

Vergaderjaar 2018–2019

34 309

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

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD

Vastgesteld 1 april 2019

De memorie van antwoord heeft de ¹commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog enkele vragen. De leden van de fractie van **ChristenUnie** sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de D66-fractie.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** danken de regering voor de memorie van antwoord op het voorlopig verslag. Zij hebben tevens kennisgenomen van de brieven die de regering in de afgelopen maanden naar de Tweede Kamer heeft gestuurd over vreemdelingenbewaring. Naar aanleiding van het voorafgaande hebben de PvdA-fractieleden nog enkele aanvullende vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD, Faber-van de Klashorst (PVV), Schouwenaar (VVD), Gerkens (SP), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), vac. (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP), Van Zandbrink (PvdA), Fiers PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66), Teunissen (PvdD).

Vreemdelingenbewaring als ultimum remedium

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het instrument vreemdelingenbewaring nu expliciet als ultimum remedium wordt opgenomen in de voorgestelde nieuwe wet, anderzijds klinken er geluiden dat vreemdelingenbewaring alsnog vaak zal worden toegepast. In welke mate verwacht de regering dat het instrument vreemdelingenbewaring zal worden toegepast in de nieuwe situatie? In welke mate verschilt dat van de huidige situatie?

De regering zegt in de memorie van antwoord toe² dat er een actueel overzicht zal worden opgesteld van de toepassing van de alternatieve terugkeermaatregelen alsmede van de effectiviteit van deze maatregelen. De leden van de **D66**-fractie vragen de regering of dit overzicht inmiddels beschikbaar is. Ook de leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering wanneer zij verwacht dit overzicht beschikbaar te hebben.

Wat betreft het ultimum remedium karakter van vreemdelingenbewaring antwoordt de regering op basis van vragen van de GroenLinks-fractieleden dat zij niet kiest voor de «nee, tenzij» formulering – zoals die geadviseerd werd door de afdeling Advisering van de Raad van State – maar voor een «waarom niet» formulering in het wetsvoorstel. De leden van de **PvdA**-fractie lezen in de toelichting op dit antwoord dat het om drie zaken gaat, te weten:

- Er dient sprake te zijn van zicht op uitzetting;
- andere middelen kunnen niet tot terugkeer leiden, en/of
- uit het dossier blijkt dat het niet gaat om een vreemdeling die in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert.³

Tijdens de deskundigenbijeenkomst die de Eerste Kamer op 12 februari 2019 heeft gehouden over het onderhavige wetsvoorstel kwam naar voren dat te makkelijk verondersteld wordt dat iemand niet mee wil werken aan uitzetting.⁴ Het is naar de mening van deze leden logisch dat mensen die huis en haard verlaten hebben teleurgesteld zijn als zij geen vluchtelingenstatus kunnen krijgen in ons land. De vraag is aan de orde of de beoordeling van de bereidheid om mee te werken aan terugkeer in de juiste fase en op de juiste manier wordt gedaan zodat vreemdelingdementie daadwerkelijk een ultimum remedium is. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij kan toelichten op welke wijze en op welk moment beoordeeld wordt of er sprake is van bereidheid om mee te werken aan terugkeer en hoe omgegaan wordt met vreemdelingen die aanvankelijk weerstand tegen terugkeer hebben, maar later inzien dat er geen alternatief is? Volgens de Terugkeerrichtlijn, artikel 3 moet het risico op onderduiken worden gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgestelde criteria. Waarom heeft de regering hiervoor niet gekozen, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af. Onderschrijft de regering de opvatting van deze leden dat de lijst in het Vreemdelingenbesluit 2000 een te generieke lijst met gronden voor inbewaringstelling is waardoor het mogelijk is om vrijwel alle irreguliere migranten in te sluiten? Zo ja, is de regering van plan om een limitatieve lijst van criteria op te stellen? Zo nee, waarom niet?

Daarnaast antwoordt de regering dat de ambtenaar die de vreemdeling in bewaring stelt moet beoordelen of het gaat om een vreemdeling voor wie vreemdelingenbewaring onredelijk bezwarend is.⁵ De leden van de

² Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, C, blz. 2.

³ Idem, blz. 4.

⁴ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, D, blz. 8.

⁵ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, C, blz. 4.

