

Vergaderjaar 2018–2019

**34 309**

## **Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 13 december 2018

#### **Inleiding**

*De leden van de **D66-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel, en hebben nog enkele vragen.*

*De **PVV-fractieleden** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring. Dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis en moet leiden tot nieuwe heldere regelingen en wijze van uitvoeringleggen van vreemdelingenbewaring binnen een eigen bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.*

*De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat dit wetsvoorstel niet het al jaren geleden aangekondigde voornemen waarmaakt om het karakter van vreemdelingenbewaring aan te passen aan het administratieve doel ervan. Bovendien ontbreken voldoende waarborgen dat bewaring als laatste middel wordt ingezet. Aan de hand van deze twee elementen hebben deze leden een aantal vragen geformuleerd. De leden van de **SP-fractie** sluiten zich aan bij de vragen van de GroenLinks-fractie.*

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Asiel en Migratie/JBZ Raad inzake dit wetsvoorstel. In de navolgende beantwoording zal ik zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aanhouden.

#### **Vreemdelingenbewaring als ultimatum remedium**

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering of er een analyse of evaluatie is gemaakt van alternatieven voor vreemdelingenbewaring.*

*Deze leden willen graag weten wat er gedaan zou kunnen worden om die alternatieven toch kansrijker te maken zodat vreemdelingenbewaring daadwerkelijk het ultimium remedium is, in het bijzonder voor kwetsbare groepen mensen. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.*

Allereerst wil ik benadrukken dat vreemdelingenbewaring altijd een ultimium remedium is. In lijn met Europese regelgeving en jurisprudentie mag vreemdelingenbewaring slechts worden toegepast als andere minder dwingende terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. In iedere individuele zaak moet gemotiveerd worden waarom geen lichtere maatregel is toegepast. Deze afweging vindt zorgvuldig plaats en is toegesneden op ieder individueel geval. Daarbij wordt rekening gehouden met medische en psychische omstandigheden of andere redenen waardoor de betreffende vreemdeling kwetsbaar is. In het nieuwe artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 komt tot uiting dat de inbewaringstelling van kwetsbare personen of personen die in een bijzondere positie verkeren, met extra zorg wordt omkleed. Bovendien wordt in de wet verankerd dat inbewaringstelling achterwege blijft, indien inbewaringstelling in verband met de bijzondere of kwetsbare positie van de vreemdeling onredelijk bezwarend zou zijn.

Of de minder dwingende terugkeermaatregel kansrijk is, dat wil zeggen tot terugkeer leidt, is met name afhankelijk van de vreemdeling aan wie de maatregel is opgelegd. Tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik toegezegd om een actueel overzicht op te stellen van de toepassing van de alternatieve terugkeermaatregelen alsmede van de effectiviteit van deze maatregelen. Als dit overzicht beschikbaar is zal ik ook uw Kamer daarover informeren.

*Het wetsvoorstel zet in op alternatieven voor vreemdelingenbewaring, waarbij vreemdelingen niet snel en vaak meer in bewaring worden gezet, maar waarbij inbewaringstelling slechts nog het ultimium remedium zal zijn. De leden van de **PVV-fractie** vragen of de regering kan aangeven welke consequenties dit inzetten op «alternatieven voor inbewaringstelling» voor gevolgen zal hebben voor gemeenten, die nu al geconfronteerd worden met extra kosten en overlast door de aanwezigheid van illegalen/uitgeprocedeerde asielzoekers (zoals de gemeente Emmen).*

Het is niet zo dat met het wetsvoorstel het principe van ultimium remedium geïntroduceerd wordt. Ook thans geldt dit beginsel, op grond van Europese regelgeving, al bij inbewaringstelling. Het wetsvoorstel beoogt dit beginsel expliciet in de wet vast te leggen. Overigens benadruk ik in dit kader dat inbewaringstelling geen doel is. Het doel is terugkeer van de vreemdeling. Deze terugkeer geschiedt bij voorkeur vrijwillig. Pas als vrijwillige terugkeer uitblijft, komt gedwongen terugkeer in beeld. Om gedwongen terugkeer te bewerkstelligen, kunnen aan de vreemdeling maatregelen worden opgelegd. Vreemdelingenbewaring is de zwaarste maatregel en is pas aan de orde indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden ingezet.

Voor wat betreft de aanwezigheid van illegalen/uitgeprocedeerde asielzoekers in gemeenten verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de PVV-fractie over veiligheid en beheersbaarheid.

*De regering geeft in haar reactie op het advies aan de Raad van State en in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan dat de vreemdelingenbewaring opgeheven kan worden indien het vertrek van een vreemdeling effectief op een andere manier kan worden bereikt. Artikel 58, lid 2 en 3 van de Vreemdelingenwet 2000 voorzien hierin. Wie beoordeelt op welke gronden dat dit aan de orde is, vragen de leden van de **PvdA-fractie** zich af.*

Als de grond voor bewaring komt te vervallen, moet reeds in de huidige situatie de bewaring onmiddellijk worden opgeheven. De beoordeling hiertoe kan ook door de politie worden gedaan maar zal doorgaans door de regievoerder van de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna DT&V) worden overwogen. Deze kan steeds, wanneer hij van mening is dat de bewaring niet langer het juiste middel is, besluiten de bewaring op te heffen. Een toetsing van de bewaring vindt in ieder geval plaats uiterlijk zes maanden na het besluit tot inbewaringstelling, aangezien er bij de verlenging van de maatregel met ten hoogste twaalf maanden, naast de verlengingsvoorwaarden ook nog voldaan moet worden aan de overige voorwaarden voor inbewaringstelling. Dit volgt uit de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie hierover. Dat bewaring moet worden opgeheven indien niet meer aan de voorwaarden ervoor is voldaan, staat inderdaad ook in het nieuwe artikel 58, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Indien de vreemdeling van mening is dat de bewaring onterecht niet wordt opgeheven, kan hij te allen tijde de gang naar de bewaringsrechter maken om zijn stellingen op dit punt te laten onderzoeken. Net als onder het huidige systeem kan de vreemdeling de rechtmatigheid van de voortdurende van de vreemdelingenbewaring op ieder moment door de rechter laten toetsen. Bij objectieve redenen om de bewaring te beëindigen, zal ambtshalve worden besloten tot opheffing en is een gang naar de rechter niet nodig. Als bijvoorbeeld de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot het oordeel komt dat er ten aanzien van bepaalde nationaliteiten niet langer zicht op uitzetting is, zal dat onmiddellijk consequenties hebben voor alle vreemdelingen van wie vast staat dat zij die nationaliteit bezitten. De maatregel zal dan worden beëindigd. Ook andere objectieve omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot beëindiging van de maatregel van bewaring, zoals het beschikbaar stellen van een ticket voor terugkeer en een paspoort zal, indien deze terugkeer geloofwaardig wordt geacht, leiden tot opheffing van de bewaring ter fine van de uitzetting.

*De Afdeling Advisering van de Raad van State is van oordeel, evenals veel andere deskundigen, dat het ultimatum remedium karakter van de vreemdelingenbewaring beter geformuleerd zou moeten worden. De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering deze mening deelt en zo nee, waarom niet?*

Deze mening deel ik niet. De Afdeling heeft de regering geadviseerd een «nee, tenzij»- formulering in het wetsvoorstel op te nemen waardoor het ultimatum remedium karakter van vreemdelingenbewaring beter tot uitdrukking komt. Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast en is een «wanneer niet» formulering in het wetsvoorstel opgenomen. In de Vreemdelingenwet 2000 zal in artikel 58 worden opgenomen dat vreemdelingenbewaring alleen mogelijk is als uiterste middel indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.<sup>1</sup> Hiermee wordt aangesloten bij de Terugkeerrichtlijn, de Opvangrichtlijn en de Dublin verordening en de nationale en Europese jurisprudentie hierover. Met deze formulering komt het ultimatum remedium karakter voor bewaring voldoende tot uitdrukking, nu letterlijk in de tekst van artikel 58 wordt opgenomen dat het om een uiterst middel gaat dat bovendien alleen mag worden toegepast indien andere minder dwingende alternatieven niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Er daarom geen reden om aan de geschiktheid en juistheid van deze formulering te twijfelen.

---

<sup>1</sup> Zie ook de toelichting bij het amendement dat is aangenomen in het kader van artikel 58: Kamerstukken II, 2017–2018, 34 309, nr. 13.

*Deelt de regering de positie van de voornoemde leden dat uit zowel het EVRM als het EU-recht volgt dat immigratiedetentie alleen mag worden toegepast indien deze maatregel een legitiem doel dient, noodzakelijk is en proportioneel is? Zo ja, op welke wijze garandeert het wetsvoorstel dat deze drie elementen afzonderlijk en individueel wordt getoetst? Deze leden krijgen de indruk dat de toets aan noodzakelijkheid samenvalt met de proportionaliteitstoets. Erkent de regering dat het twee verschillende toetsen betreft, namelijk het onderzoek of minder vergaande maatregelen volstaan om het doel van bewaring (meestal zekerstellen van vertrek) te realiseren, enerzijds en het onderzoek of de inbreuk op de vrijheid van de persoon evenredig is ten opzichte van het doel van de bewaring? Bij de eerste toets dient serieus te worden onderzocht of alternatieve, minder vergaande maatregelen eveneens voorkomen dat iemand zich onttrekt aan de uitzetting, de tweede toets dient in te gaan op de individuele kenmerken en omstandigheden van betrokkene. Waar en hoe garandeert de wetgever met dit wetsvoorstel dat al deze elementen van de toets worden uitgevoerd voorafgaand aan en tijdens de toepassing van de vreemdelingenbewaring, en dat deze toets zichtbaar wordt in de beslissing tot toepassing van vreemdelingenbewaring?*

Met deze leden ben ik het eens dat het EVRM en het EU-recht (onder meer het Handvest van de Grondrechten en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie) vereisen dat vrijheidsbeneming en dus ook vreemdelingenbewaring een legitiem doel moet dienen en dat moet worden bekeken of minder vergaande maatregelen ter beschikking staan om dat doel te bereiken. Verder dient rekening te worden gehouden met de individuele en eventueel bijzondere omstandigheden van de betreffende vreemdeling. In het proces van de afweging om een vreemdeling in bewaring te stellen komen al deze elementen terug. Per individueel geval dient bewaring noodzakelijk te zijn voor het te bereiken doel en mag de bewaring niet verder gaan dan nodig om het doel te bereiken. Ten eerste wordt bekeken of het doel en de gronden voor bewaring aanwezig zijn. Bij vertrekplichtige vreemdelingen dient er sprake te zijn van zicht op uitzetting. Indien dat het geval is, moet worden getoetst aan de gronden voor inbewaringstelling: risico op onttrekking aan het toezicht dan wel ontwijking of belemmering van de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure. Pas als de voorwaarden voor inbewaringstelling in objectieve zin vervuld zijn, kan bewaring aan de orde zijn en wordt ten tweede bezien of desondanks aanleiding bestaat te veronderstellen dat ook andere middelen, zoals een meldplicht of een andere vrijheidsbeperkende maatregel, niet tot terugkeer kunnen leiden. Hierop ziet het afwegingskader «wanneer niet». Indien een vreemdeling aangeeft terug te willen naar zijn land van herkomst en het mogelijk is om vanaf een bekend adres zijn terugkeer te realiseren, zal een meldplicht meer voor de hand liggen dan wanneer een vreemdeling aangeeft niet uit Nederland te willen vertrekken en hij een zwervend bestaan leidt. Ten derde dient de ambtenaar die een vreemdeling in bewaring stelt, indien uit het dossier of anderszins blijkt dat sprake is van een vreemdeling die in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert, deze omstandigheden te vermelden in het besluit en te motiveren waarom (desondanks) is besloten tot inbewaringstelling. Inbewaringstelling blijft achterwege indien bewaring in verband met zijn bijzondere of kwetsbare positie onredelijk bezwarend is. Op deze wijze wordt bekeken of inbewaringstelling niet verder gaat dan het doel dat met de inbewaringstelling wordt beoogd. Alle genoemde elementen komen tot uitdrukking in het besluit tot inbewaringstelling en het dossier dat aan de vreemdeling en de rechter ter beschikking staat. Deze elementen kunnen vervolgens in rechte worden getoetst.

In welke gevallen een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld is opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000,

dat met het wetsvoorstel wordt aangepast. De formulering van artikel 58 in combinatie met de gronden voor inbewaringstelling van de artikelen 59 tot en met 59c voldoen aan de eerder genoemde normen. Artikel 58 geeft expliciet aan dat bewaring als uiterst middel pas in beeld komt als andere maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. De huidige bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 kennen deze expliciete toevoeging niet. In geval van een bijzondere of kwetsbare positie van de vreemdeling geldt artikel 58a. Op grond van het nieuwe artikel 58, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 blijft inbewaringstelling van een vreemdeling achterwege of wordt deze beëindigd, indien deze niet langer noodzakelijk is met het oog op het doel van de vreemdelingenbewaring.

### **Bewaring van gezinnen met kinderen**

*De leden van de **D66-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** maken zich zorgen over de situatie van kinderen die in vreemdelingenbewaring terecht komen. Het wetsvoorstel geeft in artikel 38 aan dat «het belang van de minderjarige in acht wordt genomen en bij de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk behartigd wordt». Deze leden zijn van mening dat het belang van het kind altijd voor zou moeten gaan.*

In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna IVRK) volgt dat bij alle overheidsmaatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging (*a primary consideration*) dienen te vormen waarbij echter het belang van het kind geen absolute voorrang heeft boven andere belangen. Er wordt een individuele afweging gemaakt, waarbij het belang van het kind zeer zwaar weegt, maar niet per definitie doorslaggevend is. In de situatie dat andere overwegingen prevaleren boven het belang van het kind, wordt door de regering deze afweging gemotiveerd. Hiermee maakt de regering inzichtelijk dat ondanks de uitkomst van de afweging het belang van het kind een eerste overweging was. De regering heeft in de eerdere wetgevingsstukken toegelicht waarom zij van oordeel is dat ten aanzien van kinderen het doel van vrijheidsbeneming met het oog op uitzetting (te weten terugkeer) kan prevaleren boven het belang van het kind om in vrijheid te leven. Bij de vrijheidsbeneming is ervoor gezorgd dat het regime zoveel mogelijk aansluit bij de situatie van minderjarigen en zo min mogelijk beperkingen bevat (zie hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel met het speciale gezinsregime).

