

# ONGEWENST VERKLAARDE VREEMDELINGEN IN DE TBS



## **ONGEWENST VERKLAARDE VREEMDELINGEN IN DE TBS**

- eindrapport -

drs. M. Brink  
drs. E.J.P. Desain  
dr. C.C. Koning

Amsterdam, maart 2008  
Regioplan publicatienr. 1618

Regioplan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 - 5315315  
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan  
Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC.



## VOORWOORD

De tenuitvoerlegging van tbs bij personen die ongewenst zijn verklaard, leverde tot 2005 grote problemen op. Voor de groep tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen kan geen verloftraject (een cruciaal onderdeel van de tbs-behandeling) worden opgezet, omdat het hen niet is toegestaan terug te keren in de Nederlandse samenleving. Dit kan tot gevolg hebben dat de strafrechter de tbs-termijn telkens verlengt. Wanneer overdracht naar het land van herkomst onmogelijk is, kan de tbs-oplegging zo onbedoeld een permanent karakter krijgen. Daarnaast kan de rechter de tbs ook contrair beëindigen.

Om voornoemde problematiek het hoofd te bieden, is in 2005 voor deze doelgroep onder meer een sobere voorziening gecreëerd gericht op terugkeer onder verantwoordelijkheid van FPC Veldzicht. Het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie heeft RegioPlan Beleidsonderzoek gevraagd om de tbs-voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen te evalueren. Voor u ligt het verslag van deze studie.

Een woord van dank gaat uit naar medewerkers van FPC Veldzicht en de vertegenwoordigers van de ketenpartners die hebben meegewerkt aan de interviews voor het onderzoek.

De begeleidingscommissie Evaluatie Tbs-voorziening ongewenst verklaarde vreemdelingen heeft het onderzoek op een prettige wijze begeleid. Wij danken daarvoor:

- Dr. A van Emmerik (Universiteit Leiden - Faculteit Sociale Wetenschappen en voorzitter begeleidingscommissie)
- Dr. J.P. van der Leun (Universiteit Leiden - Faculteit der Rechtsgeleerdheid)
- Drs. M. Padmos (Ministerie van Justitie, Directie Sanctie- en Preventiebeleid)
- Mr. J.W. van Rossem (Ministerie van Justitie, DJI)
- Dr. N. Tenneij (Ministerie van Justitie, WODC)

Het onderzoek is binnen RegioPlan uitgevoerd door Lisette Desain, Marjolein Brink en ondergetekende.

Amsterdam, maart 2008

Carolien Koning,  
Projectleider.



## INHOUDSOPGAVE

<b>Managementsamenvatting</b> .....	<b>I</b>
<b>Management summary</b> .....	<b>V</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Onderzoeksvragen.....	2
1.2 Onderzoeksozet.....	2
1.3 Leeswijzer .....	5
<b>2 Tbs-gestelden die ongewenst worden verklaard: proces en aantallen</b> .....	<b>7</b>
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Het proces van ongewenstverklaren bij tbs-gestelden .....	7
2.3 Aantallen ongewenstverklaarden in de tbs.....	14
2.4 Nieuwe instroom van ongewenst verklaarde vreemdelingen naar de voorziening van FPC Veldzicht.....	16
2.5 Samenvatting en conclusies .....	19
<b>3 De voorziening in Veldzicht</b> .....	<b>21</b>
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Doelstelling project.....	21
3.3 Selectie voor Veldzicht en plaatsing .....	22
3.4 Beschrijving afdelingen in Veldzicht.....	23
3.5 Beschrijving populatie .....	23
3.6 Geboden behandeling.....	24
3.7 Samenvatting en conclusies .....	29
<b>4 Terugkeer naar land van herkomst</b> .....	<b>31</b>
4.1 Inleiding.....	31
4.2 Beschrijving werkwijze voorbereiding terugkeer en feitelijke terugkeer .....	31
4.3 Resultaten tot nu toe.....	35
4.4 Samenvatting en conclusies .....	38
<b>5 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies</b> .....	<b>41</b>
5.1 Verzorging en behandeling .....	42
5.2 Verblijf van personen die niet kunnen worden uitgezet .....	43
5.3 Uitstroom naar land van herkomst.....	44
5.4 Conclusie functioneren voorziening .....	45
5.5 Algemene conclusies .....	46
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>49</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>51</b>
Bijlage 1 Afkortingenlijst.....	53
Bijlage 2 Uitgewerkte onderzoeksvragen .....	55

Bijlage 3	Respondenten.....	57
Bijlage 4	Huidige werkwijze ongewenst verklaren.....	59
Bijlage 5	Achtergrondkenmerken ongewenste vreemdelingen in tbs	61



## MANAGEMENTSAMENVATTING

In de tbs bevindt zich een groep vreemdelingen die een tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen en vervolgens op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet ongewenst zijn verklaard. De tenuitvoerlegging van tbs bij deze personen levert grote problemen op, omdat zij niet mogen resocialiseren in Nederland. Uitzetting van deze ongewenst verklaarde vreemdelingen naar het land van herkomst mag daarentegen alleen als er een passende voorziening is. Om de kennis te bundelen en de repatriëring te bevorderen, is door de Dienst Justitiële Instellingen van het ministerie van Justitie op FPC Veldzicht een voorziening gecreëerd voor ongewenst verklaarde vreemdelingen met een tbs-maatregel.

In opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Directie Sanctie- & Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Justitie heeft Regioplan Beleidsonderzoek voor het WODC onderzocht hoe de voorziening functioneert. Hierbij is gekeken in hoeverre de verzorging en behandeling adequaat zijn met het oog op repatriëring, in hoeverre langdurig verblijf mogelijk is en of de terugkeer naar het land van herkomst wordt bevorderd. Daarnaast is gekeken naar het proces van ongewenstverklaren.

### *Onderzoeksmethoden en -periode*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende methoden gebruikt:

- analyse van beleidsdocumenten;
- analyse van registratiecijfers;
- interviews met ketenpartners, respondenten binnen de voorziening en andere FPC's;
- voorleggen van conceptrapportage voor de controle op de juistheid van het proces van ongewenstverklaren aan de directie vreemdelingenbeleid en de afdeling Individuele tbs-zaken (ITZ) van het ministerie van Justitie en de beleidsafdeling van de IND.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het najaar van 2007.

### *Proces van ongewenstverklaren*

Wanneer een persoon in hechtenis wordt genomen, wordt door de (vreemdelingen)politie onderzocht wat de verblijfstitel is. Zij nemen daarbij contact op met de IND. De afspraken hierover zijn vastgelegd in de ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS). Pas na een veroordeling kijkt de IND of daadwerkelijk moet worden overgegaan tot ongewenstverklaren. Of hiervan sprake is, is onder meer afhankelijk van het type verblijfsstatus, de verblijfsduur en de duur van de opgelegde straf of maatregel.

Nadat een vreemdeling is veroordeeld tot tbs heeft ITZ contact met de IND om te bezien wat de verblijfsstatus is van deze persoon en om de IND te informeren over de tbs-maatregel die is opgelegd. ITZ doet dit echter niet systematisch, waardoor mogelijk niet alle ongewenstverklaarden binnen de tbs

bij hen bekend zijn.

Een complicerende factor bij tbs-gestelden is dat de duur van de maatregel van tevoren niet vastligt. Het wel of niet ongewenst verklaren is echter onder meer afhankelijk van de duur van de opgelegde straf of maatregel. Bij een verlenging van de tbs-maatregel kan het daardoor voorkomen dat een vreemdeling alsnog in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring. Er is echter geen beleidsregel bij de IND om in een dergelijk geval opnieuw te kijken naar de ongewenstverklaring. Hierdoor is het mogelijk dat zich nog potentiële ongewenste vreemdelingen bevinden onder de huidige tbs-populatie.

#### *Doelgroep voorziening en aantal ongewenstverklaarden*

De voorziening is opgezet voor ongewenst verklaarde tbs-gestelden die het intramurale deel van de tbs grotendeels hadden afgerond. Gestart is met de groep waarvan werd verwacht dat zij relatief eenvoudig uitzetbaar zouden zijn. De opzet van de voorziening was sober in de verwachting dat de tbs-gestelden niet veel zorg meer nodig zouden hebben. De voorziening omvat twintig tbs-plaatsen. Sinds de oprichting in augustus 2005 tot september 2007 zijn 28 tbs-gestelden en één jongere met een PIJ-maatregel geplaatst in de voorziening, negen van hen zijn uitgestroomd.<sup>1</sup> Er stonden in september 2007 nog vijf tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen op de wachtlijst voor de voorziening.

Het aantal behandelde ongewenst verklaarde tbs-gestelden was kleiner dan verwacht, waardoor tevens tbs-gestelden direct vanuit een penitentiaire inrichting in de voorziening zijn geplaatst. Ook tbs-gestelden die maar kort in een ander FPC verbleven, zijn in de voorziening geplaatst. Het betreft in totaal ongeveer twee vijfde van het aantal ongewenst verklaarde tbs-gestelden.

#### *Verzorging en behandeling*

De behandeling en verzorging in de voorziening is gericht op het voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst en het minimaliseren van risicofactoren om recidive te voorkomen. De voorbereiding op terugkeer betreft het regelen van opvang in het land van herkomst via familie en de lokale zorginstellingen en het vinden van een daginvulling. De tbs-gestelde bereidt zich voor door cursussen te volgen en kennis te verzamelen over het land van herkomst. De mate waarin de ongewenst verklaarde vreemdelingen meewerken aan de terugkeer is sterk afhankelijk van hun ziektebeeld, capaciteiten en motivatie om terug te keren.

Het aanbod aan behandelmogelijkheden binnen de voorziening is gedurende het project uitgebreid, omdat bleek dat de vreemdelingen meer zorg nodig hadden dan vooraf was voorzien. Dit is vooral veroorzaakt doordat de tbs-gestelden in een eerder stadium vanuit een ander FPC of zelfs direct van uit een penitentiaire inrichting instromen in de voorziening. De twintig plaatsen in de voorziening lijken voldoende om de groep ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs op te vangen.

---

<sup>1</sup> PIJ = Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen.

### *Verblijf van ongewenst verklaarde vreemdelingen die niet kunnen worden uitgezet*

Er tekent zich een groep van tien personen af waarvoor het terugkeerperspectief gering is. Er is bijvoorbeeld geen familie in het land van herkomst of de autoriteiten van het land van herkomst willen niet meewerken. Voor deze groep is repatriëring binnen afzienbare tijd niet mogelijk.

Voor tbs-gestelden die niet op korte of middellange termijn kunnen terugkeren naar het land van herkomst biedt de voorziening echter onvoldoende mogelijkheden voor een zinvolle dagbesteding. Het terugplaatsen van deze tbs-gestelden naar het FPC van herkomst op een behandelplaats, zoals oorspronkelijk was voorzien, blijkt ook geen optie vanwege het capaciteitstekort in de sector. Bij verlenging van de tbs komen zij mogelijk op een longstayafdeling terecht of de tbs wordt contrair beëindigd.

### *Uitstroom naar het land van herkomst*

De voorziening is geslaagd in het repatriëren van ongewenst verklaarde vreemdelingen naar het land van herkomst. De verwachting bij aanvang van het project was dat er drie personen per jaar zouden terugkeren. Dit aantal is ruimschoots gehaald: in twee jaar tijd zijn er negen tbs-gestelden gerepatriëerd.

Er wordt verondersteld dat de uitstroom voor de oprichting van de voorziening geringer was en repatriëring slechts incidenteel plaatsvond.

De voorziening heeft formeel geen taak bij de nazorg van de vreemdeling in het land van herkomst. Voor zover de medewerkers echter zicht hebben op de vreemdelingen die zijn gerepatriëerd, gaat het goed met deze personen. De familie heeft hen opgevangen en bijna de helft van de negen gerepatriëerde ongewenst verklaarde vreemdelingen heeft werk.

Het succes van de voorziening hangt zowel samen met de expertise en inzet van de medewerkers in de voorziening als met een goede samenwerking met de ketenpartners: de vreemdelingenpolitie, IND en de Dienst Terugkeer & Vertrek. De samenwerking met Dienst Terugkeer & Vertrek kan echter nog wel verbeteren. De dienst bestaat pas sinds begin 2007 en lijkt nog te kampen met opstartproblemen.

### *Algemene conclusies*

De voorziening slaagt er in de doelstelling van het project te behalen. De uitstroom in de eerste twee jaar is voorspoedig verlopen. De voorziening voldoet aan een behoefte binnen de tbs-sector om opvang voor de groep ongewenst verklaarde vreemdelingen te regelen en beschikt over specialistische kennis. Zij wordt dan ook benaderd door andere FPC's en instellingen, zoals jeugdinrichtingen, voor informatie en ondersteuning. De ongewenst verklaarde vreemdelingen zonder terugkeerperspectief bevinden zich in een moeilijke positie. Zij komen of op een longstayplaats terecht of hun tbs wordt contrair beëindigd door de rechter, afhankelijk van de inschatting van het recidivegevaar. Een contraire beëindiging betekent dat de vreemdeling wordt uitgezet zonder dat opvang is geregeld. Een oplossing voor de groep vreemdelingen zonder terugkeerperspectief lijkt wenselijk.



## MANAGEMENT SUMMARY

Within the TBS system<sup>1</sup> there are a number of foreign detainees who were declared undesirable aliens pursuant to article 67 of the Aliens Act after the TBS measure had been imposed on them. Here, the enforcement of TBS causes large problems, because they are not allowed to resocialise into the Netherlands. However, expulsion and repatriation is only permissible if suitable facilities are available in the country of origin. In order to combine knowledge and encourage repatriation, the DJI (National Agency of Correctional Services) of the Ministry of Justice created a facility in the Veldzicht Forensic Psychiatric Centre for aliens who have been declared undesirable and are detained under the TBS measure.

By order of the Ministry of Justice, Regioplan Policy Research conducted this research for the WODC (Scientific Research and Documentation Centre) on the performance of the facility. Research included the extent to which care and treatment are effective with an eye to repatriation, the extent to which long-term residency is possible and the question whether repatriation to the country of origin is sufficiently encouraged. Furthermore, the process of declaring a person undesirable has been investigated.

### *Research methods and period*

In order to answer the research questions, the following methods were used:

- analysis of policy documents;
- analysis of registration figures;
- interviews with relevant partner organisations, respondents from within the facility, and other forensic psychiatric centres (FPCs).
- presenting the draft report to experts of the Ministry of Justice and of the Policy Department of the IND (Dutch Immigration and Naturalisation Service) in order to consult them on the process of declaring a person undesirable.

The research was carried out in the autumn of 2007.

### *The process of declaring a person undesirable*

When an alien is arrested, the (Aliens) Police investigate his legal status and contact the IND. The steps that have to be taken by the different organisations involved are laid down in the VRIS protocol (aliens in the criminal justice system). Only after a sentence has been imposed, the IND will assess whether the detainee in question has to be declared undesirable. Whether this is the case depends on several aspects including the specific type of residence permit, the duration of residence and the duration of the sentence or TBS measure.

After an alien has been sentenced to TBS, ITZ (Individual TBS Services, part of the DJI) consults the IND about the legal status of this person and informs

---

<sup>1</sup> TBS: Dutch penal law procedure for detention under a hospital order of mentally disturbed violent offenders.

the IND about the sentence. However, even though ITZ consults the IND in most cases, this may not be done systematically. Therefore it is possible that not all aliens who have been declared undesirable in the TBS system are known by ITZ.

A complicating factor of TBS detainees is the fact that the duration of the TBS measure is not known beforehand, but depends on the results of the treatment. The process of declaring a person undesirable, however, partially depends on the duration of the sentence or measure. If the TBS-measure is prolonged, the alien TBS detainee theoretically runs the risk of being declared undesirable after all. However, there is no specific policy for these cases and the IND does not monitor this. It is therefore possible that there are aliens among the TBS detainees who should in fact be declared undesirable.

#### *Target group of the facility and number of aliens who have been declared undesirable*

Initially, the facility was established for aliens declared undesirable and detained under TBS who had already largely completed the intramural part of TBS. The facility started with accommodating TBS detainees who could relatively easily be expelled from the country. The intention was to establish a plain facility in the expectation that the TBS detainees would no longer need much care. The facility contains twenty TBS places. Since its establishment in August 2005 until September 2007, twenty-eight TBS detainees and one youth with a PIJ measure<sup>2</sup> have been placed in the facility, nine of whom have been repatriated. In September 2007 five aliens who had been declared undesirable were still on the facility's waiting list.

The number of aliens declared undesirable and detained under TBS who had received treatment was smaller than expected. Therefore, a number of TBS detainees were transferred directly from the penitentiary institution to the facility. TBS detainees who had only stayed in other FPCs for a short while were also transferred to the facility. These accounted for about two-fifths of the total number of aliens who had been declared undesirable and had been referred to the facility.

#### *Care and treatment*

Treatment and care in the facility is focused on preparing repatriation to the country of origin and minimising the risk of reoffending. The preparatory activities consist of arranging suitable accommodation in the country of origin through the detainees' families and local health care organisations, and of arranging daily activities. The detainees prepare themselves by following courses and collecting information on their countries of origin. The extent to which aliens who have been declared undesirable contribute to their return strongly depends on their mental health, capabilities and motivation to return. In the course of the project, the range of treatment options within the facility has increased, because it turned out that the aliens needed more care than had been anticipated. This was mainly caused by the fact that a number of

---

<sup>2</sup> PIJ = Placement in a juvenile institution. This measure is comparable to TBS.

TBS detainees had been admitted to the facility from other FPCs at an earlier stage than expected or even directly from a penitentiary institution. The twenty places in the facility seem to be sufficient for accommodating the group of aliens declared undesirable and detained under TBS.

*Accommodation of aliens who have been declared undesirable and who cannot be repatriated*

It becomes apparent that the repatriation prospects of ten detainees are minimal. This is because, for example, there are no relatives in the country of origin or because the authorities in the country of origin are not prepared to cooperate. Repatriation of this group is not possible in the foreseeable future. However, the facility does not offer sufficient possibilities for meaningful daily activities to TBS detainees who cannot return to their countries of origin in the short or medium term. It turns out that to return them to the FPC where they originally came from, which was initially anticipated, is not an option either because of insufficient capacity in the sector. If the TBS sentence is prolonged, they may end up in a long-stay department, or else their TBS sentence is terminated by a judge against the advice of the FPC.

*Outflow to the country of origin*

The facility was able to repatriate aliens who had been declared undesirable to their countries of origin. At the start of the project, it was expected that three persons would be repatriated per year. This number has been amply achieved: nine TBS detainees have been repatriated in the last two years.

It is assumed that the outflow number was lower before the establishment of the facility and that repatriation was only sporadic then.

The facility is not officially responsible for providing aftercare to aliens in the country of origin. However, insofar as the employees have an insight into the situations of the repatriated aliens, they are doing well. Their families have taken care of them and nearly half of them have found work.

The success of the facility is due to the dedication and the large amount of expertise of the employees working in the facility on the one hand, and, on the other hand, to effective collaboration with relevant partner organisations: the Aliens Police, the IND and the Dienst Terugkeer en Vertrek (Repatriation and Departure Service). However, collaboration with the Dienst Terugkeer en Vertrek shows room for improvement. This organisation has only existed since the beginning of 2007 and still seems to have a few start-up problems.

*General conclusions*

The facility has succeeded in achieving the objective of the project. The outflow number of the first two years was higher than expected. The facility meets the TBS sector's need for suitable accommodation of aliens who have been declared undesirable and has relevant specialist expertise.

Consequently, other FPCs and institutes, such as juvenile detention centres, approach the facility for information and support.

