

Vergaderjaar 2019–2020

**34 309**

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

**I**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

#### **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.*

Alvorens ik overga tot de beantwoording van de vragen, ga ik in op een aantal ontwikkelingen van de afgelopen periode die relevant zijn voor wat het wetsvoorstel regelt. Een belangrijk aandachtspunt is dat het wetsvoorstel op een aantal punten, gezien deze veranderde situatie, tekortschiet met name ten aanzien van de groep overlastgevende vreemdelingen die in asielzoekerscentra of de openbare ruimte en in bewaring voor grote problemen zorgt. Het gaat hierbij vaak om vreemdelingen afkomstig uit een veilig land van herkomst en het betreft veelal Dublin-claimanten. Het is deze groep die ook in de door uw Kamer georganiseerde hoorzitting over het wetsvoorstel ruime aandacht kreeg en die vele fracties in uw Kamer zorgen baart. Dat deze groep stevig moet worden aangepakt was tevens het breed gedeelde politieke gevoelen in

het plenair debat met de Tweede Kamer over de onveilige werksituatie in azc's als gevolg van overlastgevende asielzoekers op 18 april 2019.<sup>1</sup>

Hoewel overlastgevend gedrag van alle tijden is en binnen vrijwel elke groep van mensen voorkomt, was de overlast die werd ervaren toen het wetsvoorstel in 2013 werd ontwikkeld en in de daarop volgende jaren, naar zijn aard en omvang nog niet dermate disproportioneel groot als sinds 2016 binnen de asielketen het geval is. Het is belangrijk dat een nieuw wettelijk kader voor terugkeer en vreemdelingenbewaring effectieve maatregelen biedt om deze groep overlastgevers aan te pakken en in het algemeen kan meebewegen met de steeds veranderende instroom van asielzoekers en populatie in vreemdelingenbewaring. Daarom wordt momenteel gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel dat onderhavig wetsvoorstel op een aantal punten meer laat aansluiten bij de praktijk van vandaag. Dit met het doel uiteindelijk een wetgevingspakket te bieden dat recht doet aan het uitgangspunt van een humane vreemdelingenbewaring, maar waarbij tegelijkertijd daadkrachtig kan worden opgetreden tegen personen die overlast veroorzaken, zowel in als buiten een locatie van vreemdelingenbewaring.

De aanpassing zal ten eerste zien op een wijziging van het afwegingskader voor vrijheidsbeperking van vreemdelingen. In hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000 zijn de vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming van vreemdelingen geregeld, waarbij diverse onderdelen van diverse EU-richtlijnen zijn omgezet in het nationale recht. Hoofdstuk 5 wordt met het wetsvoorstel ingrijpend aangepast. Met het onderhavige wetsvoorstel is in 2013 en volgende jaren getracht de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen (zoals een meldplicht en een gebiedsgebod) beter te laten aansluiten bij onder meer de EU-Terugkeerrichtlijn. Hiertoe past het wetsvoorstel het huidige artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 (over de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen) aan met een formulering die is gericht op de voorbereiding van het vertrek en de verwijdering van de vreemdeling. Daarbij is het element «openbare orde en nationale veiligheid» als grondslag voor de maatregel komen te vervallen. Het huidige artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 is onder meer relevant voor de praktijk van de extra begeleidings- en toezichtslocaties (EBTL) waar overlastgevende asielzoekers worden geplaatst. Op deze locaties is er verscherpt toezicht, waarbij het uitgangspunt is dat EBTL-bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel krijgen opgelegd, zodat zij zich in een beperkt gebied buiten de locatie mogen begeven. Over de precieze invulling hiervan worden afspraken gemaakt met het gemeentebestuur en de politie.

Gezien artikel 7 van de EU-Opvangrichtlijn (vrijheidsbeperking van asielzoekers) en recente jurisprudentie over de wisselwerking tussen de EU-Terugkeerrichtlijn en de EU-Opvangrichtlijn<sup>2</sup>, zijn de mogelijkheden om overlastgevende vreemdelingen die nog in de asielprocedure zitten een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen naar huidig inzicht te beperkt vormgegeven in het wetsvoorstel. Om dit op te lossen, wordt beoogd het nieuwe artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 zo aan te passen dat een vreemdeling niet alleen in het kader van de voorbereiding van het vertrek, de uitzetting of de overdracht, maar ook in het kader van de openbare orde en het openbaar belang in zijn vrijheid kan worden beperkt, zoals ook nu het geval is. Hiermee wordt veiliggesteld dat de huidige praktijk van de EBTL gehandhaafd kan blijven, terwijl dit zonder aanpassing van het wetsvoorstel mogelijk juridische risico's kan

<sup>1</sup> Handelingen II, 2018/2019, nr. 77, onderwerpen 6 en 9.

<sup>2</sup> HvJ-EU 18 juni 2018, zaak C-181/16 (Gnandi).

opleveren. Dergelijke risico's zijn gezien de problematiek rondom overlastgevende asielzoekers niet aanvaardbaar.

Een tweede punt van aanpassing betreft een voorziening om daadkrachtig maar tegelijkertijd wel rechtmatig te kunnen optreden bij grote veiligheidsproblemen en -incidenten in de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Het huidige regime in vreemdelingenbewaring (het regime van beperkte gemeenschap onder de Penitentiaire beginselenwet) kent meer mogelijkheden om in bijzondere omstandigheden iedereen in bewaring zo lang als dat nodig is in te sluiten en langzaam het dagprogramma weer op te bouwen. In het nieuwe regime van het wetsvoorstel kan hier een juridisch knelpunt ontstaan omdat het wetsvoorstel een bepaald maximumaantal uren insluiting per etmaal garandeert, zowel in het verblijfsregime als het beheersregime, en een minimumaantal uren dagbesteding per week. Dit zou kunnen betekenen dat een zogeheten «lock down» (zie ook verderop in deze nadere memorie van antwoord) strijdigheid met het nieuwe wettelijke regime oplevert. Dat is een zeer ongewenste situatie, omdat in het uiterste geval wel op deze manier moet kunnen worden ingegrepen.