*Hoe vaak is het voorgekomen dat kinderen in de vreemdelingenbewaring naar de isoleercel zijn gebracht? Gaat het dan alleen om kinderen in de leeftijd van 12–18 jaar? Waarom wordt het onderscheid bij deze leeftijd gemaakt? Vindt de regering het maken van dit onderscheid in leeftijd tussen kinderen passen bij een bestuursrechtelijk kader?*

In 2017 deden zich zes situaties voor waarin een minderjarige voor één tot enkele dagen in afzondering is geweest. In 2018 ging het tot en met augustus om drie gevallen. Het betrof in deze situaties alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna amv's) in de leeftijd van 16 en 17 jaar. Het wetsvoorstel kent verschillende leeftijdsgrenzen. Geen leeftijdsgrens wordt gehanteerd bij onderzoek aan de kleding, de verblijfsruimte en post en bij de inbeslagname van verboden en gevaarlijke voorwerpen. Een leeftijdsgrens van achttien jaar en ouder geldt voor het controleren van het lichaam op dit soort voorwerpen (zowel door middel van een visuele schouw als door middel van de röntgenscan) en onderzoek in het lichaam. Bij de maatregelen die vanaf de leeftijd van twaalf jaar mogen worden genomen, waaronder plaatsing in afzondering, geldt bij het toepassen van

deze bevoegdheid uiteraard de eis van proportionaliteit en staat de bescherming van de minderjarige zelf dan wel zijn omgeving centraal. Er mogen vingerafdrukken en een gezichtsopname worden gemaakt en disciplinaire maatregelen zijn mogelijk, zoals uitsluiting van deelname aan activiteiten. Verder is beschermende afzondering mogelijk. Daarbij kunnen cameraobservatie en mechanische middelen worden toegepast. Tevens kunnen vrijheidsbeperkende middelen worden toegepast en kan in zeer uitzonderlijke gevallen een gedwongen geneeskundige behandeling worden gegeven. Al deze bevoegdheden kunnen in de praktijk van vreemdelingenbewaring noodzakelijk zijn ter bescherming van de minderjarige vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen of het personeel van de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Ook een minderjarige op de gesloten gezinsvoorziening (hierna GGV) kan namelijk zodanig gedrag vertonen dat een ordemaatregel of straf noodzakelijk is. Juist op de GGV waar kwetsbare groepen verblijven, en er sprake is van een relatief open setting, is het van belang in te kunnen grijpen bij crisissituaties of ernstig wangedrag. Hierbij gelden uiteraard de uitgangspunten van de-escalatie en de getrapte aanpak waarbij pas in het uiterste geval wordt ingegrepen en dan eerst de lichtst mogelijke maatregel of straf wordt opgelegd. Voor minderjarige kinderen uit gezinnen geldt dat de ouders eerstverantwoordelijk blijven, ook voor correctie van het gedrag. De woonbegeleider die de amv's begeleidt is de aangewezen voor het corrigeren van het gedrag van de amv's. Voor minderjarigen zal afzondering, net als bij volwassenen, een uiterste maatregel zijn, waarbij het gegeven dat sprake is van een minderjarige als afzonderlijk element in de afweging wordt betrokken. De regering vindt het echter van belang dat de wet deze mogelijkheid wel biedt, voor het uitzonderlijke geval dat afzondering van een minderjarige nodig zou zijn om zijn eigen veiligheid of de veiligheid van andere vreemdelingen en/of personeel te borgen. De juridische scheiding die wordt gemaakt bij de leeftijd van twaalf jaar is ook op andere rechtsgebieden gebruikelijk. De uitzonderingen van het eerste lid van artikel 40 van het wetsvoorstel sluiten bijvoorbeeld aan bij de leeftijdsgrens die ook in het strafrecht wordt gehanteerd. De Beginse-lenwet justitiële jeugdinrichtingen is daarom ook niet van toepassing op minderjarigen onder de twaalf.

*Deze leden vragen de regering hoe zij de oproep ziet van de VN Comité voor de Rechten van het Kind die EU-landen aanspoort om, zonder uitzonderingen, kinderen niet langer te detineren.*

De regering heeft kennisgenomen van de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité en is van oordeel dat detentie van kinderen een uiterste maatregel zou moeten zijn, die zo kort mogelijk duurt. Zoals in antwoord op andere vragen is uitgelegd, vormt het belang van het kind bij elke beslissing om een kind in vreemdelingenbewaring te plaatsen een eerste overweging. Er zal dus een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden.

*Hoe wordt er in andere EU-landen omgegaan met kinderen die uiterste punitieve straffen behoren te krijgen, maar waar geen gebruik wordt gemaakt van de isoleercel, zo vragen de leden van de **D66-fractie**.*

Er is geen informatie beschikbaar over de vraag of andere landen afzondering toepassen bij minderjarigen in bewaring of dat hiervoor alternatieven beschikbaar zijn.

*Er zijn verschillende opvanglocaties, waaronder een gezinslocatie waar ook alleenstaande vrouwen mogen verblijven en een mannenlocatie. Klopt het dat mensen met kinderen wel bij elkaar mogen blijven in de opvanglocatie, maar dat koppels zonder kinderen gescheiden in bewaring*

*worden gesteld? Zo ja, geldt dat ook voor getrouwde mensen of mensen met een duurzame relatie? Waarom zouden zij dan gescheiden moeten worden?*

Het wetsvoorstel voorziet in een relatieafdeling voor families. Families zijn de bij ministeriële regeling aangewezen groepen meerderjarige vreemdelingen die in een nauwe persoonlijke betrekking tot elkaar staan. Daarbij kan worden gedacht aan onder meer echtgenoten, personen met een duurzame relatie en volwassen broers en zussen. In geval van volwassen relaties van ongelijk geslacht geldt dat deze in de huidige situatie in dezelfde inrichting worden geplaatst en zoveel als mogelijk samen tijd door kunnen brengen. Affectieve volwassen relaties van gelijk geslacht krijgen in beginsel een gezamenlijke verblijfsruimte op een mannen- dan wel vrouwenafdeling toegewezen. In het algemeen geldt dat waar mogelijk wordt voorkomen dat personen die een relatie hebben met elkaar van elkaar worden gescheiden.

*De memorie van toelichting geeft aan dat het wetsvoorstel strekt tot introductie van één uniform bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring. Tevens wordt als uitgangspunt aangegeven dat gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarigen (hierna: amv's), als zij bij uitzondering in bewaring worden gesteld, rechten en voorzieningen te hebben die aansluiten bij hun kwetsbare positie. Ook wordt onder andere nadrukkelijk gesteld dat het (internationaal verdragsrechtelijke) recht op eerbiediging van «family life» een belangrijke rol speelt. De leden van de **PVV-fractie** vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre de uitbreiding van de beroepsmogelijkheden in het bestuursrechtelijk regime in combinatie met het extra nadrukkelijk vastleggen van de positie van (gezinnen met) minderjarigen kan zorgen voor verdere belemmeringen bij het uitzetten van (gezinnen met) minderjarigen, waarbij procedures nog meer gestapeld en gerekt kunnen worden? Bestaat door dit nieuwe beleid, mede gelet op de inzet op alternatieven voor inbewaringstelling, niet een nog groter risico op langere proceduremogelijkheden voor gezinnen/minderjarigen die hierdoor meer gelegenheid krijgen om te «wortelen» in Nederland in plaats van zo snel mogelijk terug te keren naar het land van herkomst?*

Het wetsvoorstel bevat inderdaad een uitbreiding van de klacht- en beroepsmogelijkheden. Klachten en beroepen op grond van dit wetsvoorstel zullen echter in geen geval een belemmering vormen voor de terugkeer omdat aan het klacht- en beroepsrecht geen opschortende werking toekomt.

### **Veiligheid en beheersbaarheid**

*De leden van de **D66-fractie** lezen in het voorstel een breed scala aan middelen en instrumenten voor disciplinaire maatregelen, in de memorie van toelichting ook wel genoemd middelen gericht op «veiligheid en beheersbaarheid». Zij vragen zich af of het hier niet toch om punitieve maatregelen gaat. Hier wordt vermeld dat dit echter nog niet betekent dat «deze middelen en instrumenten op grote schaal zullen worden ingezet». Hoe wordt gewaarborgd dat deze middelen niet op een grote schaal worden ingezet?*

Het is noodzakelijk dat de directeur van een inrichting de beschikking heeft over bevoegdheden om de veiligheid en beheersbaarheid voor zowel personeel als vreemdelingen te waarborgen. Incidenten doen zich immers voor in situaties van vrijheidsbeneming, ongeacht de insluitingstitel. Zo komen geweldsincidenten tussen ingeslotenen onderling en tussen ingeslotenen en personeel in vreemdelingenbewaring verhou-

dingsgewijs minstens zo frequent voor als in het gevangeniswezen. De bevoegdheid tot het treffen van orde- en disciplinaire maatregelen is noodzakelijk om de regels en gedragsnormen in de inrichting in het uiterste geval kracht bij te kunnen zetten. Bij de toepassing van deze – aan de directeur voorbehouden – bevoegdheden is maatwerk het uitgangspunt. Een ongedifferentieerde toepassing dient geen enkel doel is zelfs nadelig voor het leefklimaat in de inrichting. Om te voorkomen dat een rapport voor de directeur wordt opgemaakt hanteert het personeel een de-escalerende bejegening. Mocht het tot een rapport komen, kan de directeur na een individuele belangenafweging en met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting komen tot het besluit zijn bevoegdheden al dan niet aan te wenden. De directeur maakt het betrokkenen personeel deelgenoot van zijn overwegingen om al dan niet op te treden. De aan de inrichting verbonden Commissie van Toezicht (hierna CvT) oefent toezicht uit op de wijze waarin van bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Door middel van de planning- en controlcyclus legt de directeur verantwoording af aan het ministerie.

*Terwijl dit wetsvoorstel vreemdelingenbewaring als een «ultimum remedium» ziet, zijn de **PVV-fractieleden** van mening dat de samenleving de gevolgen van het falende terugkeerbeleid ondervindt: zo moest de politie dit jaar al 200 keer uitrukken vanwege incidenten bij het AZC Budel-Cranendonck, vooral veroorzaakt door uitgeprocedeerde asielzoekers. Niet alleen binnen het AZC, maar ook door diefstallen in de lokale supermarkt en overlast op het station is sprake van onveiligheid door deze groep. In plaats van opsluiting en snelle uitzetting is slechts sprake van «intensievere begeleiding» op het AZC. Het Eindhovens Dagblad stelde hierover: «Binnen het azc zullen de overlastbezorgers, die veelal geen recht hebben op een verblijfsvergunning omdat ze afkomstig zijn uit veilige landen, meer een intensievere begeleiding krijgen. „Die moeten heropgevoed worden», zegt Dio Pakos, locatiemanager van het azc in Budel.» Kan de regering aangeven of bij toepassing van het voorliggende wetsvoorstel in een dergelijk geval vreemdelingenbewaring niet direct kan worden ingezet omdat dit «niet punitief» bedoeld is? Betekent dit dat in plaats van in te zetten op directe opsluiting en zo snel mogelijke uitzetting eerst op «alternatieven» ingezet moet worden?*

*Ook in onder andere Ter Apel, Weert en Oisterwijk is deze overlast rond AZC's aan de orde. Hierover stelt het Eindhovens Dagblad: «Volgens het COA zijn zij niet verantwoordelijk voor het gedrag van de bewoners buiten de poort. „Bij criminele activiteiten op locatie doen wij altijd melding bij de politie. Voor veiligheidsmaatregelen in de openbare ruimte verwijzen we graag naar de gemeente», zegt een woordvoerder.» De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre de in dit wetsvoorstel bedoelde maatregelen kunnen worden ingezet bij misdrijven door een illegaal/uitgeprocedeerde buiten de poorten van een AZC? Is in dit kader het toepassen van vreemdelingenbewaring pas mogelijk na een strafrechtelijke veroordeling voor een crimineel feit of kan dit instrument al eerder worden ingezet? Kan de regering nadere cijfers verstrekken van meldingen van overlast en criminaliteit rond alle opvanglocaties van uitgeprocedeerde asielzoekers/illegalen in Nederland waarbij deze groep betrokken is?*

De vraag van de leden van de PVV-fractie of vreemdelingenbewaring ook punitief kan worden ingezet, moet ontkennend worden beantwoord. Vreemdelingenbewaring heeft niet als doel een reactie te zijn op de veroordeling voor een strafbaar feit (hier is een strafrechtelijke sanctie voor bedoeld) en is daarvan dus ook niet afhankelijk. Wel kan het eerdere gedrag van een vreemdeling, dat raakt aan aspecten van openbare orde en veiligheid, worden meegenomen bij de beoordeling van het risico op



onderduiken, dat een grond is voor inbewaringstelling. Dit volgt bijvoorbeeld uit paragraaf 14.1 van de Bijlage bij de Aanbeveling van de Europese Commissie van 1 oktober 2015 tot vaststelling van een gemeenschappelijk «terugkeerhandboek» voor gebruik van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij het uitvoeren van terugkeer gerelateerde taken: «Indien het vroegere gedrag van de betreffende persoon tot de conclusie leidt dat hij of zij waarschijnlijk de wet niet zal respecteren en niet zal terugkeren, dan kan dat de voorspelling rechtvaardigen dat er een risico op onderduiken bestaat.»<sup>2</sup>

Inbewaringstelling is vanuit deze optiek bezien wel een zeer relevante uiterste maatregel in het palet aan maatregelen ten behoeve van de aanpak van overlast gevende asielzoekers, die mede naar aanleiding van incidenten tijdens de hoge asielinstroom in 2015 zijn ingevoerd. Naast inbewaringstelling gaat het hierbij onder meer om de invoering van snellere procedures voor evident kansarme asielaanvragen en de opening van twee extra begeleiding- en toezichtlocaties, waar asielzoekers kunnen worden geplaatst die overlast veroorzaken op en rondom de COA-locaties. Ook is het COA-maatregelenbeleid aangescherpt waardoor er nadrukkelijker aandacht is voor het verbod op onaanvaardbaar gedrag op COA-locaties, de sancties die hierop staan. Verder kunnen groepen overlastgevers uit elkaar worden gehaald en kunnen er gericht gebiedsgeboden of een intensievere meldplicht worden opgelegd. Daarnaast is er nadrukkelijk aandacht voor het doen van aangifte in geval van incidenten. Het doen van aangifte is niet alleen relevant voor de strafrechtelijke aanpak van de betrokken vreemdeling, maar ook voor de dossieropbouw met het oog op eventuele bewaring. Om tot een effectieve inzet van dit palet aan maatregelen te komen is een intensieve lokaal gecoördineerde casusgerichte aanpak noodzakelijk, waarbij de betrokken partijen (migratieketen, politie, openbaar ministerie en gemeenten) gezamenlijk bezien welke gerichte maatregelen moeten worden ingezet.<sup>3</sup> Vanzelfsprekend dient daarbij scherp in de gaten gehouden te worden wanneer overlast gevend gedrag over gaat in crimineel gedrag. In die gevallen zal – net zoals voor iedereen in ons land – de aanpak primair via het strafrecht verlopen.

In de rapportage vreemdelingenketen 2017, die is aangeboden aan de Tweede Kamer, heb ik informatie verstrekt over de incidenten die in 2017 in en rond asielzoekerscentra hebben plaatsgevonden.<sup>4</sup> In de eerste helft van volgend jaar zal weer een incidentenoverzicht verschijnen. Momenteel ben ik de opzet van het incidentenoverzicht aan het herzien. Ik wil graag in de toekomst nadruk leggen op hoe, middels data-analyse, te komen tot vroege signalering van overlast en criminaliteit door asielzoekers.<sup>5</sup>

Wat betreft de mogelijkheden tot inbewaringstelling het volgende. De vragen van de leden van de PVV-fractie zien op asielzoekers die overlast veroorzaken en lijken zich daarbij vooral toe te spitsen op asielzoekers die weinig kansrijk zullen zijn omdat ze uit veilige landen komen of omdat ze al zijn uitgeprocedeerd. Er kunnen zich dan op hoofdlijnen drie verschillende situaties voordoen. Ten eerste kan het gaan om asielzoekers wier asielverzoek is afgewezen, maar die nog beroep bij de rechter kunnen instellen tegen deze afwijzing of dat inmiddels hebben gedaan. Het beroep heeft – uitzonderingen daargelaten – schorsende werking. Vanaf

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return\\_handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf)

<sup>3</sup> Zie ook de meest recente brief hierover van 15 november 2018.

<sup>4</sup> Zie ook brief 8 juni 2018: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2391 en de bijlage daarbij waarin eerdere brieven ook worden genoemd.

<sup>5</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 2018–2019 aanhangsel van de handelingen 617

het moment van afwijzing van het asielverzoek is deze derdelander weliswaar illegaal in de zin van de Terugkeerrichtlijn, maar hij heeft tot de beslissing van de rechter in eerste aanleg op grond van de Procedure-richtlijn het recht om op het grondgebied van Nederland te blijven en hij blijft tevens in beginsel recht houden op de voorzieningen die de Opvangrichtlijn hem biedt. Dit volgt uit het arrest-*Gnandi* van het Hof van de Justitie van de Europese Unie.<sup>6</sup> Met de derdelander in zo'n situatie kan wel aan de voorbereiding van terugkeer worden gewerkt, maar hangende de gerechtelijke procedure in eerste aanleg is uitzetting en dus ook vreemdelingenbewaring als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn (met het oog op uitzetting) niet mogelijk. Aangenomen wordt dat vreemdelingenbewaring wel mogelijk is als de Opvangrichtlijn hiervoor een grondslag biedt. De Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen naar aanleiding van het *Gnandi*-arrest worden aangepast door middel van een separaat wetgevingstraject. U wordt bij die gelegenheid nader geïnformeerd over het arrest en de implicaties ervan voor Nederland.