Those aliens who have been declared undesirable and have no prospect of repatriation find themselves in a difficult position. Depending on the risk of

reoffending, they either end up in a long-stay placement or their TBS sentence is terminated by a judge against the advice of the FPC. In the latter case, the detainee is repatriated in spite of the fact that no suitable accommodation has been arranged in the country of origin. A solution may be needed for this group of aliens with no prospect of repatriation.



## 1 INLEIDING

Personen die geen Nederlander zijn, plegen in Nederland soms ernstige strafbare feiten. Deze personen kunnen zowel niet rechtmatig in Nederland verblijven als in het bezit zijn van een legale verblijfstitel. Na een veroordeling of het opleggen van een maatregel kunnen deze personen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet ongewenst worden verklaard. In 2004 werd het aantal ongewenst verklaarde vreemdelingen die ter beschikking van de staat zijn gesteld, geschat op dertig tot veertig.<sup>1</sup> De tenuitvoerlegging van tbs bij personen die ongewenst zijn verklaard of niet rechtmatig in Nederland verblijven,<sup>2</sup> levert echter grote problemen op.<sup>3</sup> Tijdens de tenuitvoerlegging van de tbs wordt namelijk getracht de betrokkene adequaat te behandelen om het recidiverisico te beperken en vervolgens te kunnen resocialiseren in de Nederlandse samenleving. Een belangrijk element in het resocialisatieproces wordt gevormd door de verschillende stadia van verlof, waarbij de tbs-gestelde in toenemende mate verlopen krijgt en toewerkt naar vrijheid. Echter voor de groep tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen kan geen verloftraject worden opgezet, omdat het hen niet is toegestaan terug te keren in de Nederlandse samenleving. Dit heeft tot gevolg dat de strafrechter eigenlijk geen andere mogelijkheid heeft dan de tbs-termijn telkens te verlengen.<sup>4</sup> Wanneer overdracht naar het land van herkomst onmogelijk is, krijgt de tbs-oplegging zo onbedoeld een permanent karakter.<sup>5</sup> Er wordt daarom gestreefd naar resocialisatie in het land van herkomst van de ongewenst verklaarde vreemdeling. Repatriëring van ongewenst verklaarde vreemdelingen kan echter niet zomaar plaatsvinden in het geval van een tbs-veroordeling: er moet een passende voorziening in het land van herkomst zijn. Voor het bewerkstelligen van een repatriëring die aan deze voorwaarden voldoet, is specifieke kennis nodig.

---

<sup>1</sup> TK 2005-2006, 30250 nr. 5.

<sup>2</sup> Personen zonder rechtmatig verblijf worden in de meeste gevallen ongewenst verklaard. Dit is echter niet altijd het geval. De tenuitvoerlegging van de tbs bij personen zonder rechtmatig verblijf die niet ongewenst zijn verklaard, stuit echter op dezelfde problemen als die van ongewenst verklaarde vreemdelingen. De groep zonder rechtmatig verblijf die niet ongewenst is verklaard is zeer klein binnen de tbs (in september 2007 twee personen). Voor de leesbaarheid van het rapport wordt met de term tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen ook deze groep aangeduid.

<sup>3</sup> TK 2004-2005, 29 452 nr. 13.

<sup>4</sup> In de brief van de toenmalige minister van Justitie aan de Tweede Kamer (TK 2004-2005, 29 452, nr. 13) die de aanleiding is tot het oprichten van de voorziening, wordt alleen gesproken over het verlengen van de tbs. De rechter kan echter ook besluiten om de tbs contrair te beëindigen. De ongewenst verklaarde vreemdeling wordt dan in vreemdelingenbewaring geplaatst. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan.

<sup>5</sup> TK 2004-2005, 29 452 nr. 13.

Om voornoemde problematiek het hoofd te bieden, is onder meer voor deze doelgroep een sobere voorziening gecreëerd gericht op terugkeer onder verantwoordelijkheid van FPC Veldzicht.<sup>6</sup> Deze specifieke voorziening is gericht op repatriëring naar het land van herkomst en probeert vanuit dat perspectief adequate verzorging te bieden. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Directie Sanctie- & Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Justitie wilden graag het functioneren van deze voorziening onderzocht hebben om te bezien of de voorziening aan haar doelstellingen voldoet. Regioplan Beleidsonderzoek heeft dit in opdracht van het WODC onderzocht.

In paragraaf 1.1 komen de onderzoeksvragen aan de orde. In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op de uitvoering van het onderzoek. Besloten wordt met een leeswijzer in paragraaf 1.3.

## **1.1 Onderzoeksvragen**

De centrale probleemstelling in het onderzoek was driedelig, namelijk:

In hoeverre slaagt men er met de voorziening in Veldzicht in om:

- a) Adequaat te verzorgen en te behandelen vanuit het perspectief van terugkeer naar het land van herkomst?
- b) Langdurig verblijf te bieden voor die personen voor wie repatriëring (nog) niet mogelijk is?
- c) Terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen?

Op basis van de bovenstaande centrale probleemstelling is een groot aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zijn gegroepeerd naar de drie fasen die voor ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs kunnen worden onderscheiden, waarbij de chronologische volgorde van deze fasen is aangehouden: (I) plaatsing naar de tbs-voorziening, (II) de werking van de tbs-voorziening en (III) de terugkeer naar het land van herkomst vanuit de tbs-voorziening. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 2.

## **1.2 Onderzoeksozet**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van de volgende methoden:

- I. Inventarisatie van bestaande bronnen
- II. Interviews in de tbs-voorziening
- III. Interviews bij de diverse ketenpartners
- IV. Verzamelen en analyseren registratiegegevens

---

<sup>6</sup> TK 2004-2005, 29 452 nr. 13.

### **Ad I: Inventarisatie van bestaande bronnen**

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van onder meer de volgende documenten: het beleidsstuk TK 2004-2005, 29 452 nr. 13, het projectplan van de tbs-voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen en de protocollen, die zijn opgesteld door FPC Veldzicht in samenwerking met de ketenpartners, en de ketenprocesbeschrijving Vreemdeling in de Strafrechtketen (VRIS-protocol). Daarnaast is gebruikgemaakt van de reeds door Regioplan gehouden interviews voor het onderzoek naar de tbs-capaciteit in het gevangeniswezen, zodat alleen ontbrekende informatie moest worden verkregen in de interviews.<sup>7</sup>

### **Ad II Interviews in de voorziening in FPC Veldzicht**

Aanvullend op de informatie die Regioplan reeds had verzameld in het kader van het onderzoek naar de tbs-capaciteit in het gevangeniswezen, zijn interviews gehouden met diverse betrokkenen binnen FPC Veldzicht. Het betreft hier de twee maatschappelijk werkers die belast zijn met het leggen van de contacten in het land van herkomst, de hoofden behandeling van de twee afdelingen en de behandelcoördinator van beide afdelingen. De vraaggesprekken dienden zowel om meer zicht te krijgen op de werking van de tbs-voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen als op de wijze waarop de repatriëring verloopt.

### **Ad III Interviews met de ketenpartners en andere FPC's**

Ook de ervaringen van de ketenpartners en andere FPC's (Forensisch Psychiatrische Centra) met de voorziening zijn van belang om een oordeel te kunnen geven over het functioneren van de voorziening.<sup>8</sup> Er zijn daarom face-to-facegesprekken gehouden met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de vreemdelingenpolitie en de advocatuur. Telefonische gesprekken zijn gehouden met het Openbaar Ministerie (OM) en de dienst Individuele Tbs Zaken (ITZ) van het ministerie van Justitie.<sup>9</sup> De interviews met de IND, vreemdelingenpolitie en de DT&V hebben plaatsgevonden op uitvoerend niveau. In bijlage 3 staat een overzicht van de respondenten.

De FPC's zijn telefonisch benaderd met vragen over hun ervaringen met ongewenst verklaarde vreemdelingen en de overplaatsing naar FPC Veldzicht.

---

<sup>7</sup> In opdracht van het WODC heeft Regioplan een evaluatie uitgevoerd van het project tbs-plaatsen in het gevangeniswezen. Dit onderzoek liep van januari 2007 tot januari 2008. In het kader hiervan is een audit gehouden op beide afdelingen voor ongewenst verklaarde vreemdelingen in Veldzicht, hebben interviews plaatsgevonden met medewerkers en behandelaren en tbs-gestelden op de afdeling Grittenveld in de pi Hoogeveen. Een verslag van deze onderzoeksactiviteiten staat in: Desain, E.S.P. e.a. (2008).

<sup>8</sup> Naar aanleiding van de stelselwijziging rond de forensische zorg door het ministerie van Justitie wordt door het ministerie en in het veld niet meer gesproken van tbs-kliniek, maar van Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC).

<sup>9</sup> Vanaf 1 januari 2008 is de naam van ITZ gewijzigd in Plaatsing Forensische Zorg (PFZ). In het rapport verwijzen wij echter nog steeds naar ITZ, de naam van de dienst die in de onderzoeksperiode van toepassing was.

De zes FPC's die ervaring hebben met ongewenst verklaarde vreemdelingen, hebben een uitgebreide itemlijst voorgelegd gekregen, de overige een kortere.

#### ***Ad IV Verzamelen registratiecijfers***

Om een kwantitatieve analyse te maken van de omvang van de huidige populatie tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen, de instroom en uitstroom, is gebruikgemaakt van gegevens bijgehouden door ITZ. ITZ registreert de geïdentificeerde ongewenst verklaarde vreemdelingen en vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de tbs. Er wordt bijgehouden wie gepatrieerd is, wie in de voorziening is ondergebracht en wie nog op de wachtlijst staat. Formeel hoort ook in MITS (Monitor Informatiesysteem Terbeschikkingstelling) bijgehouden te worden wie ongewenst is verklaard, maar vaak gebeurt dit niet. De IND houdt alleen lijsten bij met alle ongewenst verklaarden en houdt geen aparte registratie bij van tbs-gestelden die ongewenst verklaard zijn.

Er is dus geen andere bron dan ITZ waar de gegevens systematisch worden bijgehouden.

#### ***Verantwoording dataverzameling***

De ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs zijn een relatief kleine groep binnen de tbs, namelijk nog geen twee procent. Ook binnen de totale groep ongewenst verklaarden vormen de tbs-gestelden een klein percentage (minder dan 1%).<sup>10</sup> Er is ook slechts een beperkte groep mensen betrokken bij het beleid en de uitvoering van dit beleid rondom ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs.

De informatie en ervaring met ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs bevinden zich vooral op uitvoerend niveau en minder op beleidsmatig niveau. Met deze uitvoerders is gesproken tijdens het onderzoek. Bij de voorziening zelf is gesproken met de leidinggevenden en uitvoerders van het beleid. De IND heeft één vaste contactpersoon, die het contact met Veldzicht en ITZ onderhoudt. Met haar is uitgebreid gesproken. Daarnaast is bij de IND contact geweest met de afdeling asiel, een afdeling regulier en de beleidsafdeling over de thematiek van het ongewenst verklaren.<sup>11</sup> Ook is er nog contact geweest met een afdeling regulier over het ongewenst verklaren van Europese Unieburgers. Bij de vreemdelingenpolitie en de DT&V is gesproken met de personen die direct bij de uitvoering zijn betrokken. In het eindstadium van het onderzoek zijn de bevindingen rond de procedure van ongewenstverklaren voorgelegd voor wederhoor aan medewerkers van de directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie, stafmedewerkers van de IND en de DT&V en de coördinator bijzondere gevallen van ITZ. Hiertoe is overgegaan omdat de procedure onduidelijk bleef.

---

<sup>10</sup> In 2005 verklaarde de IND 2177 vreemdelingen ongewenst (bron: IND).

<sup>11</sup> Bij de IND bleek met name het geringe aantal mensen dat betrokkenheid heeft bij dit onderwerp. Steeds opnieuw werd verwezen naar de vaste contactpersoon voor tbs-zaken en naar de maatschappelijk werker van Veldzicht voor de beantwoording van nog openstaande vragen.

Verder is gesproken met respondenten van de andere FPC's. Het ging hierbij in de meeste gevallen om de opnamecoördinator of een hoofd behandeling. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van het OM en de advocatuur die bekend staan om hun ervaring met tbs en de problematiek van ongewenste verklaarde vreemdelingen.

Het beperkte aantal tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen en het beperkte aantal personen dat betrokken is bij de uitvoering in het veld leidt er toe dat ervaringen soms sterk ingekleurd worden door individuele ervaringen van de respondenten.

### **1.3 Leeswijzer**

De gang van zaken rond de opvang en repatriëring van ongewenst verklaarde tbs-gestelden wordt beschreven aan de hand van de verschillende fasen. In hoofdstuk 2 staat de ongewenstverklaring centraal. Beschreven wordt welke tbs-gestelden ongewenst kunnen worden verklaard en welke ketenpartners daarbij zijn betrokken. In hoofdstuk 3 komt de gang van zaken in de voorziening aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de geslaagde repatriëringen en de nazorg in het land van herkomst. Hoofdstuk 5 besluit met conclusies.



## **2 TBS-GESTELDEN DIE ONGEWENST WORDEN VERKLAARD: PROCES EN AANTALLEN**

### **2.1 Inleiding**

Niet-Nederlanders (vreemdelingen) die in Nederland een ernstig delict hebben begaan, kunnen na een veroordeling of het opleggen van een maatregel door de IND op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet in bepaalde gevallen ongewenst worden verklaard.<sup>1</sup> Indien de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft en in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring naar aanleiding van een veroordeling (met tbs), dient een eventuele verblijfsvergunning te worden ingetrokken dan wel niet te worden verlengd. Bij EU-burgers dient het rechtmatig verblijf te worden beëindigd. Vervolgens kan worden overgegaan tot een daadwerkelijke ongewenstverklaring.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de ongewenstverklaring voor tbs-gestelden in zijn werk gaat en welke knelpunten hierbij voorkomen. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de procedure rond de ongewenstverklaring en de identificatie van de ongewenstverklaarden in de tbs. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens beschreven hoeveel ongewenstverklaarden in de tbs in september 2007 geïdentificeerd waren. In paragraaf 2.4 wordt stilgestaan bij de mate waarin nieuwe instroom van vreemdelingen die ongewenst kunnen worden verklaard, in de tbs verwacht kan worden. Daarnaast gaan we na hoeveel personen zich nog maximaal in de huidige populatie van tbs-gestelden zouden kunnen bevinden die mogelijk ongewenst verklaard zijn zonder dat dit bij ITZ bekend is of nog ongewenst verklaard zouden kunnen worden. Het hoofdstuk wordt besloten met de conclusies (paragraaf 2.5) waarin de belangrijkste knelpunten rond het proces van de ongewenstverklaring aan de orde komen.

### **2.2 Het proces van ongewenstverklaren bij tbs-gestelden**

Of een veroordeelde met tbs ongewenst wordt verklaard, hangt onder meer af van zijn verblijfsstatus, de strafmaat die wordt opgelegd (artikel 67, Vreemdelingenwet) en het land van herkomst. Zo zijn er verschillen tussen ingezetenen van de Europese Unie (gemeenschapsonderdanen) en vreemdelingen uit andere landen. De procedure van ongewenst verklaren van tbs-gestelden is gelijk aan die van andere veroordeelde vreemdelingen en is vastgelegd in de ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS). Er is echter wel een verschil in de betrokken ketenpartners en voor wie de informatie over ongewenstverklaring van belang is bij tbs-gestelde vreemdelingen in vergelijking tot andere vreemdelingen. We geven daarom eerst een beschrijving van het proces van ongewenst verklaren in het

---

<sup>1</sup> Veroordeelden die genaturaliseerd zijn, kunnen niet ongewenst verklaard worden.

algemeen en de verschillen hierin naar het land van herkomst van de vreemdeling. Vervolgens wordt nader ingegaan op het proces van ongewenst verklaren bij vreemdelingen die een tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen. Daarnaast besteedt deze paragraaf aandacht aan een complicerende factor bij het ongewenst verklaren van tbs-gestelden.

### 2.2.1 Het proces van ongewenst verklaren in het algemeen en de betrokken organisaties

#### VRIS

In VRIS is vastgelegd wat de taken van de verschillende partners zijn voor een effectieve aanpak van criminele vreemdelingen.<sup>2</sup> Eén van de onderdelen is het in gang zetten van een ongewenstverklaring na een veroordeling. De stappen hierbij zijn als volgt:

- De (vreemdelingen)politie of Koninklijke Marechaussee (KMar) starten na een aanhouding een identiteitsonderzoek.
- Wanneer het een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf betreft en er een grote kans is dat de rechter een straf oplegt, start de vreemdelingenpolitie voorbereidingen tot het opmaken van een voorstel tot ongewenstverklaring en het horen van de vreemdeling.
- Wanneer het een vreemdeling met rechtmatig (regulier en asiel<sup>3</sup>) verblijf betreft, neemt de vreemdelingenpolitie contact op met de IND als er sprake is van ernstige strafbare feiten. Het V-nummer van de vreemdeling wordt aan zijn strafdossier toegevoegd, zodat duidelijk is dat het een vreemdeling betreft.<sup>4</sup>
- Wanneer het vonnis bekend is, wordt de uitspraak door het OM doorgegeven aan de penitentiaire inrichting en de politie.
- De (vreemdelingen)politie informeert vervolgens de IND, die toetst aan het toepasselijke openbare ordebeleid.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Eind 2002 werd door een landelijke werkgroep het eerste VRIS-protocol ontwikkeld. In 2005 werd de tweede versie van het VRIS-protocol in gebruik genomen. In 2007 is het protocol herzien met als belangrijkste wijzigingen onder meer: het onderscheiden van de stappen die door de ketenpartners worden gezet in het geval van vreemdelingen met en vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en het verbeteren van de benodigde informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen.

<sup>3</sup> Er zijn verschillende type verblijfsvergunningen. Zo is er de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor vreemdelingen die zich vestigen om redenen van gezinsvorming/ gezinshereniging, scholing of werk. Na vijf jaar verblijf kan deze vergunning voor bepaalde tijd worden omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd. Vreemdelingen die met succes een asielaanvraag hebben gedaan, krijgen een asielvergunning voor bepaalde tijd die na drie of vijf jaar wordt omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd, indien de betrokkene nog steeds bescherming van Nederland nodig heeft.

<sup>4</sup> Het V-nummer staat voor vreemdelingsnummer. Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de IND en de ketenpartners (zoals de vreemdelingenpolitie) is te identificeren.

<sup>5</sup> Dit beleid is voor personen met een reguliere verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd nationaal geformuleerd en bestaat onder meer uit toetsing langs de glijdende schaal (artikel 3.86, vreemdelingenbesluit). Het openbare ordebeleid voor andere verblijfsgronden, zoals gemeenschapsonderdanen en verdragsvluchtelingen is communautair respectievelijk internationaal geregeld, waarbij andere criteria gelden.



- De IND is de organisatie die beslist over de ongewenstverklaring en houdt het dossier bij. In principe zou iedere vreemdeling die mogelijk in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring bekend moeten zijn bij de IND.

In VRIS is aangegeven dat bij alle vreemdelingen die als verdachte van een strafbaar feit zijn aangehouden de vreemdelingenpolitie onderzoek moet doen naar identiteit en verblijfsrechterlijke positie. Twee respondenten van de IND geven aan dat het, althans in theorie, mogelijk is dat een processtap van één van de ketenpartners niet conform de voorgeschreven VRIS-werkwijze wordt verricht. Dit betekent dat zich eventueel vreemdelingen in de tbs kunnen bevinden, waarbij geen onderzoek is geweest naar een eventuele ongewenstverklaring. In VRIS is geen organisatie aangewezen voor de controle hierop.