Zo zag begin januari van dit jaar de directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring in Rotterdam zich genoodzaakt om naar aanleiding van een ernstige groepsgerichte agressie richting personeel een lock down en fasenplan toe te passen om de orde, rust en veiligheid binnen de inrichting te herstellen. In de loop van het jaar hebben zich nog een aantal andere incidenten voorgedaan waarbij de directeur genoodzaakt was tot ingrijpen richting groepen vreemdelingen. Zo heeft de directeur naar aanleiding van het ernstig verstoren van de orde, rust en veiligheid binnen de inrichting een groep van ongeveer 19 vreemdelingen op één afdeling uitgesloten van activiteiten en binnen zeven dagen in fasen het aanbieden van activiteiten opgestart. Eind maart heeft de directeur naar aanleiding van het ernstig verstoren van de orde, rust en veiligheid binnen de inrichting een groep van ongeveer 18 vreemdelingen van de beheersafdeling uitgesloten van activiteiten en binnen zeven dagen in fasen het aanbieden van activiteiten opgestart. Eind juli heeft de directeur naar aanleiding van aanzetten tot opruiend gedrag, opstand of deelname aan een opstand een groep van ongeveer 29 vreemdelingen van verschillende afdelingen afgezonderd op eigen kamer en een drietal in een afzonderingscel en op basis van individuele afweging in fasen deel laten nemen aan activiteiten. Begin augustus heeft de directeur naar aanleiding van het aanzetten tot opruiend gedrag een groep van ongeveer negen vreemdelingen een waarschuwing gegeven.

Bovengenoemde incidenten onderstrepen de noodzaak van ingrijpen in ernstige gevallen. Momenteel wordt onderzocht hoe een afwijking van de wettelijke minima en maxima voor eenieder kan worden vormgegeven met behoud van voldoende waarborgen voor de vreemdelingen in kwestie. Benadrukt wordt dat het gaat om een wettelijke voorziening voor uitzonderingssituatie en slechts bedoeld voor gevallen waarin afwijking strikt noodzakelijk is.

Een derde punt van aanpassing betreft het aanvullen van het nieuwe wettelijke kader met een nationale grondslag voor vreemdelingenbewaring voor die vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublinverordening. Nederland heeft de afgelopen tijd te maken met ook nog een andere vorm van overlast, namelijk in de publieke ruimte en veroorzaakt door vreemdelingen die hier illegaal verblijven maar die in een andere lidstaat een verblijfsstatus hebben. Deze secundaire migratie brengt een oneigenlijke belasting van de Nederlandse voorzieningen mee. Daarnaast

gaat het in voorkomende gevallen om rondtrekkende statushouders die EU-breed in diverse lidstaten voor problemen zorgen. Ook Unieburgers veroorzaken soms overlast. Het is voor beide groepen belangrijk dat men vertrekt naar het land van herkomst of naar het land dat de verblijfsstatus heeft verleend, eventueel met dwang en voorafgaande bewaring indien noodzakelijk. Thans ontbreekt een specifiek voor deze gevallen bedoelde nationale grondslag in de Vreemdelingenwet 2000. De formulering van het voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij de detentiebepalingen in de EU-Dublinverordening, de EU-Terugkeerrichtlijn en de EU-Opvangrichtlijn. Het is van belang dat buiten twijfel wordt gesteld dat de detentietitels ook andere groepen kunnen omvatten waarvoor gedwongen verwijdering in voorkomende gevallen de passende maatregel is. Met het wetsvoorstel dat in voorbereiding is, kan deze grondslag worden toegevoegd aan het pallet van hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000.

### **Vreemdelingenbewaring als ultimum remedium**

#### **Vragen 1 en 2 VVD**

*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?*

Het wetsvoorstel beoogt een aantal elementen die in de jurisprudentie zijn uitgekristalliseerd vast te leggen in de wet. Dat brengt dus een bevestiging van de bestaande praktijk met zich mee, maar geen uitbreiding van de materiële ruimte die er is om in bewaring te stellen. Dat is ook niet mogelijk omdat de EU-Terugkeerrichtlijn een dwingend juridisch kader geeft voor inbewaringstelling met het oog op het beschikbaar houden van een vreemdeling voor uitzetting. Het Nederlandse wettelijke kader en de uitvoeringspraktijk dienen vanzelfsprekend binnen de grenzen van de EU-Terugkeerrichtlijn te blijven. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het wetsvoorstel het afwegingskader voor inbewaringstelling en de regels omtrent minder dwingende terugkeermaatregelen beter laat aansluiten bij de EU-Terugkeerrichtlijn. Door verduidelijking van de nationale implementatie zal in de praktijk het totale palet aan terugkeermaatregelen dat kan worden ingezet, beter kunnen worden toegepast. Bewaring is daarbij geen doel op zich, maar een (uiterst) middel, het gaat erom of de vreemdeling daadwerkelijk vertrekt. Indien dit effectief kan worden bereikt op andere manieren, zoals bijvoorbeeld door het voeren van terugkeergesprekken in combinatie met een vrijheidsbeperkende maatregel, dan is dit vanuit het oogpunt van proportionaliteit de aangewezen weg. Verder kan de uitbreiding van de termijn voor de ophouding voor vreemdelingen van zes naar negen uur mogelijk met zich meebrengen dat er iets vaker dan thans het geval is tot in bewaringstelling wordt overgegaan, omdat in de huidige situatie in sommige gevallen door tijdsgebrek niet in bewaring wordt gesteld.