Ten tweede kan het gaan om illegaal op het grondgebied verblijvende derdelanders die geen asielaanvraag hebben ingediend of wier asielaanvraag is afgewezen en wier beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of ongebruikt gebleven en die alleen (nog) maar onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Hier geldt dat de vreemdelingenbewaring alsnog maar één doel heeft, namelijk de vreemdeling die geen gehoor geeft aan zijn vertrekplicht beschikbaar te houden voor uitzetting naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is. Als onomstotelijk vaststaat dat er geen zicht is op uitzetting, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst niet wil meewerken aan de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen in de zin van het niet afgeven van (vervangende) reisdocumenten, is vreemdelingenbewaring niet mogelijk. De gronden voor vreemdelingenbewaring in het kader van terugkeer zijn beperkt tot een risico op onttrekking aan het toezicht en het ontwijken of belemmeren van het uitzettingsproces. In die zaken waarin de Terugkeerrichtlijn van toepassing is, is door het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigd dat de mogelijkheid om een persoon enkel om redenen van openbare orde en openbare veiligheid in bewaring te stellen, geen grondslag kan vinden in de Terugkeerrichtlijn. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het hiervoor reeds genoemde «terugkeerhandboek» mogen aspecten van openbare orde niettemin aan een maatregel van bewaring ten grondslag worden gelegd, indien hieruit kan worden afgeleid dat risico op onderduiken bestaat of dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de terugkeerprocedure ontwijkt of belemmert.

Ten derde kan sprake zijn van legaal op het grondgebied verblijvende asielzoekers uit veilige landen die nog in de fase zitten van de beoordeling van hun asielaanvraag. De afhandeling van deze asielaanvragen gaat de laatste jaren via een «fast track» methode. In het geval van deze situatie bestaan er thans op grond van de Opvangrichtlijn reeds mogelijkheden om de asielzoekers in kwestie ter bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid in bewaring te stellen. Het moet dan gaan om een actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid. Strafrechtelijke antecedenten kunnen in dat geval wel als zodanig een belangrijke overweging vormen, al zal uiteraard altijd een individuele afweging moeten worden gemaakt.

---

<sup>6</sup> Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 juni 2018 *Sadikou Gnandi* tegen *Belgische Staat*, C-181-16.

*De Afdeling Advisering van de Raad van State concludeert dat onvoldoende duidelijk is of een aantal beperkingen en regimes – zeker in hun totaliteit bezien – noodzakelijk is voor handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting of voor het doel van de vreemdelingenbewaring. Volgens de Afdeling lijkt het nieuwe bestuursrechtelijke kader voor vreemdelingenbewaring op sommige punten nog te zijn geënt op de huidige praktijk waarbij de inrichting en het regime een penitentiair karakter hebben. Ook acht de Afdeling in de toelichting onvoldoende gemotiveerd dat de betreffende beperkingen en regimes – zeker in hun totaliteit bezien – noodzakelijk zijn voor handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting dan wel voor het doel van de vreemdelingenbewaring. Veel experts en organisaties hebben dezelfde kritiek geuit. De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering kan ingaan op deze fundamentele kritiek op het wetsvoorstel.*

Het wetsvoorstel gaat uit van zoveel mogelijk vrijheid binnen de gesloten setting en biedt met de nieuwe regimedifferentiatie de mogelijkheid van maatwerk. Het uitgangspunt is en blijft dat de vreemdeling die veel autonomie en vrijheid aankan in het verblijfsregime verblijft, met alle bijbehorende rechten en vrijheden. Alleen wie er door zijn gedrag blijk van geeft deze vrijheden niet aan te kunnen, kan tijdelijk op grond van een ordemaatregel worden ondergebracht in het beheersregime, met meer beperkingen. De kenmerken van het voorgestelde beheersregime zijn toegesneden op de specifieke situatie van vreemdelingen in dit regime. Door het bieden van een prikkelarme en gestructureerde omgeving wordt getracht een zodanig positieve beïnvloeding te bewerkstelligen, dat verblijf op een reguliere afdeling met het verblijfsregime weer tot de mogelijkheden gaat behoren. Het dagprogramma is daarbij zo ingericht dat voldoende toezicht kan worden uitgeoefend en snel kan worden ingegrepen bij conflictsituaties. In het beheersregime is bijvoorbeeld sprake van een meer gestructureerde dagbesteding, hetgeen een andere bewegings- en keuzevrijheid biedt ten opzichte van het verblijfsregime. Wat betreft orde- en dwangmaatregelen geldt dat in vreemdelingenbewaring de veiligheid van de vreemdeling zelf, andere vreemdelingen en het personeel voorop staat. Hierbij is in het kader van het beginsel van minimale beperkingen heel zorgvuldig bekeken welke orde- en dwangmaatregelen in vreemdelingenbewaring noodzakelijk kunnen zijn. Ook al worden sommige bevoegdheden misschien vrijwel nooit of eens per jaar gebruikt, is het wel nodig om voor uitzonderingsgevallen een wettelijke voorziening te hebben.

Inzet van deze bevoegdheden moet altijd voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De uitgebreide regeling in het wetsvoorstel is niet in de laatste plaats bedoeld als waarborg voor de vreemdeling. Het wetsvoorstel geeft weer wat de overheid mag doen in een situatie waarin de vreemdeling in bewaring is gesteld en er dus sprake is van vrijheidsbeneming. De mogelijkheid om dwang toe te passen in het kader van terugkeer zal een belangrijke bijdrage leveren aan het terugkeerproces. De vreemdeling die in bewaring zit, zit daar niet voor niks. De vreemdelingenbewaring is meestal gericht op het beschikbaar houden van de vreemdeling voor uitzetting en dus op terugkeer. De DT&V werkt ook nu al samen met de inrichting voor vreemdelingenbewaring aan het vertrek van een vreemdeling. In geval een vreemdeling nu weigert zijn verblijfsruimte te verlaten om mee te gaan naar een gesprek met DT&V of met een ambassade of consulaat, kan de directeur hiertoe geen dwang inzetten, omdat er niet per definitie sprake is van een probleem voor de orde en veiligheid in de inrichting. De DT&V heeft dit soort bevoegdheden ook niet, dus dit leidt tot onwenselijke situaties die het doel van bewaring – terugkeer – in de weg staan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State zijn het nut en de noodzaak van bepaalde restrictieve elementen

van het wetsvoorstel nog eens nader toegelicht en is een aantal aanpassingen doorgevoerd in het wetsvoorstel. Zo is het minimum aantal wettelijke bezoeken van twee naar vier uur in het verblijfsregime gegaan en is de termijn van binnenkomst, tijdens de welke een vreemdeling op de binnenkomst afdeling met het beheersregime verblijft, verkort naar in beginsel een week. Afsluitend merk ik op dat Afdeling advisering de noodzaak van het hebben van een beheersregime heeft onderschreven.

*Amnesty International ziet de gesloten gezinsvoorziening (GGV) in Zeist als een best practice voor alle opvanglocaties voor vreemdelingenbewaring. «Volgens het personeel in de GGV is er minder stress en onrust, zijn er minder escalaties en is er meer rust en vertrouwen tussen personeel en vreemdeling. Het personeel heeft Amnesty op meerdere momenten laten weten ook voor mannen deze werkwijze mogelijk te willen maken. Zij gaan er van uit dat dat in verreweg de meeste gevallen (90–95%) veilig kan en praktisch realiseerbaar is. De GGV moet daarom gezien worden als een best practice binnen de eigen landsgrenzen. Amnesty International pleit er voor dit model verder te ontwikkelen en toe te passen op alle vreemdelingen in bewaring.» De leden van de **D66-fractie** vernemen graag de reactie van de regering en een inschatting van haalbaarheid van deze aanbeveling.*

Gelet op de kwetsbare positie van minderjarige kinderen en hun familie is besloten om voor deze groep een speciale gesloten gezinsvoorziening te ontwikkelen. De doelgroep die hier wordt geplaatst, verschilt van de doelgroep die verblijft in de reguliere bewaringscentra. Het afgelopen jaar is dit ook regelmatig gebleken, met name door incidenten die werden veroorzaakt door vreemdelingen afkomstig uit veilige landen. Deze situatie stelt specifieke eisen aan de beheersbaarheid, om de veiligheid van zowel personeel als overige vreemdelingen in de inrichting voor bewaring te kunnen borgen. Ik ben van mening dat met de huidige reguliere centra van bewaring een goede balans is gevonden tussen enerzijds het voorzien in een verantwoorde bewaringsomgeving, in lijn met internationale wet- en regelgeving en met oog voor noodzakelijke beheers- en veiligheidsmaatregelen, en anderzijds het realiseren van een kosteneffectieve tenuitvoerlegging hiervan.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering kan uitleggen waarom niet is gekozen voor het afschaffen van cellen in vreemdelingenbewaring. Welk doel behelst het hanteren van cellen en is de regering zich bewust van het belastende effect ervan voor de vreemdeling? Waarom past de regering niet het regime, zoals gekozen voor de Gesloten Gezinsvoorziening, toe op alle voorzieningen voor vreemdelingenbewaring?*

Het regime in vreemdelingenbewaring wordt aangepast aangezien er sprake is van vrijheidsbeneming op bestuursrechtelijke grondslag. Om die reden worden vreemdelingen geplaatst in speciale inrichtingen voor bewaring, met een regime dat op diverse onderdelen meer vrijheden kent dan in een «gewone gevangenis» het geval is. Wel is er, in het belang van de beheersbaarheid en veiligheid sprake van een inrichting met een gesloten karakter, hetgeen op sommige onderdelen in de gebouwen zichtbaar is. Zo is er sprake van een verblijfsruimte waar de vreemdeling gedurende een aantal vooraf vastgestelde uren moet verblijven. In het antwoord op de vraag over de gezinsvoorziening als best practice is uiteengezet waarom niet voor alle vreemdelingen gekozen is voor een setting als in de gesloten gezinsvoorziening. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat vreemdelingen in bewaring zich in een andere situatie bevinden dan bijvoorbeeld vreemdelingen in asielzoekerscentra. Het

perspectief op verblijf in Nederland is verschillend evenals het gegeven dat vreemdelingen in bewaring het gebouw niet mogen verlaten. Dit kan zijn weerslag hebben op het gedrag van vreemdelingen in bewaring. Het niet hanteren van gesloten deuren zou onverantwoorde risico's hebben voor de vreemdelingen en het personeel in bewaring.

*Waarom is de bezoekmogelijkheid gesteld op ten minste vier uren en waarom er niet een langere tijd wordt aangehouden? Welk doel dient een beperking in contact met familie en vrienden, nu dit zo wezenlijk is voor mensen en er geen verband is met het doel van de vreemdelingenbewaring?*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering heb ik het wettelijk minimale aantal bezoeken voor de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring verdubbeld naar wekelijks vier uur in het verblijfsregime en twee uur in het beheersregime. Voor een ordentelijk verloop van het bezoek wordt tijdens het bezoek toezicht uitgeoefend door toezichthouders. Niet alleen is de capaciteit van de bezoekerszaal beperkt, ook de inzet van toezichthouders ten behoeve van het bezoek is niet grenzeloos. In de praktijk zal echter ruimhartig worden omgegaan met verzoeken van een ingeslotene om bezoek te ontvangen. Mocht er in een bepaalde week weinig bezoek zijn aangevraagd, dan ligt het voor de hand dat binnen het rooster de vreemdelingen die daar prijs op stellen meer bezoek mogen ontvangen. Waar mogelijk wordt voldaan aan verzoeken om extra bezoek te mogen ontvangen, zeker teneinde afscheid te nemen wanneer een uitzetting aanstaande is. Verder biedt het wetsvoorstel het recht van de vreemdeling om 24 uur per dag te bellen en gebeld te worden en op de in de inrichting beschikbare Pc's gebruik te maken van audiovisuele communicatie via internet (vergelijkbaar met Skype en Facetime).

*Ook ten aanzien van andere activiteiten zoals communicatie, dagbesteding, onderwijs, sport of verblijf in de open lucht, is het de vraag waarom de toegang tot deze activiteiten niet ruimer kan worden gegarandeerd, gelet op het beperkte doel van de vreemdelingenbewaring (voorkomen van onttrekking aan het toezicht).*

In reactie hierop kan worden opgemerkt dat het regime belangrijke versoepelingen ten opzichte van de huidige situatie met zich meebrengt. Meer specifiek is in het verblijfsregime sprake van vijf uur minder insluiting per dag waardoor de vreemdeling in totaal twaalf uur per etmaal vrijelijk kan bewegen en zelf kan bepalen of hij al dan niet in zijn verblijfsruimte wil zijn. Op grond van het wetsvoorstel wordt aan de vreemdeling een combinatie van beschikbare voorzieningen en begeleide en niet-begeleide activiteiten geboden. Als het gaat om specifieke soorten dagbesteding zijn de wettelijke minimumrechten uitgebreid. Dit betekent: bibliotheekbezoek onbeperkt (behoudens sluitingstijden) in plaats van één keer per week, lichamelijke oefening en sport: twee keer drie kwartier naar minimaal twee uur per week, recreatieve activiteiten uitgebreid naar minimaal acht in plaats van zes uur per week, verblijf in de buitenlucht verdubbeld (van een naar minimaal twee uur per dag), het aantal bezoeken vier uur per week ten opzichte van nu wekelijks een uur. Onderdelen behorende bij dagbesteding zijn bijvoorbeeld beweging en sport, recreatie, bibliotheek bezoek, geestelijke verzorging, bezoek ontvangen, persoonlijke verzorging, computer educatieve activiteiten en creatieve of sociaal-culturele activiteiten. Ook biedt het wetsvoorstel het hiervoor reeds genoemde recht van de vreemdeling om 24 uur per dag te bellen en gebeld te worden en op de in de inrichting beschikbare Pc's gebruik maken van audiovisuele communicatie via internet (vergelijkbaar met Skype en Facetime).

De beschikbare capaciteit van het aantal detentietoezichthouders en andere begeleiders (bijvoorbeeld sportinstructeurs) verhindert dat een ongelimiteerd aantal activiteiten kan worden aangeboden. In de praktijk kan overigens vaak veel ruimer gebruik worden gemaakt van de voorzieningen behorende bij de dagbesteding. Er wordt daarbij ook gestreefd naar het inzetten van vrijwilligers voor onder andere het aanmoedigen en activeren van vreemdelingen bij activiteiten. Daarnaast heeft de vreemdeling zoveel mogelijk interne bewegingsvrijheid en autonomie, zodat er ruimte is voor de vreemdeling om grotendeels zelf te bepalen hoe hij zijn tijd in de inrichting doorbrengt en waarbij hij ook niet begeleide activiteiten kan ontplooiën, zoals tv kijken of tafeltennis spelen. Overigens wil ik benadrukken dat verplichtingen in het kader van terugkeer (zoals een bezoek aan de ambassade of het aanwezig zijn bij een rechtszaak) altijd voorrang krijgen op andere activiteiten.

*Erkent de regering dat onderwijs en andere activiteiten juist ook ondersteunend kunnen zijn aan de terugkeer?*

Dagbesteding gericht op terugkeer kan inderdaad een bijdrage leveren aan de motivatie tot terugkeer. Het dagprogramma in vreemdelingenbewaring is gericht op een zinvolle dagbesteding, waar mogelijk ondersteunend aan terugkeer. Het aanbieden van onderwijs tijdens vreemdelingenbewaring zou echter meebrengen dat aan uitgeprocedeerden die met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring verblijven meer rechten worden toegekend dan aan uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in bewaring verblijven, bijvoorbeeld omdat ze actief willen werken aan hun terugkeer. Daarbij verblijven vreemdelingen slechts kort in vreemdelingenbewaring. Het aanbieden van onderwijs of cursussen die een langere periode beslaan ligt niet voor de hand. De regering heeft daarom de keuze gemaakt om de vreemdeling in bewaring geen onderwijs aan te bieden, maar diverse activiteiten gericht op terugkeer. Zo biedt de mogelijkheid om gerichte e-learning cursussen te volgen aan de vreemdeling ondersteuning voor zijn individuele terugkeer. Ook het activiteitenprogramma is zodanig opgezet dat er ruimte is om bezig te zijn met terugkeer, zoals bijvoorbeeld door het werken met landenthema's of cultuurthema's die een bijdrage kunnen leveren aan de motivatie tot terugkeer.