### ***Verschillen in het proces van ongewenst verklaren tussen de regio van herkomst***

In het voorafgaande is de algemene gang van zaken geschetst bij het proces van ongewenst verklaren en de ketenpartners die hierbij zijn betrokken. Er is, naast deze algemene gang van zaken, bij het proces van ongewenst verklaren een verschil te maken in het land dan wel regio waar de vreemdelingen vandaan komen. Er wordt in de navolgende beschrijving een onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen die afkomstig zijn uit:

- a) landen die geen onderdeel zijn van de Europese Unie;
- b) landen die wel deel uit maken van de Europese Unie (gemeenschaps-onderdanen).

#### ***a) Vreemdelingen die niet afkomstig zijn uit de Europese Unie***

Veroordeelden (met tbs) die niet rechtmatig in Nederland verbleven tijdens het plegen van het delict, worden volgens de respondent namens het OM en de respondenten namens de advocatuur bijna altijd ongewenst verklaard.<sup>6</sup> Voor veroordeelden met rechtmatig verblijf (regulier en asiel) moet eerst de verblijfstitel worden ingetrokken, voordat kan worden overgegaan tot een eventuele ongewenstverklaring. Voor het intrekken van de verblijfstitel wordt mede gebruikgemaakt van de glijdende schaal (artikel 3.86, Vreemdelingenbesluit), die door de IND wordt toegepast. Hoe langer het rechtmatig verblijf in Nederland, hoe hoger de strafmaat moet zijn voordat de verblijfstitel kan worden ingetrokken.<sup>7</sup> Zo is de glijdende schaal niet meer van

---

<sup>6</sup> In twee gevallen is dit niet gebeurd. Echter, voor tbs-gestelden die onrechtmatig in Nederland verblijven geldt dezelfde problematiek als voor ongewenst verklaarde vreemdelingen, aangezien het hen ook niet is toegestaan te resocialiseren in de Nederlandse maatschappij.

<sup>7</sup> Zie B1/5.3.6 van de vreemdelingencirculaire.

toepassing op iemand die langer dan twintig jaar in Nederland verblijft.<sup>8</sup> Behalve naar de strafmaat en de verblijfsduur wordt ook gekeken naar factoren als familie of gezinsleven en de situatie in het land van herkomst (art. 3 en 8 EVRM). Zo mag een vreemdeling niet worden uitgezet naar een land waar onevenredig nadeel wordt ondervonden door de vreemdeling. Dit geldt met name voor de vreemdelingen met een verblijfstitel asiel.

*b) Gemeenschapsonderdanen*

Voor gemeenschapsonderdanen gelden andere regels als het gaat om ongewenst verklaren. Voor hen geldt de Europese wetgeving op dit terrein en wordt de glijdende schaal hierbij niet toegepast.<sup>9</sup>

Gemeenschapsonderdanen hoeven bij aankomst in Nederland geen vergunning aan te vragen voor een verblijf in Nederland, zij hebben op basis van hun herkomst verblijfsrecht in Nederland.<sup>10</sup> Om gemeenschapsonderdanen ongewenst te kunnen verklaren, moet daarom eerst het verblijfsrecht worden beëindigd. Dit kan alleen als er sprake is van actuele dreiging door de betrokkenen. In artikel 27 van de Europese richtlijn 2004/38/EG staat dit omschreven als: 'de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen op zich vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.'

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Het criterium actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving bestaat uit een samenspel van factoren. De gedraging moet terug te voeren zijn op de persoon van betrokkene en dient strafrechtelijk verwijtbaar te zijn. Verder is van belang dat van het gedrag van betrokkene nog altijd een bepaalde bedreiging uitgaat.

Hierbij doet het bestaan van een strafrechtelijk verleden ter zake, indien hieruit een recidivegevaar kan worden afgeleid of de laatste veroordeling recentelijk heeft plaatsgevonden. Daarnaast betreft de IND ook de persoonlijke situatie

---

<sup>8</sup> Op de volgende groepen vreemdelingen die een delict hebben gepleegd, is de glijdende schaal niet van toepassing en kan geen ongewenstverklaring en ontzegging van verder verblijf op grond van openbare orde meer plaatsvinden:

- Vreemdelingen die ten minste tien jaar legaal in Nederland verblijven, tenzij sprake is van een geweldsmisdrijf of handel in verdovende middelen. Bij vijftien jaar vervalt de uitzondering van geweldsmisdrijf en bij twintig jaar zijn er geen voorwaarden meer.
- Vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of voor hun tiende rechtmatig verblijf hebben en ten minste tien jaar in Nederland verblijven, tenzij sprake is van handel in verdovende middelen. Bij vijftien jaar vervalt deze eis.
- Vreemdelingen die zijn toegelaten op grond van artikel 29, eerste lid, onder a en b, Vreemdelingenwet. In deze gevallen kan slechts tot intrekking worden overgegaan indien sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf (zie ook kwalificatierichtlijn 200/83/artikel 14 en 19).

<sup>9</sup> Zie ook voetnoot 5.

<sup>10</sup> Zie de B10/2.5.1 van de vreemdelingencirculaire.

van betrokkene in de beoordeling als daaruit een zekere mate van voorspelbaar gedrag kan worden afgeleid.

Voordat kan worden overgegaan tot beëindiging van het verblijfsrecht doet de IND uitgebreid onderzoek. Wanneer het verblijfsrecht wordt beëindigd, volgt in het algemeen een ongewenstverklaring. Uit een interview met de IND blijkt dat in het algemeen geldt dat gemeenschapsonderdanen minder vaak ongewenst worden verklaard dan andere vreemdelingen na het plegen van een delict, wanneer geen tbs-maatregel wordt opgelegd. Echter, tbs-waardige delicten voldoen over het algemeen aan de criteria voor de beëindiging van het verblijfsrecht, waardoor de gemeenschapsonderdanen die tbs opgelegd hebben gekregen vrijwel allen ongewenst zijn verklaard.<sup>11</sup>

### **2.2.2 Ketenpartners bij het proces van ongewenst verklaren van tbs-gestelde vreemdelingen**

In subparagraaf 2.2.1 is een beschrijving gegeven van het proces van ongewenst verklaren in het algemeen en de verschillen die er in de werkwijze bestaan voor vreemdelingen die wel dan niet afkomstig zijn uit de EU. Deze paragraaf beschrijft de procedure en de rollen van de ketenpartners bij het ongewenst verklaren van vreemdelingen met een tbs-veroordeling. Het gaat om het volgende:

- ITZ is niet opgenomen in het VRIS protocol, echter ITZ heeft voor tbs-gestelden wel de informatie over een eventuele ongewenstverklaring nodig, bijvoorbeeld in het kader van een verlofaanvraag. Ook voorziet ITZ de IND van informatie over het feit dat een tbs-maatregel bij een vreemdeling is opgelegd. ITZ heeft daarom met enige regelmaat contact met een landelijk tbs-coördinator bij de IND Zwolle, nadat de definitieve strafmaat bij een veroordeelde vreemdeling is bepaald. ITZ neemt contact op met de IND wanneer zij vragen hebben bij de verblijfstitel van een tbs-gestelde. Er is bij ITZ echter geen standaardprocedure aanwezig waarbij systematisch de status van een tbs-gestelde met betrekking tot een mogelijke ongewenstverklaring, dan wel een mogelijke intrekking van de verblijfsvergunning wordt gecheckt bij de IND.
- Na een vraag van de vreemdelingenpolitie of ITZ voert de IND een eerste toets uit door het gepaste openbare ordebeleid toe te passen.
- Als uit deze eerste toets door de IND blijkt dat de het verblijf van de vreemdeling kan worden beëindigd, waarna mogelijk overgegaan kan worden tot ongewenstverklaring, geeft de IND de opdracht aan de vreemdelingenpolitie om nader onderzoek te doen.
- De vreemdelingenpolitie houdt een gehoor met de vreemdeling. In dit gehoor wordt ingegaan op het rechtmatig verblijf in Nederland, de haalbaarheid van de uitzetting, de familiesituatie en dergelijke.
- De vreemdelingenpolitie maakt hiervan een rapportage voor de IND en

---

<sup>11</sup> Bron: DJI/MITS en cijfers ITZ.

- doet een voorstel over de ongewenstverklaring. De vreemdeling krijgt een kopie.
- De DT&V doet vervolgens nog onderzoek naar de technische verwijderbaarheid.<sup>12</sup> Daarnaast wordt gelet op categoriaal beschermingsbeleid of andere beletselen waardoor uitzetting mogelijk niet aan de orde is.<sup>13</sup>
  - De IND neemt vervolgens een beslissing over de ongewenstverklaring. De toetsing wordt door verschillende IND-afdelingen uitgevoerd, afhankelijk van de verblijfstatus. Er wordt onderscheid gemaakt naar asiel, regulier en zonder rechtmatig verblijf. Gemeenschapsonderdanen worden getoetst door een IND-afdeling regulier.
  - Wanneer de vreemdeling ongewenst wordt verklaard, kan hij hiertegen in beroep. Dit beroep heeft echter geen schorsende werking, dus de tbs-gestelde kan in feite al worden uitgezet. Gemeenschapsonderdanen mogen een eerste verzoek om een voorlopige voorziening wel afwachten.

Het moment waarop een tbs-gestelde ongewenst wordt verklaard, kan verschillen. Sommigen worden in de penitentiaire inrichting al ongewenst verklaard, anderen pas in het FPC. Als ITZ navraag doet bij de IND over een persoon, geeft de IND het door aan ITZ wanneer de persoon daadwerkelijk ongewenst is verklaard. Doordat ITZ dit echter niet systematisch doet (zie subparagraaf 2.2.2) zou het kunnen voorkomen dat niet alle ongewenst verklaarde vreemdelingen bekend zijn. Soms komen de FPC's er achter dat een tbs-gestelde op de nominatie staat om ongewenst verklaard te worden, omdat een tbs-gestelde moet worden gehoord door de vreemdelingenpolitie. In voorkomend geval kan de IND besluiten om zelf het gehoor af te nemen in verband met de specifieke vraagstelling in het kader van 3 en 8 EVRM. Het FPC stelt ITZ dan op de hoogte. Het feit dat iemand gehoord wordt over zijn mogelijke ongewenstverklaring wil echter niet zeggen dat betrokkene ook ongewenst verklaard wordt. In het gesprek met de betrokken vreemdeling wordt aangegeven dat er een voornemen is om hem ongewenst te verklaren, maar dat hoeft niet altijd daartoe te leiden. Het onderzoek wordt ingesteld om de mogelijkheden te bekijken.

In tabel 2.1 staat een overzicht van de instanties die betrokken zijn bij het opleggen van de tbs en bij het proces van de ongewenstverklaring. Het OM, de advocatuur en rechter hebben geen betrokkenheid bij het feitelijke proces van de ongewenstverklaring.<sup>14</sup> Zij zouden zich echter wel op de hoogte

---

<sup>12</sup> Bij de technische verwijderbaarheid gaat het er bijvoorbeeld om of Nederland een luchtverbinding heeft met het land van herkomst.

<sup>13</sup> Ingevolge artikel 29 lid 1 sub d van de Vreemdelingenwet kan een verblijfsvergunning asiel worden verleend aan een vreemdeling voor wie terugkeer naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie daar.

<sup>14</sup> Wel spelen zij een rol in het proces indien de vreemdeling in bezwaar en beroep gaat tegen de beslissing van ongewenstverklaring.

moeten stellen van de effecten van het opleggen van een tbs-maatregel bij een vreemdeling via de IND. Hiertoe is in 2005 een beleidsregel opgesteld door het ministerie van Justitie die in paragraaf 2.4 wordt behandeld.

**Tabel 2.1 Ketenpartners betrokken bij een ongewenstverklaring**

<b>Ketenpartners</b>	
<i>Voor oplegging:</i>	
Vreemdelingenpolitie en Kmar	Identiteitsonderzoek na een aanhouding, horen aangehouden vreemdeling, informeren IND bij aanhouding
OM	Eventueel vorderen tbs, consulteren IND in vroeg stadium over eventuele impact van opleggen tbs-maatregel op de status.
Advocatuur	Verdedigen verdachte
Rechter	Beslissing over strafmaat/maatregel
<i>Na oplegging:</i>	
OM	Doorgeven strafmaat aan vreemdelingenpolitie en de penitentiaire inrichting
Vreemdelingenpolitie	Doorgeven strafmaat aan IND
DJI afdeling ITZ	Navragen verblijfstitel veroordeelde bij IND en doorgeven maatregel aan IND (zie p.13)
IND	Bij niet-Nederlander starten onderzoek naar verblijfstitel. Toetsing aan toepasselijk openbare orde beleid, beslissing over ongewenstverklaring
DT&V	Onderzoek naar technische verwijderbaarheid
Vreemdelingenpolitie	Uitvoering onderzoek naar status niet-Nederlander

### 2.2.3 Complicerende factor bij het ongewenstverklaren van tbs-gestelden

Zoals in subparagraaf 2.2.1 is aangegeven, wordt in de procedure van ongewenst verklaren de glijdende schaal (artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit) toegepast bij vreemdelingen die niet afkomstig zijn uit EU-landen. Een complicerende factor bij het toepassen van de glijdende schaal bij tbs-veroordeelden is dat bij aanvang van de tbs niet duidelijk is hoe lang de maatregel zal duren. De duur van een straf/maatregel is echter één van de factoren waarop wordt bepaald of iemand ongewenst verklaard moet of kan worden. In theorie kan het zo zijn dat een persoon pas bij een verlenging van de tbs in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring. Binnen de IND bestaat geen beleidsregel waarin is vastgelegd hoe hiermee moet worden omgegaan. Uit gesprekken met de afdeling asiel blijkt dat bij tbs-gestelden met een verblijfstitel asiel op basis van de strafmaat en de antecedenten en de toepassing van artikel 3 en 8 van het EVRM in veruit de meeste gevallen een besluit kan worden genomen of iemand ongewenst verklaard moet worden of niet.<sup>15</sup> In de één of twee gevallen waar dit niet geldt, kan het dossier door de afdeling asiel op rappel worden gezet om bij een verlenging alsnog te kijken of ongewenst verklaren aan de orde is. Uit gesprekken met de IND is niet

<sup>15</sup> Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

duidelijk geworden of hetzelfde geldt voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning regulier. Er is geen beleidsregel voor deze casussen en zij worden niet systematisch gevolgd. In bijlage 4 staat een overzicht van het proces van ongewenstverklaren.

### 2.3 Aantallen ongewenstverklaarden in de tbs

In 2004 werd steeds duidelijker dat zich ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs bevonden, waarmee geen resocialisatietraject kon worden ingezet. Uit de interviews met de FPC's komt naar voren dat zij vóór die tijd incidenteel een ongewenst verklaarde vreemdeling onder hun tbs-gestelden hadden. Hiervan zijn echter geen aantallen bekend, omdat dit niet systematisch werd bijgehouden.

Met het aantreden van de toenmalige minister van Vreemdelingenzaken en Integratie in 2002 is het ongewenst verklaren van veroordeelde vreemdelingen strikter toegepast en begon een substantiële groep van ongewenst verklaarde vreemdelingen te ontstaan. De schattingen varieerden van dertig tot veertig.<sup>16</sup> Deze problematiek werd nog zichtbaarder door de aanscherping van het verlofbeleidskader in 2004.<sup>17</sup> Hierin werd onder meer bepaald dat tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfstitel niet meer in aanmerking kwamen voor verlof in het kader van behandeling.<sup>18</sup>

Hierdoor werd de problematiek rond tbs-gestelden die ongewenst zijn verklaard steeds duidelijker en hadden meer FPC's met deze problemen te maken. Om de problematiek van de ongewenst verklaarde tbs-gestelde het hoofd te bieden, kondigde de minister van Justitie in 2004 een aantal maatregelen aan. Zo is de aanwijzing van het OM verscherpt in die zin dat in beginsel geen tbs meer gevorderd wordt bij vreemdelingen van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland zullen kunnen verblijven na afloop van de tenuitvoerlegging van de tbs. Door deze maatregel zou nieuwe instroom van deze groep in de tbs beperkt moeten worden (zie paragraaf 2.4). Voor de al bestaande gevallen is een speciale voorziening in FPC Veldzicht opgericht. Zoals eerder gemeld schatte de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) indertijd dat er ongeveer dertig tot veertig ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs verbleven. Sinds de oprichting van deze voorziening zijn de ongewenst verklaarde vreemdelingen daadwerkelijk in kaart gebracht door ITZ. Er zijn tot september 2007 34 tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen geïdentificeerd, waarvan er zich op dat

---

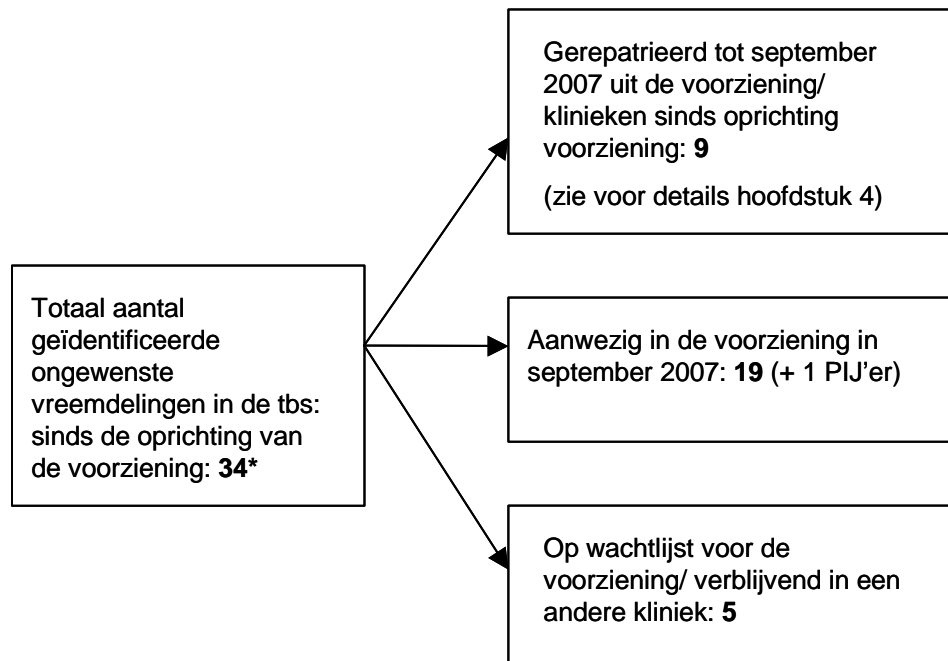
<sup>16</sup> Bron: interviews met medewerkers van DJI, zowel bij ITZ als op Veldzicht.

<sup>17</sup> In 2004 is het verlofbeleidskader aangescherpt. In 2005 is dit kader geïmplementeerd.

<sup>18</sup> Een persoon die ongewenst is verklaard, valt onder het wetboek van strafrecht en is dus strafbaar als hij/zij in Nederland blijft. Voor de aanscherping van het verlofkader werd de verblijfstitel echter niet getoetst door het FPC en ITZ bij de verlofaanvraag. Vanaf 2005 wordt het standaard gecheckt bij iedere verlofaanvraag, alle stukken worden nogmaals doorgenomen.

moment negentien in de voorziening FPC Veldzicht bevonden.<sup>19</sup> In figuur 2.1 staat een overzicht.

**Figuur 2.1 Aantallen in de tbs**



\* Eén van de 34 geïdentificeerde ongewenst verklaarde vreemdelingen is overleden in een FPC voordat hij overgeplaatst zou worden naar de voorziening.