#### **Vraag 3 D66 en PvdA**

*De regering zegt in de memorie van antwoord toe 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.*

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om een actueel overzicht op te stellen van de toepassing van de alternatieve terugkeermaatregelen alsmede van de effectiviteit van deze maatregelen. In de memorie van antwoord waar uw Kamer naar verwijst heeft hij toegezegd om, als dit overzicht beschikbaar is, ook de Eerste Kamer daarover te informeren. Onderstaand treft u de informatie aan die de Tweede Kamer heeft ontvangen bij brief van mijn ambtsvoorganger van 22 februari 2019.<sup>3</sup>

#### *Lichtere terugkeermaatregelen*

De relevante EU-verordeningen en richtlijnen bevatten dwingende regels, op basis waarvan vreemdelingenbewaring geldt als een ultimatum remedium waarvan de toepassing aan strikte voorwaarden gebonden is. In eerdere berichtgeving aan uw Kamer is aangegeven dat minder dwingende terugkeermaatregelen slechts op kleine schaal tot successen hebben geleid. Inmiddels zijn de resultaten over 2017 en 2018 bekend. Waar in 2015 450 vreemdelingen op de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) werden geplaatst en er rond de 210 vanaf de VBL aantoonbaar zijn vertrokken, waren dit in 2016 2.400 vreemdelingen en zijn er 1.230 vreemdelingen aantoonbaar vertrokken. In 2017 werden 1.430 vreemdelingen op de VBL geplaatst en zijn er 440 vreemdelingen aantoonbaar vertrokken. In 2018 werden 1.120 vreemdelingen op de VBL geplaatst en zijn er 280 vreemdelingen aantoonbaar vertrokken. Ten aanzien van de meldplicht met terugkeerondersteuning werd in de vorige berichtgeving vermeld dat het effectiviteitspercentage rond de 35% lag. In 2016 lag dit percentage rond de 30%, in 2017 rond de 40% en in 2018 eveneens rond de 40%. Vreemdelingenbewaring levert relatief en absoluut meer aantoonbaar vertrek op.

Vreemdelingenbewaring is echter geen doel op zich maar een (uiterst) middel waaraan strikte voorwaarden verbonden zijn. Daarbij komt dat, wanneer een vreemdeling zich niet houdt aan de voorwaarden die hem zijn gesteld bij de minder dwingende maatregel, bewaring vaak alsnog een mogelijkheid is. Concreet kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevallen waarin op basis van het gedrag of de verklaringen van de vreemdeling gemotiveerd kan worden dat er een risico bestaat dat hij zich zal onttrekken aan het toezicht. Zo werden er in 2016 rond de 80 vreemdelingen in bewaring gesteld vanuit de VBL. In 2017 bedroeg dit aantal 110 vreemdelingen en in 2018 120 vreemdelingen.»

#### **Vragen 4 tot en met 8 PvdA**

*Wat betreft het ultimatum 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.*

*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*

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 19 637, nr. 2473.

*uitzetting. 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 vreemdelingdetentie daadwerkelijk een ultimatum 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?*

De EU-Terugkeerrichtlijn definieert in artikel 3, zevende lid, het risico op onderduiken als volgt: «het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht».

In welke gevallen een vreemdeling met het oog op terugkeer in bewaring kan worden gesteld is opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt hierbij nauwer aangesloten bij de formulering van de EU-Terugkeerrichtlijn (zie het voorgestelde artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000). Bij vertrekplichtige vreemdelingen dient sprake te zijn van ofwel een risico op onttrekking ofwel van ontwijking of belemmering van de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure. Bovendien is bewaring alleen mogelijk indien lichtere terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast (het voorgestelde artikel 58, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Bij deze beoordeling vindt een belangenafweging plaats. Uiteraard moet er zicht op uitzetting zijn. In artikel 5.1b van het Vreemdelingenbesluit 2000 is dit afwegingskader voor inbewaringstelling nader uitgewerkt. Uit de aldaar geformuleerde zware en lichte gronden wordt duidelijk in welke situaties sprake kan zijn van een risico op onttrekking of het niet meewerken aan terugkeer. Hiermee is wel degelijk sprake van objectieve, vooraf in wetgeving vastgestelde criteria. Daarnaast wordt met een belangenafweging beoordeeld of een lichter middel effectief kan worden toegepast. Ook wordt bezien of aan het criterium van zicht op uitzetting wordt voldaan. Eerst wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan kan een bewaringsmaatregel worden opgelegd. Het afwegingskader voor inbewaringstelling zoals dat is opgenomen in de wet en het besluit is aldus in overeenstemming met de relevante EU-wetgeving en de jurisprudentie hierover. De mening dat het in het Vreemdelingenbesluit 2000 zou gaan om generieke gronden die verder reiken dan de bepalingen van de EU-Terugkeerrichtlijn wordt niet gedeeld. Deze gronden betreffen immers een uitwerking van het in de EU-Terugkeerrichtlijn genoemde risico op onderduiken dan wel ontwijking of belemmering van de terugkeerprocedure. Het gaat hier steeds om gronden waaruit in het individuele geval blijkt dat er een risico op onttrekking bestaat of dat het specifieke individu niet mee zal werken aan terugkeer. Dit wordt in een besluit tot inbewaringstelling dan ook individueel gemotiveerd, welke motivering door de vreemdeling kan worden betwist. Indien de vreemdeling deze individuele motivatie in beroep bestrijdt zal de rechter vol toetsen of de gronden voor bewaring, mede gelet op het gedrag van de



vreemdeling, terecht zijn tegengeworpen. Er is dan ook geen aanleiding om deze gronden te heroverwegen.

