende wet- en regelgeving van toepassing:

- *Burgerlijk Wetboek*³
- *Beginselenwet JJI*
- *VN verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)*
- *VN regels voor de bescherming van jeugdigen die niet in vrijheid verkeren, de zogenaamde Havana Rules (HR)*
- *Uitspraak Raad van State 24-02-2003, 200300583 / 1*
- *Leerplichtwet*

Op basis van deze wet- en regelgeving heeft de inspectie onderstaande eisen geformuleerd.

Eisen

Het Ministerie van Justitie biedt de alleenstaande minderjarige in vreemdelingenbewaring minimaal:

- Bescherming en veiligheid
 - voorzien in gezag
 - plaatsing in JJI
 - toezicht
 - duidelijkheid
- Verzorging en opvoeding
 - begeleiding
 - gezondheidszorg
 - ruimte voor een leeftijdsadequate ontwikkeling

Criteria

De eisen heeft de inspectie vervolgens in criteria uitgewerkt.

- Bescherming en veiligheid

Voorzien in gezag houdt in:

 - minderjarige krijgt voogd
 - voogd heeft contact met minderjarige / behartigt zijn individuele belangen waaronder
 - advocaat

³ BW, met name de artikelen 241, 245 en 295

- bewaking termijnen

Plaatsing in JJI houdt in:

- pedagogische benadering is uitgangspunt

Toezicht houdt in:

- 24-uurs toezicht
- voldoende personeel
- incidenten minderjarigen vastleggen en zichtbaar oplossen
- commissie van toezicht / vertrouwenspersoon / ombudsman mbt
 - bejegening
 - klachtrecht

Duidelijkheid houdt in:

- minderjarige weet wat hij van het verblijf kan verwachten
 - huisregels zijn bekend
 - er is een verblijfsplan
- er is duidelijkheid over perspectief van de minderjarige

- Verzorging en opvoeding

Begeleiding houdt in:

- voor minderjarige passend leefklimaat
- begeleiding op basis van het verblijfsplan
- begeleiding door voldoende toegerust personeel: pedagogisch geschoold en geschoold in omgang met vreemdelingen

Gezondheidszorg houdt in:

- medische zorg
- tandheelkundige zorg
- psycho-sociale zorg

Mogelijkheden voor een leeftijdsadequate ontwikkeling houdt in:

- onderwijs
- bewegingsvrijheid
 - Dagprogramma bevat minimaal 12 uur activiteiten door de week en 8,5 uur in het weekend
 - vrijelijk in buitenlucht verkeren
 - contact met andere minderjarigen
 - contacten met (volwassen) landgenoten
- voorzieningen recreatie

Bijlage 2 Overzicht gebruikte bronnen

Schriftelijke bronnen:

Documenten

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Kinderen en de asielpraktijk, De positie van het kind voor, tijdens, en na de asielprocedure – tegen de achtergrond van het internationaal recht*, Den Haag, oktober 2003;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 824; *Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 847; *Verslag van een Algemeen Overleg*, vastgesteld 4 augustus 2004;
- Inspectie voor de Sanctietoepassing : “*Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring*”, Ministerie van Justitie, augustus 2005;
- *Pedagogische Criteria Jeugdbescherming*, Ministerie van Justitie, september 1999;
- Parliamentary Assembly Council of Europe, *Resolution 1483*, 26 January 2006;
- Council of Europe [Raad voor Europa], *Policy of return for failed asylum seekers in the Netherlands*, 15 November 2005.

Plannen die de inspectie getoetst heeft

- Concept *Huisregels Jovo Zeist*, ongedateerd, gemaild door DJI aan IJZ op 10 april 2006;
- DC Zeist, Bert Soetekouw, Afdelingshoofd 52 A-B, *JOVO vreemdelingen DC Zeist*, ongedateerd, gemaild door DJI aan IJZ op 10 april 2006;

Gesprekken:

Directie Bijzondere Voorzieningen DJI, sectordirecteur CUB / JZ, senior juridisch adviseur CUB /JZ, 10 april 2006;

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, voorzitter en secretaris, 21 april 2006;

PI Tilburg, locatiedirecteur en hoofd Buro Bevolkingsadministratie, Dienstverlening en Detentieplanning, Selectiecoördinator; rondleiding over afdeling minderjarige vreemdelingen en gesprek met afdelingshoofd en penitentiair medewerkster, 28 april 2006.