Bron: ITZ, september 2007

Uit de cijfers van september 2007 blijkt dat sinds de start van de voorziening 28 tbs-gestelden in de voorziening zijn ingestroomd, waarvan er in september 2007 nog negentien in de voorziening verbleven. Eén tbs-gestelde stond op de nominatie om in 2006 in de voorziening te worden geplaatst, maar is voor die tijd in een andere FPC overleden. Daarnaast zijn er vijf ongewenst verklaarde tbs-gestelden in andere FPC's. Twee van deze ongewenst verklaarde vreemdelingen wachten op plaatsing in de voorziening van Veldzicht. De overige drie komen hiervoor vooralsnog niet in aanmerking om de volgende redenen:

- 2) Eén tbs-gestelde kan alleen op vrijwillige basis worden uitgezet, omdat hij uit een onveilig land komt.
- 3) Eén tbs-gestelde op deze lijst is een vrouw en wordt niet naar Veldzicht overgeplaatst, omdat er geen vrouwenafdeling is. Zij wordt overigens wel begeleid vanuit Veldzicht, maar vanuit een ander FPC uitgezet.
- 4) Eén tbs-gestelde betreft een complexe casus, waarvan nog niet duidelijk is wat de mogelijkheden voor repatriëring zijn.

<sup>19</sup> De 20<sup>ste</sup> plek in de voorziening wordt ingenomen door een persoon met een PIJ-maatregel.

Naast de bovengenoemde 34 tbs-gestelden zijn er nog vier vreemdelingen door ITZ geïdentificeerd die mogelijk nog ongewenst zullen worden verklaard, maar van wie dit nog niet definitief bekend is, omdat er nog een beroep loopt of omdat de IND de beslissing heroverweegt. Verder is er nog een bijzonder geval: een tbs-gestelde uit Turkije heeft zelf zijn Nederlandse paspoort ingeleverd en hoopt op deze wijze te worden uitgezet. Een tweetal andere Turkse tbs-gestelden heeft aangegeven hetzelfde te willen doen. ITZ en Veldzicht beraden zich nog over hoe hiermee om te gaan.

## **2.4 Nieuwe instroom van ongewenst verklaarde vreemdelingen naar de voorziening van FPC Veldzicht**

Met het oog op de vraag of het aantal plaatsen van de voorziening toereikend is, is niet alleen het huidige aantal van geïdentificeerde tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen van belang maar ook (a) welke nieuwe instroom van tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs te verwachten valt en (b) in hoeverre zich in de huidige populatie van tbs-gestelden mogelijk nog vreemdelingen bevinden die ongewenst verklaard zijn of eventueel nog zouden kunnen worden verklaard.

### *a) Nieuwe instroom in de tbs*

Om nieuwe instroom van vreemdelingen, die ongewenst worden verklaard na oplegging van de tbs-maatregel, in de tbs tegen te gaan is in 2005 een beleidsregel uitgegaan naar de parketten, met de aanwijzing geen tbs te vorderen als duidelijk is dat de vreemdeling ongewenst zal worden verklaard na de veroordeling.<sup>20</sup> Wanneer bij het OM het vermoeden bestaat dat het aannemelijk is dat de vreemdeling ongewenst zal worden verklaard, dient volgens de beleidsregel in een zo vroeg mogelijke fase de IND te worden geconsulteerd over de verblijfsstatus van de vreemdeling. Tevens dient te worden nagegaan of de betrokkene wel of niet rechtmatig in Nederland verblijft en welk effect de uiteindelijke onherroepelijke uitspraak heeft op de toekomstige verblijfspositie. De IND heeft echter moeite met deze consultatie. Er wordt namelijk een soort advies gevraagd, terwijl de IND in haar opinie alleen in actie kan komen als er een opgelegde strafmaat is. Het is volgens haar niet haar taak om op basis van een voorspelling aan te geven wat er zou kunnen gebeuren, met name als op basis daarvan zou worden besloten om wel of geen tbs-maatregel te vorderen. Overigens nemen rechters steeds vaker contact op met de voorziening in Veldzicht om informatie te krijgen over de gevolgen van het opleggen van tbs bij een ongewenst verklaarde vreemdeling en welke alternatieven er zijn (bron Veldzicht). Volgens de respondent van het OM en de twee geïnterviewde advocaten krijgen momenteel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf als gevolg van de

---

<sup>20</sup> Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO, datum vaststelling 24-10-2005.



genomen maatregelen zelden nog een tbs-maatregel opgelegd, maar bijvoorbeeld alleen een gevangenisstraf. Bij beëindiging van die straf komen zij in de vreemdelingenbewaring om te worden uitgezet. Volgens dezelfde respondenten zijn veel officieren van Justitie en rechters er bij rechtmatig verblijvende vreemdelingen (nog) onvoldoende alert op dat deze groep na een veroordeling voor ongewenstverklaring in aanmerking kan komen. Het OM komt er vervolgens bij verlengingszittingen achter dat de persoon inmiddels een ongewenst verklaarde vreemdeling is. Ook veel advocaten lijken zich onvoldoende bewust van de betekenis van ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs. In het geval advocaten er wel alert op zijn, pleiten ze ervoor dat de rechter geen tbs-maatregel oplegt, maar een andere strafmaat kiest. Het OM wordt namelijk geacht alleen een gevangenisstraf te vorderen voor deze groep. Indien het medisch noodzakelijk is en de beveiliging van de samenleving dit eist, kan de tot gevangenisstraf veroordeelde vreemdeling naar een FPC worden overgeplaatst.<sup>21</sup> De vreemdeling verblijft dan in een FPC, maar op de titel van gevangenisstraf. In een enkel geval is dit gebeurd. Ook kan iemand worden opgenomen in een GGZ-instelling op basis van art. 15 lid 5 Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

Uit interviews met medewerkers van FPC Veldzicht en de respondent van het OM blijkt dat officieren van justitie die wel alert zijn op een eventuele ongewenstverklaring, soms toch tbs vorderen voor iemand met een duidelijke stoornis en recidivegevaar. De motivatie hiervoor is dat alleen een gevangenisstraf onvoldoende bescherming biedt voor de samenleving en de vreemdeling. Na beëindiging van de straf komt een vreemdeling namelijk in de vreemdelingenbewaring. Wanneer de persoon niet kan worden uitgezet naar het land van herkomst, wordt op een gegeven moment de vreemdelingenbewaring opgeheven.<sup>22</sup> In de praktijk betekent dit vaak dat iemand in de illegaliteit terechtkomt. Iemand met een duidelijke stoornis en recidivegevaar kan op die manier een gevaar voor zichzelf en de samenleving vormen. In sommige gevallen vordert het OM daarom toch tbs.<sup>23</sup> De rechter kan hierin meegaan en tbs opleggen. Rechters kunnen ook onafhankelijk van de vordering van het OM tbs opleggen, als zij dat de meest geëigende strafmaatregel vinden. De verwachting is dat dit ook in de toekomst blijft gebeuren. Dit betekent dat nieuwe gevallen van ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs kunnen blijven instromen, die in principe weer voor plaatsing naar de voorziening van FPC Veldzicht in aanmerking komen.

---

<sup>21</sup> Art. 13 WvSr.

<sup>22</sup> Er is geen wettelijk vastgesteld maximum voor de duur van de vreemdelingenbewaring. In de jurisprudentie heeft zich wel een lijn ontwikkeld. Deze houdt in dat de rechtmatigheid van de bewaring van vreemdelingen die langer dan zes maanden ingesloten zitten, streng wordt getoetst (DJI (2007), *Vreemdelingen in bewaring*).

<sup>23</sup> Aantallen zijn hierbij niet bekend, het zal om een enkel geval gaan. In 2006 is 171 maal tbs opgelegd, waarvan een ruime meerderheid (bijna 90%) Nederlands staatsburger is.

*(b) Iedereen in huidige tbs-populatie in beeld?*

Zoals is gebleken in paragraaf 2.2 zijn de verantwoordelijkheden rond het starten van een ongewenstverklaring geregeld in het protocol Vreemdelingen in de Strafketen (VRIS-protocol). Voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf wordt dit gestart door de vreemdelingenpolitie. Voor vreemdelingen met rechtmatig verblijf informeert de vreemdelingpolitie voor een veroordeling naar de verblijfstitel. Pas na een veroordeling kijkt de IND of er daadwerkelijk kan worden overgegaan tot ongewenst verklaren.

In VRIS is echter geen organisatie aangewezen die erop toeziet dat dit ook daadwerkelijk plaatsvindt. In de praktijk heeft ITZ bij de meeste nieuwe opleggingen van een maatregel aan een niet-Nederlander contact met de IND over de verblijfstitel van die persoon. Ook bij sommige verlofaanvragen wordt dit gecheckt. Bovendien komen via de vreemdelingenpolitie namen van vreemdelingen voor onderzoek naar de verblijfstitel bij de IND terecht. De controle op dit systeem is, zoals gemeld, niet sluitend en de mogelijkheid bestaat dat niet alle tbs-gestelden onderzocht zijn door de IND.

Dit kan betekenen dat nog een verborgen groep mogelijk ongewenst te verklaren vreemdelingen zich in de tbs bevindt. Daarnaast is er geen beleidsregel voor tbs-gestelden die pas in aanmerking zouden komen voor een eventuele ongewenstverklaring bij een verlenging van de tbs-maatregel. Ook als gevolg hiervan is er mogelijk nog een aantal vreemdelingen met de verblijfstitel regulier dat alsnog ongewenst zou kunnen worden verklaard. Op basis van het totaal aantal vreemdelingen dat zich in de tbs bevindt proberen we aan te geven hoe groot deze groep maximaal zou kunnen zijn. In het registratiesysteem van DJI wordt alleen de nationaliteit van de tbs-gestelden bijgehouden. Het is niet bekend welk type verblijfsvergunning de vreemdelingen hebben en hoe lang zij zich in Nederland bevinden. Op basis van de gegevens van DJI komen we tot de volgende maximale schatting: 85,7 procent van de tbs-gestelden die zich eind 2006 in de tbs bevonden, had de Nederlandse nationaliteit. Van 5,7 procent is de nationaliteit niet bekend, dat wil zeggen niet opgenomen in MITS, het registratiesysteem van DJI. 8,5 procent van de personen in de FPC's had een niet-Nederlandse nationaliteit. Op een aantal van 1814 tbs-gestelden betekent dat ongeveer 154 personen met een niet-Nederlandse nationaliteit.<sup>24</sup>

Het aantal van 154 niet-Nederlanders is inclusief de 34 reeds geïdentificeerde ongewenst verklaarde vreemdelingen. Dat betekent dat er ongeveer 120 vreemdelingen zijn in de tbs die, zover bekend bij ITZ, niet ongewenst zijn verklaard. In hoeverre hiervan toch sprake is en/of in hoeverre deze groep bij een eventuele verlenging van de tbs-maatregel alsnog in aanmerking komt voor een eventuele ongewenstverklaring, is onduidelijk. Hierbij moet echter onmiddellijk worden aangetekend dat de meeste tbs-gestelden in deze groep waarschijnlijk wel zijn onderzocht. ITZ heeft dit echter niet bijgehouden in haar registratiesysteem.

---

<sup>24</sup> Bron: [www.dji.nl](http://www.dji.nl).

## 2.5 Samenvatting en conclusies

Bij het in hechtenis nemen van een persoon wordt gekeken wat zijn verblijfstitel is. Dit onderzoek wordt gestart door de vreemdelingenpolitie. Zij nemen daarbij contact op met de IND. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het VRIS-protocol. Pas na een veroordeling kijkt de IND of er daadwerkelijk moet worden overgegaan tot ongewenstverklaring. In het VRIS-protocol is geen organisatie aangewezen die erop toeziet dat de toets voor eventueel ongewenst verklaren ook daadwerkelijk plaatsvindt. Wanneer er eenmaal een voorstel ligt voor ongewenstverklaring, wordt dit gemonitord door de IND. Nadat een niet-Nederlander is veroordeeld tot een tbs-maatregel, kan ITZ contact hebben met de IND om te bezien wat de verblijfsstatus is van deze persoon en om de IND te informeren dat een tbs-maatregel is opgelegd. ITZ doet dit echter niet systematisch, waardoor mogelijk niet alle ongewenstverklaarden binnen de tbs bij hen bekend zijn.

De ongewenstverklaring bij de meeste vreemdelingen die niet afkomstig uit de Europese Unie zijn, is onder meer afhankelijk van de strafmaat en duur van de verblijfsstatus, de zogenoemde glijdende schaal. Wanneer er aanwijzingen zijn voor ongewenst verklaren, zet de IND het onderzoek uit bij de vreemdelingenpolitie. De vreemdelingenpolitie maakt een rapportage op basis waarvan de IND een beslissing neemt. Deze beslissing wordt afhankelijk van het type verblijfsstatus (zonder rechtmatig verblijf, asiel of regulier) op de desbetreffende afdeling genomen. Bij EU-onderdanen moet sprake zijn van actuele dreiging voordat kan worden overgegaan tot ongewenstverklaring. In veruit de meeste gevallen kan op basis van de rapportage een beslissing worden genomen over de ongewenstverklaring. In sommige gevallen is de glijdende schaal echter nog niet van toepassing. Pas bij een langere verblijfsduur in de tbs wordt in een dergelijk geval de glijdende schaal alsnog van toepassing en komt een vreemdeling voor een ongewenst verklaring in aanmerking. Voor de groep met een asielstatus betreft dit een enkel geval. Voor de groep met een verblijfsvergunning regulier wordt dit niet bijgehouden door de IND en zijn aantallen niet bekend.

In september 2007 bevonden zich 24 geïdentificeerde ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs. Negentien van hen bevonden zich in de speciale voorziening in Veldzicht, de overigen in andere FPC's.<sup>25</sup> Sinds het begin van de voorziening zijn in totaal 34 tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen geïdentificeerd, waarvan tot september 2007 negen zijn gerepatrieerd en één is overleden voor plaatsing in de voorziening. In 2004 heeft het ministerie van Justitie verschillende maatregelen genomen om de instroom van tbs-gestelden die ongewenst worden verklaard te beperken. De indruk in het veld bestaat dat sinds invoering van de maatregelen het aantal tbs-gestelden die ongewenst worden verklaard afneemt. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf bij aanhouding zouden

---

<sup>25</sup> De 20<sup>ste</sup> persoon in de voorziening, betreft een persoon met een PIJ-maatregel.

volgens de respondenten zelden nog tbs opgelegd krijgen. Voor personen met rechtmatig verblijf lijkt dit anders te liggen. Het OM, de rechters en advocaten kunnen er enerzijds vaak (nog) onvoldoende alert op zijn dat een kans op ongewenstverklaren bestaat, anderzijds kunnen zij van oordeel zijn dat een tbs-maatregel toch de meest passende maatregel is.

## 3 DE VOORZIENING IN VELDZICHT

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de tbs-voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen in Veldzicht functioneert. Paragraaf 3.2 gaat daarbij in op de doelstellingen van het project. In paragraaf 3.3 komt de daadwerkelijke selectie voor en plaatsing van ongewenst verklaarde vreemdelingen naar de voorziening aan de orde. In paragraaf 3.4 worden de afdelingen van de voorziening beschreven. Paragraaf 3.5 behandelt welke vreemdelingen gebruikmaken van de voorziening. In paragraaf 3.6 komt het behandel- en zorgaanbod aan de orde. Hierbij wordt eerst ingegaan op het doel van de behandeling en opzet en inhoud van de activiteiten. Vervolgens wordt ingegaan op de behandeling in de praktijk en op de knelpunten die zich daarbij voordoen. In paragraaf 3.7 wordt besloten met de belangrijkste conclusies, waarbij vooral aandacht is voor de sterke en zwakke kanten van de voorziening.

### 3.2 Doelstelling project

De voorziening is opgezet met als doel tbs-gestelden die ongewenst zijn verklaard te resocialiseren in het land van herkomst. Dit betekent dat er een passende opvang in het land van herkomst moet zijn. Om een dergelijke opvang te regelen en tot een succesvolle repatriëring over te kunnen gaan, is specifieke kennis nodig. Het ministerie van Justitie heeft zoals eerder gemeld FPC Veldzicht aangewezen om de voorziening vorm te geven. Het uitgangspunt hierbij is geweest dat het om een sobere voorziening moest gaan. De doelgroep was in eerste instantie dan ook ongewenst verklaarde vreemdelingen die het intramurale deel van hun tbs-behandeling in een reguliere FPC hebben afgerond en toe zijn aan de resocialisatiefase. Bij overplaatsing naar de voorziening in Veldzicht moesten zij zijn gestabiliseerd wat de (acute) psychopathologie betreft.

De voorziening is opgezet voor tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen die technisch uitzetbaar zijn.<sup>1</sup> Er zou worden begonnen met de groep, waarvan de verwachting was dat zij (relatief) eenvoudig uitzetbaar zouden zijn. Op basis van de interviews komt naar voren dat de verwachting was dat er drie uitzettingen per jaar zouden kunnen plaatsvinden. Wanneer er geen perspectief op repatriëring zou zijn, zou de vreemdeling worden teruggeplaatst naar de FPC van herkomst. De doelstellingen zijn gedurende

---

<sup>1</sup> De voorziening staat ook open voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die niet ongewenst zijn verklaard. Zij kunnen ook niet resocialiseren in Nederland. Voor de leesbaarheid wordt echter steeds alleen over tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen gesproken (zie ook hoofdstuk 1, inleiding).

het project aan verandering onderhevig geweest. Later in dit hoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

Er worden in de voorziening in principe alleen vreemdelingen geplaatst die de beroepsmogelijkheden in Nederland hebben afgerond. Een beroep bij het Europese hof wordt daarentegen niet afgewacht.

### 3.3 Selectie voor Veldzicht en plaatsing

In het project is uitgegaan van een tbs-gestelde die vanuit een penitentiaire inrichting (PI) doorstroomt naar één van de FPC's. In de FPC wordt vervolgens gestart met de behandeling. Wanneer het intramurale deel van de behandeling is afgerond en normaal gesproken de resocialisatiefase zou starten, vindt overplaatsing van de ongewenst verklaarde vreemdeling naar de voorziening in Veldzicht plaats.

ITZ beslist over de overplaatsing en stelt de tbs-gestelde op de hoogte. De tbs-gestelde kan hiertegen in beroep gaan. In overleg met Veldzicht en de FPC van herkomst vindt de daadwerkelijke overplaatsing plaats.

Uit de databank van de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming blijkt dat drie tbs-gestelden beroep hebben aangetekend tegen hun overplaatsing naar de voorziening.<sup>2</sup> Het gebruikte argument was met name dat het een soberder voorziening betreft. In alle drie de gevallen is het beroep afgewezen, omdat de klagers voldeden aan de criteria voor overplaatsing naar de voorziening (namelijk, ongewenst zijn verklaard en mogelijkheden voor repatriëring).<sup>3</sup>

In de loop van 2006 bleek dat de capaciteit van de voorziening meer dan voldoende was om het aantal ongewenst verklaarde vreemdelingen dat zich in de andere FPC's bevond op te nemen. Nadat uitstroom uit de voorziening had plaatsgevonden, zijn deze plaatsen opgevuld met instroom direct uit penitentiaire inrichtingen. Het criterium dat een tbs-gestelde gestabiliseerd moest zijn voordat sprake was van overplaatsing naar de voorziening in Veldzicht, is daarmee losgelaten. Het belangrijkste criterium is in de huidige praktijk dat iemand ongewenst verklaard en technisch uitzetbaar is. Dit heeft gevolgen gehad voor de behandeling, zoals zal blijken in paragraaf 3.4. De aantallen die het betreft staan beschreven in paragraaf 3.5.

---

<sup>2</sup> [www.rsj.nl](http://www.rsj.nl), jurisprudentie databank.

<sup>3</sup> Twee klagers beklagden zich ook over het feit dat zij in de PI Grittenborgh werden geplaatst. De afdeling waarop tbs-gestelden worden geplaatst, is echter een interne beslissing van de FPC. De klacht is door de RSJ ongegrond verklaard. In één casus werd door de klager het argument gebruikt dat er geen mogelijkheden waren voor repatriëring. De zaak is toen aangehouden en de klager is niet overgeplaatst. In een vervolgzitting is de klager alsnog in het ongelijk gesteld, omdat DJI/Veldzicht aangaf dat er wél mogelijkheden voor repatriëring waren.