PvdA-fractie vragen de regering op welke wijze wordt gewaarborgd dat deze ambtenaar voldoende expertise heeft om dit te beoordelen. Hoe wordt gegarandeerd dat expertise op het gebied van traumatologie, medische problematiek en kennis van psychiatrie en de implicaties van het hebben van een (licht) verstandelijke beperking hierin betrokken wordt? Waarom is niet gekozen voor een zogeheten onafhankelijke kwetsbaarheidstoets, zoals voorgesteld werd in de deskundigenbijeenkomst? Wordt per opname de onderbouwing vastgelegd en zijn deze gegevens (geanonimiseerd en geaggregeerd) beschikbaar? Zo ja, kan de regering een overzicht geven van de aantallen en aard van de afwegingen? Zo niet, hoe wordt gegarandeerd dat vreemdelingendetentie een ultimum remedium is?

Bewaring van (gezinnen met) kinderen

Mevrouw Goeman van Defence for Children heeft in de eerdergenoemde deskundigenbijeenkomst gewezen op de discrepantie tussen de Jeugdwet van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waarin het isoleren van kinderen problematisch wordt genoemd, terwijl het in het kader van deze wet vreemdelingenbewaring wel mogelijk is kinderen te isoleren. De leden van de **D66**-fractie horen graag de reactie van de regering op deze discrepantie. De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich graag aan bij deze vraag van de D66-fractieleden.

Deze leden vragen de regering of zij heeft kennisgenomen van de alternatieven voor vreemdelingenbewaring, met name voor kinderen zoals die zijn aangedragen door de *International Coalition against Detention* in andere Europese landen. Zou de regering willen aangeven of er voor Nederland lessen te leren zijn uit deze internationale ervaringen met alternatieven voor vreemdelingenbewaring?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat in artikel 43, lid 2d van het wetsvoorstel staat vermeld dat gezinnen en niet-begeleide minderjarigen het recht hebben gedurende ten minste 10 uur per week bezoek te ontvangen op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen. In de brief van 22 februari 2019 aan de Tweede Kamer staat vermeld dat er vanaf het moment van plaatsing in vreemdelingendetentie dagelijks gelegenheid is om bezoek te ontvangen vanaf het moment dat het gezin met minderjarige kinderen dan wel alleenstaande minderjarige vreemdelingen in detentie worden geplaatst.⁶ Is de regering voornemens via een nota van wijziging deze verruiming van het voorgenoemde artikel te verankeren in de wet? Zo ja, wanneer is deze wijziging te verwachten? Zo niet, hoe kan voorkomen worden dat in detentiecentra de bezoekregels minder ruim zijn weergegeven dan de regering beoogt? Hoe kan daarbij gezorgd worden dat gezinnen en minderjarige vreemdelingen in detentie op de hoogte zijn van hun recht op dagelijks bezoek vanaf het moment van plaatsing in een detentiecentrum, zo vragen de PvdA-fractieleden.

De regering schrijft dat het belang van het kind een eerste overweging is, maar dat andere overwegingen kunnen prevaleren. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering of zij deze overwegingen nader kan toelichten. Wat is in de ogen van de regering de betekenis van het begrip *eerste* overweging, als deze moet concurreren met allerlei andere *eerste* overwegingen? Is het juist dat de gemiddelde duur van de vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarigen in 2018 21 dagen was, waarmee de maximale termijn van twee weken met een week is overschreden? Kan de regering de reden hiervan toelichten? Hoe gaat zij garanderen dat kinderen alleen in detentie worden genomen als dat strikt

⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 16 937/27 062, nr. 247 3, blz. 2.

noodzakelijk is en dat deze detentie dan in elk geval niet de periode van 2 weken overschrijdt?

Veiligheid en beheersbaarheid

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het strafrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring wordt weggenomen, anderzijds zijn er dwangmaatregelen nodig om de orde te kunnen handhaven binnen een detentiecentrum. De **VVD**-fractieleden vragen of de regering zou kunnen uitleggen waarom er, ondanks de dwangmaatregelen, geen sprake is van een strafrechtelijk karakter van vreemdelingenbewaring?