*Het voorgestelde artikel 58a van de Vreemdelingenwet bepaalt dat de Minister de bijzondere of kwetsbare positie van de vreemdeling moet betrekken bij zijn besluit tot inbewaringstelling. Hoe ligt de bewijslast met betrekking tot de aanwezigheid van een bijzondere of kwetsbare positie? Erkent de regering dat niet alle mensen in staat zullen zijn om uit eigen beweging bepaalde aandoeningen, stoornissen of trauma's te melden en onderbouwen? Waarom wordt er niet standaard voorafgaand of onmiddellijk na inbewaringstelling door passende professionals een onderzoek verricht om bijzonderheden of kwetsbaarheden te identificeren? Erkent de regering dat bepaalde aandoeningen zoals een psychiatrische ziekte, trauma of zware psychische problemen ertoe leidt dat vreemdelingenbewaring een ongeschikte maatregel is of op zijn minst dat de bewaring hierop moet worden aangepast? Is het in dit verband niet wezenlijk om dergelijke omstandigheden tijdig te kunnen onderkennen, zo vragen de leden van de **fractie van GroenLinks**.*

De voorgestelde tekst van artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 beoogt de bestaande praktijk in de wet te verankeren. De huidige werkwijze voldoet aan de normen die daaraan worden gesteld in EU verband en zoals deze worden uitgelegd in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De praktijk is thans al dat alle omstandigheden die bekend zijn en waaruit indicaties volgen dat er sprake is van relevante medische of andere bijzondere omstandig-

heden worden betrokken bij een besluit tot inbewaringstelling. Daaraan toegevoegd worden de omstandigheden die in een gehoor naar voren komen. Het is daarbij in de eerste plaats aan de vreemdeling of zijn gemachtigde om de relevante omstandigheden naar voren te brengen, waarbij de in bewaring stellende ambtenaar natuurlijk ook oog moet hebben voor (bijvoorbeeld zichtbare) bijzondere omstandigheden en conclusies die redelijkerwijs daaruit kunnen worden getrokken.

Ik merk daarbij op dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna DJI) ook na de inbewaringstelling oog houdt voor de eventuele ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van de vreemdeling en daarop ook passende maatregelen neemt. Ik deel de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat de omstandigheden gedurende de bewaring aan moeten sluiten op wat uit medisch-psychisch oogpunt noodzakelijk is en dat de omstandigheden van bewaring daar onder omstandigheden op moeten worden aangepast. De bestaande mogelijkheden zijn daartoe adequaat en het wetsvoorstel versterkt dit nog verder. Zo kan de directeur van een inrichting een individueel regime bepalen voor vreemdelingen op de afdeling voor bijzondere opvang, indien dit met het oog op de specifieke toestand van de vreemdeling passend is (zie de artikelen 20 en 35). Ik wijs er daarnaast op dat indien daar indicaties voor zijn, ook een plaatsing of overplaatsing naar de DJI locatie in Veldzicht mogelijk is. Hier zijn de mogelijkheden aanwezig om in een detentiesetting aan een behandeling te werken. In het geval de noodzaak van een medische behandeling aan het licht komt na opleggen van de maatregel, is er medische zorg binnen de detentielocatie beschikbaar. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook heeft overwogen, dient de medische zorgverlening binnen de detentie- en uitzetcentra gelijkwaardig te zijn aan de gezondheidszorg in de vrije maatschappij. Hoewel ik niet wil uitsluiten dat er gevallen kunnen zijn waarbij de bewaring omwille van medische redenen moet worden beëindigd, zal dit in de regel niet het geval zijn. Ik zie tegen de achtergrond van de reeds aanwezige waarborgen geen aanleiding om aanvullende maatregelen of beoordelingen door derden in te voeren.

*In het huidige wetsvoorstel worden vreemdelingen preventief een week in een beheersregime bij binnenkomst geplaatst «in het belang van de orde en veiligheid in de inrichting». Staat dit wetsvoorstel hiermee niet haaks op de uitspraak van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het Wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer: «Gedraagt een vreemdeling zich normaal, dan zal hij of zij van [orde- en dwangmaatregelen] weinig merken»? Kan de regering opheldering geven waarom de vreemdeling eerst moet bewijzen «normaal» gedrag te vertonen om toegang te krijgen tot het verblijfsregime? Erkent de regering dat de Europese en internationale standaarden een soepel regime voor vreemdelingenbewaring als uitgangspunt nemen? Zou dan niet de hoofdregel en dus ook de start van de bewaring het verblijfsregime moeten zijn, waarvan pas wordt afgeweken indien het persoonlijk gedrag daartoe aanleiding geeft? De leden van de **fractie van GroenLinks** achten onderbouwing op grond van «Je moet er niet aan denken wat er gebeurt als er incidenten plaatsvinden die je liever niet had willen hebben» als ontoereikend.*

Europese en internationale standaarden schrijven inderdaad een passend regime voor vreemdelingenbewaring voor dat zo humaan en waardig mogelijk is en dat aansluit bij de doelstelling van de bewaring, meestal het beschikbaar houden van de vreemdeling voor uitzetting. Tegelijkertijd rust op de overheid de plicht om de veiligheid van de vreemdelingen in bewaring en het personeel te waarborgen. Handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting voor vreemdelingenbewaring blijft ook in het nieuwe regime van groot belang. De overheid is ervoor verantwoordelijk dat de inrichting voor vreemdelingenbewaring leefbaar en beheersbaar is.

Dit is niet mogelijk zonder een binnenkomstafdeling waar meer beperkingen gelden dan in het verblijfsregime. De binnenkomst in het beheersregime is bedoeld om het intakeproces goed te laten verlopen en een beoordeling te maken van de vreemdeling in kwestie, zijn medische toestand en diens gedrag binnen de inrichting. Voordat een vreemdeling op een verblijfsafdeling in een meerpersoonscel wordt geplaatst, moet er een beeld bestaan omtrent eventuele (besmettelijke) ziekten en/of psychopathologie en er moet bijvoorbeeld een match zijn met een geschikte celgenoot. In het intakeproces wordt tevens een inschatting gemaakt van het eventuele risico van het gedrag van de vreemdeling voor de orde en veiligheid in de inrichting. Als dit vanuit de vrijheden van het verblijfsregime moet gebeuren zijn deze risico's gewoon te groot. Zou het verblijfsregime meteen van toepassing zijn, dan leidt dit tot mogelijk onomkeerbare gevolgen voor de veiligheid van personeel en andere vreemdelingen in die gevallen dat blijkt dat de vreemdeling dit verblijfsregime niet aankan. Situaties die het beheersregime bij binnenkomst beoogt te voorkomen zijn bijvoorbeeld suicidepogingen of agressie jegens personeel en andere vreemdelingen. Er is daarom voor gekozen om vreemdelingen gedurende een beperkte periode van maximaal een week te beoordelen op geschiktheid voor het verblijfsregime. Dat de directeur van de inrichting bij binnenkomst de orde- en dwangbevoegdheden kan inzetten, biedt onvoldoende soelaas in geval van incidenten met onomkeerbare nadelige gevolgen. De huidige populatie in vreemdelingenbewing laat zien dat een aanzienlijk deel van de vreemdelingen de vrijheid en autonomie van het verblijfsregime niet aankan (ongeveer 30%). Deze groep meteen in het verblijfsregime zetten bij binnenkomst is onverantwoord.<sup>7</sup> Het is dus anders dan de leden van de GroenLinks-fractie menen niet eenvoudig om te identificeren wie baat heeft bij een beheersregime in een binnenkomstafdeling met verblijfsregime, dit is zelfs niet mogelijk. Wel heb ik in het Tweede Kamer debat over het wetsvoorstel toegezegd om het verblijf in het beheersregime zo kort mogelijk te houden, dus dit geldt ook op de binnenkomstafdeling.<sup>8</sup> In veel gevallen zal overplaatsing naar de verblijfsafdeling al binnen enkele dagen geschieden.

*Is het risico op incidenten daadwerkelijk kleiner na een aantal dagen doorbrengen in een preventief beheersregime? Wordt de stemming in het verblijfsregime er daadwerkelijk beter op als iedereen bij binnenkomst een paar dagen lang een beheersregime heeft moeten doorstaan? Als het inderdaad zo eenvoudig is om in een preventief beheersregime op korte termijn vast te stellen of iemand geschikt is voor een verblijfsregime, dan zou het andersom toch net zo eenvoudig moeten zijn om te identificeren wie baat heeft bij een beheersregime in een binnenkomstafdeling met verblijfsregime?*

Bij het plaatsen van een vreemdeling op een voor hem geschikte plaats binnen de inrichting is het aannemelijk dat hierdoor het risico op incidenten wordt verkleind. Bij de intake wordt rekening gehouden met zaken als een behandelplan, «matching» in een bepaalde verblijfsruimte met anderen en groepsdynamiek. De initiële plaatsing op een binnenkomstafdeling, waar een beheersregime geldt, is ook ten bate van de veiligheid van degenen die op afdelingen verblijven waar het verblijfsregime geldt. Hier worden met een zorgvuldige binnenkomst alleen personen geplaatst die dit regime ook daadwerkelijk aan kunnen. Als het risico op incidenten wordt verkleind zal dit een positief effect hebben op het klimaat in het verblijfsregime.

<sup>7</sup> Handelingen II 2017–2018, Aanhangsel 1510.

<sup>8</sup> Handelingen II 2017–2018, Aanhangsel 1510.



*Volgens het wetsvoorstel zal iedereen bij aankomst eerst in een beheersregime worden geplaatst, dat een zeer penitentiair karakter heeft. De leden van de **GroenLinks-fractie** achten het automatisch en onmiddellijk opleggen van extra beperkingen onnodig en absoluut in strijd met het beginsel van minimale beperkingen. Kan de regering in het licht hiervan en van het evenredigheidsbeginsel toelichten waarom hier toch voor wordt gekozen?*

Zoals hiervoor reeds aangegeven is de plaatsing in het beheersregime een noodzakelijke voorwaarde om het intake proces van vreemdelingen goed te laten verlopen, te zorgen dat de vreemdeling op de juiste afdeling wordt geplaatst en de orde en veiligheid in de inrichting te kunnen handhaven. Een kort verblijf op een binnenkomst afdeling waar het beheersregime geldt is niet in strijd met het beginsel van minimale beperkingen en het evenredigheidsbeginsel. Het nieuwe regime in vreemdelingenbewaring is passend met het oog op de aard en het doel van de bewaring en is niet restrictiever dan noodzakelijk. Op de overheid rust de plicht de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen en het personeel van een inrichting voor vreemdelingenbewaring te beschermen. Zonder een beheersregime toe te passen bij binnenkomst is dit niet goed mogelijk en kan de regime differentiatie van het wetsvoorstel niet op een zorgvuldige en verantwoorde wijze worden toegepast.

*De onderdelen van het wetsvoorstel met betrekking tot disciplinaire maatregelen zijn letterlijk overgenomen uit de Penitentiare beginselenwet (PbW), met aanvulling van de regels over de beheersafdeling en de mogelijkheid mensen onder dwang te presenteren bij de Dienst Terugkeer en Vertrek en de ambassade. De focus van het voorstel ligt daardoor zeer op orde en dwang, in tegenstelling tot het oorspronkelijke doel van de wet, namelijk het benadrukken van het bestuursrechtelijk karakter. Welke argumenten heeft de regering om dergelijke regels op te nemen in een «bestuursrechtelijke» wet?*

Het wetsvoorstel bevat inderdaad een breed scala aan dwangmiddelen en instrumenten gericht op veiligheid en beheersbaarheid. Dit betekent echter nog niet dat deze middelen en instrumenten op grote schaal zullen worden ingezet. Aangezien er sprake is van inbreuken op grondrechten dienen de dwangbevoegdheden van de directeur gericht op de orde en veiligheid bij wet te zijn voorzien. Ook al worden dus sommige bevoegdheden misschien vrijwel nooit of eens per jaar gebruikt, is het wel noodzakelijk om voor uitzonderingsgevallen een voorziening te hebben. In dat opzicht heeft de wettelijke regeling van de bevoegdheden ook een waarborgkarakter: door de dwangbevoegdheden uit te schrijven op een wijze die soms gelijkenis vertoont met de Penitentiare Beginselenwet (hierna Pbw), is duidelijk wat de rechten en plichten over en weer zijn van de vreemdeling enerzijds en de overheid anderzijds. Gedraagt een vreemdeling zich naar behoren dan zal hij of zij van dit alles weinig van merken. Dat verandert op het moment dat een vreemdeling bijvoorbeeld gewelddadig is richting anderen. Dan kan het noodzakelijk zijn dat maatregelen worden genomen. Het wetsvoorstel en lagere regelgeving laten zien welke stappen moeten worden genomen voordat een maatregel kan worden toegepast. Het wetsvoorstel bevat naast orde- en dwangbevoegdheden ook diverse versoepelingen ten opzichte van de huidige situatie. Er is bijvoorbeeld sprake van vijf uur minder insluiting per dag waardoor de vreemdeling in het verblijfsregime totaal twaalf uur per etmaal vrijelijk kan bewegen en zelf kan bepalen of hij al dan niet in zijn verblijfsruimte wil zijn. Verder is het aantal uren dagbesteding uitgebreid van minimaal 18 uur naar minimaal 40 uur per week. Voor specifieke soorten dagbesteding (onder meer luchten en sport) zijn de wettelijke minimumrechten uitgebreid. Ook wordt het wettelijk aantal bezoeken

verhoogd naar minimaal vier uur per week (thans is dit minimaal een uur per week). Ten opzichte van de Pbw zijn bovendien diverse orde- en dwangbevoegdheden die niet noodzakelijk zijn met het oog op de doelgroep van in bewaring gestelde vreemdelingen geschrapt, zoals de bevoegdheid urine af te nemen en telefoongesprekken op te nemen.

*De **GroenLinks-fractieleden** vragen vervolgens hoe het karakter van disciplinaire maatregelen zich verhoudt tot het administratiefrechtelijke regime van de vreemdelingenbewaring. Is de regering zich bewust van de schadelijke werking van het isoleren van een persoon, laat staan van een minderjarige? Hoewel de regering de Kamer heeft laten weten dat terughoudend wordt omgegaan met plaatsing in isolatie, blijkt uit onderzoek dat in de eerste helft van 2017 in detentiecentrum Rotterdam 37 procent van de ordemaatregelen een isolatie betrof en in detentiecentrum Zeist zelfs 62 procent.*

In het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is reeds ingegaan op het administratiefrechtelijke karakter van het wetsvoorstel in relatie tot dwangmiddelen en instrumenten gericht op veiligheid en beheersbaarheid. De regering is zich terdege bewust van de schadelijke werking van afzondering. Het uitgangspunt is daarom ook om afzondering uiterst terughoudend toe te passen en dat is zeker het geval bij minderjarigen. Zoals ik eerder heb aangegeven is een dergelijke plaatsing in 2017 zes keer voorgekomen. In 2018 was tot en met augustus sprake van drie gevallen van beschermende afzondering (gevaar voor eigen veiligheid/dreigen met suïcide). Het komt helaas een enkele keer voor dat een minderjarige zich in de gesloten gezinsvoorziening zodanig gedraagt dat een disciplinaire maatregel wellicht beter op zijn plaats zou zijn geweest (thans is op grond van het Reglement regime grenslogies alleen een ordemaatregel mogelijk). Gedacht kan worden aan situaties van agressief en dreigend gedrag naar medebewoners en personeel en het vernielen van een brandmelder. Juist op de gesloten gezinsvoorziening waar kwetsbare groepen verblijven is het van belang in te kunnen grijpen bij crisissituaties of ernstig wangedrag. Anders dan deze leden menen, is het belang van het kind zelf niet het enige criterium. Uiteraard moet een kind soms tegen zichzelf worden beschermd, maar gezien de omstandigheden gaat het hier niet alleen op het belang van één minderjarige maar van meerdere minderjarigen die bij elkaar zijn geplaatst. Ook bescherming van medebewoners (andere minderjarigen) is hierbij noodzakelijk. Bij de afweging rondom plaatsing in afzondering gelden uiteraard de uitgangspunten van de-escalatie en de getrapte aanpak waarbij pas in het uiterste geval en dan de lichtst mogelijke maatregel of straf wordt opgelegd. Opvoedkundige overwegingen worden hierin meegenomen: voor kinderen uit gezinnen geldt dat de ouders eerst verantwoordelijk blijven, ook voor correctie van het gedrag. De woonbegeleider die de amv's begeleidt, is de aangewezen voor het corrigeren van het gedrag van de amv's. Wanneer afzondering toch nodig is, ligt hier het besluit van de directeur aan ten grondslag met alle bijbehorende procedurele waarborgen en rechtsbescherming.