### 3.4 Beschrijving afdelingen in Veldzicht

Op 1 augustus 2005 werd onder verantwoordelijkheid van FPC Veldzicht een eerste afdeling voor tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen geopend: afdeling Noord 3 voor tien personen. Deze afdeling maakt deel uit van de FPC in Balkbrug. Een aantal maanden later werd een tweede afdeling geopend: Grittenveld 1, ook voor tien personen. Deze laatste afdeling is gesitueerd in de penitentiaire inrichting de Grittenborch en maakt deel uit van een project, waarbij reguliere tbs-plaatsen in penitentiaire voorzieningen zijn gerealiseerd met het oog op het verkorten van de wachtlijsten voor tbs-plaatsen.<sup>4</sup> Noord 3 zou vooral huisvesting bieden aan psychotische tbs-gestelden en Grittenveld aan persoonlijkheidsgestoorde tbs-gestelden. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 was het oorspronkelijke uitgangspunt van de afdelingen dat het sobere voorzieningen zouden zijn. In eerste instantie is daarom gekozen voor een personele bezetting van vijf sociotherapeutisch medewerkers (mbo-niveau), vijf beveiligers en een coördinerend sociotherapeut. Uit een eerste interne evaluatie van de afdeling Noord 3 bleek dat er meer begeleiding en behandeling nodig waren dan vooraf voorzien. Er moest ook op Noord 3 een therapeutisch milieu worden neergezet om de tbs-gestelden adequaat te kunnen behandelen en voor te bereiden op terugkeer. Er is toen gekozen voor de gebruikelijke bezetting van een behandelafdeling in Veldzicht: vijf sociotherapeuten (hbo) en vijf sociotherapeutisch medewerkers. Voor de afdeling Grittenveld geldt dezelfde personele bezetting.

### 3.5 Beschrijving populatie

In totaal 28 tbs-gestelden hebben gebruikgemaakt van de voorziening. In september 2007 waren alle twintig plaatsen in de voorziening bezet, negen tbs-gestelden zijn inmiddels uitgestroomd (zie hoofdstuk 4). Eén plaats in de voorziening wordt ingenomen door een jongere met een PIJ-maatregel.<sup>5</sup> Hij is in Veldzicht geplaatst, omdat daar meer kennis is over de mogelijkheden om iemand te repatriëren dan in een PIJ-inrichting.

De 28 tbs-gestelden die hebben verbleven in de voorziening zijn allen mannen. De samenstelling naar nationaliteit is zeer divers. De tbs-gestelden zijn uit 20 verschillende landen afkomstig. In verhouding komen de meeste ongewenst verklaarde vreemdelingen uit België (3x) en Marokko (3x). Voor Irak, Georgië, Somalië en Turkije is dit aantal twee per land. Verder komen er vreemdelingen uit bijvoorbeeld Afghanistan, Chili, en Rusland. De groep tbs-gestelden met een psychotische stoornis is groter dan de groep met een persoonlijkheidsstoornis. Dit is overigens in lijn met de totale populatie

---

<sup>4</sup> Naast de afdeling voor ongewenst verklaarde vreemdelingen is er in Grittenveld nog een afdeling voor ongemotiveerde tbs-gestelden.

vreemdelingen in de tbs. Voor de totale populatie tbs-gestelden ligt de verhouding daarentegen omgekeerd (MITS, februari 2007).<sup>6</sup>

Vier vijfde deel van de 28 tbs-gestelden, die gebruik heeft gemaakt of nog maakt van de voorziening, is afkomstig uit een andere FPC. Zes van hen verbleven korter dan een jaar in de andere FPC. Een vijfde van de tbs-gestelden is rechtstreeks uit een penitentiaire inrichting geplaatst. Van de meeste tbs-gestelden (70%) is de tbs-maatregel relatief recent ingegaan, namelijk na 2000. In bijlage 5 staat een overzichtstabel.

### 3.6 Geboden behandeling

#### *Opzet van de behandeling*

De opzet van de behandeling in de voorziening is gedeeltelijk hetzelfde en deels anders dan op de andere afdelingen in Veldzicht. Net zoals op de reguliere behandelafdelingen wordt op Noord 3 en Grittenveld gewerkt aan het terugbrengen van het recidiverisico, door het minimaliseren van de risicofactoren. Wat betreft de uitstroom verschilt het doel. In de voorziening wordt namelijk gewerkt aan het voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst. Hieronder wordt nader ingegaan op de twee doelstellingen van de voorziening.

- I. Voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst.
- II. Het minimaliseren van risicofactoren voor recidive.

De tbs-gestelden in de voorziening kunnen gebruikmaken van dezelfde faciliteiten als andere tbs-gestelden. Binnen zes weken na binnenkomst van een patiënt is er een opnameoverleg met alle disciplines over de tbs-gestelde. Er worden behandeldoelen gesteld en gestart met het opstellen van een behandelplan, rekening houdend met de twee hoofddoelen.

Ad I. Bij het voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst gaat het dan om:

- Het verbeteren van actieve en passieve beheersing van de taal die wordt gesproken in het land/gebied waar de tbs-gestelde zich zal vestigen.
- Het vergroten van de kennis over wat de tbs-gestelde kan verwachten in het dagelijks maatschappelijk leven in het land waar hij zich zal vestigen.
- Het vinden van passende verblijfsvoorziening.
- Het vinden van en voorbereiden op een passende daginvulling.
- Het optimaliseren van de financiële situatie.
- Het optimaliseren van de sociale inbedding.

---

<sup>5</sup> Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen.

<sup>6</sup> Op basis van data die RegioPlan Beleidsonderzoek ter beschikking heeft (afslag MITS, februari 2007) was de verhouding in de voorziening veertig procent persoonlijkheidsstoornis en zestig procent psychotische stoornis. Voor de totale groep niet-Nederlanders zijn de percentages vergelijkbaar. De percentages voor de totale populatie zijn daarentegen omgekeerd: 62 procent persoonlijkheidsgestoorden, 25 procent tbs-gestelden psychotische stoornissen en 13 procent overig/beiden.



- Het optimaliseren van de vaardigheden die de tbs-gestelde nodig heeft om zich in zijn toekomstige dagelijks leven staande te houden.

Aan bovenstaande doelen kan op verschillende manieren worden gewerkt. De tbs-gestelden kunnen opleidingen of cursussen volgen die bruikbaar zijn in het land van herkomst. De tbs-gestelden worden gestimuleerd om (deel)certificaten te halen, die de mogelijkheid bieden om werk te vinden in het land van herkomst. Samen met de arbeidstherapeut kijkt de tbs-gestelde wat de arbeidsmogelijkheden zijn in het land van herkomst en hoe werk kan worden gevonden. Ook wordt met de tbs-gestelde een financieel plan opgesteld, zodat hij geld kan sparen en zodoende middelen ter beschikking heeft als hij wordt gerepatrieerd. Getracht wordt om de helft van het leefgeld te sparen. Het hebben van werk, financiële middelen en diploma's heeft nog een bijkomend doel. Deze zaken geven namelijk status in het land van herkomst, waardoor het voor de familie makkelijker wordt om de tbs-gestelde te ontvangen en te helpen.

De tbs-gestelden hebben verder de mogelijkheid om via internet op zoek te gaan naar relevante informatie over het land van herkomst. Dit gebeurt onder toezicht van een medewerker. Ook zijn er kranten uit het land van herkomst beschikbaar en kunnen de tbs-gestelden sinds het najaar van 2007 kijken naar televisiezenders uit verschillende herkomstlanden. Het doel hiervan is vergroten van de kennis van de tbs-gestelden over de huidige situatie in het land van herkomst.

Ad II. Het tweede doel van de behandeling is het minimaliseren van de invloed van risicofactoren en wordt als volgt ingevuld:

- Afhankelijk van de per tbs-gestelde in kaart gebrachte risicofactoren wordt de behandeling/begeleiding hieromtrent vastgelegd in het individuele zorgplan.
- Er wordt zorg gedragen voor adequate vervolghulpverlening in het land van herkomst.
- Er wordt zorg gedragen voor passende situationele omstandigheden in het land van herkomst.
- Indien geïndiceerd: adequate medicatie, die de tbs-gestelde ook in het land van herkomst kan blijven gebruiken.
- Zich verder eigen maken van signaleringsplan en/of terugvalpreventieplan.

Aan bovenstaande doelen wordt gewerkt door het zoeken naar adequate hulpverlening in het land van herkomst. De maatschappelijk werkers van Veldzicht die betrokken zijn bij de voorziening, proberen lokale hulpverleners in te schakelen die de tbs-gestelde na de repatriëring kunnen begeleiden. Indien nodig wordt door de beoogde hulpverlener een bezoek aan Veldzicht gebracht om kennis te maken met de tbs-gestelde en te bespreken wat de mogelijkheden zijn. Voor de medicatie wordt gekeken of die in het land van herkomst verkrijgbaar is, of dat import kan worden georganiseerd. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt geprobeerd tbs-gestelden te behandelen met een ander middel dat wel in het land van herkomst te verkrijgen is. Ook is er aandacht

voor eventuele rouwverwerking bij het accepteren dat de tbs-gestelde Nederland moet verlaten.

Een belangrijk aspect vormt het contact met de familie van de tbs-gestelde in het land van herkomst. Dit contact wordt zowel door de tbs-gestelde als de maatschappelijk werkers gelegd. De familie wordt ook ingezet om adequate opvang te regelen. In sommige landen slagen zij er beter in dit te regelen dan de maatschappelijk werkers van de voorziening.

In de behandeling van de tbs-gestelden binnen de voorziening is meer aandacht voor culturele aspecten dan op andere afdelingen. Dit wordt op verschillende wijze ingevuld. Wanneer er twijfel is over de diagnose wordt een transcultureel psycholoog geconsulteerd om het ziektebeeld goed te kunnen duiden en een juiste diagnose te stellen. In een enkel geval blijkt dat er in de voorgaande FPC('s) waar de tbs-gestelde verbleef geen goede diagnose is gesteld. Volgens de behandelaars is dit mogelijk mede veroorzaakt door cultuurverschillen. Voor het opstellen van een terugkeerplan en opvang in het land van herkomst is echter een goede diagnose noodzakelijk.<sup>7</sup> Daarnaast worden de medewerkers geschoold in het omgaan met culturele verschillen. In de behandeling wordt met bepaalde vormen van gedrag en houding anders omgegaan dan op een reguliere afdeling en meer gekeken wat gebruikelijk is in het land van herkomst, bijvoorbeeld het wel of niet direct aankijken van mensen en de mate van assertiviteit.

### ***Behandeling in de praktijk***

De tbs-gestelden maken in verschillende mate gebruik van de mogelijkheden die de voorziening biedt. Dit is onder meer afhankelijk van de capaciteiten die tbs-gestelden hebben door hun stoornis en hun motivatie. Het betreft slechts een relatief kleine groep personen met een zeer diverse achtergrond, waardoor het lastig is om algemene uitspraken te doen. Volgens de medewerkers in de voorziening kan wel worden gesteld dat in het algemeen geldt dat tbs-gestelden met een persoonlijkheidsstoornis beter in staat zijn om initiatieven te nemen en bijvoorbeeld een studie op te pakken of zich voor te bereiden op betaald werk dan psychotische tbs-gestelden. Deze laatste groep komt vaak in een psychiatrische setting in het land van herkomst terecht en heeft weinig mogelijkheden om te werken. Zij worden door de sociotherapeuten gestimuleerd om een zinvolle dagbesteding te ontwikkelen. Verder hangt de bereidheid om mee te werken samen met het perspectief dat de tbs-gestelde heeft op terugkeer. Tbs-gestelden die hopen dat zij toch in Nederland mogen blijven, zijn over het algemeen minder gemotiveerd om deel te nemen aan activiteiten dan tbs-gestelden die geaccepteerd hebben dat zij teruggaan. Naarmate het zicht op daadwerkelijke terugkeer groter is, neemt over het algemeen de motivatie om activiteiten te ondernemen toe. Vaak worden de tbs-gestelden actiever naarmate een verlengingszitting naderbij komt. De tbs-gestelden hebben twee vaste begeleiders die hen ondersteunen

---

<sup>7</sup> De voorziening gaf een voorbeeld van een man die gediagnosticeerd was met een persoonlijkheidsstoornis. Hij heeft naar alle waarschijnlijkheid toch schizofrenie en is met medicijnen te behandelen, wat de kans op terugkeer groter maakt.

en motiveren bij het ondernemen van activiteiten. Dat doen zij mede door zich te verdiepen in de situatie in het land van herkomst en samen met de tbs-gestelde de mogelijkheden voor werk of andere bezigheden te verkennen. Een concreet voorbeeld van een activiteit die is ondernomen, is een tbs-gestelde die zijn kennis van het Engels heeft verbeterd om in het land van herkomst in het toerisme te kunnen gaan werken. Een andere tbs-gestelde heeft een cursus tot kleermaker gevolgd en heeft bij zijn vertrek een naaimachine meegenomen om een eigen bedrijfje te starten. De ervaring van de medewerkers is dat de familie, indien aanwezig, in alle gevallen bereid is mee te werken en mee te denken om de opvang van hun familielid dat terugkeert zo goed mogelijk te regelen.

Uit de gesprekken met de andere FPC's en de ketenpartners komt het beeld naar voren dat de voorziening in hun ogen beschikt over veel expertise en goed in staat is om tbs-gestelden te begeleiden bij de repatriëring. De partners zijn zeer te spreken over de inzet en kennis van de maatschappelijk werker en andere medewerkers van de voorziening over de mogelijkheden tot repatriëring. Verschillende FPC's benaderen de voorziening dan ook als zij vragen over het onderwerp hebben.

### ***Knelpunten***

Bij de uitvoering van de behandeling lopen de tbs-gestelden en begeleiders tegen verschillende knelpunten aan. Dit betreft zowel algemene als locatiegebonden factoren.

### ***Algemene factoren***

Het niet kunnen geven van verlof aan de groep ongewenst verklaarde vreemdelingen wordt als een belangrijk knelpunt ervaren. Hoewel het gebrek aan verlofmogelijkheden voor deze groep een gegeven is en mede een reden voor het opzetten van de voorziening, wordt het toch als een knelpunt ervaren. Verlof is namelijk een belangrijk instrument om te toetsen of er sprake is van verminderde recidiverisico. De FPC probeert dit op te lossen door de mogelijkheden binnen de FPC zo goed mogelijk te gebruiken. In de FPC in Balkbrug zijn verschillende afdelingen, buitenruimten en werk- en activiteitenruimten. Door de tbs-gestelde meer vrijheden te bieden binnen de FPC, kan toetsing al enigszins plaatsvinden. In Grittenveld zijn deze mogelijkheden echter beperkter. Een bijkomend knelpunt van het gebrek aan verlofmogelijkheden is dat het hierdoor moeilijk aan te tonen is bij een verlengingszitting of iemand nog delictgevaarlijk is. In de structuur en prikkelarme omgeving van de FPC functioneren de tbs-gestelden meestal wel goed. Doordat niet kan worden getoetst met verloven, is er weinig bekend over de daadwerkelijke vorderingen en de capaciteiten van de tbs-gestelde om zelf een terugvalpreventieplan te hanteren. De behandelaren geven aan behoefte te hebben aan een mogelijkheid om toch met verlof te oefenen.

Uitgangspunt bij de voorziening was dat de tbs-gestelden weinig behandeling nodig zouden hebben, nadat zij zijn overgeplaatst naar de voorziening. Zoals

uit de vorige paragraaf bleek, stromen ook nog nauwelijks behandelde tbs-gestelden in. Dit heeft enerzijds als gevolg dat er meer behandelmogelijkheden moeten worden geboden dan voorzien en anderzijds dat tbs-gestelden mogelijk langdurig verblijven in de voorziening. Voordat kan worden gewerkt aan de uitstroomdoelen, moet tbs-gestelden eerst worden gestabiliseerd en bijvoorbeeld inzicht krijgen in hun stoornis en handelen. Om aan dit knelpunt tegemoet te komen, heeft Veldzicht het behandelaanbod uitgebreid. Voor Noord 3 was dit geen probleem, omdat de faciliteiten aanwezig zijn voor de andere afdelingen. Alleen zijn de kosten per tbs-gestelde hierdoor hoger dan vooraf begroot. In Grittenveld was dit wel een probleem, omdat een deel van de benodigde faciliteiten niet aanwezig was. De verwachting was namelijk dat deze faciliteiten niet nodig zouden zijn. Grittenveld heeft deze faciliteiten voor zover mogelijk uit de moederkliniek betrokken.

#### *Locatiegebonden factoren*

Uit het bovenstaande komt reeds naar voren dat er op Grittenveld minder bewegingsvrijheid is en beperktere mogelijkheden zijn voor het oppakken van activiteiten dan op Noord 3. Het behandelteam in Grittenveld probeert een zo goed mogelijke situatie te creëren en zet hiervoor extra behandelaren en middelen in. Door de gebouwelijke omgeving en de aanwezige faciliteiten zijn de activiteiten die worden aangeboden echter beperkter dan in de kliniek. Dit is vooral een knelpunt voor ongewenst verklaarde vreemdelingen die een grote zorgbehoefte hebben. De tbs-gestelden op Grittenveld beklagen zich dan ook over de beperkte mogelijkheden voor behandeling en zinvolle activiteiten.<sup>8</sup> Zij hebben het gevoel er sterk op achteruit te zijn gegaan bij hun overplaatsing van een vorige FPC naar Grittenveld. Dit beeld wordt bevestigd door een uitspraak van de RSJ in december 2007, waarin wordt aangegeven dat de beperkingen van het regime in Grittenveld aanvaardbaar zijn, indien uitzetting naar het land van herkomst een reële optie is en binnen negen maanden plaatsvindt. Bij een verblijf van langer dan negen maanden hebben de in Grittenveld verblijvende vreemdelingen recht op een tegemoetkoming.<sup>9</sup> Ook de conclusie in het onderzoek van RegioPlan Beleidsonderzoek luidt dat vanwege de beperkte mogelijkheden voor activiteiten, zinvolle dagbesteding en behandeling, de locatie niet geschikt is voor langdurig verblijf.<sup>10</sup> Veldzicht probeert het knelpunt op te lossen door de tbs-gestelden met de grootste zorgbehoefte van Grittenveld over te plaatsen naar Noord 3 wanneer er plaats is. Er wordt daarbij niet langer een onderscheid naar stoornis gemaakt. Doordat de instroom van vreemdelingen minder groot is dan verwacht en de uitstroom beter verloopt, zijn de patiënten met de grootste zorgbehoefte doorgestroomd.

---

<sup>8</sup> Groepsgesprekken gehouden in het kader van lopend onderzoek door RegioPlan naar de tbs-plaatsen in de PI. Desain, E.J.P. e.a. (2008).

<sup>9</sup> Bron: [www.rsj.nl](http://www.rsj.nl), zaaknummer 07/0155/TA.

<sup>10</sup> Zie noot 8.

### 3.7 Samenvatting en conclusies

In de opzet van de voorziening is uitgegaan van een sobere voorziening, specifiek voor de doelgroep van ongewenst verklaarde tbs-gestelde vreemdelingen.<sup>11</sup> De tbs-gestelden zouden al gestabiliseerd zijn en alleen nog moeten worden begeleid bij de repatriëring. De behandeling is dan ook sterk gericht op het terugkeerperspectief. Er is veel aandacht voor het volgen van scholing, het behalen van certificaten, sparen en werk zoeken. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden van opvang in het land van herkomst, het aantrekken van de familienetwerken en het regelen van medicatie. De tbs-gestelde heeft hierbij ook een taak en kan via internet zoeken naar mogelijkheden. De mate waarin tbs-gestelden gebruikmaken van de faciliteiten hangt sterk samen met hun mogelijkheden als gevolg van hun stoornis en van hun motivatie. De motivatie wordt over het algemeen sterk beïnvloed door de mate waarin de tbs-gestelde zicht heeft op terugkeer.