Vrijwillige terugkeer is in iedere stand van het terugkeerproces mogelijk. Aan vreemdelingen die een terugkeerbesluit opgelegd krijgen wordt in beginsel een termijn van 28 dagen geboden om Nederland te verlaten, tenzij één van de wettelijke<sup>4</sup> uitzonderingen van toepassing is. Hiermee wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld Nederland zelfstandig te verlaten en te voldoen aan de vertrekplicht die op hem of haar rust. Dat betekent echter niet dat de vreemdeling na dat moment niet meer vrijwillig kan of mag terugkeren. Vrijwillig vertrek staat altijd voorop. Uitdrukkelijk is zelfs voorzien in de mogelijkheid van onderdak op de VBL, voor vreemdelingen die willen werken aan hun vertrek. De periode van onderdak kan in beginsel tot 12 weken duren, dus langer dan de vertrektermijn. Indien er indicaties zijn van onttrekking aan het toezicht en/of het tegenwerken van het vertrek, kan worden overgegaan tot vreemdelingenbewaring. Het daadwerkelijk overgaan tot vreemdelingenbewaring hangt telkens af van de individuele omstandigheden van de zaak. Aspecten die bij de beoordeling of de vreemdeling bereid is te vertrekken worden meegenomen zijn onder meer hoelang een vreemdeling in Nederland verblijft, de verklaringen van de vreemdeling over zijn bereidheid tot vertrek, het nakomen van eerder opgelegde lichtere terugkeermaatregelen of het al dan niet overleggen van documenten die de identiteit en nationaliteit bevestigen.

Ook als vreemdelingenbewaring is opgelegd, wordt vrijwillig vertrek niet uitgesloten. Vreemdelingenbewaring wordt opgeheven als door de vreemdeling duidelijk en geloofwaardig is aangetoond dat hij of zij daadwerkelijk zelfstandig zal vertrekken. Van een in bewaring gestelde vreemdeling wordt wel minder snel aangenomen dat deze bereid is om terug te keren. Bij oplegging van de bewaringsmaatregel is immers gemotiveerd aangegeven dat er sprake is van een risico op onderduiken dan wel het ontwijken of belemmeren van de terugkeerprocedure. Het is aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hiervan niet langer sprake is. De enkele mededeling dat iemand actief wil werken aan terugkeer is daarbij onvoldoende. Uit de aantoonbare gedragingen van de vreemdeling dient te blijken dat de vreemdeling aan zijn terugkeer werkt. Dat kan bijvoorbeeld door het aantonen van de identiteit en nationaliteit of het meewerken aan het verkrijgen van een laissez-passer. Het is mogelijk om binnen de gesloten setting van vreemdelingenbewaring terug te keren met behulp van bijvoorbeeld IOM.

### **Vragen 9 tot en met 14 PvdA**

*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. De leden van de 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*

<sup>4</sup> Artikel 62, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

*afwegingen? Zo niet, hoe wordt gegarandeerd dat vreemdelingendetentie een ultimatum remedium is?*

Volgens de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, gebaseerd op Europese jurisprudentie, volstaat de overweging dat met betrekking tot medische omstandigheden de vreemdeling toegang heeft tot de medische voorzieningen in een detentiecentrum. De vraag of iemand op medische gronden ongeschikt is om in bewaring te verblijven (detentieongeschiktheid) is een vraag die niet beantwoord dient te worden door de in bewaring stellende ambtenaar maar door een medicus. De overweging die een in bewaring stellende ambtenaar wel bij iedere inbewaringstelling dient te maken, is die of de detentie onevenredig bezwarend is en of een lichter middel in dat geval meer op zijn plaats is. Dit wordt met het wetsvoorstel opgenomen in de artikelen 58 en 58a van de Vreemdelingenwet 2000. De genoemde afweging maakt de in bewaring stellende ambtenaar aan de hand van de hem bekende feiten en omstandigheden uit het dossier alsmede op grond van hetgeen de vreemdeling verklaart bij het gehoor dat gehouden wordt voorafgaand aan de inbewaringstelling. Een in bewaring stellende ambtenaar is voldoende toegerust om te beoordelen of de detentie onevenredig bezwarend is voor de vreemdeling en het is niet noodzakelijk dat de ambtenaar beschikt over kennis met betrekking tot traumatologie, psychiatrie en licht verstandelijke beperkingen. De hierboven beschreven werkwijze vindt steun in vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hieruit volgt dat de ambtenaar die de vreemdeling in bewaring stelt niet gehouden is de vreemdeling voorafgaand aan het nemen van de maatregel door een arts te laten onderzoeken. Het is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State immers aan de vreemdeling om aan te tonen dat hij detentieongeschikt is, en niet aan de overheid om het tegendeel te bewijzen. Van detentieongeschiktheid is pas sprake indien vaststaat dat de in detentie beschikbare medische zorg in het geval van de vreemdeling niet toereikend is. Ook kan sprake zijn van detentieongeschiktheid indien is aangetoond dat de vreemdeling niet in staat is de inbewaringstelling op verantwoorde wijze te ondergaan of wanneer zijn psychische omstandigheden in detentie door gebrek aan medische zorg zullen verslechteren. Het is aan de vreemdeling om voorafgaand aan de inbewaringstelling met stukken aan te tonen dat van (één van) die omstandigheden sprake is.<sup>5</sup>