*Waaruit blijkt dat in alle gevallen wordt onderzocht of met een lichter middel kan worden volstaan, zo vragen de leden van de **GroenLinks-fractie**.*

De directeur van de inrichting zal voorafgaand aan het opleggen van afzondering altijd de betreffende vreemdeling horen en rekening zal houden met de individuele omstandigheden van de vreemdeling. Dat dit in de praktijk ook gebeurt blijkt uit het feit dat in 2017 in 60% van de gevallen afzondering bij wijze van straf in de eigen kamer werd opgelegd en in 20% van de gevallen gekozen werd voor een waarschuwing of

alternatieve straf. Hieruit blijkt dat plaatsing in een strafcel tot een minimum wordt beperkt. Ook met het opleggen van ordemaatregelen wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de eigen kamer (43% in 2017). Het advies van een gedragsdeskundige is hierbij doorslaggevend. De gedragsdeskundige adviseert vanuit zijn deskundigheid namelijk niet alleen of een ordemaatregel geschikt is, maar ook wat een geschikte plaats voor het uitvoeren van de maatregel is.

*Kan de regering nader onderbouwen waarom het plaatsen in een isoleercel van minderjarigen in administratieve detentie dan toch als een straf- of ordemaatregel moet kunnen worden toegepast? Zou het belang van het kind zelf niet het enige criterium moeten zijn, bijvoorbeeld dat hij tegen zichzelf moet worden beschermd? Bescherming van de overige bewoners kan toch ook op een andere wijze worden gerealiseerd dan isolatie van betrokkene?*

Het gaat voornamelijk om afzondering bij wijze van ordemaatregel ter bescherming van de vreemdeling zelf of waar nodig ten behoeve van de orde en veiligheid binnen de inrichting (bijv. vermoeden besmettelijke ziekte). De afzondering duurt zo kort mogelijk en bij het opleggen wordt advies van een gedragsdeskundige of arts/verpleegkundige gevraagd. Wanneer het mogelijk is om de vreemdeling of andere medebewoners beschermen gebeurt dit ook, door bijvoorbeeld iemand uit te sluiten van specifieke activiteiten. Maar dit is helaas niet in alle gevallen afdoende. Het kan immers zo zijn – en dat ervaring van DJI leert dat dit ook wel eens het geval is – dat het verwijtbare gedrag zo ernstig is dat (fysieke) schade voor personeel of mede-ingeslotenen enkel nog te voorkomen of te beëindigen is door betrokkene ook daadwerkelijk te scheiden van degenen die hij belaagt.

*Waarom is toepassing van visitatie nog nodig, nu er geregeld kan worden dat in elke inrichting bodyscan apparatuur aanwezig is?*

Visitatie (visuele schouw) vindt alleen nog in uitzonderlijke gevallen plaats. Visitatie is mogelijk als de röntgenscanner door omstandigheden tijdelijk buiten werking is en er op basis van concrete aanwijzingen in een individueel geval sprake is van een zodanig risico dat het handmatig controleren van het lichaam het enige mogelijke middel is en geen uitstel geduld kan worden totdat een scanner beschikbaar is. Voorbeeld hiervan is dat er concrete aanwijzingen zijn dat een vreemdeling zaken bij zich draagt die niet op de scan waarneembaar zijn. Hiervan is sprake als er bijvoorbeeld serieuze aanwijzingen zijn dat een vreemdeling glas, een scheermesje of levensbedreigende medicatie bij zich heeft verstoppt. Dit levert voor de betrokkenen en andere aanwezigen in de inrichting een dusdanig gevaar op dat visitatie het enige middel is om de orde en veiligheid binnen de inrichting te waarborgen. Voorts kan een visuele schouw plaatsvinden indien de controle met de röntgenscan daartoe aanleiding geeft. Ook indien de vreemdeling zelf te kennen geeft geen scan te willen ondergaan, vindt in beginsel visuele schouw plaats. Tot slot kan iemands medische situatie, in de zin van diens fysieke of psychische toestand, aanleiding zijn om de röntgenscanner niet te gebruiken. In dat geval kan er een visuele schouw plaatsvinden, maar de noodzaak daartoe wordt dan per geval afgewogen.

*Op welke wijze wordt gegarandeerd dat er uiterst terughoudend visitatie wordt toegepast, en dat het gebruik ervan zorgvuldig wordt geregistreerd?*

Toepassing van visitatie vindt alleen plaats op basis van een besluit van de directeur. Het besluit van de directeur is omkleed met alle bijbehorende

procedurele waarborgen en rechtsbescherming. Daarnaast draagt de directeur zorg, ingeval er een handmatig onderzoek aan het lichaam heeft plaatsgevonden, dat de CvT hiervan binnen 24 uur in kennis wordt gesteld. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een centrale registratie van het aantal gevallen van handmatig onderzoek aan het lichaam plaatsvinden.

*Alle gronden die de PbW biedt om isolatie als straf- dan wel ordemaatregel toe te passen blijven volgens dit wetsvoorstel toepasbaar op vreemdelingenbewaring. Dit is in strijd met de «Europese Gevangenisregels» en «VN-Standaard-minimumregels voor de behandeling van gevangenen». Zij schrijven immers terughoudendheid voor bij het toepassen van isolatie. Isoleren dient alleen in uitzonderlijke omstandigheden te worden toegepast en alleen gedurende een vooraf afgestelde, zo kort mogelijke periode. Hoe verhouden het wetsvoorstel en de Nederlandse praktijk zich tot dit strikte normenkader?*

Deze normen vormen een belangrijke bron van «soft law» waar ook in het wetsvoorstel rekening mee wordt gehouden. Zo is bijvoorbeeld bij het opnemen van minima in het wetsvoorstel (zie onder meer artikel 23, tweede lid, onder c, d en e) aangesloten bij internationale detentienormen. Deze bevelen onder meer aan dat een ingeslotene recht heeft op minimaal een uur dagelijks verblijf in de buitenlucht. De bepalingen in het wetsvoorstel over afzondering en de toepassing van afzondering in de praktijk sluiten aan bij de aanbevelingen in de genoemde documenten. Het uitgangspunt is dat het aantal vreemdelingen dat tijdens vreemdelingenbewaring in afzondering wordt geplaatst zo laag mogelijk moet zijn en dat afzondering zo kort mogelijk moet duren. Afzondering tijdens vreemdelingenbewaring moet in het uiterste geval mogelijk zijn en daarom is deze bevoegdheid in de wet gehandhaafd. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen beschermende afzondering en afzondering als disciplinaire maatregel. Het betreft in vreemdelingenbewaring hoofdzakelijk afzondering als maatregel ter bescherming van de vreemdeling zelf. Slechts in geval van ernstig wangedrag van de vreemdeling kan afzondering als disciplinaire maatregel worden opgelegd. Afzondering als ordemaatregel (artikel 50 van het wetsvoorstel) kan op verschillende manieren vorm krijgen. De praktijk in vreemdelingenbewaring laat zien dat afzondering bij wijze van ordemaatregel steeds vaker in een andere verblijfsruimte wordt uitgevoerd dan in een afzonderingsruimte (isolatiecel). Het betreft dan bijvoorbeeld afzondering op een Extra Zorgafdeling of in een afzonderingsruimte die is ingericht met wat basale meubels en bijvoorbeeld een televisie. Dit is in het voordeel van de vreemdeling wiens welzijn gebaat is bij een weliswaar prikkelarme, maar niet volledige lege leefomgeving. Artikel 51, eerste lid van het wetsvoorstel voorkomt dat in geval camera observatie bij de maatregel noodzakelijk is, de afzondering altijd in een isolatiecel dient plaats te vinden. Wanneer het echt niet anders kan, kan de directeur besluiten dat de vreemdeling onder een tijdelijke maatregel in een isolatiecel wordt geplaatst. De isolatiecel kan worden toegerust met voorzieningen zoals soft meubilair, krijtbord, touchscreen en er kan de afspraak worden gemaakt dat medewerkers extra aandacht aan de vreemdeling besteden in de vorm van gesprek en interactie. Het verblijf op de isolatiecel is bedoeld ter stabilisatie, tot rust brengen (minder prikkels), maar wel met het oogmerk om de vreemdeling weer zo snel mogelijk terug te laten komen in een regulier verblijfsregime (op het niveau dat hij gezien zijn gemoedstoestand aankan). De toestand van de vreemdeling wordt dagelijks gemonitord door de gedragsdeskundige. De afzondering op grond van artikel 50 duurt zo kort mogelijk en in beginsel ten hoogste twee weken. Voor afzondering bij wijze van straf (artikel 62) geldt dat bepaalde gedragingen een afdoende correctieve reactie vergen. Het gaat om gedragingen zoals opzettelijke brandstichting,

bezit van drugs, mishandeling van personeel/medebewoners. De afzondering in een strafcel dient ertoe bij te dragen dat de vreemdeling gecorrigeerd wordt in zijn gedrag, om rust te herstellen op de afdelingen en om een signaal van bescherming richting de andere vreemdelingen en het personeel af te geven. De afzondering bij wijze van straf heeft in tegenstelling tot afzondering bij wijze van orde maatregel een vooraf bepaalde duur die vaststaat. Ook hier geldt dat de afzondering ten hoogste twee weken is. Het verschil in de al dan niet vooraf vaststaande duur laat zich verklaren door het gegeven dat de vreemdeling die in beschermende afzondering zit, daar verblijft vanwege zijn actuele toestand. Deze kan per dag verschillen waardoor het niet mogelijk is om vooraf met zekerheid te kunnen bepalen of de afzondering bijvoorbeeld 48 uur of juist minder, bijvoorbeeld 24 uur, zal duren. Ik benadruk wel dat afzondering altijd zo kort mogelijk en niet langer duurt dan noodzakelijk. In artikel 50 zijn diverse waarborgen bij de afzondering opgenomen zoals dat de directeur er zorg voor draagt dat, ingeval de afzondering langer dan 24 uur duurt en ten uitvoer wordt gelegd in een afzonderingsruimte, de rechtsbijstandverlener van de vreemdeling, de CvT en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger terstond hiervan in kennis worden gesteld.

*Wordt de «Leidraad disciplinaire straffen & ordemaatregelen van 2010» aangepast? Op dit moment bevat de leidraad erg ruime mogelijkheden om isolatie als straf op te leggen. Een weigering van de meerpersoonscel levert al 14 dagen strafcel op, die kan worden herhaald bij een aanhoudende weigering.*

De Leidraad disciplinaire straffen & ordemaatregelen zal waar nodig op grond van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring worden aangepast. Ook zullen de mogelijkheden om afzondering als straf op te leggen opnieuw bekeken worden en waar nodig worden aangepast.

*En zal de regering met een wetsvoorstel komen om het arrest van het Hof van Justitie van 19 juni 2018, zaak nr. C-181/16, Gnandi, te implementeren? In dit arrest (zie met name paragraaf 62 en 66) oordeelde het Hof dat derdelanders niet mogen worden gedetineerd zolang er geen uitspraak is gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening en er wel schorsende werking is verleend. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering om een reactie.*

Zoals hiervoor reeds is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de PVV-fractie, noopt de uitspraak inzake Gnandi inderdaad tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is thans in voorbereiding en zal zo snel mogelijk voor advies worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering wat de reden is dat vreemdelingen binnen zeven dagen een (beargumenteerde) klacht moeten indienen. Is het de regering bekend dat dit vaak moeilijkheden oplevert voor vreemdelingen? Waarom staat beklag enkel open voor beslissingen van de directeur en wordt het niet mogelijk gemaakt om ook tegen bejegening, gebrekkige voorzieningen of andere omstandigheden te klagen?*

De termijn van een week om een klacht in te dienen is ingegeven door de wens conflicten in vreemdelingenbewaring zo snel mogelijk op te lossen. Het gaat immers om een situatie van vrijheidsbeneming waar vreemdelingen en personeel dicht op elkaar de dag doorbrengen. Bovendien zitten vreemdelingen niet lang in bewaring, de gemiddelde bewaringsduur was in 2017 43 dagen. Het is mij niet bekend dat deze beklagtermijn in de

praktijk problemen oplevert, temeer daar toegang tot de CvT laagdrempelig is.

De veronderstelling van deze leden dat beklag enkel openstaat voor beslissingen van de directeur en dat het niet mogelijk wordt gemaakt om ook tegen bejegening, gebrekkige voorzieningen of andere omstandigheden te klagen, is onjuist. De gronden voor het beklag- en beroepsrecht worden namelijk met het wetsvoorstel uitgebreid. Het wordt mogelijk om de algemene tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring op een locatie aan de orde te stellen zonder dat er sprake is van een beslissing van of namens de directeur die de vreemdeling in kwestie betreft. Het gaat dan om kwesties zoals gebouwelijke kenmerken, beschikbaarheid van bepaalde voorzieningen of activiteiten of andere, meer algemene, zaken (artikel 74). In de huidige situatie komen deze soms aan de orde bij de vreemdelingenrechter in de procedure over de rechtmatigheid van de bewaring. De nieuwe algemene rechtsgang via beklag bij de CvT en beroep bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming zal de bestuursrechter naar verwachting ontlasten. Uiteraard is bij dergelijke grieven van de vreemdeling vooraleerst een belangrijke methode de bemiddeling door de CvT. Een vreemdeling heeft op grond van artikel 72 van het wetsvoorstel het recht zich, mondeling of schriftelijk, tot de CvT te wenden met het verzoek te bemiddelen ter zake van een grief omtrent de wijze waarop de directeur zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen of een bij of krachtens deze wet gestelde zorgplicht heeft betracht. Verder kan er bemiddeling plaatsvinden bij grieven over de omstandigheden van de vreemdelingenbewaring in de inrichting. Ook het overleg van de directeur met vertegenwoordigers van de vreemdelingen op grond van artikel 71 kan een belangrijke rol spelen wanneer men ontevreden is.

*Is de regering zich bewust van de onderhandelingen die momenteel plaatsvinden in het kader van de Raad van Europa over aanbeveling voor minimumstandaarden voor de omstandigheden van vreemdelingenbewaring? Deelt zij de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat de standaarden in Nederland minimaal op het niveau van deze aanstaande aanbeveling moeten zijn, indien aangenomen?*

Ja. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is ambtelijk vertegenwoordigd in de werkgroep die de aanbeveling voorbereidt. Aangezien de onderhandelingen nog gaande zijn en nog niet bekend is hoe de definitieve versie van de aanbeveling zal luiden kan ik nog geen antwoord geven op deze vraag.

### **Terugkeer- en Opvangrichtlijn**

*De leden van de **GroenLinks-fractie** constateren dat de vastlegging van het regime voor vreemdelingenbewaring voortvloeit uit de Terugkeer-richtlijn, waaraan Nederland al vijf jaar is gebonden. Tijdens de behandeling van de implementatiewetgeving in 2013, zegde toenmalig Minister Leers toe zo snel mogelijk dit onderdeel van de richtlijn te implementeren. Kan de regering uitleggen waarom het nog vijf jaar heeft geduurd voordat dit wetsvoorstel aan de Kamer is aangeboden? En op welke wijze heeft de regering onderzocht welke alternatieven voor vreemdelingenbewaring konden worden uitgewerkt en worden opgenomen in wet- en regelgeving?*

In 2013 is door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de tenuitvoerlegging van de

bewaring van vreemdelingen een eigen bestuursrechtelijk kader krijgt.<sup>9</sup> De aanleiding van het debat met de Tweede Kamer was het overlijden van de heer Dolmatov in vreemdelingenbewaring. Daarnaast is de Tweede Kamer in 2013 geïnformeerd over de inzet op terugkeer van vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. In deze beleidsbrief is mede naar aanleiding van het advies «Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, uiteengezet welke alternatieven voor vreemdelingenbewaring in het wetsvoorstel konden worden opgenomen.<sup>10</sup> Het wetsvoorstel, dat van september 2015 tot juni 2018 bij de Tweede Kamer in behandeling is geweest, dient overigens niet in de eerste plaats tot implementatie van de Terugkeerrichtlijn en ook niet van de in 2013 gepubliceerde herziening van de Opvangrichtlijn. Met het wetsvoorstel worden wel delen van de Terugkeerrichtlijn en de herziene Opvangrichtlijn hernieuwd geïmplementeerd als het gaat om de bepalingen over de omstandigheden in bewaring.