Tijdens de deskundigenbijeenkomst gaf de burgemeester van Weert aan dat in de huidige situatie een vreemdeling moet instemmen om vervoerd te worden naar de locatie van vreemdelingenbewaring.⁷ Waarom geldt in dit soort gevallen geen dwingende procedure, zoals bij Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) en huiselijk geweld wel het geval is, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Daarnaast gaf de burgemeester van Weert ook aan dat er behoefte is aan een extra gesloten beveiligde toezichthoudende locatie. Deze leden vragen de regering of dit wetsvoorstel aanknopingspunten biedt om in deze behoefte te kunnen voorzien. Bovendien schetste de burgemeester van Weert een verontwaardigd beeld dat een burgemeester die zijn werk doet om de orde en veiligheid te handhaven, als verdachte wordt beschouwd.⁸ Hoe zouden dergelijke situaties in de toekomst voorkomen kunnen worden?

De leden van de **D66**-fractie erkennen dat het gedrag van de vreemdelingen zelf ertoe kan bijdragen dat er vaker moet worden overgegaan tot het beheersregime dan in eerste instantie was verwacht bij dit wetsvoorstel (zoals wij begrijpen meer dan 30% in plaats van de 10% die eerst was verwacht). De leden lezen ook in de media dat er enorme druk bestaat op de medewerkers van het bewaringscentrum, zoals onlangs in Rotterdam.⁹ De vraag doet zich bij de D66-fractieleden voor in welke mate er sprake kan zijn van wisselwerking tussen de omstandigheden van de bewaring, toegang tot beroep bij de interne toezichthouder en het gedrag van de vreemdeling. Zou het kunnen dat als mensen zich ten onrechte gestraft en zich als crimineel behandeld voelen, zich steeds minder bereid voelen om zich aan de regelgeving te houden en mee te werken aan terugkeer? Kan de regering meer inzicht in verschaffen in hoeverre een dergelijke geweldsspiraal voorkomen kan worden?

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat er herhaaldelijk is gebleken dat in asielzoekerscentra en in Extra begeleiding en toezichtlocaties (EBTL) in het bijzonder het criminele en asociale gedrag van grote groepen asielzoekers onbeheersbaar is. In een reactie op een RTL Nieuwsbericht gaf Staatssecretaris Harbers afgelopen januari aan: *«dat hij gebonden is aan Europese regels over vrijheidsbeperking en ontneming, en dat hij die niet kan aanpassen. De zwaarste sanctie volgens die regeling bestaat al en is om mensen in vreemdelingenbewaring te plaatsen.»*¹⁰ Kan de regering uitleggen waarom zij zich enerzijds beperkt voelt door deze Europese regels, maar tegelijkertijd deze Europese regels – met name vreemdelingenbewaring als ultimum remedium – wél explicieter wil vastleggen in

⁷ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, D, blz. 27–28.

⁸ Idem, blz. 16.

⁹ AD, «Je weet nooit of er een omhelzing komt of een klap», 9 maart 2019, <https://www.ad.nl/rotterdam/je-weet-nooit-of-er-een-omhelzing-komt-of-een-klap~ac14b3e5/>.

¹⁰ RTLnieuws, «Inspectie: personeel speciale AZC's kan overlastgevende asielzoekers niet aan», 23 januari 2019, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/4585041/inspectie-personeel-speciale-azcs-kan-overlastgevende-asielzoekers>.

voorliggend wetsvoorstel? Kan de regering aangeven waarom zij criminele en asociale asielzoekers op deze manier nog meer wettelijke waarborgen wil geven, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

In januari verscheen het J&V-rapport «De opvang van overlastgevende asielzoekers»¹¹ met daarin onder andere de volgende aanbeveling: «(...) *Bezie daarbij met name of de huidige bevoegdheden van de medewerkers en de middelen en mogelijkheden toereikend zijn om meer passende consequenties te kunnen verbinden aan het overlast gevende en criminele gedrag van de bewoners. Betrek daarbij de regelgeving over vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.*»

De Staatssecretaris heeft in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer als volgt op deze aanbeveling gereageerd:

*«De bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 op het gebied van vrijheidsbeperking en ontneming zijn gebaseerd op Europese regelgeving en de jurisprudentie. Daarbij is het uitgangspunt dat vreemdelingenbewaring enkel als «ultimum remedium» aan de orde is. Dit beperkt de mogelijkheden van de EBTL (...).»*¹² De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij ook hierbij kan aangeven hoe het voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot deze conclusie. Is het juist niet zeer onwenselijk om via dit wetsvoorstel de EU-regelgeving en jurisprudentie op dit vlak nader te codificeren in onze wetgeving, waardoor vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen nog moeilijker in te zetten zijn?