Het wetsvoorstel heeft daarnaast aandacht voor eventuele kwetsbaarheid van de vreemdeling. Zo wordt een nieuwe zorgplicht voor de directeur ingevoerd om rekening te houden met kwetsbare groepen en wordt een definitie van kwetsbare personen opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000. Voor de definitie van kwetsbare personen wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij artikel 21 van de Opvangrichtlijn en artikel 3, negende lid, van de Terugkeerrichtlijn, die beide een opsomming geven van wat kwetsbaarheid inhoudt. Kwetsbare personen zijn volgens deze richtlijnen minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, slachtoffers van mensenhandel, langdurig zieken en personen met mentale stoornissen.

Personen die in deze categorieën vallen zijn inderdaad kwetsbaar, maar dit betekent niet dat men nooit in bewaring kan worden gesteld. Dit hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is zeker niet zo

<sup>5</sup> ABRS 11 april 2019, r.o. 3.2, zaak nr. 201808891/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1162, ABRS 5 juli 2018, zaak nr. 201801430/1/V3, ECLI:NL:RVS:2018:2263 en ABRS 5 januari 2018, zaak nr. 201706793/1/V3, ECLI:NL:RVS:2018:16.



dat alle personen in bewaring per definitie kwetsbaar zijn of dat bewaring hen kwetsbaar maakt. Met de nieuwe norm van het voorgestelde artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 (die zoals vermeld al in de praktijk wordt toegepast als uitwerking van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) wordt wel meer dan voorheen rekening gehouden met bijvoorbeeld medische omstandigheden en gezinsomstandigheden. Er moet bij de inbewaringstelling ook altijd de open vraag worden gesteld of er omstandigheden zijn in relatie tot de medische toestand van de vreemdeling of met betrekking tot zijn gezins- of familieomstandigheden waar rekening mee moet worden gehouden. Zo zal iemand met naaste familie eerder in aanmerking komen voor een alternatieve maatregel met meldplicht terwijl hij bij die familie verblijft.

Onderzoek naar detentieongeschiktheid kan feitelijk pas worden uitgevoerd in de context van bewaring zelf. Kernvraag hier is immers of binnen de specifieke bewaringsomstandigheden de benodigde zorg geleverd kan worden. Detentieongeschiktheid is dan ook een dynamisch begrip waarvoor geen vaste definitie bestaat. Zo leidt rolstoelafhankelijkheid niet automatisch tot de vaststelling van ongeschiktheid voor bewaring, maar zal eerst worden gezien of met een aangepaste verblijfsruimte een oplossing kan worden geboden. Ook kan in bepaalde gevallen bijvoorbeeld met plaatsing op een afdeling voor bijzondere opvang tegemoet worden gekomen aan specifieke zorgbehoeften die in de reguliere bewaringsvorm niet kunnen worden geboden. De medisch adviseurs van het Bureau Individuele Medische Advisering die over eventuele detentieongeschiktheid advies uitbrengen, beoordelen wat de zorgbehoefte is en in hoeverre deze binnen de detentievoorziening geleverd kan worden (of binnen specialistische voorzieningen zoals het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg of een Penitentiair Psychiatrisch Centrum). Het risico op gezondheidsschade die kan ontstaan door voortzetting van de vreemdelingenbewaring wordt hier nadrukkelijk bij meegewogen. In artikel 25, derde lid, van het wetsvoorstel wordt voorzien in een nieuwe mogelijkheid van een onderzoek naar detentieongeschiktheid op verzoek van de inrichtingsarts of bijvoorbeeld door de advocaat namens de vreemdeling. Het betreft hier de borging van een werkwijze die in de praktijk reeds wordt toegepast.

In reactie op de door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde kwetsbaarheidstoets het volgende. Voor een vreemdeling die ernstige gezondheidsklachten heeft wordt een zorgvuldige afweging gemaakt of niet met een lichter middel kan worden volstaan. Wanneer een lichter middel niet tot het vertrek leidt, kan bewaring aan de orde zijn. Door de met het wetsvoorstel voorgestelde verlenging van de termijn van ophouding op grond van artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 heeft de in bewaring stellende ambtenaar meer tijd om te komen tot een zorgvuldige afweging om vreemdelingenbewaring dan wel een lichter middel toe te passen. De periode van ophouding dient tevens te worden benut om bij de afweging eventuele bijzondere, individuele aspecten, zoals ziekte, mee te laten wegen. Mocht een vreemdeling dermate ziek zijn dat een inbewaringstelling niet aan de orde is, dan zal bekeken worden welke maatregel dan getroffen kan worden. Omdat de ophouding zo kort mogelijk dient te zijn en verlenging op grond van het voorgestelde artikel 50, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 slechts kan plaatsvinden in het kader van het vermoeden dat de opgehouden persoon geen rechtmatig verblijf heeft, is verlenging in verband met een detentieongeschiktheidsonderzoek niet aan de orde. Zoals hiervoor aangegeven kan dit ook feitelijk pas in de instelling zelf worden beoordeeld. Verder is er altijd sprake van een medische intake bij binnenkomst in de inrichting voor vreemdelingenbewaring.