*Hoewel de regering erkent dat beperkingen van grondrechten in een wet in formele zin moeten worden geregeld, worden veel regels met betrekking tot die beperkingen bij AMVB geregeld, zonder voorhangprocedure. Kan de regering toelichten waarom deze niet bij wet worden geregeld, en welke criteria hij hanteert voor vastlegging in wet dan wel lagere regels met betrekking tot vrijheidsbeperking?*

De criteria die worden gehanteerd zijn die van de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin over delegatie van regelgevende bevoegdheid onder meer staat dat de hoofdelementen van een regeling op wetsniveau thuishoren en delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd. Voor de begrenzing van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt. Ik ben van mening dat de normen over vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van terugkeer op juiste en zorgvuldige wijze zijn verdeeld over wet en algemene maatregel van bestuur. In het voorgestelde artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 staat opgenomen dat vrijheidsbeperking mogelijk is, in welke mate, ten aanzien van wie en met welk doel. Het artikel bepaalt dat met het oog op de voorbereiding van het vertrek, de uitzetting of de overdracht twee soorten vrijheidsbeperkende maatregelen getroffen kunnen worden ten aanzien van de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onderdelen f tot en met k en m van de Vreemdelingenwet 2000. Ten eerste kan een gebiedsgebod worden opgelegd. Ten tweede kan een gebiedsgebod worden opgelegd in combinatie met een meldplicht, onder het gelijktijdig aanbieden van onderdak (de vrijheidsbeperkende locatie). Het tweede lid van artikel 56 geeft aan dat toepassing van het eerste lid achterwege blijft en wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat. Het derde lid bevat een delegatiegrondslag die duidelijk begrensd is: nadere regels kunnen alleen worden gesteld over de voorwaarden voor toepassing van het eerste lid, alsmede over de duur en de omstandigheden van de vrijheidsbeperking op grond van het eerste lid. Tezamen met het voorgestelde artikel 57 van de Vreemdelingenwet 2000 en de uitwerking van de terugkeermaatregelen in het Vreemdelingenbesluit 2000 is sprake van een duidelijker wettelijk pallet en afwegingskader

<sup>9</sup> Plenair debat van 18 april 2013 TK 2012–2013 19 637, nr. 1649.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2012/2013, 19 637 nr. 1721.

dan thans het geval, hetgeen de rechtszekerheid en daarmee naar verwachting ook de doeltreffendheid van deze maatregelen ten goede zal komen.

*Erkent de regering dat de Terugkeerrichtlijn vereist dat het bieden van een vertrektermijn (om vrijwillig vertrek te realiseren) het uitgangspunt is? Op welke wijze garandeert dit wetsvoorstel dat deze termijn in principe wordt geboden? Op welke wijze garandeert het wetsvoorstel dat tijdens de fase van het vrijwillig vertrek maatregelen in de zin van artikel 7 lid 3 Terugkeerrichtlijn worden opgelegd die zo min mogelijk beperkend of ingrijpend zijn? Erkent de regering dat in geval van vrijwillige terugkeer het toepassen van vreemdelingenbewaring en vrijheidsbeperking niet geëigend en niet toegestaan is? Immers, in deze gevallen is een beperking niet noodzakelijk voor de uitzetting, hetgeen een vereiste is voor een beperking van iemands vrijheid? Hoe rijmt de regering in dat licht de voorwaarde voor een vrijheid beperkende maatregel (als alternatief voor bewaring) dat betrokkene meewerkt aan terugkeer? Bovendien wijzen de leden van de fractie van GroenLinks erop dat het toepassen van alternatieven voor bewaring een plicht is, zolang daarmee de uitzetting gegarandeerd kan worden. Met de eis van vrijwillig meewerken, verbindt de regering nog een voorwaarde aan het toepassen van een minder ingrijpende maatregel. Die twee staan naar de mening van deze leden los van elkaar, immers een alternatief voor bewaring zou nog steeds effectief kunnen zijn zonder dat betrokkene vrijwillig meewerkt aan de terugkeer. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, met welk argument meent de regering dat ze de bijkomende voorwaarde van meewerken mag koppelen aan haar plicht om zo min mogelijk in te grijpen in de vrijheid van een persoon? Het alleen in overweging nemen van een lichter middel als de persoon meewerkt, is niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Graag een toelichting.*

De opvatting van deze leden dat in geval van een door de vreemdeling gestelde bereidheid ten aanzien van zelfstandige terugkeer het toepassen van vreemdelingenbewaring en vrijheidsbeperking niet zouden zijn toegestaan, wordt niet gedeeld. Of een vreemdeling actief wil werken aan terugkeer is niet de enige relevante overweging bij een bewaringsbeslissing en miskent in belangrijke mate de praktijk, waarbij enige vorm van toezicht op de door een vreemdeling geuite wil gewenst is.<sup>11</sup> Dat een vreemdeling aangeeft mee te werken impliceert niet steeds dat deze uiting ook betrouwbaar is. Ik verwijs hierbij wederom naar paragraaf 4.1 van het Return Handbook van de Europese Commissie.<sup>12</sup> Daarin wordt als één van de risico's van de toepassing van minder dwingende alternatieven voor bewaring genoemd de verhoogde kans op onderduiken. Het is dan ook niet voor niets dat artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld indien er risico op onderduiken bestaat of de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de terugkeerprocedure ontwijkt of belemmert. Kortom, ook indien de vreemdeling werkt aan vertrek kan besloten worden tot bewaring. Sterker, van de vreemdeling mag redelijkerwijs een zekere medewerking worden verwacht, ook indien hij gedetineerd is. Het uitblijven daarvan kan de voortdrijving van de vreemdelingenbewaring rechtvaardigen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de wet garandeert dat een termijn voor vrijwillige vertrek in principe wordt geboden. Deze leden wijs ik erop dat ook in de huidige wettekst verankerd

<sup>11</sup> Zie ook ABRvS 29 januari 2016, 201509021/1/V3.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return\\_handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf).



is dat de vreemdelingen een termijn van 28 dagen wordt geboden om Nederland te verlaten, tenzij één van de uitzonderingen in artikel 62, tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing is. Ten aanzien van vrijheidsbeperkende maatregelen bij gesteld werken aan vertrek merkt de regering verder het volgende op. Tijdens de termijn van vrijwillig vertrek kunnen op grond van artikel 7, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn voor de duur van deze termijn bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten te overleggen of op een bepaalde plaats te verblijven. Ook na afloop van de vertrektermijn of wanneer geen vertrektermijn is gegund op grond van artikel 7, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn is de oplegging van minder dwingende terugkeermaatregelen mogelijk. Artikel 9, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn bevestigt dit in geval van uitstel van uitzetting. Verder positioneert artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn de onmogelijkheid om minder dwingende maatregelen effectief toe te passen als uitdrukkelijke voorwaarde voor inbewaringstelling. Uiteraard gelden daarbij ook hier de in de Algemene wet Bestuursrecht verankerde beginselen van proportionaliteit en evenredigheid.

Het voorgaande betekent dat zodra de vreemdeling Nederland op grond van artikel 61 van de Vreemdelingenwet 2000 dient te verlaten er terugkeermaatregelen kunnen worden opgelegd tot aan het uiteindelijke vertrek van de vreemdeling uit Nederland. Ingeval minder dwingende terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast en er zicht op uitzetting is, kan als uiterste maatregel vreemdelingenbewaring in beeld komen. Er is met andere woorden sprake van maatregelen die alle terugkeer tot doel hebben. Een onderscheid tussen verplichtingen die kunnen worden opgelegd in het geval van zelfstandig vertrek en in het geval van gedwongen terugkeer of uitzetting is niet zinvol. Actief werken aan terugkeer is geen noodzakelijke voorwaarde of extra eis voor de toepassing van een minder ingrijpende maatregel dan vreemdelingenbewaring, zoals de leden van de GroenLinks-fractie menen. Het *niet* actief werken aan terugkeer is wel een relevante factor bij de oplegging van al deze maatregelen en de vereiste proportionaliteit, maar uitdrukkelijk niet de enige factor. Dat een vreemdeling wil werken aan terugkeer betekent, zoals ook eerder aangegeven, niet altijd dat hij verder geen aansporing of toezicht meer behoeft. In sommige gevallen zal dit wel het geval zijn. Proportionaliteit zal in zo'n geval soms geen of slechts een lichte maatregel rechtvaardigen. In veel meer gevallen zal een terugkeermaatregel er juist voor zorgen dat een vreemdeling daadwerkelijk werkt aan terugkeer. Als bijvoorbeeld een borgsom is betaald door de vreemdeling of diens reisdocument in beslag is genomen, zal de overheid voldoende vertrouwen hebben in de zelfstandige terugkeer van de vreemdeling.

Het voorgestelde artikel 56, tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel achterwege blijft wanneer en wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal worden geregeld dat bij de beslissing om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen wordt betrokken in hoeverre de vreemdeling werkt aan terugkeer en in de gelegenheid is terug te keren, waarbij kan worden meegewogen of reisdocumenten voor de vreemdeling beschikbaar zijn, de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling bekend zijn, de vreemdeling een vaste woon- en verblijfplaats heeft, de vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan, de vreemdeling zich heeft gehouden aan zijn vertrektermijn en/ of de vreemdeling in aanmerking komt voor het stellen van zekerheid als bedoeld in het voorgestelde artikel

57 van de Vreemdelingenwet 2000. Er wordt er daarbij van uitgegaan dat vrijheidsbeperkende maatregelen in ieder geval kunnen worden opgelegd als aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering tevens of zij erkent dat de Opvangrichtlijn ook bij vrijheidsbeneming van asielzoekers aan de grens een individueel onderzoek naar een lichter middel dient uit te voeren? Zo ja, op welke wijze heeft dit wetsvoorstel dit geborgd?*

Een vrijheidsbenemende maatregel op grond van artikel 6, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt opgelegd in het kader van het grensbewakingsbelang. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het grensbewakingsbelang als zodanig een voldoende onderbouwing voor het opleggen van deze maatregel. Naar de aard der zaak kunnen alternatieven niet effectief worden toegepast; met andere middelen zou immers de toegangsweigeringsprijs gegeven worden. Dit is slechts anders indien sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken (zie artikel 5.1a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000). Voor de grensbewaring geldt reeds dat rekening wordt gehouden met kwetsbaarheid. Dit betekent onder meer dat gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel hebben gevraagd en aan wie, na een negatieve uitkomst van de screening aan de grens, de verdere toegang tot Nederland is ontzegd, geplaatst worden in de gesloten gezinsvoorziening. In de meeste gevallen zullen gezinnen na de screening echter kunnen doorreizen naar Ter Apel en de open procedure ingaan. Naar aanleiding van de vraag over de toepasselijkheid van artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 op grensbewaring is het wetsvoorstel met de nota van wijziging zo gewijzigd dat nu expliciet in artikel 6 is opgenomen dat artikel 58a van overeenkomstige toepassing is. Hiermee wordt dus voortaan op wetsniveau in grensbewaring gegarandeerd dat de inbewaringstelling van een vreemdeling achterwege blijft, indien inbewaringstelling in verband met zijn bijzondere of kwetsbare positie onredelijk bezwarend zou zijn. Verder is daarmee ook wettelijk geregeld dat de motiveringsplicht van artikel 58a, eerste lid, geldt.

*Heeft de vreemdeling de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de voortdurende van een vrijheidsbeperkende maatregel? Zo nee, waarom niet?*

De Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op alle besluiten tot oplegging van maatregelen in het kader van terugkeer. Voor vrijheidsbeperkende maatregelen is, in afwijking van het algemene kader van de Algemene wet bestuursrecht, rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter mogelijk (zie artikel 93 van de Vreemdelingenwet 2000). Dit geldt zowel in het geval van de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel als een besluit tot weigering van een verzoek tot opheffing van de vrijheidsbeperkende maatregel. Hiermee kan zowel het besluit tot oplegging als het besluit tot voortduren van de vrijheidsbeperving voor de rechter worden aangevochten. Ook met betrekking tot het stellen van (financiële) zekerheid in het kader van terugkeer voorziet de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring in het overslaan van de bezwaarschriftprocedure en kan rechtstreeks beroep tegen het besluit van de Minister worden ingesteld bij de bestuursrechter. Tegen uitspraken van de bestuursrechter over de maatregelen in het kader van terugkeer is geen hoger beroep mogelijk, anders dan in het geval van de oplegging van de vrijheidsbenemende maatregel op grond van hoofdstuk 5 paragraaf 2 van de Vreemdelingenwet 2000 (zie artikel 95 van de Vreemdelingenwet 2000).

*Deelt de regering de visie van de voornoemde leden dat de maximale termijn van 18 maanden in de EU-Terugkeerrichtlijn geldt voor de totale duur dat een vreemdeling in bewaring is geplaatst, al dan niet met onderbreking? Zo ja, wordt hiermee voldoende rekening gehouden bij herhaalde inbewaringstelling en wordt dit voldoende geregistreerd en wordt hierop toegezien?*

De visie dat het maximum van 18 maanden geldt voor de totale duur inclusief onderbrekingen en herhaalde inbewaringstelling deel ik niet. Uit nationale jurisprudentie valt af te leiden dat herhaalde inbewaringstelling mogelijk is en dat dit niet leidt tot cumulatieve optelling waardoor de maximale termijn van 18 maanden van de Terugkeerrichtlijn wordt overschreden. Uit de tekst van de Terugkeerrichtlijn noch de huidige jurisprudentie volgt dat bij de herhaalde inbewaringstelling de termijn cumulatief zou zijn.<sup>13</sup>

De duur van (opvolgende) bewaring wordt daarom niet cumulatief gezien en kent geen cumulatief maximum. In de praktijk kunnen handelingen van de vreemdeling, zoals het doen van een asielverzoek nadat de vreemdelingenbewaring is opgelegd of ander factoren, bijvoorbeeld een kortdurende strafrechtelijke onderbreking van de vreemdelingenbewaring vanwege een nog openstaande vrijheidsstraf, ertoe leiden dat een nieuwe maatregel wordt opgelegd. De wettelijke termijn voor de duur van de bewaring gaat in dergelijke gevallen opnieuw lopen. In theorie is het dan mogelijk dat de totale duur van de verschillende maatregelen van vreemdelingenbewaring de 18 maanden overstijgt. In de praktijk komt dit hoogst zelden voor en wordt dit om die reden niet standaard bijgehouden. De duur van de bewaringsmaatregel was namelijk in 2017 gemiddeld 43 dagen. Ik wijs er hierbij ook op dat indien geen sprake is van zicht op uitzetting een vertrekplichtige vreemdeling niet in bewaring kan worden gesteld. Verder kan de eenmaal opgelegde bewaring niet voortduren als uitzetting niet binnen een redelijke termijn kan worden gerealiseerd. De rechter zal, ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling, de voortdurende maatregel toetsen en zal bij het voortduren van de (opvolgende) maatregel het belang van de vreemdeling bij diens invrijheidstelling steeds nadrukkelijker mee laten wegen. In ieder geval moet na zes maanden een nieuwe beslissing worden genomen met het oog op de verlenging. De vreemdeling krijgt daarbij de gelegenheid om alle redenen aan te dragen waarom in zijn geval de verlenging niet opportuun is. De verlenging geschiedt dus niet, zoals deze leden lijken te veronderstellen, uitsluitend omdat de autoriteiten van het land van herkomst nog geen documenten hebben verstrekt. Er zijn echter individuele omstandigheden die kunnen maken dat een belangenafweging ook na geruime tijd in het nadeel van de vreemdeling uitvalt. In die gevallen zijn in de individuele dossiers vaak ook overwegingen van nationale veiligheid of openbare orde of een combinatie daarvan aan de orde.