In de deskundigenbijeenkomst van 12 februari jl. sloot burgemeester Heijmans van Weert zijn betoog als volgt af: *«Ik pleit dus voor een extra gesloten beveiligde toezichthoudende locatie oftewel voor een azc met een muur eromheen – daar is al eerder over gesproken vandaag – zodat we deze lieden daarin op kunnen sluiten.»*¹³

Kan de regering aangeven of het voorliggende wetsvoorstel met vreemdelingenbewaring als «laatste redmiddel» en het inzetten op «alternatieven voor vreemdelingenbewaring» niet juist de tegengestelde richting is ten opzichte van de door de burgemeester geschetste maatschappelijke noodzaak van het effectiever op kunnen sluiten van asociale en criminele asielzoekers?

Daarnaast gaf in deze deskundigenbijeenkomst de heer Pellemans van het detentiecentrum Rotterdam het volgende aan:

«Alle inspanningen van mijn medewerkers zijn erop gericht de-escalierend op te treden door begrip te tonen en in gesprek te gaan en te blijven met de ingesloten. We proberen op die manier conflicten te voorkomen. Niet alle ingesloten kunnen omgaan met deze respectvolle wijze van bejegening en deze wijze van bejegening kent ook haar grenzen. Het overschrijden van deze grenzen leidt tot agressie naar mijn personeel en mede-ingesloten. Dat is voor mij ontoelaatbaar. Je blijft van mijn personeel af! In het kader van de orde en veiligheid in de inrichting is het dan onvermijdelijk om soms verregaande beheersmaatregelen toe te passen, alle inspanningen van mijn medewerkers ten spijt om de situatie in goed overleg met de vreemdeling op te lossen. Het wetsvoorstel maakt mij verantwoordelijk voor de handhaving van orde, veiligheid en rust in de inrichting. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moet ik ook kunnen beschikken over het juiste instrumentarium om in te kunnen grijpen. Ik zag mij bijvoorbeeld recentelijk gedwongen om dagpro-

¹¹ Inspectie Justitie en Veiligheid, «De opvang van overlastgevende asielzoekers. Een onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een asielzoeker uit de EBTL Hoogeveen» december 2018, blz. 6 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/22/tk-bijlage-de-opvang-van-overlastgevende-asielzoekers>.

¹² Kamerstukken II, 2018–2019, 19 637, nr. 2455, blz. 4.

¹³ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, D, Blz. 16.

gramma's volledig stil te leggen en zelfs een landelijk bijstandsteam in te schakelen om de orde, rust en veiligheid voor personeel en overige ingeslotenen te herstellen.»¹⁴

In weerwil van de ontwikkelingen in het detentiecentrum zorgt dit wetsvoorstel naar de mening van de PVV-fractieleden juist voor versoepelingen ten aanzien van het regime. Kan de regering onderbouwen waarom zij toenemend agressief gedrag wil belonen met meer bibliotheekbezoek, extra sport- en recreatieactiviteiten met sportinstructeurs, verdubbeling van verblijf in de buitenlucht, uitbreiding van bezoeken en 24 uur per dag beschikking over telefonie en internet in plaats van veel strengere maatregelen? Kan de regering aangeven op welke wijze de directeur van het detentiecentrum kan beschikken over het juiste instrumentarium om in te kunnen grijpen?

In de deskundigenbijeenkomst kwam naar voren dat de risico's van gezondheidsschade door vreemdelingendetentie groot zijn.¹⁵ Afzonderen wordt als ordemaatregel, maar ook als disciplinaire maatregel ingezet. Volgens de **PvdA**-fractieleden is de vraag aan de orde of dit niet tot verwarring en ongewenst gedrag van de vreemdelingen zal leiden. Bij een disciplinaire maatregel ligt de duur van de afzondering van tevoren vast, bij een ordemaatregel is het feitelijke gedrag van de vreemdeling leidend voor de duur van de afzondering. Hoe kan voorkomen worden dat vreemdelingen afzondering die plaatsvindt als ordemaatregel zullen ervaren als «straf»?