In iedere maatregel van bewaring wordt een kenbare belangenafweging gemaakt, waarin de uit het dossier bekende feiten en omstandigheden en de verklaringen van de vreemdeling worden betrokken. Indien uit het dossier of anderszins blijkt dat sprake is van een vreemdeling die in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert of indien de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert, moet in de motivering van het besluit tot inbewaringstelling blijken op welke wijze deze omstandigheden bij de besluitvorming zijn betrokken (zie ook het voorgestelde artikel 58a tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Als geen bijzondere omstandigheden bekend zijn en hierover ook geen verklaringen worden afgelegd, dan kan volstaan worden met een kruisje bij het vakje «er zijn geen omstandigheden aangevoerd die zouden moeten leiden tot het opleggen of voortzetten van een minder dwingende maatregel». Er vindt geen registratie plaats van maatregelen waarin omstandigheden aangevoerd worden die nopen tot een (extra) overweging en maatregelen waarin dat niet het geval is. Er kan dus geen overzicht gegeven worden van de aantallen van de afwegingen en de aard van deze afwegingen.

De garantie dat vreemdelingenbewaring als ultimum remedium wordt toegepast, wordt gevormd door het wettelijk kader zoals uitgevoerd in de praktijk en zoals in rechte kan worden getoetst. De in bewaring stellende ambtenaar dient bij het opleggen van iedere maatregel van vreemdelingenbewaring te overwegen of er omstandigheden zijn die nopen tot het opleggen van een lichter middel. Hij dient ook vast te stellen of er sprake is van een wettelijke grondslag voor vreemdelingenbewaring, veelal een geconstateerd risico op onttrekking. Indien deze noodzaak ontbreekt, zal er geen maatregel van bewaring opgelegd worden. Indien een vreemdeling van oordeel is dat de maatregel van bewaring niet als ultimum remedium is toegepast, dan kan de vreemdeling dit naar voren brengen bij de rechtbank. De rechtbank toetst vol, en kan zijn oordeel in de plaats stellen van het oordeel van de Staatssecretaris als hij tot een andere afweging komt.

### **Bewaring van (gezinnen met) kinderen**

#### **Vraag 15 D66 en PvdA**

*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.*

Met name in de gesloten jeugdhulp (Jeugdwet) is de afgelopen tijd steeds meer het besef ontstaan dat de schadelijke gevolgen van tijdelijke, gedwongen afzondering van jongeren zeer groot kunnen zijn. De Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd, het Nederlands Jeugdinstituut, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de VNG en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben daarom onder meer met elkaar afgesproken in te zetten op het ontwikkelen van alternatieve vormen van intensieve jeugdhulp voor kwetsbare jongeren in de gesloten jeugdhulp en het bieden van handelingsalternatieven aan professionals

voor gedwongen afzonderen om uiteindelijk te stoppen met het isoleren van jongeren in de gesloten jeugdhulp.<sup>6</sup> Vanwege de verschillen in de rechtsposities van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp en de justitiële jeugdinrichtingen (jji's), bereiden de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming een wetsvoorstel voor om deze rechtsposities te harmoniseren. Dat wetsvoorstel zal volgens planning eind 2019 voor consultatie worden aangeboden. Onderwerp van die harmonisatie is ook de vraag hoe isolatie van jongeren kan worden teruggedrongen. Ook daarbij zal echter moeten worden onderkend dat het van de groep afzonderen van minderjarigen in voorkomende gevallen noodzakelijk kan zijn, bijvoorbeeld om een veilig en ongestoord verblijf ook van anderen op de locatie te kunnen garanderen of om negatief en ongewenst gedrag te keren. Voor gesloten jeugdhulp zal wettelijk worden geregeld dat afzonderingen in een specifieke separatie-ruimte niet toegestaan is. Bij vreemdelingenbewaring wordt het gezin als geheel of de alleenstaande minderjarige vreemdeling (hierna: amv) kortdurend in bewaring geplaatst ter fine van uitzetting. Dit geldt ook voor minderjarigen op de gesloten gezinsvoorziening (GGV). Op de GGV kan een minderjarige 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 tijdelijke afzondering, net als bij volwassenen, een uiterste maatregel zijn, waarbij het gegeven dat sprake is van een minderjarige alsmede het advies van een gedragsdeskundige in de afweging worden betrokken. Het is 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. Ook in justitiële jeugdinrichtingen waar jeugdigen gedwongen verblijven, blijft de mogelijkheid van een tijdelijke afzondering bestaan.

### Vraag 16 D66

*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?*

Uiteraard neem ik kennis van internationale ontwikkelingen en publicaties met betrekking tot alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld deelgenomen aan een expert committee van de Raad van Europa over dit onderwerp.<sup>7</sup> Gebleken is dat in sommige landen andere definities worden gehanteerd, waardoor de indruk ontstaat dat zij vaker alternatieven toepassen. Bovendien zijn niet alle lidstaten van de Raad van Europa gebonden aan de regelgeving van de Europese Unie.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 839, nr. 634.

<sup>7</sup> <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-16808f699f>

In Nederland moet, bij een besluit tot bewaring, altijd worden afgewogen of een lichtere (toezicht)maatregel aan de orde is. Als een dergelijke lichtere maatregel kan worden toegepast om de uitzetting te effectueren, zal deze ook worden toegepast. Aanbevelingen om voor (gezinnen met) minderjarige kinderen altijd een alternatieve terugkeermaatregel toe te passen vind ik daarom te vergaand. Dit zou ook de effectiviteit en geloofwaardigheid van het terugkeerbeleid ondermijnen. Ik wijs er op dat er een aanzienlijk aantal gezinslocaties in Nederland zijn ingericht waar gezinnen met minderjarige kinderen verblijven, waarvan het merendeel de (eerste) asielpcedure al heeft afgerond en vertrekplichtig is. Daartegenover staat één gesloten gezinsvoorziening. Deze verhouding illustreert de nadruk die in het Nederlandse beleid al ligt op andere vormen van toezicht. Er moet echter een mogelijkheid blijven bestaan om, mits aan de voorwaarden is voldaan en zo kort mogelijk, vreemdelingenbewaring toe te passen. Daarbij moet worden benadrukt dat kortdurende vreemdelingenbewaring in afwachting van de daadwerkelijke uitzetting ook in het belang van het kind kan zijn. Hiermee kan worden voorkomen dat het gezin vlak voor de beoogde uitzetting met onbekende bestemming vertrekt en in de illegaliteit terechtkomt.