*De **GroenLinks-fractieleden** constateren verder dat de Afdeling en veel andere deskundigen ook wijzen op het feit dat het wetsvoorstel de mogelijkheid openhoudt om een inrichting voor vreemdelingenbewaring te huisvesten in een complex of gebouw dat tevens dienst doet als penitentiaire inrichting. De EU-Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat voor vreemdelingenbewaring in de regel gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen. Van dit uitgangspunt mag volgens het Europees Hof van Justitie slechts in uitzonderlijke gevallen worden afgeweken. Op welke wijze waarborgt de voorgestelde wet dit criterium?*

<sup>13</sup> Zie artikel 15, vijfde en zesde lid van de Terugkeerrichtlijn en Rb Den Haag, 30 juli 2013, zaaknr. AWB 13/17261 en AWB 13/18621 en Rb Den Haag, 24 januari 2014, zaak nr. AWB 14/114. ABRvS 27 november 2007, JV 2008/45 en ABRvS 23 februari 2007, JV 2007/37.

Dit criterium is uitgewerkt in artikel 11, eerste lid, waarin staat dat voor vreemdelingenbewaring gebruik wordt gemaakt van inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Een inrichting voor vreemdelingenbewaring is een juridisch begrip en ziet op een gebouw, complex van gebouwen of een ruimte in een gebouw (verdieping, afdeling, etage) waar vreemdelingen in bewaring verblijven en waar het regime van het wetsvoorstel zal gelden. In bewaring gestelde vreemdelingen worden volgens het derde lid van artikel 11 gescheiden gehouden van ingeslotenen op strafrechtelijke titel. Het betreft een implementatie van artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn, dat voorschrijft dat voor bewaring in de regel gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen. Indien een lidstaat de onderdanen van een derde land die in bewaring worden gehouden, niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring en gebruik dient te maken van een gevangenis, worden zij gescheiden gehouden van de gewone gevangenen, aldus het artikel. Bij de interpretatie van deze bepaling zijn een aantal rechtsbronnen van belang. Het betreft onder meer de zogeheten «*Guidelines on forced return*» van de Raad van Europa van 4 mei 2005.<sup>14</sup> Artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn strekt ertoe de bewaring van de vreemdeling zodanig te regelen, dat deze recht doet aan de juridische status en het welzijn van de vreemdeling. Het regime van vreemdelingenbewaring en de geboden faciliteiten zijn daarbij doorslaggevend. Bij de uitleg en toepassing van dit artikel dient dus het belang van de vreemdeling voorop te staan. Zie in dit verband de *Guidelines*. Deze zijn weliswaar niet juridisch bindend, maar bieden een relevante aanwijzing voor de wijze waarop de detentie van vreemdelingen dient plaats te vinden. Uitgangspunt van artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn is dat bewaring van een illegale vreemdeling plaatsvindt in een speciale inrichting met een passend regime. *Guideline 10* vult dit op de volgende wijze in. Van belang is dat de vreemdeling aldaar begeleid wordt door voldoende gekwalificeerd personeel dat speciaal getraind is en bij voorkeur relevante taalkennis heeft (*Guideline 10*, paragraaf 1 en 3 en hun toelichting). Bij de inrichting van het verblijf moet een gevangenis-uitstraling zoveel mogelijk worden vermeden en het verblijf moet in goede staat verkeren en ruim zijn opgezet. Medische faciliteiten waar men inzicht heeft in specifieke problemen van vreemdelingen in afwachting van uitzetting, dienen aanwezig te zijn. Toegang tot kranten en televisie dient te worden gegarandeerd. Daarnaast dient er voldoende mogelijkheid te zijn voor recreatie (*Guideline 10*, paragraaf 2). De Nederlandse inrichtingen voor vreemdelingenbewaring voldoen hieraan.

## **Toezicht**

*De D66-fractieleden merken op dat in het wetsvoorstel de directeur verschillende beslissingsbevoegdheden krijgt. Verschillende organisaties hebben kritiek gegeven dat de directeur van een inrichting teveel beleidsvrijheid en ruimte heeft om een beheersregime toe te passen. Is toezicht op de keuzes van de directeur gewaarborgd? En in hoeverre kan de regering garanderen dat een directeur niet betrokken wordt bij inwinnen van informatie die relevant is voor uitzetting en terugkeer van vreemdelingen? Volgens de leden van de D66-fractie zou dan immers de directeur een onwenselijke dubbele taak kunnen krijgen die het benodigde vertrouwen zou doen afnemen.*

Met het oog op een effectieve inzet van de bij de overheid beschikbare informatie voorziet het wetsvoorstel in artikel 66 daarom in de bevoegdheid van de directeur van de inrichting om in individuele gevallen persoonsgegevens aan de DT&V te verstrekken. Het gaat om gegevens-

<sup>14</sup> CM (2005) 40Final, RvE, september 2005.

verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak. De verzochte gegevens worden door de inrichting voor vreemdelingenbewaring verwerkt en doorgegeven aan de Minister, in de praktijk de DT&V die onderdeel is van het ministerie. De DT&V kan de gegevens alleen inzetten bij het terugkeerproces, voor zover de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling nog niet bekend zijn of nog niet voldoende aangetoond. Het gaat hier met name om bezoek- en gegevens van vreemdelingen. Deze gegevens kunnen een belangrijke aanwijzing geven over de identiteit en nationaliteit van een vreemdeling. Indien iemand regelmatig bezocht wordt door personen met een bepaalde nationaliteit en ook vaak belt naar het land van deze nationaliteit, dan kan dat voor DT&V een aanleiding vormen hier met de betreffende vreemdeling het gesprek over aan te gaan. Bij de gegevens gaat het om nummergegevens, meer specifiek de eerste vier cijfers van het gebelde nummer of de ontvangen oproep (landen code). Van bezoekers worden, op grond van artikel 29, derde lid, van het voorstel enkele gegevens geregistreerd ten behoeve van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.

De informatie die wordt verzameld met het oog op de terugkeer van de vreemdeling als bedoeld in artikel 66 betreft gegevens die niet op andere wijze kunnen worden verkregen maar wel nodig zijn om alsnog terugkeer van de betreffende vreemdeling te kunnen realiseren. Het gaat hierbij immers om een groep vreemdelingen die structureel niet actief werkt aan terugkeer, niet in het bezit is van documenten die de identiteit en nationaliteit aantonen, en waarbij geen concrete aanwijzingen (meer) zijn omtrent hun nationaliteit. Hiermee acht ik de aan de directeur toegekende bevoegdheden noodzakelijk. Ik merk hierbij op dat de directeur zelf niet – rechtstreeks – is betrokken bij het inwinnen van informatie die relevant is voor uitzetting en terugkeer van vreemdelingen.

Voor het antwoord op de vraag hoe het toezicht op de uitoefening van bevoegdheden door de directeur is vormgegeven, wordt verwezen naar de beantwoording van de volgende vraag (van de leden van de PvdA-fractie).

*De leden van de **PvdA-fractie** constateren dat in het wetsvoorstel is opgenomen (artikel 3, lid 3) dat vreemdelingen aan geen andere beperkingen onderworpen worden dan die welke voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. Hoe wordt daarbij beoordeeld of er een adequaat evenwicht bij restrictieve maatregelen is gerealiseerd tussen de belangen van de vreemdeling en die van medewerkers in de instelling. Het gaat daarbij onder andere om de duur van de opname in binnenkomstafdeling en het onderbrengen in het beheersregime. Het besluit tot deze maatregelen ligt immers in handen van een door de Minister van Justitie en Veiligheid aangestelde directeur. Een commissie van toezicht ziet toe op deze maatregelen en er ligt een rol bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. De voornoemde leden vragen de regering welke normstelling daarbij wordt gehanteerd en welke interventies worden ingezet om het aantal vrijheidsbeperkende maatregelen tot het minimum te beperken.*

Bevoegdheden van de directeur worden ingekaderd door de tekst van het wetsvoorstel die aangeeft wanneer welke bevoegdheid voor welk doel mag worden ingezet. Daarnaast biedt het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring op sommige onderdelen nadere uitwerking, bijvoorbeeld als het gaat om de criteria voor plaatsing in het beheersregime. Verder voorziet het wetsvoorstel in diverse procedurele waarborgen, bijvoorbeeld door middel van de hoorplicht bij belangrijke beslissingen en het schriftelijk uitreiken van dit soort beslissingen. Het

wetsvoorstel voorziet daarnaast in uitgebreide rechtsbescherming in de vorm van bemiddeling en beklag en beroep. De CvT's houden wekelijks spreekuur in de inrichting voor vreemdelingenbewaring en de directeur zorgt voor regelmatig overleg met de vreemdelingen. Op de in het voorgaande beschreven wijze wordt de uitoefening van bevoegdheid door de directeur dus ingekaderd en kunnen zijn beslissingen worden besproken en getoetst. Indien bijvoorbeeld een (verlenging van een) plaatsing in het beheersregime achteraf niet juist blijkt te zijn geweest heeft dit voor de directeur in zoverre consequenties dat hij zo mogelijk de uitspraak van de beklagcommissie of die van de beroepskamer zal meenemen in het verdere plaatsingsbeleid. Dit betekent bijvoorbeeld dat de directeur in vergelijkbare gevallen anders zal handelen en in lijn met wat de beklagcommissie of de beroepskamer heeft geoordeeld. Overigens legt de directeur aan het bevoegd gezag in de planning- en controlcyclus verantwoording af over de uitvoering van het primaire proces in zijn inrichting. Daarnaast wordt hij net als andere ambtenaren periodiek op zijn functioneren beoordeeld waarbij het aantal (gegronde) klachten in bewaring een onderwerp van gesprek is. Ook de commissie van toezicht kan bijvoorbeeld aangeven het niet eens te zijn met bepaald beleid. Tot slot is er periodiek toezicht op het reilen en zeilen in de inrichting voor vreemdelingenbewaring door onder meer de Inspectie voor Veiligheid en Justitie en the Committee on the Prevention of Torture. Op deze wijze wordt dus toezicht op de keuzes van de directeur gewaarborgd. Verder voeren de directeuren van de detentiecentra geregeld overleg waarbij ervaringen en best practices worden uitgewisseld.

*Is voorzien in een werkwijze waarin de verschillende instellingen van elkaar leren hoe vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals in het onderbrengen van een vreemdeling in het beheersregime, voorkomen kunnen worden?*

De directeuren van de inrichtingen waar vreemdelingen zijn gehuisvest komen maandelijks bijeen om ervaringen en beste praktijken uit te wisselen. Dit geldt niet alleen de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, maar ook voor het Penitentiair Psychiatrisch Centrum (hierna PPC) waar vreemdelingen worden ondergebracht en de penitentiaire inrichtingen waar vreemdelingen in het strafrecht verblijven.

*Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de toezegging tijdens het debat in de Tweede Kamer aan het lid Kuiken dat er wordt gezien hoe geleerd kan worden van ervaringen in de psychiatrie met het reduceren van vrijheidsbeperkende maatregelen, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**.*

In het debat heb ik aangegeven dat de Dienst Justitiële Inrichtingen is aangesloten op het traject dat loopt bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen te herijken. Voor de stand van zaken van dit traject verwijs ik naar het verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 3 september 2018.<sup>15</sup>

*De leden van de **PvdA-fractie** constateren dat de Minister conform artikel 10 toezicht houdt op het terugkeerproces en de ten uitvoeringlegging van de vreemdelingenbewaring. Het toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Op welke wijze wordt daarbij geborgd dat het handelen in de verschillende inrichtingen vergelijkbaar is en daarmee dat willekeur wordt voorkomen? Zijn de rapportages van de*

<sup>15</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 XVI, H.

*Inspectie Veiligheid en Justitie openbaar en worden ze beschikbaar gesteld aan de Staten Generaal?*

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie JenV) zal bij het toezicht op de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring in de verschillende inrichtingen steeds hetzelfde toetsingskader hanteren. Eventuele uitvoeringsverschillen tussen de inrichtingen worden daardoor zichtbaar gemaakt. Bij geconstateerde verschillen die naar de mening van de Inspectie JenV niet gerechtvaardigd zijn, zal de Inspectie JenV aanbevelen deze verschillen weg te nemen.

De Inspectie JenV maakt haar rapporten in beginsel op grond van de Wet openbaarheid van bestuur actief openbaar door publicatie op de website. In uitzonderlijke gevallen worden rapporten niet gepubliceerd, bijvoorbeeld wanneer dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Het vastgestelde inspectierapport wordt na een openbaarmakingsbesluit door de Inspecteur-Generaal aangeboden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van Justitie en Veiligheid.

Indien de Minister besluit om een beleidsreactie op te stellen, wordt deze zo mogelijk tegelijk met het rapport openbaargemaakt. Conform de Aanwijzingen van de Minister-President inzake rijksinspecties (Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Staatscourant 2015, 33574) heeft de Minister maximaal zes weken de tijd om een beleidsreactie op te stellen. Wordt die termijn overschreden, dan maakt de Inspectie het rapport openbaar via de eigen website.

*Het toezichthoudend Comité van het Verdrag tegen Foltering heeft al enige jaren geleden de Nederlandse regering dringend verzocht om het National Prevention Mechanism, dat een implementatie vormt van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag (OPCAT), een onafhankelijker positionering te geven. Waar in de meeste landen de Nationale ombudsman of het Mensenrechten Instituut de NPM herbergt, is deze in Nederland gestationeerd op het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De Nederlandse regering heeft geweigerd om aan deze dringende oproep gehoor te geven. De **GroenLinks-fractieleden** vragen de regering of zij nader kan uitleggen met welke redenen precies? Begrijpt de regering dat deze positionering op zijn minst niet de indruk versterkt van een onafhankelijk opererende toezichthouder? Heeft de discussie rondom de onafhankelijkheid van het WODC de regering nog op andere gedachten gebracht?*

Na de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tegen Foltering (OPCAT) heeft de Nederlandse regering het National Prevention Mechanism gestationeerd. De regering heeft besloten om de organisaties die op grond van statutaire verplichtingen NPM-taken hadden de uitvoering van deze taken separaat van elkaar te laten voortzetten. Een belangrijke overweging voor deze keuze is dat Nederland al beschikt over een dekkend en effectief systeem van toezicht op behandeling van personen in detentie. Teneinde de toezichtlast niet te vergroten is daarom besloten geen nieuwe toezichthouder aan te wijzen, maar uit te gaan van meerdere bestaande visitatie- en adviesorganen. Bovendien beschikken de deelnemers en toehoorders in ruime mate over kennis om de overheid te kunnen adviseren over het verbeteren van detentieomstandigheden en bestaand beleid en toekomstige wetgeving.

Alle deelnemers en toehoorders van het NPM zijn in functioneel en operationeel opzicht onafhankelijk. Zo hebben de rijksinspecties de ruimte om zelf, op basis van hun werkprogramma en hun professionele deskundigheid, informatie te verzamelen en daarover een oordeel te

vormen, te rapporteren en te adviseren. Ook de RSJ staat als adviseur volledig los van de belangen van enige organisatie in de strafrechtstoepassing, en de CvT's opereren onafhankelijk van het departement, de justitiële inrichtingen, politie en defensie. Het jaarverslag van het NPM wordt daarbij zonder inhoudelijke tussenkomst, eventueel voorzien van een beleidsreactie, naar het parlement gestuurd.