Regime vreemdelingenbewaring

De leden van de **VVD**-fractie stellen vast dat er uit de voorgestelde wet blijkt dat vreemdelingenbewaring voor maximaal 18 maanden is.¹⁶ Deze leden vragen de regering of deze maximale termijn in de praktijk leidt tot onwenselijke situaties, waarbij een vreemdeling aan de vereisten van vreemdelingenbewaring voldoet, maar dat de bewaring vanwege de maximale termijn komt te vervallen.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst op 12 februari jl. heeft de Nationale ombudsman, de heer Van Zutphen, zijn zorgen geuit dat dit wetsvoorstel toch eerder een strafvorderlijk regime uitstraalt dan een bestuursrechtelijk regime. Ook de heer Richelle van de ACVZ heeft soortgelijke zorgen geuit tijdens de deskundigenbijeenkomst.¹⁷ De leden van de **D66**-fractie horen graag de reactie van de regering op deze zorgen. Deze leden zouden graag ook meer duidelijkheid willen krijgen over de criteria die worden toegepast bij de afweging dat vreemdelingenbewaring moet worden toegepast en alternatieven niet mogelijk zijn. Kan het zijn dat het uiten van angst en zorgen tijdens de asielprocedure over de situatie in land van herkomst ook al wordt geïnterpreteerd als «niet meewerken» en derhalve dat vreemdelingenbewaring noodzakelijk is?

De leden van de **D66**-fractie zouden graag willen weten op welke wijze er in deze afweging een kwetsbaarheidstoets wordt gebruikt om te bezien of er daadwerkelijk geen alternatieven zijn voor vreemdelingenbewaring. Wat is dan de mogelijkheid van de vreemdeling om tegen een beslissing in bezwaar te gaan, en hoe vaak is in de afgelopen jaren de vreemdeling in het gelijk gesteld?

¹⁴ *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 309, D, blz. 17.

¹⁵ Amnesty International verwees in haar bijdrage o.a. naar het rapport «Geketende zorg. Gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie» van 2014.

¹⁶ *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 309, A, artikel 59.

¹⁷ *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 309, D, blz. 3 en blz. 18.

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de memorie van antwoord: «Vreemdelingenbewaring is de zwaarste maatregel en is pas aan de orde indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden ingezet.»¹⁸ Kan de regering een nadere onderbouwing geven van de criteria waarop in dit kader de «doeltreffendheid» beoordeeld moet worden?

Volgens de memorie van antwoord is vreemdelingenbewaring niet mogelijk als er geen zicht is op uitzetting als bijvoorbeeld een land van herkomst niet wil meewerken aan gedwongen terugkeer.¹⁹ Kan de regering aangeven welke landen dit voornamelijk betreft? Volgens DT&V zijn de grootste aantallen personen in vreemdelingenbewaring afkomstig uit met name Albanië, Marokko en Algerije. Kan de regering aangeven in hoeverre het niet verlenen van medewerking bij deze landen aan de orde is, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

In de memorie van antwoord spreekt de regering over een belangrijke bron van *soft law* waarmee in dit voorstel rekening gehouden wordt.²⁰ De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij nader kan aangeven met welke bronnen van *soft law* zij nog meer rekening houdt in dit wetsvoorstel. Kan de regering tevens aangeven in hoeverre met het Marrakesh-pact in het kader van terugkeer als een bron van *soft law* rekening wordt gehouden?

In de zorgsector zijn aan het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen strikte, in de wet verankerde, voorwaarden verbonden, waaronder de inzet van psychiaters en andere bevoegde artsen en gedragsdeskundigen. Daar wordt er fors ingezet op preventieve maatregelen om vrijheidsbeperking tot het minimum te beperken en escalatie te voorkomen. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering waarom er in dit wetsvoorstel voor wordt gekozen om in geval van afzondering van langer dan 24 uur uitsluitend een melding hiervan te doen aan de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger. Waarom is er niet voor gekozen om het oordeel van deze arts te vragen over de wenselijkheid en consequenties van de afzondering voor de vreemdeling en over de mogelijkheden om via alternatieve maatregelen stabilisatie te bewerkstelligen, dan wel te zorgen dat mensen tot rust komen?