### **Vragen 17 tot en met 20 PvdA**

*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.<sup>8</sup> 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.*

Wijziging van het wetsvoorstel is niet nodig: het gaat in het wetsvoorstel immers steeds om het minimumaantal uren bezoek waarop de vreemdeling recht heeft. Een hoger aantal bezoeken is niet in strijd met het wetsvoorstel. In inrichtingen voor vreemdelingenbewaring krijgen de vreemdelingen altijd de mogelijkheid om gebruik te maken van het wettelijk minimale aantal bezoeken. Daarnaast wordt, zoals ook vermeld staat in de memorie van antwoord, indien mogelijk een hoger aantal bezoeken aangeboden: mocht er in een bepaalde week weinig bezoek zijn aangevraagd, dan ligt het voor de hand dat 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. Op deze wijze worden de bezoekregels, waar mogelijk, ruimer ingezet dan het wettelijke minimum. 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).

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 16 937/27 062, Nr. 2473, blz. 2.

Op de vraag hoe gezorgd kan 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 kan worden geantwoord dat deze informatie in de huisregels staat. Deze huisregels zijn in zes talen beschikbaar en alle bewoners krijgen bij binnenkomst een intake waarbij zij geïnformeerd worden over de gang van zaken tijdens verblijf, zo ook over de mogelijkheid tot het ontvangen van bezoek.

### **Vragen 21 tot en met 25 GroenLinks**

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

Het belang van het kind is een eerste overweging (in de authentieke Engelstalige tekst: «a primary consideration») en komt daarmee bijzonder gewicht toe. Het is niet «slechts» één van de overwegingen, maar een overweging met hoge prioriteit. Het doel van vrijheidsbeneming met het oog op uitzetting (te weten terugkeer) kan echter prevaleren boven het belang van het kind om in vrijheid te leven. Er wordt een individuele afweging gemaakt, waarbij het belang van het kind zeer zwaar weegt, maar niet per definitie doorslaggevend is. Dit doet niet af aan de norm van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind dat de belangen van het kind een eerste overweging dienen te vormen bij overheidsmaatregelen. Dat deze belangen een eerste overweging zijn, betekent niet dat sprake is van de enige overweging en dat dus andere belangen niet mogen worden meegewogen.

De maatregel vreemdelingenbewaring dient een publiek belang en is bedoeld om de vreemdeling die niet meewerkt en zich aan het overheids-toezicht wil onttrekken beschikbaar te houden indien er een daadwerkelijk zicht is op uitzetting. Dat is ook het uitgangspunt van de EU-Terugkeerrichtlijn. De overheid beschikt voor dat doel over verschillende bestuursrechtelijke dwangmiddelen, waarvan vreemdelingenbewaring de meest vergaande is. Uitgangspunt is dat gezinnen met kinderen of amv's die niet (langer) in Nederland mogen verblijven zelfstandig vertrekken. De Dienst Terugkeer en Vertrek kan hier hulp bij aanbieden. Pas als zelfstandig vertrek niet leidt tot terugkeer naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is, kan gedwongen vertrek in beeld komen. Dit komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in het voorgestelde nieuwe artikel 58 van de Vreemdelingenwet 2000. De opzet en setting van de gesloten gezinsvoorziening, met veel vrijheden en zonder dat sprake is van celbeleving, is een uiterst middel om te voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen en amv's zich onttrekken aan het toezicht en verdwijnen in de illegaliteit. Ik benadruk nogmaals dat dit juist ook in het belang van het kind is, omdat het met name voor kinderen onwenselijk is dat zij in slechte/ illegale omstandigheden verkeren. Onverlet de positieve ontwikkelingen in het kader van minder dwingende terugkeermaatregelen, is in het verleden gebleken dat bij een proef waarbij gezinnen met kinderen niet langer in bewaring

werden gesteld, niet alleen de vrijwillige terugkeer afnam, maar dat het aantal gezinnen dat met onbekende bestemming vertrok dramatisch toenam.

De EU-Terugkeerrichtlijn sluit bewaring van minderjarigen niet uit. Artikel 17 staat toe dat niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld, met dien verstande dat tijdens bewaring van minderjarigen in afwachting van uitzetting het belang van het kind voorop dient te staan. Het artikel bevat daarnaast diverse voorschriften over de bewaringscondities waar Nederland met de gesloten gezinsvoorziening en het speciale gezinsregime van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel aan voldoet. Op dit moment zijn mij geen landen bekend waar vreemdelingenbewaring voor gezinnen of amv's in zijn geheel is afgeschaft. Het is het uiterste middel dat kan worden ingezet door een land om terugkeer te bewerkstelligen. Zo kennen onder meer Zweden en Duitsland vreemdelingenbewaring voor deze groepen. Wel kennen veel landen – zoals ook Nederland – speciale beleidsregels waarbij de duur van de bewaring korter is en de eisen wanneer bewaring mogelijk is hoger zijn.