In de praktijk bleek dat naast bovengenoemde faciliteiten meer zorg moest worden geboden. Een vijfde van de tbs-gestelden komt direct vanuit de PI naar Veldzicht. Zij hebben dan geen behandeling gehad en moeten nog worden gestabiliseerd. Vijf tbs-gestelden verbleven korter dan een jaar in een andere FPC. Doordat meer zorg geboden moet worden, verblijven zij vaak langer in de voorziening, voordat tot repatriëring kan worden overgegaan. Veldzicht heeft daarom de behandelmogelijkheden en personele bezetting moeten uitbreiden, waardoor de voorziening grotendeels gelijk is aan reguliere tbs-behandelafdelingen. Hierdoor is de voorziening wel duurder dan van tevoren werd verwacht.

Hoewel het ontbreken van verlofmogelijkheden inherent is aan de doelgroep - door hun status van ongewenst verklaarde vreemdeling mogen de tbs-gestelden niet op verlof - wordt dit ontbreken van verlof toch als een belangrijk gemis ervaren. Er kan in onvoldoende mate worden getoetst in hoeverre de delictgevaarlijkheid is afgenomen en de tbs-gestelde zich kan handhaven buiten de FPC. De FPC probeert dit op te lossen door de mogelijkheden binnen de Veldzicht zo veel mogelijk te gebruiken. In Grittenveld zijn deze mogelijkheden echter zeer beperkt.

---

<sup>11</sup> TK 2004-2005, 29 452 nr. 13.



## 4 TERUGKEER NAAR LAND VAN HERKOMST

### 4.1 Inleiding

Het uiteindelijke doel van de voorziening is het verzorgen van repatriëring van de tbs-gestelde naar het land van herkomst. In dit hoofdstuk worden de werkwijze en het resultaat nader beschreven. In paragraaf 4.2 worden de betrokken ketenpartners en de samenwerking bij de repatriëring beschreven. Paragraaf 4.3 gaat in op de resultaten tot nu toe. Hierbij wordt zowel ingegaan op geslaagde repatriëringen als de gevallen waar repatriëring niet heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk sluit af met de conclusies (paragraaf 4.4), waarin de belangrijkste knelpunten en succesfactoren worden benoemd.

### 4.2 Beschrijving werkwijze voorbereiding terugkeer en feitelijke terugkeer

#### ***Juridische mogelijkheden voor repatriëring***

Repatriëring kan juridisch op twee wijzen plaatsvinden: via 1) de Wet overdraging tenuitvoerlegging strafrechtvonnissen (WOTS) of 2) via opheffing van de tbs door de rechter wanneer sprake is van een passende opvang in het land van herkomst.

#### *Repatriëring via de WOTS*

Voor ongewenst verklaarde vreemdelingen die uit een land komen waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft, kan gebruik worden gemaakt van de WOTS. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Europese landen en Turkije. Tot medio 2007 moest de tbs-gestelde toestemming geven om gerepatriëerd te worden via de WOTS. Inmiddels is dit niet meer nodig.<sup>1</sup> Bij de WOTS wordt de straf en/of maatregel overgenomen door een ander land, in de meeste gevallen het land van herkomst. Voorwaarde hierbij is dat er vergelijkbare opvang, zowel wat betreft zorg als veiligheid, in het land van herkomst is. Dat is echter vaak niet het geval, waardoor niet kan worden uitgezet via de WOTS. Uit de interviews komt naar voren dat in andere landen soms anders wordt aangekeken tegen psychische stoornissen, waardoor de tbs van de vreemdeling in het land van herkomst sneller wordt opgeheven. Nederland gaat in dergelijke gevallen niet akkoord met de overdraging van de straf en/of maatregel en gaat niet over tot repatriëring.

---

<sup>1</sup> In het verdrag Overbrenging Gevonniste Personen (VOGP) is opgenomen dat toestemming van de gevonniste persoon niet nodig is wanneer diegene zich aan detentie heeft onttrokken of tot ongewenst vreemdeling is verklaard. Dit protocol is alleen geldig in de landen die dit protocol hebben ondertekend. Dit hebben echter niet alle landen waarmee een WOTS-verdrag is afgesloten, gedaan. Voor meer informatie zie [www.minbuza.nl/verdragen](http://www.minbuza.nl/verdragen).

### *Repatriëring zonder de WOTS*

Repatriëring zonder WOTS kan alleen plaatsvinden binnen de aanhoudingsperiode van een verlengingsbeslissing, als de rechter besluit de tbs op te heffen. Wanneer de rechter besluit de tbs niet op te heffen, kan niet worden gerepatriëerd. De meeste ongewenst verklaarde vreemdelingen hebben jaarlijks een verlengingszitting, de overigen hebben een termijn van twee jaar. Deze termijn wordt bepaald door de rechter en is afhankelijk van de resultaten van de behandeling. De rechter kan akkoord gaan met het opheffen van de tbs als een passende opvang is geregeld in het land van herkomst. Wat een passende voorziening is, verschilt sterk tussen landen en de situatie van de tbs-gestelde. Bij nog aanwezige delictgevaarlijkheid moet er een opvang met beveiliging zijn. Voor een tbs-gestelde met een psychotische stoornis die psychiatrische opvang nodig heeft, is een plek in een FPC of soortgelijke voorziening nodig. In geval het om een goed ingestelde psychotische tbs-gestelde gaat die niet meer delictgevaarlijk is, is de aanwezigheid van medicijnen, ambulante begeleiding door een hulpverlener en opvang door familie mogelijk voldoende.

Zoals bleek in paragraaf 3.6 wordt de zorg in het land van herkomst geregeld door de maatschappelijk werkers van de voorziening in samenwerking met de familie van de tbs-gestelde in het land van herkomst. Uit de gesprekken met behandelaren blijkt dat repatriëring eigenlijk niet mogelijk is als er geen familie aanwezig is in het land van herkomst. De familie neemt een deel van de zorg op zich, samen met lokale instanties.

De voorwaarden voor opheffing maken dat de voorbereidingen voor terugkeer rond moeten zijn voor een verlengingszitting. Vervolgens moet de behandelaar aantonen bij de rechter dat de tbs kan worden opgeheven, zodat tot repatriëring kan worden overgegaan. Wanneer de rechter meegaat in dit verzoek, wordt de tbs opgeheven en vindt uitzetting binnen twee weken plaats. Dit is namelijk de termijn waarbinnen beroep kan worden aangetekend tegen het besluit. Mocht de uitzetting toch niet lukken, dan kan de tbs weer worden geactiveerd. Indien de rechter niet meegaat in de opheffing van de tbs-maatregel of de uitzetting mislukt, duurt het weer één of twee jaar (afhankelijk van de verlengingstermijn) voordat iemand kan worden gerepatriëerd. In de tussentijd moet de tbs-gestelde in de voorziening verblijven. Om aan dit knelpunt tegemoet te komen, ligt er een wetsvoorstel dat de minister van Justitie de bevoegdheid geeft om de tbs onder strikte voorwaarden tussentijds op te heffen.<sup>2</sup>

### ***Samenwerking en taakverdeling tussen de ketenpartners bij repatriëring***

Maandelijks komen de ketenpartners die bij de repatriëring betrokken zijn in vaste bezetting bij elkaar. Tot januari 2007 waren dat de maatschappelijk werkers van Veldzicht, de afdelingscoördinator van de voorziening, de IND en de vreemdelingenpolitie. Vanaf 2007 heeft de taakorganisatie Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de repatriëringstaak van de IND overgenomen.

---

<sup>2</sup> Het betreft aanpassing van artikel 381 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 509i van Wetboek van strafvordering.



Namens de DT&V neemt een medewerker van de afdeling bijzonder vertrek deel aan het ketenpartneroverleg. De IND heeft bij dit overleg alleen nog een faciliterende taak.<sup>3</sup>

In het overleg wordt een geslaagde repatriëring geëvalueerd, worden alle openstaande casussen besproken en wordt bekeken per tbs-gestelde welke mogelijkheden tot repatriëring er zijn. Er wordt bepaald of iemand technisch uitzetbaar is, gaan er bijvoorbeeld vluchten naar het land van herkomst en neemt de betreffende vliegtuigmaatschappij ongewenst verklaarde vreemdelingen mee. De IND en vreemdelingenpolitie kijken of iemand verblijfsdocumenten heeft en doen een identiteitscheck. Vanuit de voorziening in Veldzicht worden ondertussen de mogelijkheden voor opvang in het land van herkomst onderzocht en geregeld (zie paragraaf 3.6). De medewerkers nemen daarbij contact op met familie en hulpverleners ter plaatse. Bij de mogelijkheden tot repatriëring zijn, naast het formele gedeelte zoals de afgifte van reisdocumenten en dergelijke, vooral het familienetwerk en de conditie van de tbs-gestelde cruciaal. Veruit de meeste tbs-gestelden hebben familie in het land van herkomst.

De DT&V regelt de terugvlucht en de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Ook regelen zij de presentatie van de vreemdeling op de ambassade om de benodigde papieren te verkrijgen, zoals een laissez passer. Daarnaast kunnen zij, indien nodig, vanuit hun andere werkzaamheden contacten leggen met de autoriteiten van het land van herkomst om terugkeer van een tbs-gestelde mogelijk te maken. Sommige landen weigeren namelijk toestemming te geven voor het inreizen van een ongewenst verklaarde vreemdeling. Via diplomatieke kanalen kan dit in sommige gevallen toch worden geregeld.

### ***De feitelijke repatriëring***

Wanneer er opvang in het land is geregeld, de papieren rond zijn, een vlucht geboekt is en de verlengingszitting heeft plaatsgevonden en de rechter de tbs heeft opgeheven, kan worden overgegaan tot repatriëring. Wanneer de tbs wordt opgeheven, moet de vreemdeling formeel direct naar de vreemdelingenbewaring. Tussen de ketenpartners is echter afgesproken dat de vreemdeling niet naar de vreemdelingenbewaring hoeft, maar in Veldzicht mag blijven tot de feitelijke repatriëring. Voor de tbs-gestelden is het doorgaans beter om in een vertrouwde omgeving te blijven. Bij plaatsing in de vreemdelingenbewaring bestaat bijvoorbeeld het risico dat een tbs-gestelde decompenseert. De vreemdeling moet echter wel akkoord gaan met het verblijf op Veldzicht, omdat het geen formele vreemdelingenbewaring is. Mocht hij hiertegen in beroep gaan, dan moet hij alsnog naar de officiële vreemdelingenbewaring. Dit is eenmaal gebeurd.

Doordat medewerkers van de DT&V zich in sommige gevallen strikt aan de voorschriften houden, is de vreemdelingenbewaring tweemaal misgegaan.

---

<sup>3</sup> Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het laten vertalen van documenten uit het land van herkomst of het afnemen van een taaltest om de herkomst van een vreemdeling vast te stellen. Daarnaast geeft de IND inhoudelijk aan tijdens het overleg of er voor bepaalde nationaliteiten van de besproken populatie nog beleidsmatige aspecten zijn, waarmee rekening dient te worden gehouden.

Niet op alle afdelingen van de DT&V die betrokken zijn bij de uitzetting van vreemdelingen is namelijk bekend dat een tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdeling op Veldzicht mag blijven, hoewel Veldzicht formeel geen vreemdelingenbewaring is. In de eerste gevallen van repatriëring in 2007 wilden de betrokken medewerkers van DT&V alleen de benodigde documenten afgeven als de vreemdeling in vreemdelingenbewaring was en niet op Veldzicht. Door bemiddeling van de afdeling bijzonder vertrek is dit alsnog geregeld. Ook advocaten zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid voor de tbs-gestelden om in Veldzicht in vreemdelingenbewaring te blijven en de bijbehorende voorwaarden.

Op de dag van de repatriëring wordt de vreemdeling overgebracht naar het vliegveld met een escorte. De KMar begeleidt de ongewenst verklaarde vreemdeling op de luchthaven en tijdens de vlucht. Er gaat tevens een sociotherapeut van FPC Veldzicht mee.

De tbs wordt definitief beëindigd wanneer de overdracht van de vreemdeling in het land van herkomst is gerealiseerd. Het kan namelijk gebeuren dat de vreemdeling toch niet met de vlucht mee mag of wordt geweigerd bij de grens. De vreemdeling moet dan weer terug naar Nederland. Omdat er nog een beroep loopt, kan de tbs weer worden geactiveerd. Het OM trekt het beroep pas in als de overdracht een feit is. In tabel 4.1 staat een overzicht van de betrokken ketenpartners.

**Tabel 4.1 Ketenpartners betrokken bij de voorbereiding en feitelijke uitzetting van de tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdeling**

<b>Ketenpartners</b>	
<i>Vorbereiding uitzetting:</i>	
FPC Veldzicht	Contact leggen met familie, regelen opvang in het land van herkomst. Tbs-gestelde behandelen en motiveren om activiteiten te ondernemen. Advies voor rechtbank voor opheffen maatregel.
Vreemdelingenpolitie	Uitreisdocumenten regelen.
IND	Relevante documenten vertalen, ondersteunende activiteiten.
DT&V	Vlucht regelen, presenteren tbs-gestelde op de ambassade.
OM	Contact met Veldzicht over opheffen maatregel.
<i>Feitelijke uitzetting:</i>	
FPC Veldzicht	Zorg voor medische overdracht, begeleiden tbs-gestelde tijdens reis.
DT&V	Overdracht aan KMar.
KMar	Escort van tbs-gestelde op luchthaven en tijdens de vlucht.

### ***Knelpunten***

Over het algemeen zijn de repatriëringen goed verlopen. De ketenpartners (IND, Veldzicht en vreemdelingenpolitie) zien echter knelpunten bij het functioneren van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De DT&V is een nieuwe organisatie die volgens de respondenten nog in ontwikkeling is. Een knelpunt

is het feit dat de afdeling bijzonder vertrek in Den Haag die betrokken is bij het ketenpartneroverleg en de voorbereidingen van de repatriëring niet de regie heeft over alle te nemen stappen. De regievoerders bevinden zich op de regiokantoren. Hierdoor gebeurt het volgens de respondenten regelmatig dat ambtenaren van de dienst bijzonder vertrek worden teruggefloten door de regiokantoren voor toezeggingen die zij hebben gedaan binnen het ketenoverleg. Ook hebben de respondenten de indruk dat de DT&V (nog) onvoldoende beseft dat een uitzetting van een tbs-gestelde afwijkt van andere uitzettingen. Door de psychische kwetsbaarheid van de vreemdelingen kan het schuiven met vertrekdata een groot effect hebben op de gesteldheid van de vreemdeling. De DT&V heeft nog weinig ervaring met de doelgroep. De respondenten hebben overigens de verwachting dat het opstartproblemen zijn en geen structurele.<sup>4</sup> Toen de uitzettingen nog door de IND werd geregeld, waren er geen (grote) knelpunten. Er was een vaste contactpersoon die ook de bevoegdheden had om toezeggingen daadwerkelijk uit te voeren.

### **4.3 Resultaten tot nu toe**

#### **4.3.1 Uitstroom uit de voorziening**

Uit de interviews met de FPC's komt naar voren dat er vóór de oprichting van de voorziening incidenteel iemand werd gerepatriëerd. Dit gebeurde wanneer de tbs-gestelde erom vroeg en er mogelijkheden in het land van herkomst konden worden gevonden.

Zoals gemeld in hoofdstuk 3 werd er bij het opzetten van de voorziening vanuit gegaan dat er drie repatriëringen per jaar zouden kunnen worden gerealiseerd. Het blijkt echter dat de voorziening succesvoller is in het repatriëren dan verwacht. Sinds de start van de voorziening tot september 2007 zijn inmiddels negen personen gerepatriëerd, acht vanuit de voorziening en één vanuit een andere FPC.<sup>5</sup> In november 2007 heeft nog een repatriëring naar Marokko plaatsgevonden. Er zijn repatriëringen geweest naar Afghanistan, België (2x), Chili, Irak, Servië, Marokko, Canada en Turkije. Er zijn drie vreemdelingen gerepatriëerd via de WOTS, namelijk de Belgische tbs-gestelden en een Canadees van Somalische afkomst die in het kader van de WOTS is gerepatriëerd naar Canada. De overige vreemdelingen zijn na het opheffen van de tbs gerepatriëerd. De repatriëringen naar Irak en Afghanistan (landen waarvoor een negatief uitreisadvies geldt) hebben op vrijwillige basis plaatsgevonden. Er is nog een drietal tbs-gestelden waarvan de verwachting is dat zij op redelijke termijn kunnen worden gerepatriëerd. In bijlage 5 staat een overzicht.

---

<sup>4</sup> De samenwerking is verder goed en dat blijkt ook uit het feit dat de DT&V contact opneemt met de voorziening voor advies over andere ongewenst verklaarde vreemdelingen die uitgeplaatst moeten worden en psychische problemen hebben (bron Veldzicht).

<sup>5</sup> Een elfde persoon is teruggeplaatst naar de FPC van herkomst, omdat hij zijn beroep heeft gewonnen en niet langer ongewenst verklaard was.

### *Nazorg*

Met een geslaagde repatriëring is de tbs beëindigd en heeft Veldzicht officieel geen verantwoordelijkheid meer voor de ongewenst verklaarde vreemdeling. Er is dan ook formeel geen nazorg geregeld vanuit Nederland en er is geen bemoeienis met de activiteiten van de persoon in het land van herkomst. In de praktijk is er vaak nog wel contact. In de eerste dagen na de repatriëring is er nog contact met de voormalig tbs-gestelde om te vragen hoe het gaat. Daarnaast is er met sommige gerepatriëerden met enige regelmaat e-mailcontact. Ook nemen zij zelf nog wel eens contact op met de voorziening, bijvoorbeeld als er problemen zijn rond de medicatievoorziening. In Marokko zijn inmiddels goede contacten ontstaan met hulpverleners die zijn ingehuurd door Veldzicht om zorg te bieden in de eerste periode aan de uitgezette tbs-gestelde. Deze hulpverleners moeten halfjaarlijks rapporteren aan Veldzicht over de werkzaamheden, voordat wordt overgegaan tot uitbetaling. Veldzicht betaalt dit overigens uit eigen middelen en heeft hiervoor geen apart budget.

De medewerkers van de voorziening hebben door het voortgezette contact ook in enige mate zicht op de activiteiten van de tbs-gestelden die zijn gerepatriëerd. Van in ieder geval vier mensen is bekend dat zij werken in het land van herkomst. Zo werkt er iemand als kleermaker en iemand als beveiliging. Een ander werkt in het bedrijf van een familielid en een vierde heeft werk gevonden in de toeristische sector.

#### **4.3.2 Tbs-gestelden die niet kunnen worden gerepatriëerd**

Zoals uit de vorige subparagraaf bleek, is de voorziening succesvol in het regelen van repatriëringen. Er tekent zich nu echter een groep van ongeveer tien tbs-gestelden af die niet (op korte termijn) lijkt te kunnen worden gerepatriëerd. Bij twee van hen is eind 2007 duidelijk geworden dat repatriëring zeker niet mogelijk is. Voor de ene tbs-gestelde komt dit door de weigering van het land van herkomst om mee te werken aan terugkeer. In het andere geval ligt de reden in het ontbreken van familie in het land van herkomst en adequate psychiatrische opvang.

Bij de overige acht tbs-gestelden spelen één of meer van de volgende zaken:

- Land van herkomst weigert mee te werken, door bijvoorbeeld geen laissez passer af te geven of een persoon niet te erkennen als landgenoot.
- Het gebrek aan passende voorzieningen of het ontbreken van een (familie)netwerk in het land van herkomst.
- Een negatief uitreisadvies voor het land, zoals Midden- en Zuid-Irak.<sup>6</sup>
- De situatie van de tbs-gestelde, zoals de mate van delictgevaarlijkheid of de psychische conditie.