In de memorie van antwoord schrijft de regering dat het wetsvoorstel uitgaat van zoveel mogelijk vrijheid binnen de gesloten setting en dat met de nieuwe regiedifferentiatie het mogelijk is maatwerk te leveren. De regering antwoordt dat alleen wie er door zijn gedrag blijk van geeft deze vrijheden niet aan te kunnen, tijdelijk op grond van een ordemaatregel ondergebracht kan worden in het beheersregime met meer beperkingen.²¹ Onlangs voelde de directeur van het detentiecentrum in Rotterdam zich genoodzaakt om alle vreemdelingen in het beheersregime te plaatsen om de veiligheid van het personeel te waarborgen. Hoe kan voorkomen worden dat een detentiecentrum materieel een gevangenis wordt waarin geen vrijheden aan vreemdelingen geboden kunnen worden, omdat de veiligheid van personeel en andere vreemdelingen niet gewaarborgd kan worden? Betekent het voorliggende wetsvoorstel dat de ruimte voor de directie om een collectief besluit te nemen om alle vreemdelingen in een beheersregime te plaatsen gaat vervallen? Zo ja, op welke wijze kan dan de veiligheid van het personeel en vreemdelingen gewaarborgd worden als er sprake is van escalatie? Zo nee, wat is dan de

¹⁸ *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 309, C, blz. 2.

¹⁹ *Idem*, blz. 10.

²⁰ *Idem*, blz. 20.

²¹ *Idem*, blz. 11.

materiële betekenis van het maatwerk dat met het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgestaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering schrijft dat de beoordeling die op vreemdelingenbewaring kan worden toegepast, door de politie kan worden gedaan. Indien dit het geval is, vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie of dit besluit nog wordt gecontroleerd door ambtenaren van de DT&V. De regering schrijft tevens dat een toetsing *in ieder geval* plaatsvindt uiterlijk zes maanden na het besluit tot inbewaringstelling.²² Betekent dit dat de grond voor het eerste besluit om vreemdelingenbewaring toe te passen, gedurende zes maanden niet opnieuw hoeft te worden beoordeeld? Is het niet logisch om, gelet op het ingrijpende karakter, te voorzien in een periodiek toetsingssysteem door uitvoerende diensten, los van de rechterlijke toets? In hoeverre zijn politieambtenaren getraind in de toepassing van vreemdelingenbewaring, inclusief de toets aan geschiktheid van de maatregel?

De fractieleden van GroenLinks vragen de regering of zij de politie en DT&V voldoende uitgerust acht om mogelijke kwetsbaarheden te identificeren en daarbij te beoordelen of bewaring in dit verband onredelijk bezwarend is, gelet op de daarvoor vereiste medische kennis? Op welke wijze heeft de regering overwogen om medische experts al in dit stadium te betrekken, om te voorkomen dat de bewaring schadelijk effecten heeft voor de gezondheid van een persoon? En wat doet de regering met verklaringen van de vreemdeling die wijzen op bijzondere kwetsbaarheid: wordt er dan wel een medisch onderzoek ingesteld? De regering schrijft dat inbewaringstelling wordt beëindigd of achterwege blijft in geval van kwetsbaarheid indien bewaring niet langer noodzakelijk is in verband met het doel. Maar is het niet zo dat bewaring in alle gevallen moet eindigen of niet beginnen als deze niet noodzakelijk is? Wat zijn dan kortom de bijzondere waarborgen voor kwetsbare personen die niet voor andere mensen gelden?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij bekend is met de schadelijke effecten die isolatie kan hebben, zoals suïcidale gedachten en gedragingen, emotionele instorting, chronische depressie, onbeheersbare woede, hallucinatie en hoge bloeddruk. Op welke wijze betrekken de autoriteiten deze schadelijke gevolgen bij een individuele beslissing tot een dergelijke maatregel? Deze schade vormt de reden dat volgens de *European Prison Rules* isolatie alleen in uitzonderlijke gevallen en voor een zo kort mogelijke periode mag worden opgelegd. Waarom kan deze maatregel in Nederland als vorm van straf worden opgelegd, zoals de regering schrijft? Waarom beperkt de regering de toepassing van deze maatregel in elk geval niet tot situaties waarin isolatie in het belang van de betrokkene zelf is, bijvoorbeeld als hij tegen zichzelf moet worden beschermd? Waarom zou zelfs bij een noodzaak tot de-escalatie niet voor een minder vergaande maatregel kunnen worden gekozen? Isolatie is toch niet noodzakelijk om mensen uit elkaar te halen? Komt de individuele weging ten aanzien van de noodzakelijkheid en proportionaliteit ook tot uiting in de beslissing tot toepassing van een maatregel, ten behoeve van de toezichthouder en ten behoeve van de overweging van de vreemdeling om al dan niet een klacht in te dienen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat de criteria voor het isoleren van personen zijn. Is het juist dat het weigeren van een tweepersoonscel een grond is voor plaatsing in een strafcel voor twee weken, die onbeperkt kan worden verlengd zolang de gedetineerde weigert een cel te delen?