De onafhankelijkheid van het WODC is op dit moment onderwerp van onderzoek. De uitkomsten hiervan worden afgewacht.<sup>16</sup>

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering om een actueel overzicht van de gegevens over aantallen en achtergronden van vreemdelingen die tussen 2010–2018 in vreemdelingenbewaring hebben gezeten of nog zitten. Hierbij willen deze leden graag een uitsplitsing naar leeftijd, geslacht, gezinssituatie, nationaliteit, achtergrond (wel of geen strafblad/crimineel verleden), gemiddelde tijdsduur verblijf in vreemdelingenbewaring, het aantal mensen en de duur waarvan zij in beheersregime dan wel verblijfsregime verbleven, en het aantal isoleercelplaatsingen. Is het aantal vreemdelingen in bewaring in de periode 2010–2018 en met name in de afgelopen drie jaar gedaald of gestegen? Bovendien willen de leden van de D66-fractie graag weten hoe vaak het voor is gekomen dat mensen in herhaalde bewaring zijn gesteld. Daarnaast zouden zij ook willen weten hoeveel mensen uiteindelijk niet zijn uitgezet na een langere tijd in vreemdelingenbewaring.*

Het huidige juridische kader (Pbw en Reglement regime grenslogies) kent geen onderscheid tussen een verblijfsregime en een beheersregime. De vraag naar het aantal personen en de duur van het verblijf in het beheersregime, is daarom pas te beantwoorden na inwerkintreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. In de inrichting voor vreemdelingenbewaring in Rotterdam is, vooruitlopend op de wet, een beheersafdeling zonder avondprogramma en met minder interne vrijheden opgezet. Tussen 8:00 uur en 17:00 uur verblijven de vreemdelingen op deze afdeling buiten hun verblijfsruimte en kunnen ze onder begeleiding recreëren, luchten, sporten en naar de bibliotheek. Voorts hebben vreemdelingen op deze afdeling de mogelijkheid om dag en nacht vanuit hun kamer te bellen. De ervaring is thans dat de groep die niet goed met deze vrijheden kan omgaan rond de 30% ligt. Een deel van die 30% blijft op de grens van het toelaatbare acteren. Detentietoezichthouders proberen daarbij eerst – vanuit een de-escalerende bejegening – mensen op de reguliere afdeling te houden.

Voor de overige gevraagde cijfers verwijs ik deze leden naar de grafieken en tabellen in de bijlage.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
M.G.J. Harbers

---

<sup>16</sup> Het betreft het WODC onderzoek deel II. Onderdelen I en III zijn reeds gepresenteerd, zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/31/rapport-betrouwbaar-onderzoek-door-commissie-wodc-i-gepresenteerd>.

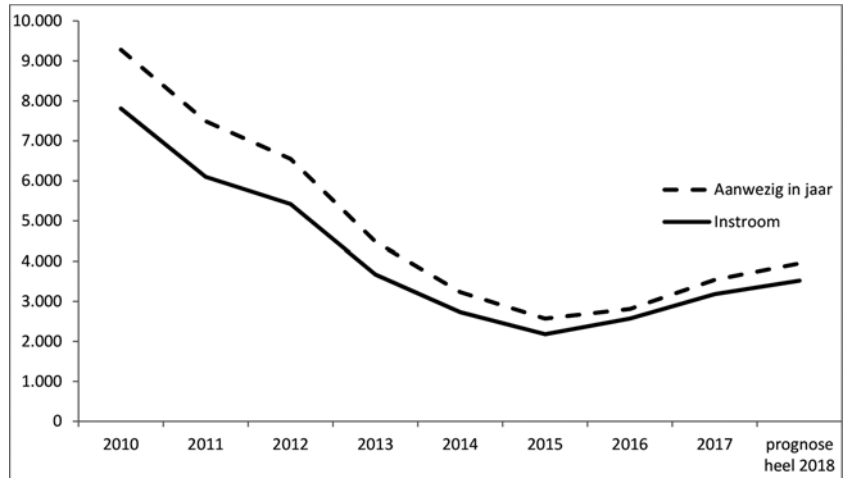


## Cijfermatige bijlage

### Instroom en aantal aanwezige vreemdelingen (afgerond op tientallen) in detentiecentra

|                      | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | prognose heel 2018 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| instroom huidig jaar | 7.810 | 6.100 | 5.420 | 3.670 | 2.730 | 2.180 | 2.570 | 3.180 | 3.520              |
| totaal aanwezig*     | 9.280 | 7.490 | 6.550 | 4.480 | 3.230 | 2.570 | 2.810 | 3.540 | 3.950              |

\* instroom huidig jaar plus populatie 31 dec voorgaand jaar



### Instroom in detentiecentra naar geslacht

|                 | 2010 %     | 2011 %     | 2012 %     | 2013 %     | 2014 %     | 2015 %     | 2016 %     | 2017 %     | 2018 (t/m aug) % |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| <b>Geslacht</b> |            |            |            |            |            |            |            |            |                  |
| Man             | 87         | 87         | 85         | 89         | 87         | 87         | 90         | 92         | 93               |
| Vrouw           | 13         | 13         | 15         | 11         | 13         | 13         | 10         | 8          | 7                |
| <b>Totaal</b>   | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b>       |

### Instroom in detentiecentra (incl GGv) naar leeftijd (exclusief kinderen uit gezinnen)

|               | 2010 %     | 2011 %     | 2012 %     | 2013 %     | 2014 %     | 2015 %     | 2016 %     | 2017 %     | 2018 t/m aug % |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|
| minderjarig   | 0,6        | 0,4        | 0,4        | 0,2        | 0,1        | 0,5        | 1,0        | 1,6        | 1,1            |
| 18 en 19      | 4,0        | 5,1        | 4,8        | 3,3        | 3,1        | 4,5        | 6,0        | 7,4        | 8,5            |
| 20 t/m 24     | 16,8       | 17,8       | 16,4       | 15,1       | 14,8       | 15,7       | 24,4       | 23,4       | 26,0           |
| 25 t/m 29     | 23,2       | 22,9       | 22,3       | 23,1       | 22,0       | 21,4       | 18,8       | 19,5       | 20,5           |
| 30 t/m 34     | 17,8       | 17,7       | 19,0       | 20,3       | 20,6       | 17,8       | 16,7       | 16,7       | 15,4           |
| 35 t/m 39     | 13,3       | 12,5       | 13,5       | 13,2       | 14,7       | 14,6       | 12,3       | 11,1       | 10,8           |
| 40 t/m 44     | 8,4        | 9,7        | 9,3        | 10,5       | 10,0       | 10,7       | 8,6        | 8,1        | 6,7            |
| 45 t/m 49     | 5,9        | 5,8        | 6,2        | 6,6        | 7,1        | 6,2        | 6,0        | 6,1        | 5,2            |
| 50 t/m 59     | 3,9        | 5,1        | 5,1        | 5,6        | 5,8        | 6,5        | 5,0        | 5,3        | 4,2            |
| 60 en ouder   | 1,1        | 1,0        | 1,1        | 0,8        | 1,8        | 1,8        | 1,2        | 1,0        | 1,4            |
| Onbekend      | 5,2        | 2,0        | 1,9        | 1,3        | 0,0        | 0,4        | 0,1        | 0,0        | 0,1            |
| <b>Totaal</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b>     |

## Instroom naar gezinssituatie

### Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers) werden in 2010 nog ondergebracht in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI). In 2011 is dit beleid gewijzigd; vanaf maart 2011 kwamen AMV'ers zoveel als mogelijk onder voogdij te staan en werden zij geplaatst in een speciale voorziening van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). In een aantal gevallen kwam het nog voor dat een AMV'er nog in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI) of detentiecentrum werd geplaatst. Dit laatste alleen in het geval de uitzetting binnen enkele dagen gerealiseerd kon worden. Vanaf oktober 2014 worden AMV'ers in de Gesloten Gezinvoorziening in DC Zeist geplaatst.

#### Aantal AMV in jaar

|              |     |
|--------------|-----|
| 2010         | 215 |
| 2011         | 92  |
| 2012         | 49  |
| 2013         | 25  |
| 2014         | 11  |
| 2015         | 12  |
| 2016         | 26  |
| 2017         | 46  |
| 2018 t/m aug | 26  |

### Gezinnen met kinderen

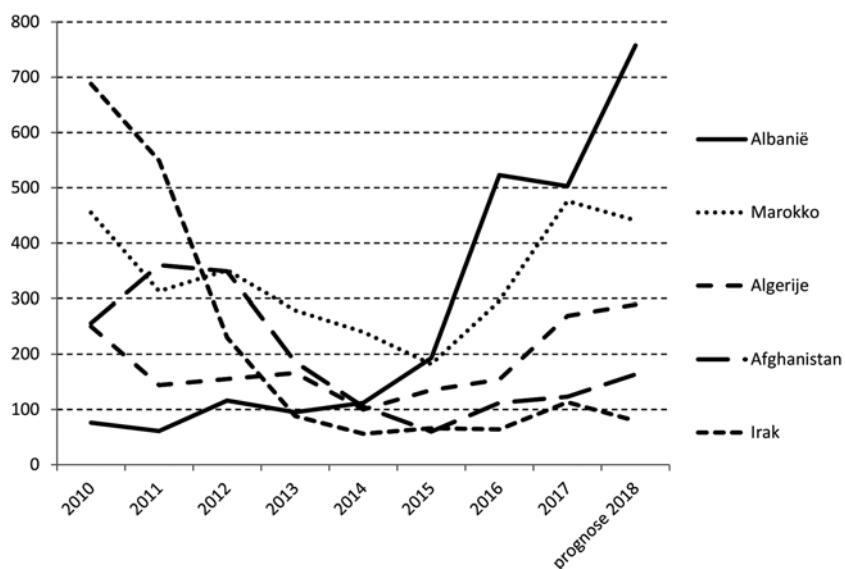
|                 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 t/m aug |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|
| Aantal gezinnen | 149  | 174  | 201  | 89   | 44   | 66   | 76   | 67   | 54           |
| Aantal kinderen | 227  | 324  | 352  | 165  | 82   | 129  | 147  | 133  | 115          |

## Instroom naar nationaliteit

| 2010             |             | 2011             |             | 2012             |             | 2013             |             | 2014             |             |
|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
| Land             | %           | Land             | %           | Land             | %           | Land             | %           | Land             | %           |
| Somalië          | 10,0        | Irak             | 9,0         | Marokko          | 6,5         | Marokko          | 7,6         | Marokko          | 8,8         |
| Irak             | 8,8         | Somalië          | 6,2         | Afghanistan      | 6,4         | Afghanistan      | 5,1         | Albanië          | 4,1         |
| Marokko          | 5,8         | Afghanistan      | 5,9         | Somalië          | 5,1         | Somalië          | 4,7         | Afghanistan      | 3,8         |
| Turkije          | 4,1         | Marokko          | 5,1         | Irak             | 4,2         | Algerije         | 4,5         | Algerije         | 3,7         |
| China            | 3,8         | China            | 4,8         | China            | 3,5         | Turkije          | 3,4         | China            | 3,6         |
| Georgië          | 3,4         | Nigeria          | 3,6         | Rusland          | 3,0         | Nigeria          | 2,8         | Nigeria          | 3,4         |
| Afghanistan      | 3,3         | Turkije          | 2,9         | Algerije         | 2,9         | Suriname         | 2,7         | Somalië          | 3,1         |
| Algerije         | 3,2         | Iran             | 2,9         | Nigeria          | 2,9         | Iran             | 2,7         | Suriname         | 2,9         |
| Nigeria          | 3,1         | Suriname         | 2,6         | Turkije          | 2,8         | India            | 2,7         | Turkije          | 2,6         |
| Suriname         | 2,5         | Algerije         | 2,4         | Iran             | 2,7         | Rusland          | 2,6         | Georg/India      | 2,6         |
| <b>Totaal 10</b> | <b>48,2</b> | <b>Totaal 10</b> | <b>45,4</b> | <b>Totaal 10</b> | <b>40,0</b> | <b>Totaal 10</b> | <b>38,8</b> | <b>Totaal 11</b> | <b>41,2</b> |
| Overig           | 45,9        | Overig           | 48,4        | Overig           | 53,3        | Overig           | 53,9        | Overig           | 52,8        |
| Onbekend         | 5,9         | Onbekend         | 6,2         | Onbekend         | 6,6         | Onbekend         | 7,2         | Onbekend         | 6,0         |
| <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  |

| 2015             |             | 2016             |             | 2017             |             | 2018 (t/m aug)   |             |
|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
| Land             | %           | Land             | %           | Land             | %           | Land             | %           |
| Albanië          | 8,9         | Albanië          | 20,4        | Albanië          | 15,8        | Albanië          | 21,5        |
| Marokko          | 8,4         | Marokko          | 11,5        | Marokko          | 15,0        | Marokko          | 12,5        |
| Algerije         | 3,6         | Algerije         | 6,0         | Algerije         | 8,5         | Algerije         | 8,2         |
| Nigeria          | 3,5         | Afghanistan      | 4,4         | Afghanistan      | 3,9         | Afghanistan      | 4,6         |
| Irak             | 3,0         | Nigeria          | 3,3         | Irak             | 3,6         | Libië            | 2,8         |
| Afghanistan      | 2,8         | Georgië          | 2,9         | Georgië          | 3,2         | Irak             | 2,3         |
| Viëtnam          | 2,6         | Irak             | 2,5         | Libië            | 2,6         | Iran             | 2,2         |
| China            | 2,5         | Suriname         | 2,2         | Syrië            | 2,5         | Syrië            | 2,0         |
| Suriname         | 2,4         | India            | 2,1         | Egypte           | 1,8         | Eritrea          | 1,9         |
| Iran/Turkije     | 2,2         | Iran             | 1,9         | Turkije          | 1,7         | Nigeria          | 1,7         |
| <b>Totaal 11</b> | <b>42,1</b> | <b>Totaal 10</b> | <b>57,2</b> | <b>Totaal 10</b> | <b>58,6</b> | <b>Totaal 10</b> | <b>59,7</b> |
| Overig           | 51,7        | Overig           | 40,0        | Overig           | 37,7        | Overige          | 37,6        |
| Onbekend         | 6,2         | Onbekend         | 2,8         | Onbekend         | 3,7         | Onbekend         | 2,7         |
| <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  | <b>Totaal</b>    | <b>100</b>  |

### Top 5 nationaliteiten



### Gemiddelde verblijfsduur (in dagen)

|                          | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 (t/m aug) |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| gemiddelde verblijfsduur | 74   | 76   | 75   | 72   | 67   | 55   | 43   | 43   | 44             |

### Strafrechtelijk en bestuursrechtelijk verleden

DJI beschikt in de eigen bronsystemen niet over informatie m.b.t. strafrechtelijke en bestuursrechtelijke antecedenten van vreemdelingen. Hierin is slechts informatie aanwezig over eerdere strafrechtelijke of bestuursrechtelijke detentie. Vreemdelingen, die bijvoorbeeld een taakstraf of een boete opgelegd hebben gekregen, komen niet terug in de percentages genoemd in onderstaande tabel.

|                      | Populatie 2008 | Populatie 2010 | Populatie 2017 |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|
| Eerder in VB gezeten | 28%            | 27%            | 17%            |
| Eerder SR gezeten    | 22%            | 20%            | 22%            |

### Aantal isolatieplaatsingen

| Isolatieplaatsing                       | 2016 | 2017 | 2018 t/m april |
|---|------|------|----------------|
| Op basis van straf in strafcel          | 80   | 146  | 62             |
| Op basis van maatregel in observatiecel | 155  | 266  | 91             |

Bron: DJI

### **Voor meer informatie over vreemdelingenbewaring:**

<https://www.dji.nl/themas-cijfers-en-publicaties/cijfers-en-publicaties/kerncijfers-dji.aspx>

### ***Hoeveel mensen zijn uiteindelijk niet uitgezet na een langere tijd in vreemdelingenbewaring (beantwoording door DT&V).***

De gemiddelde bewaringsduur is in 2016 en 2017 43 dagen.

De percentages aantoonbaar vertrek vanuit vreemdelingenbewaring staan in onderstaande tabel.

### Percentages aantoonbaar vertrek vanuit vreemdelingenbewaring

| Jaar         | Percentage |
|--------------|------------|
| 2010         | 65%        |
| 2011         | 61%        |
| 2012         | 68%        |
| 2013         | 72%        |
| 2014         | 66%        |
| 2015         | 62%        |
| 2016         | 69%        |
| 2017         | 73%        |
| 2018 t/m sep | 80%        |

Bron: DT&V