Wanneer repatriëring niet mogelijk is, is een langer verblijf in de voorziening van FPC Veldzicht niet zinvol, omdat het doel van verblijf in de voorziening

---

<sup>6</sup> Overigens kunnen tbs-gestelden wel op basis van vrijwilligheid naar dergelijke landen worden uitgeplaatst.

primair repatriëring is. Daarnaast is de voorziening niet ingericht op een langdurig verblijf en behandeling. In de oorspronkelijke plannen van de voorziening is opgenomen dat wanneer duidelijk is dat een tbs-gestelde niet kan worden gerepatriëerd, hij zal terugkeren naar de FPC van herkomst. Terugkeer naar de FPC van herkomst stuit echter op problemen. De FPC's lijken weinig behoefte te hebben om bij de huidige capaciteitsproblemen een tbs-gestelde (terug) te krijgen die niet verder kan worden behandeld, omdat er geen verlofmogelijkheden zijn. Dit zou betekenen dat de tbs-gestelde moet worden aangemeld voor de longstay. Overplaatsing naar de longstay is dan niet gebaseerd op inhoudelijke criteria. DJI (afdeling beleid) en de directie van Veldzicht beraden zich op wat er met deze groep moet gebeuren.

Punt van aandacht bij de tbs-gestelden die niet kunnen worden gerepatriëerd, of ze nu worden teruggezonden naar het FPC van herkomst of in de voorziening van FPC Veldzicht blijven, is het volgende. Doordat er voor deze groep geen verlopen mogelijk zijn, kan bij een verlengingszitting lastig worden aangetoond of er nog steeds sprake is van delictgevaarlijkheid. Dit kan tot gevolg hebben dat een rechter de tbs contrair beëindigt.

In november 2007 heeft de rechter tweemaal de tbs contrair beëindigd van ongewenst verklaarde vreemdelingen die waren opgenomen in de voorziening in Veldzicht. De vreemdelingen zijn vervolgens direct in vreemdelingenbewaring gesteld. Eén van hen kon vanuit de vreemdelingenbewaring worden uitgezet naar het land van herkomst. De andere contraire beëindiging heeft echter geleid tot een onwenselijke situatie. De tbs-gestelde kon niet worden gerepatriëerd naar het land van herkomst. Het betrof een vreemdeling met een psychotische stoornis die door de gebeurtenissen volledig is gedecompenseerd. Hij is vervolgens met een IBS (inbewaringstelling) opgenomen.

Wanneer de tbs is opgeheven en iemand in vreemdelingenbewaring komt, hoeft er geen passende opvang in het land van herkomst te worden gezocht. In zijn algemeenheid geldt echter dat een groot deel van de ongewenst verklaarde vreemdelingen in vreemdelingenbewaring niet naar het land van herkomst kan worden uitgezet. Deze landen weigeren bijvoorbeeld mee te werken of erkennen de vreemdeling niet als landgenoot. De vreemdelingen blijven dan in vreemdelingenbewaring tot deze wordt opgeheven.<sup>7</sup> In de praktijk betekent dit doorgaans dat zij vervolgens in de illegaliteit verdwijnen. Uit schattingen blijkt dat hooguit een derde van de ongewenst verklaarde vreemdelingen in vreemdelingenbewaring daadwerkelijk uitzetbaar is naar het land van herkomst.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Er is geen wettelijk vastgesteld maximum voor de duur van de vreemdelingenbewaring. In de jurisprudentie heeft zich wel een lijn ontwikkeld. Deze houdt in dat de rechtmatigheid van de bewaring van vreemdelingen die langer dan zes maanden ingesloten zitten, streng wordt getoetst (DJI, 2007).

Voor vreemdelingen met een psychotische of persoonlijkheidsstoornis is vreemdelingenbewaring extra zwaar, omdat er sprake is van meerpersoonsgebruik.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld uitspraken van professor Kalmthout van de Universiteit Tilburg in april 2006 of de heer Van der Wal, ex-directeur van de Vreemdelingengevangenis in Zeist in juli 2006.

#### 4.4 Samenvatting en conclusies

Sinds de oprichting in augustus 2005 tot september 2007 zijn negen tbs-gestelden uitgestroomd naar het land van herkomst en staan er nog drie op de nominatie om op korte termijn te worden gerepatrieerd. Voor de instelling van de voorziening vonden incidenteel uitzettingen plaats. De verwachting bij de oprichting van de voorziening was dat drie vreemdelingen op jaarbasis konden worden gerepatrieerd. De negen repatrieringen hebben plaatsgevonden naar acht verschillende landen. Dat betekent dat er iedere keer opnieuw contacten moeten worden gelegd in een herkomstland en dat er weinig gebruikgemaakt kan worden van eerdere netwerken. Het repatriëren van een vreemdeling is vooral maatwerk, door de grote verschillen tussen de mogelijkheden van de patiënten en de faciliteiten in het land van herkomst. De aanwezigheid van een familienetwerk in het land van herkomst is van cruciaal belang. Bij het gebruikmaken van zorgvoorzieningen in de meeste landen waarnaar wordt uitgezet, is de ondersteuning van familie noodzakelijk. Ook is de familie van belang voor de medewerkers van Veldzicht om contacten te leggen met hulpverleners. Voor tbs-gestelden zonder familie in het land van herkomst zijn de repatriëringmogelijkheden in veel landen dan ook zeer beperkt. Inmiddels zijn er twee tbs-gestelden die niet binnen korte of langere termijn uitzetbaar zijn. De verwachting bij de behandelaren is dat acht anderen ook niet uitzetbaar zullen zijn op afzienbare termijn. Hoewel bij de oprichting van de voorziening was afgesproken dat deze tbs-gestelden zouden terugkeren naar het FPC van herkomst, blijkt dit in de praktijk (nog) niet het geval. De FPC's willen de tbs-gestelden niet terug op een behandelafdeling. De beleidsafdeling van DJI en FPC Veldzicht overleggen over mogelijke oplossingen. De groep van tbs-gestelden die niet kan worden gerepatrieerd, zou kunnen terechtkomen op een longstayafdeling, omdat onvoldoende kan worden aangetoond dat de delictgevaarlijkheid is afgenomen en (verdere) behandelprospectieven ontbreken door afwezigheid van verlofmogelijkheden. Of de rechter kan de tbs contrair beëindigen, omdat onvoldoende de delictgevaarlijkheid kan worden aangetoond. Longstay of contraire beëindiging is afhankelijk van de situatie en ontwikkeling van de tbs-gestelde. Repatriëring kan via de WOTS, indien Nederland een verdrag met het land heeft. Wanneer er geen verdrag is met het land van herkomst, moet de rechter de tbs opheffen, voordat tot repatriëring kan worden overgegaan. In dit laatste geval moet de repatriëring zorgvuldig zijn voorbereid en binnen twee weken na het opheffen van de tbs plaatsvinden in verband met de beroepstermijnen. Dit betekent dat de periode waarin repatriëring kan plaatsvinden beperkt is en wordt bepaald door het moment van de verlengingszittingen. Deze vinden om de één of twee jaar plaats.

Bij de uitzetting en het voorbereiden van de repatriëring werkt de voorziening samen met de IND, de vreemdelingenpolitie en sinds januari 2007 met de nieuwe Dienst Terugkeer en Vertrek. Er is maandelijks ketenpartneroverleg waarbij alle casussen worden besproken. Er is een duidelijke taakverdeling en de samenwerking verloopt goed. Echter, sinds de komst van de DT&V

verloopt het proces iets minder soepel. De DT&V is nog in ontwikkeling, waardoor niet altijd duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft. Toezeggingen worden daardoor niet altijd uitgevoerd, waardoor een repatriëring soms niet kan plaatsvinden of op andere condities plaatsvindt.





## 5 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

Binnen de populatie tbs-gestelden is een kleine groep niet-Nederlanders ongewenst verklaard. De tenuitvoerlegging van tbs bij personen die ongewenst zijn verklaard, levert voor behandelaars echter een groot knelpunt op.<sup>1</sup> De tbs-verpleging/-behandeling is namelijk gericht op het verminderen van recidiverisico, zodat de tbs-gestelde kan resocialiseren in de Nederlandse samenleving. Ongewenst verklaarde vreemdelingen is het echter niet toegestaan om te resocialiseren in de Nederlandse samenleving. De verschillende stadia van verlofmogelijkheden die doorgaans in een tbs-verpleging/-behandeling worden doorlopen, kunnen voor deze doelgroep dus niet worden ingezet. Voor deze groep wordt daarom gestreefd naar resocialisatie in het land van herkomst.

Het repatriëren van tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen naar de verschillende landen van herkomst vraagt om specifieke kennis over de opvangmogelijkheden en de gezondheidszorg in die landen. Om deze kennis te bundelen en de repatriëring te bevorderen, is een voorziening gecreëerd onder verantwoordelijkheid van FPC Veldzicht. In opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Directie Sanctie- & Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Justitie heeft Regioplan Beleidsonderzoek voor het WODC onderzocht hoe deze voorziening functioneert. De vraagstelling hierbij was:

In hoeverre slaagt men er met de voorziening in Veldzicht in om:

- a) Adequaat te verzorgen en te behandelen vanuit het perspectief van terugkeer naar het land van herkomst?
- b) langdurig verblijf te bieden voor die personen voor wie repatriëring (nog) niet mogelijk is?
- c) terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen?

In de uitwerking van deze hoofdvragen is ook aandacht geweest voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners bij de plaatsing naar de voorziening en bij de terugkeer naar het land van herkomst. In de onderzoekspraktijk bleek ook het proces van het ongewenst verklaren van de tbs-gestelde hiervan deel uit te maken. Om deze reden zijn we in hoofdstuk 2 uitgebreid ingegaan op het proces van ongewenst verklaren. In hoofdstuk 3 hebben we het functioneren van de voorziening beschreven en in hoofdstuk 4 zijn we ingegaan op de repatriëring van de tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen.

---

<sup>1</sup> Dit geldt niet alleen voor ongewenst verklaarde vreemdelingen, maar ook voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die niet ongewenst zijn verklaard. Dit is een beperkte groep in de tbs (twee personen, september 2007). Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport met de term tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen ook de groep van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf aangeduid.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en sluiten we af met de conclusies van het onderzoek.

## 5.1 Verzorging en behandeling

*In hoeverre slaagt men er met de voorziening in Veldzicht in om:*

- a) *adequaat te verzorgen en te behandelen vanuit het perspectief van terugkeer naar het land van herkomst?*

De vraag of de voorziening in Veldzicht erin slaagt om de tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen adequaat te verzorgen en te behandelen vanuit het perspectief van terugkeer naar het land van herkomst kan bevestigend worden beantwoord, zover het gaat om het creëren van mogelijkheden voor terugkeer. Of de behandeling in de voorziening in Veldzicht daadwerkelijk voldoet vanuit het beperken van recidive is geen onderwerp van deze studie geweest. Er is over dit laatste punt dan ook geen uitspraak te doen.

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat de terugkeer naar het land van herkomst als focus wordt genomen van het behandel-/begeleidingstraject. In dit traject is aandacht voor het leren van de taal en wordt samen met de tbs-gestelde gezocht naar een passende verblijfsvoorziening en daginvulling in het land van herkomst. Om het recidiverisico in het eigen land te verminderen, wordt er aangesloten bij de medische voorzieningen in het land van herkomst en probeert men contact te leggen met lokale hulpverleners. Ook is een belangrijk onderdeel van de behandeling/begeleiding het leggen van contact met de familie van de tbs-gestelde in het land van herkomst. De familie is essentieel voor de opvang van de tbs-gestelde en kan vaak helpen bij het regelen van opvang aldaar.

Aanvullend op bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de begeleiding/behandeling die FPC Veldzicht biedt meer behelst dan vooraf was beoogd. Bij de start van de voorziening is uitgegaan van een doelgroep van tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen die nauwelijks meer behandeling zou behoeven. In praktijk echter bleek er weldegelijk extra (reguliere) behandeling nodig, met name omdat één vijfde van de patiënten direct vanuit een penitentiaire inrichting in de voorziening is geplaatst en ongeveer een vijfde minder dan een jaar in een ander FPC verbleef voor overplaatsing naar de voorziening. Het oorspronkelijke behandelaanbod is daarom uitgebreid. De consequentie hiervan is dat de kosten per tbs-gestelde hoger liggen dan vooraf was begroot.

Eén van de twee behandeldoelen voor ongewenst verklaarde vreemdelingen in tbs is het verminderen van het recidiverisico. Een belangrijke manier die behandelaars zien om dit te kunnen toetsen, is door te oefenen met verschillende verlofmogelijkheden. De onmogelijkheid tot verlof wordt voor

deze doelgroep als knelpunt ervaren, omdat niet getoetst kan worden of de tbs-gestelde zelf in staat is zelfstandig te functioneren en bijvoorbeeld een terugvalpreventieplan te hanteren. Op de afdeling van de voorziening die ligt op het terrein van de kliniek zelf komen ze aan dit knelpunt tegemoet door de ruimte en de mogelijkheden binnen de kliniek en het omliggende terrein zo goed als mogelijk te benutten. In Grittenveld, de afdeling van de voorziening die huist in PI De Grittenborch, is dit door meer beperkte bewegingsvrijheid en ruimte niet te verwezenlijken.

## 5.2 Verbleef van personen die niet kunnen worden uitgezet

*In hoeverre slaagt men er met de voorziening in Veldzicht in om:*

- b) langdurig verblijf te bieden voor die personen voor wie repatriëring (nog) niet mogelijk is?*

Bij de opzet van de speciale voorziening in FPC Veldzicht is de doelgroep gedefinieerd als ongewenste verklaarde vreemdelingen die technisch uitzetbaar zijn. Gestart is met ongewenste verklaarde vreemdelingen, waarvan de verwachting was dat zij relatief makkelijk uitzetbaar zouden zijn. De daadwerkelijke mogelijkheid tot repatriëring wordt nader uitgezocht en voorbereid, terwijl de tbs-gestelde in de voorziening verblijft.

Nu de voorziening ruim twee jaar functioneert, tekent zich een groep van ongeveer tien vreemdelingen af die mogelijk niet op afzienbare termijn kan worden uitgezet. Verschillende factoren spelen hierbij een rol, zoals: het ontbreken van medewerking van het land van herkomst, een onveilige situatie in het land van herkomst en/of het niet kunnen organiseren van passende opvang. In de oorspronkelijke plannen van de voorziening zou de groep tbs-gestelden die niet gerepatriëerd kan worden, terugkeren naar het FPC van herkomst. De afdeling beleid van DJI en FPC Veldzicht beraden zich momenteel over het terugplaatsen van twee vreemdelingen. Argumenten tegen terugplaatsing zijn dat de FPC's kampen met een capaciteitstekort en het daarom niet zinvol lijkt om tbs-gestelden die niet mee kunnen worden genomen in de behandeling met resocialisatie als focus, een plek in de kliniek te geven. Omdat vermindering van recidiverisico voor deze groep moeilijk is aan te tonen en de tbs-maatregel herhaaldelijk kan worden verlengd, kunnen zij in de longstay terecht komen. De rechter kan echter ook beslissen de tbs contrair te beëindigen.

Het langdurig laten verblijven van tbs-gestelden die niet kunnen worden uitgezet in FPC Veldzicht zelf stuit ook op problemen. Zoals gesteld is de verpleging/behandeling van de tbs-gestelden in deze voorziening sterk gericht op repatriëring en deze focus van behandeling sluit niet aan bij de groep van wie vaststaat dat zij (nog) niet kunnen worden gerepatriëerd. Het feit blijft echter dat er iets met deze doelgroep moet gebeuren. Terugplaatsing naar het

FPC van herkomst of de longstay lijkt echter ook geen oplossing te bieden. Het is wellicht een optie om de groep zo veel mogelijk op één plek te begeleiden en te monitoren. Mochten de mogelijkheden tot repatriëring namelijk veranderen, dan kan alsnog vanuit FPC Veldzicht in samenwerking met de ketenpartners worden gehandeld. We concluderen hierbij echter wel dat de afdeling van de voorziening in de penitentiaire inrichting (Grittenveld) niet geschikt is om tbs-gestelde vreemdelingen voor onbepaalde duur te plaatsen. De bewegingsvrijheid in de penitentiaire inrichting en de mogelijkheden tot een zinvolle dagbesteding zijn namelijk te beperkt. In het onderzoek '*Tbs-capaciteit in het gevangeniswezen*' concludeert Regioplan daarom dat de voorziening in Grittenveld alleen geschikt is voor plaatsing van ongewenst verklaarde vreemdelingen als vooraf bekend is dat repatriëring binnen afzienbare tijd kan plaatsvinden. De Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming komt tot dezelfde conclusie en acht een verblijf van langer dan negen maanden op Grittenveld onwenselijk. De kliniek van FPC Veldzicht biedt daarentegen wel voldoende mogelijkheden tot zinvolle dagbesteding.

### 5.3 Uitstroom naar land van herkomst

*In hoeverre slaagt men er met de voorziening in Veldzicht in om:*

*c) terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen?*

De voorziening in FPC Veldzicht is in staat gebleken om terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen. Voor de start van de voorziening ging men ervan uit dat er drie repatriëringen per jaar konden worden gerealiseerd. Vanaf de start in augustus 2005 tot september 2007 zijn reeds negen van de vierendertig geïdentificeerde tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen gerepatriëerd.<sup>2</sup> Hoewel voor de oprichting van de voorziening niet systematisch werd bijgehouden wat de uitstroom was, blijkt uit de interviews dat repatriëringen voordien slechts incidenteel plaatsvonden en werden georganiseerd door de individuele FPC's. Het lijkt er op dat de bundeling van expertise, het onderbrengen van de doelgroep in één kliniek en de nauwe samenwerking met de ketenpartners hebben geleid tot een grotere uitstroom.

Uit de interviewronde bij de overige FPC's komt naar voren dat zij tevreden zijn met de oprichting van de voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen. Voorheen wisten de FPC's niet goed wat zij moesten aanvangen met de tbs-gestelden die ongewenst waren verklaard. Vanwege het geringe aantal op de gehele tbs-populatie kwam het per FPC ook niet vaak genoeg voor om enige expertise op te bouwen. Over de samenwerking met de behandelaars van de voorziening in Veldzicht is het veld dan ook tevreden. De FPC's ervaren de samenwerking als prettig en de medewerkers deskundig. De voorziening in Veldzicht geldt dan ook voor andere FPC's en de

---

<sup>2</sup> Eén van de vreemdelingen die september 2007 in de voorziening verbleef, betrof geen tbs-gestelde, maar een jongere met een PIJ-maatregel.

ketenpartners steeds meer als een expertisecentrum in zaken die met repatriëring te maken.

#### *Nazorg*

De voorziening heeft geen officiële taak bij de nazorg van de vreemdeling in het land van herkomst. In de praktijk is er vaak wel contact. Direct na de repatriëring wordt er contact opgenomen in het geval er wordt samengewerkt met lokale zorgverleners. In de overige gevallen ligt het initiatief bij de voormalig tbs-gestelde. Over het algemeen bestaat de indruk dat het goed gaat met de gerepatrieerde vreemdelingen. De familie heeft hen opgevangen en van vier terugkeerde ongewenst verklaarde vreemdelingen is bekend dat zij werk hebben.