²² *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 309, C, blz. 3.

Is het juist dat de behandeling van een klacht tegen een beheersmaatregel zoals isolatie, visitatie, geboeid worden, toepassing van het beheersregime vaak maanden kan duren? Wat is hiervan de reden en is de regering bereid om de behandelduur te bekorten? Is het juist dat de indiening van een klacht de behandeling niet opschort, waardoor een beperkende maatregel maandenlang kan worden toegepast zonder dat deze is getoetst door een toezichthouder? Acht de regering de korte termijn waarbinnen een gedetineerde een klacht moet indienen proportioneel? Waarom is er geen termijn waarbinnen de directie verweer moet leveren, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Welke eisen worden gesteld aan de individuele afweging en de motivering van de plaatsing van een vreemdeling in een beheersregime? Gelet op de noodzaak om het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring tot zijn recht te laten komen, zouden de leden van de GroenLinks-fractie graag meer inzicht willen krijgen in de wijze waarop bij de vaststelling van de inrichting en het regime is uitgegaan van het «vrijheid, tenzij»-principe. De regering stelt dat een systeem met cellen nodig is voor de veiligheid van de vreemdeling zelf, en dat de beperking ten aanzien van het aantal bezoeken mede is ingegeven door de beperkte capaciteit van het personeel.²³ Graag zouden deze leden daarom meer informatie willen ontvangen over de wijze waarop de capacitaire grenzen enerzijds, en het belang van vrijheid anderzijds, is gewogen bij de vormgeving van het regime.

Deelt de regering de opvatting van de GroenLinks-fractieleden dat met betrekking tot beheersmaatregelen er een grote discrepantie is tussen de regels in het onderliggend wetsvoorstel en de regels in de GGZ, waar wordt uitgegaan van zo min mogelijk repressie en zoveel mogelijk openheid, omdat dit stabiliserend werkt? Heeft de regering onderzocht welke lessen daaruit te trekken zijn voor het regime bij vreemdelingenbewaring?

Terugkeer- en Opvangrichtlijn

In de beantwoording van Tweede Kamervragen d.d. 25 januari 2019²⁴ stelt de Staatssecretaris:

«In genoemde reactie heb ik nogmaals aangegeven wat mijn inzet is bij de herziening van de Terugkeerrichtlijn. Na de JBZ-conclusies van 28 juni 2018 is mede op aandringen van Nederland door de Europese Commissie op 12 september 2018 een voorstel gepresenteerd tot herziening van de Terugkeerrichtlijn. Daarover wordt nu in de Raad verder gesproken. Speerpunten van het voorstel voor Nederland zijn de vergrote mogelijkheden om criminele feiten te betrekken bij de afweging om vreemdelingen in bewaring te stellen.»

De **PVV**-fractieleden vragen of de regering kan aangeven hoe zij het voorliggende wetsvoorstel, waarbij gelet op dezelfde Terugkeerrichtlijn bewaring juist expliciet wordt vastgelegd als een ultimatum remedium, kan rijmen met de inzet van de regering om de mogelijkheden tot inbewaringstelling vanwege criminele feiten te vergroten? Is in dat kader het voorliggende wetsvoorstel juist niet veel te beperkend (bewaringsgrond is slechts gericht op het risico van onderduiken en ontwijking of belemmering van de terugkeerprocedure) en heeft het zodoende niet een

²³ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, C, blz. 12–13.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Aanhangsel van de Handelingen, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden 1581.

averechts effect op de mogelijkheden om criminele vreemdelingen in bewaring te kunnen nemen?