## **5.4 Conclusie functioneren voorziening**

Het beeld dat naar voren komt uit de onderzoeksresultaten is dat de voorziening van FPC Veldzicht goed functioneert. Er zijn hierbij echter twee kanttekeningen te maken. Het betreft in de eerste plaats het verschil in locaties waar de voorziening is ondergebracht. De afdeling Grittenveld die huist in PI De Grittenborch is een stuk soberder dan de afdeling Noord 3 die zich in de kliniek bevindt. Om deze reden hebben we geconcludeerd dat plaatsing in de Grittenveld alleen geschikt is voor die ongewenst verklaarde vreemdelingen die stabiel dan wel uitbehandeld zijn en voor wie vooraf bekend is dat verblijfsduur afzienbaar is omdat de mogelijkheden tot repatriëring duidelijk zijn.<sup>3</sup>

In de tweede plaats is er een kanttekening te maken bij de samenwerking tussen de ketenpartners. De ketenpartners IND, Vreemdelingenpolitie, DT&V en FPC Veldzicht zijn vertegenwoordigd op uitvoerend niveau. De medewerkers die deelnemen aan het ketenoverleg zijn zowel betrokken als deskundig. Door de kleine omvang van de populatie tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen opereren zij deels op eigen gezag vanuit hun organisatie en zijn onderlinge relaties en samenwerking een belangrijke succesfactor van het ketenpartneroverleg. Het gevaar dat hierin schuilt, is dat de expertise en het succes van de samenwerking is geconcentreerd in individuen. Bij een veranderende samenstelling kunnen zich knelpunten voordoen. De Dienst Terugkeer & Vertrek is nieuw en heeft een aantal taken van de IND overgenomen. De DT&V is echter nog niet volledig ingewerkt. Binnen deze nieuwe organisatie is voornamelijk minder ervaring met de doelgroep en minder ruimte om maatwerk te leveren. Hierdoor ontstaan er soms onwenselijke situaties waardoor repatriëring niet soepel verloopt.

---

<sup>3</sup> Desain, E. e.a. (2008) *TBS-plaatsen in penitentiaire inrichtingen*. Amsterdam: Regioplan (nog niet openbaar).

## 5.5 Algemene conclusies

Uit de evaluatie komen, ondanks het goed functioneren van de voorziening, nog een aantal knelpunten naar voren die spelen bij de uitvoering van de tbs-maatregel bij ongewenst verklaarde vreemdelingen. We besluiten dit rapport met de voornaamste knelpunten en conclusies.

### ***Tbs-oplegging aan vreemdelingen***

Het doel van de tbs-verpleging/-behandeling is de vermindering van het risico op recidive en vervolgens resocialisatie in de Nederlandse samenleving. Dit is per definitie onmogelijk te realiseren voor de doelgroep ongewenst verklaarde vreemdeling. Hierdoor is het niet opleggen van tbs wenselijk bij vreemdelingen die ongewenst kunnen worden verklaard. De beleidsregel die hiervoor is opgesteld, lijkt er volgens een respondent bij het OM toe te hebben geleid dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zelden nog tbs krijgen opgelegd. Bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning wordt, volgens haar, echter nog wel tbs opgelegd. Het OM, de rechter en de advocaten lijken er vaak nog te weinig alert op of een vreemdeling door de strafmaat ongewenst kan worden verklaard. Maar ook in het geval men zich daar wel van bewust is, kan tbs soms toch worden gevorderd of opgelegd in verband met de psychische problematiek van de veroordeelde. De rechter acht tbs dan wenselijk ter bescherming van de patiënt en de Nederlandse samenleving.

### ***Het proces van ongewenst verklaren***

Bij het in hechtenis nemen van een persoon wordt gekeken wat zijn verblijfstitel is. Dit onderzoek wordt gestart door de vreemdelingenpolitie. Zij nemen daarbij contact op met de IND. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het VRIS. Wanneer er een voorstel ligt voor ongewenstverklaring, wordt dit gemonitord door de IND. Nadat een vreemdeling is veroordeeld tot een tbs-maatregel, heeft ITZ contact met de IND om te bezien wat de verblijfsstatus is van deze persoon, bijvoorbeeld om een verlofaanvraag te kunnen beoordelen, en om de IND te informeren over de tbs-maatregel die is opgelegd. ITZ doet dit echter niet systematisch waardoor mogelijk niet alle ongewenst verklaarde vreemdelingen binnen de tbs bij hen bekend zijn.

Of een tbs-gestelde met een niet-Nederlandse nationaliteit ongewenst wordt verklaard, is (voor de meeste vreemdelingen niet afkomstig uit de EU) onder meer afhankelijk van de verblijfsduur in Nederland en de duur van de opgelegde straf of maatregel. De IND hanteert hierbij de zogenoemde glijdende schaal. De beslissing over een ongewenstverklaring wordt na het opleggen van de strafmaat genomen. De IND kijkt dan of iemand in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring. De duur van de tbs-maatregel ligt echter van tevoren niet vast, maar hangt af van de vorderingen in de behandeling van de tbs-gestelde. Bij een verlenging van de tbs-maatregel kan het zo zijn dat de duur van de maatregel dusdanig is toegenomen dat een vreemdeling alsnog voor ongewenstverklaring in aanmerking zou komen bij het (opnieuw) toepassen van de glijdende schaal.

Er is echter geen beleidsregel voor de IND om bij verlenging van de duur van de tbs opnieuw te bekijken of een tbs-gestelde in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring. Hierdoor is het mogelijk dat zich nog vreemdelingen bevinden in de huidige tbs-populatie die in potentie ongewenst verklaard zouden kunnen worden.

***Repatriëring is niet altijd mogelijk***

Een ongewenst verklaarde vreemdeling mag zich niet langer in Nederland ophouden, maar kan ook niet altijd worden gerepatriëerd. De tbs-maatregel kan daardoor niet altijd worden opgeheven en de ongewenst verklaarde vreemdeling kan daardoor in de longstay terechtkomen. Er is dan sprake van longstay op organisatorische gronden en niet op inhoudelijke gronden. De rechter kan ook besluiten om in sommige gevallen de tbs contrair te beëindigen. Verlenging is dan namelijk volgens hem/haar niet langer proportioneel of rechtmatig. Ook kan door het gebrek aan verlofmogelijkheden de delictgevaarlijkheid niet afdoende worden aangetoond. Wanneer de tbs wordt opgeheven, worden de vreemdelingen alsnog uitgezet, maar zonder de waarborgen die vanuit Veldzicht worden opgezet. De uitzetting van ongewenst verklaarde vreemdelingen in het algemeen lukt echter vaak niet, waardoor de ongewenst verklaarde vreemdeling langdurig in vreemdelingenbewaring blijft. Wanneer de vreemdelingenbewaring vervolgens wordt opgeheven en de vreemdeling een aanzegging krijgt om Nederland te verlaten, komt de vreemdeling doorgaans in de illegaliteit terecht. Naar de problematiek van de groep ongewenst verklaarde tbs-gestelden die niet kunnen worden uitgezet, zou nader moeten worden gekeken.





## LITERATUURLIJST

Desain, E.S.P., M. Brink, C.C. Koning (2008) *Tbs-plaatsen in penitentiaire inrichtingen*. Amsterdam: Regioplan. (nog niet gepubliceerd)

DJI (2007) *Vreemdelingen in bewaring*. Den Haag: Ministerie van Justitie

Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (2007) *Ketenprocesbeschrijving Vreemdeling In de Strafrechtketen (VRIS)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 250 nr. 5.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 452 nr. 13.

Verdrag inzake de overbrenging van geconvinceerde personen (VOGP)  
het zogenaamde verdrag van de Raad van Europa; Straatsburg, 21 maart  
1983.



## **BIJLAGEN**



**BIJLAGE 1****Afkortingenlijst**

DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
OM	Openbaar Ministerie
IBS	Inbewaringstelling
ILO	Immigration Liaison Officer
ITZ	Dienst Individuele TBS Zaken
MITS	Monitor Informatiesysteem Terbeschikkingstelling
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PFZ	Plaatsing Forensische Zorg
PIJ	Plaatsing In een Inrichting voor Jeugdigen
RSJ	Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdzorg
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen in de Strafrechtketen
WOTS	Wet overdraging tenuitvoerlegging strafrechtvonnissen



## BIJLAGE 2

### Uitgewerkte onderzoeksvragen

- I. PLAATSING NAAR DE TBS-VOORZIENING VOOR ONGEWENST VERKLAARDE VREEMDELINGEN (EXTERN)
  - a) Hoe groot is de groep van tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen (die in aanmerking komen voor plaatsing in de voorziening)?
  - b) In hoeverre is het aantal beschikbare plaatsen toereikend?
  - c) Worden alle personen die in aanmerking komen voor verwijzing naar de voorziening overgedragen vanuit andere FPC's/instellingen? Hoe verloopt de selectie, plaatsing en overdracht vanuit reguliere (tbs-) voorzieningen naar de tbs-voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen?
  - d) Welke ketenpartners zijn hierbij betrokken?
  - e) Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken partners?
  - f) Is er inderdaad sprake van het fungeren van de tbs-voorziening als centrale ketenpartner en de bevorderende invloed die daarvan uitgaat op de samenwerking?
  - g) Op welk moment tijdens de behandeling in de verwijzende instelling vindt overplaatsing plaats naar de tbs-voorziening voor ongewenst verklaarde vreemdelingen?
  - h) Worden hierbij bepaalde criteria gehanteerd en zo ja, welke criteria zijn dit?
  - i) Doen zich knelpunten/problemen voor bij de selectie, overplaatsing en/of overdracht naar de voorziening?
- II. WERKING VAN TBS-VOORZIENING VOOR ONGEWENST VERKLAARDE VREEMDELINGEN (INTERN)
  - a) Wat is de inhoud van het behandel- en zorgaanbod in de voorziening?
  - b) Welke activiteiten en voorzieningen worden aangeboden naast het behandel- en zorgaanbod?
  - c) Past de verzorging en behandeling in de voorziening binnen de doelstelling van het programma (voor zover nu bekend) om de persoon voor te bereiden op terugkeer naar het land van herkomst en het verder minimaliseren van de invloed van risicofactoren?
  - d) Zijn er nog andere niet eerder geëxpliciteerde doelstellingen van het programma bekend en in gebruik?
  - e) Is de verzorging en behandeling in de voorziening adequaat met betrekking tot de problematiek c.q. behandelstatus bij plaatsing van de doorverwezen populatie?
  - f) Is er sprake van samenkomst en opbouw van kennis en expertise over deze specifieke doelgroep door het plaatsen van tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen binnen één voorziening? Waaruit blijkt dit?
  - g) In welk stadium en op welke manier wordt duidelijk dat een persoon (nog) niet kan worden uitgezet?

- h) Hoe verloopt het verblijf en de behandeling als blijkt dat de persoon niet kan worden uitgezet?
- i) Is de voorziening geschikt voor langdurig verblijf?
- j) Doen zich problemen/knelpunten voor bij de zorg, behandeling en/of het verblijf in de voorziening in relatie tot de doelstelling van het behandelprogramma en/of de beoogde beleidsdoelen?

### III. TERUGKEER NAAR LAND VAN HERKOMST VANUIT DE TBS-VOORZIENING (EXTERN)

- a) Wat is het uitzetscenario voor de terugkeer naar het land van herkomst?
- b) Kan dit in alle gevallen ook worden gevolgd? In welke gevallen wel en in welke gevallen niet?
- c) Welke ketenpartners zijn betrokken bij de uitzetting?
- d) Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken ketenpartners over de uitstroom uit de tbs-voorziening?
- e) Hoeveel personen zijn sinds de oprichting van de voorziening uitgezet naar hun land van herkomst?
- f) Hoe verhoudt dit aantal zich tot het aantal personen dat werd uitgezet vóór de oprichting van de voorziening in FPC Veldzicht?
- g) Doen zich knelpunten/problemen voor bij de uitzetting van personen naar het land van herkomst vanuit de voorziening? Welke problemen zijn dat?

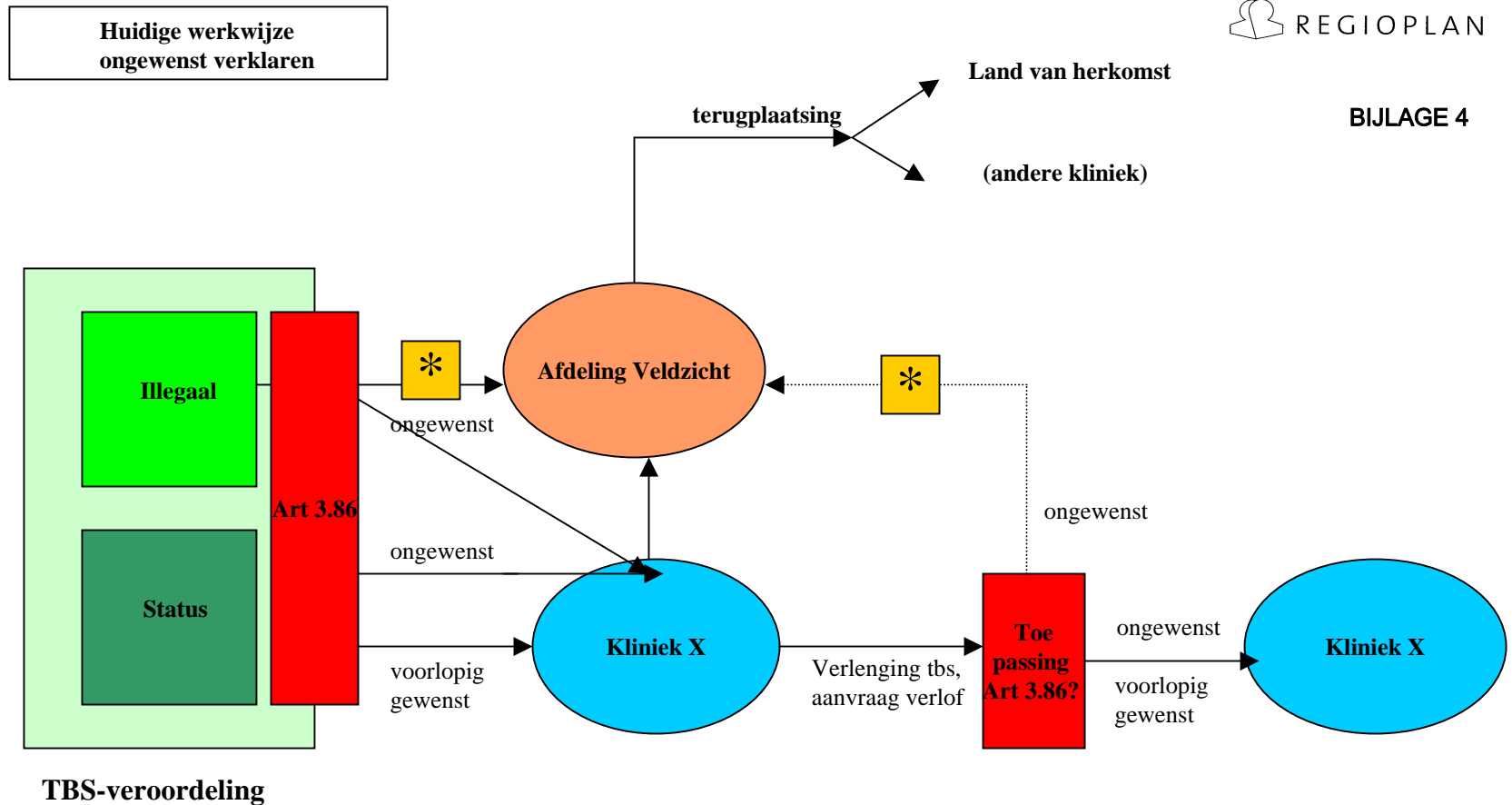


**BIJLAGE 3****Respondenten**

Advocatuur	De heer mr. N. Heidanus, advocatenkantoor Verwilligen De Wilde De Lange De heer mr. M. Wijngaarden, advocatenkantoor Böhler Franken Koppen Wijngaarden
DJI, afdeling ITZ	Mevrouw V. den Hartogh Mevrouw J. Hochstenbach
Dir. Vreemdelingenbeleid, Min.van Justitie	De heer B.J. Bagchus
DT&V	De heer R. Baljon
FPC Veldzicht	De heer P. de Jong De heer W. Velzema Mevrouw J. de Vries Mevrouw J. Schaap
IND	Mevrouw S. Heida De heer J. Crataura De heer I. Reitsma Mevrouw M. Kralingen Mevrouw N. Beekhuizen
OM	Mevrouw M. van Eykelen
FPC's	Intakefunctionarissen
VP	De heer F. Niehoff

Bij FPC Veldzicht is tevens gebruikgemaakt van data uit groepsgesprekken met medewerkers en patiënten en uit interviews met mevrouw I. Keuken en uit auditverslagen. Deze data is verzameld in het kader van het onderzoek naar de tbs-capaciteit in de pi uitgevoerd door Regioplan in dezelfde periode (Desain e.a, 2008.).





Artikel 3.86 beschrijft relatie tussen geldige verblijfsduur in Nederland, de opgelegde strafmaat in aantal jaren gevangenisstraf en de consequenties voor de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Bij eerste veroordeling kan verhouding verblijfsduur en strafmaat niet leiden tot intrekken van verblijfsvergunning maar bij verlenging van tbs kan die verhouding kantelen en er wél sprake zijn van ongewenst (moeten) verklaren. Artikel mag meerdere malen worden toegepast in het verloop van de tbs.

Vanuit beleid IND bestaat er geen richtlijn. Bij tbs-gestelde met een verblijfsvergunning asiel wordt persoon in de wacht gezet en komt bij verlenging van tbs mogelijk als nog in aanmerking voor ongewenst verklaring. Bij de groep regulier wordt bij verlenging van de tbs niet systematisch gekeken naar deze verhouding, waardoor er dus mogelijk een verborgen groep in potentie ongewenst te verklaren vreemdelingen zich in de tbs klinieken kan bevinden.



**BIJLAGE 5**
**Ongewenst verklaarde vreemdelingen in tbs (geïdentificeerd tot en met september 2007)**
**Tabel B5.1 Tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen: land van herkomst en plaats van verblijf (september 2007)**

	Sept. 2007 in voorziening FPC Veldzicht	Gerepatrieerd	Op wacht- lijst/elders verblijvend
<i>Land van herkomst</i>			
Afghanistan		1	
Algerije	1		
Angola	1		
België	2	2*	
Bosnië			1
Chili		1	
Groot-Brittannië	1		
Georgië	2		
Irak	1	1	1
Iran			1 †
Joegoslavië		1	
Kosovo	1		
Kuweit	1		
Marokko	2	1	1
Rusland	1		
Sierra Leone	1		1
Somalië/Canada	1	1**	
Suriname	1		
Tsjechië			1
Tunesië	1		
Turkije	1	1	
Vietnam	1***		
Zaire	1		
<i>Afkomstig uit kliniek/pi</i>			
Tbs-kliniek	15	9	6
Pi	4	1	-

\* Eén vreemdeling is vanuit een andere kliniek gerepatrieerd, met ondersteuning van FPC Veldzicht.

\*\* Naar Canada.

\*\*\* PIJ-maatregel.

† Deze patiënt is overleden voordat hij geplaatst zou worden in FPC Veldzicht.

Bij vier tbs-gestelden loopt de procedure van ongewenstverklaring nog. Zij zijn afkomstig uit Groot-Brittannië, Nigeria, Marokko en Turkije. De Turkse tbs-gestelde bevindt zich nog in de pi, de overigen bevinden zich in een FPC. Deze vier tbs-gestelden zijn niet in de tabel opgenomen.

Op de wachtlijst voor de voorziening staat, naast de vijf ongewenst verklaarde tbs-gestelde vreemdelingen, ook nog een jongere met een PIJ-maatregel.



**REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK**

Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E [regioplan@regioplan.nl](mailto:regioplan@regioplan.nl)

I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)

Regioplan Beleidsonderzoek maakt deel uit van Ernst & Young