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat hoewel artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn Nederland verbiedt om vreemdelingen langer dan 18 maanden te detineren, het vaak voorkomt dat de totaalduur van verschillende periodes vreemdelingenbewaring de termijn van 18 maanden overschrijdt. De regering meent dat de verschillende periodes niet cumulatief optellen voor de maximumtermijn van de Terugkeerrichtlijn. Hoe verhoudt deze stellingname zich met het Hof van Justitie van de EU arrest «Kadzoev»²⁵, met name onder punt 69, en het Unierechtelijk doeltreffendheidsbeginsel, omdat een praktijk van inbewaringstelling met onderbrekingen waarmee de termijn steeds opnieuw gaat tellen, het nuttig effect aan de maximumperiode zou ontnemen?

Volgens de regering staat artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn toe dat een inrichting voor vreemdelingenbewaring zich bevindt in een complex met een penitentiaire inrichting. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe deze opvatting zich verhoudt met het HvJ-EU-arrest «Bero & Bouzalmate»²⁶, waarin het Hof duidelijk maakt dat de tweede volzin van artikel 16 de uitzondering is die restrictief dient te worden uitgelegd? Welke betekenis kent de regering hieraan toe? Op welke wijze waarborgt de regering dat het niet onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring een strikte uitzondering is, die slechts voor korte tijd duurt?

Toezicht

In de antwoorden op de gestelde vragen heeft de regering bevestigd dat de directeur zelfstandig en alleen bevoegd is tot het aanwenden van geweld en vrijheidsbeperkende maatregelen. Er vindt geen toetsing vooraf maar toezicht achteraf plaats. De regering geeft aan dat de aard en omvang van de maatregelen nu niet gepubliceerd worden. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of zij voornemens is na de inwerking-treding van de voorliggende wet de getroffen beheersmaatregelen wel te publiceren, zodat voor iedereen transparant is hoe de vreemdelingenbe-waring in de praktijk wordt vormgegeven en welke vrijheidsbeperkende maatregelen worden getroffen. Zo niet, waarom niet?

De Staatssecretaris antwoordt op vragen van de **GroenLinks**-fractieleden dat het National Prevention Mechanism (NPM) zoals in Nederland vorm gegeven, voldoet aan de onafhankelijkheidseisen van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag (OPCAT).²⁷ Kan de regering nader ingaan op de argumenten van het VN-Subcomité ter preventie van foltering (SPT) en van de Nationale ombudsman (zie onder andere het verslag²⁸ van de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer over dit wetsvoorstel), die de onafhankelijkheid van de Nederlandse NPM juist betwisten en al langere tijd de regering oproepen om de NPM zodanig vorm te geven dat deze duidelijker los staat van het ministerie en meer bevoegdheden en capaciteit heeft? Wanneer is het WODC-onderzoek hiernaar gereed? Hoe beoordeelt de regering de toepassing en de omstandigheden van vreemdelingenbewaring op de andere landen van het Koninkrijk, met name op Curaçao en Aruba, waar veel Venezolaanse vluchtelingen (automatisch) zijn gedetineerd? Welke vorm van toezicht vindt plaats in deze landen? Is het niet wenselijk om het OPCAT van toepassing te laten zijn op alle landen van het Koninkrijk? Is het OPCAT in elk geval van

²⁵ Hof van Justitie EU, 30-11-2009, nr. C-357/09 PPU.

²⁶ HvJ EU, 17-07-2014, nr. C-474/13.

²⁷ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, C, Blz. 31.

²⁸ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 309, D.

toepassing op de BES-eilanden, nu zij als openbare lichamen onderdeel vormen van het land Nederland? En als dat zo is, kunnen het NPM en het SPT toezichhouden op deze eilanden? Ziet de regering een rol voor zichzelf of het NPM om het bewustzijn van de internationale standaarden inzake vreemdelingendetentie te bevorderen? Zo ja, welke maatregelen worden daarvoor genomen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad zien de antwoorden van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
Dercksen

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
Van Dooren