Met de inbewaringstelling van gezinnen met kinderen en amv's wordt niet lichtzinnig omgegaan. Met het wetsvoorstel wordt de definitie van kwetsbare personen uit de EU-Opvangrichtlijn geïncorporeerd in de Vreemdelingenwet 2000. Minderjarigen vallen onder deze definitie. Het nieuwe artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 garandeert vervolgens dat indien uit het dossier of anderszins blijkt dat sprake is van een vreemdeling die in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert of indien de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert, uit het besluit tot inbewaringstelling moet blijken op welke wijze deze omstandigheden bij de besluitvorming zijn betrokken. Bovendien blijft inbewaringstelling achterwege indien inbewaringstelling in verband met de bijzondere of kwetsbare positie van de vreemdeling onredelijk bezwarend zou zijn.

Specifiek voor amv's geldt, anders dan voor gezinnen met minderjarige kinderen, geen maximumtermijn van twee weken voor de duur van de bewaring. Daarbij wordt wel benadrukt, zoals hiervoor al aangegeven, dat vreemdelingenbewaring van amv's, evenals bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen, altijd een uiterst middel is dat slechts onder strikte voorwaarden kan worden aangewend ingeval een vreemdeling niet zelfstandig wil terugkeren. Voor amv's geldt, aanvullend aan de algemene voorwaarden voor inbewaringstelling het volgende staande beleid. Ten eerste kunnen zij alleen in bewaring worden gesteld als er sprake is van zwaarwegende belangen. Het gaat hierbij om de volgende situaties: de amv is verdacht van of veroordeeld voor een misdrijf of het vertrek van de minderjarige kan uiterlijk binnen veertien dagen gerealiseerd worden (dan geldt uiteraard de termijn van maximaal twee weken) of de minderjarige is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang dan wel heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel. Daarbij komt dat bij in het toezicht aangetroffen amv's, anders dan bij amv's die bij het COA verblijven, vaak nog enige extra tijd nodig is om zorg te dragen voor adequate opvang in het land van herkomst. Ten tweede is het streven om altijd zo kort mogelijk te detineren. Ten slotte: het gemiddelde van 21 dagen betrof het gemiddelde tot en met november 2018. Over heel 2018 ligt de gemiddelde verblijfsduur lager, namelijk 19 dagen. Ongeveer 75% van de amv's verbleef in 2018 niet langer dan 14 dagen in bewaring.



## **Veiligheid en beheersbaarheid**

### **Vraag 26 VVD**

*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?*

Het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring is op onderdelen ontleend aan de Penitentiaire beginselenwet (hierna Pbw), aangezien verblijf in een gesloten setting nu eenmaal altijd bepaalde beheers- en veiligheidsmaatregelen met zich meebrengt. Deze zijn nodig ter bescherming van de vreemdeling zelf, het personeel en de andere ingeslotenen.

Dat sprake is van beheers- en dwangmaatregelen betekent niet dat vreemdelingenbewaring een strafrechtelijk karakter heeft. Er dient ten eerste een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds inbewaringstelling als dwangmaatregel geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 en anderzijds het regime dat geldt in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring (thans nog geregeld in de Pbw). Ook onder de huidige wetgeving is vreemdelingenbewaring als zodanig een bestuursrechtelijk en niet een strafrechtelijk instrument. Vreemdelingenbewaring heeft, voor zover het vertrekplichtige vreemdelingen betreft, maar één doel: de vreemdeling die geen gehoor geeft aan zijn vertrekplicht beschikbaar houden voor uitzetting naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is. Als er geen zicht is op uitzetting, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst niet wil werken aan de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen, is vreemdelingenbewaring niet mogelijk. Vreemdelingenbewaring is dus bijvoorbeeld niet bedoeld voor de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke veroordeling (vreemdelingen in de strafrechtsketen, hierna: VRIS-ers).

Omdat vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting een bestuursrechtelijke maatregel is, schrijft de EU-Terugkeerrichtlijn voor dat sprake dient te zijn van een passend regime en dat voor de bewaring in de regel gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Indien dat niet mogelijk is en gebruik moet worden gemaakt van een gevangenis, moeten de in bewaring gestelde vreemdelingen strikt gescheiden worden gehouden van gewone gevangenen en onderworpen zijn aan andere – op de doelgroep van vertrekplichtige vreemdelingen – afgestemde regels. Er is met andere woorden sprake van een verschil tussen insluiting op strafrechtelijke titel en vrijheidsbeneming met het oog op uitzetting. Op de eerder genoemde VRIS-ers blijft de Pbw wel van toepassing na inwerkingtreding van het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring.

### **Vraag 27, 28 en 29 VVD**

*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. 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. Hoe zouden dergelijke situaties in de toekomst voorkomen kunnen worden?*

In het kader van de inbewaringstelling van vreemdelingen zijn er verschillende situaties denkbaar, afhankelijk van wie het besluit tot inbewaringstelling neemt en waar de vreemdeling zich op dat moment bevindt. In geen van de situaties is instemming van de vreemdeling vereist in de zin dat geen dwang zou kunnen worden toegepast.

Blijkens het verslag van de deskundigenbijeenkomst doelde de burgemeester van Weert echter niet op vreemdelingenbewaring, maar op het vervoer vanaf een COA locatie naar de EBTL. In dat kader kan op het volgende worden gewezen. Er is geen wettelijke grondslag voor een verplichting om van het aangeboden vervoer naar de EBTL gebruik te maken. Gedwongen vervoer impliceert vrijheidsontneming, waarvoor in deze situatie geen grondslag bestaat. Wel is het zo dat de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel in het kader van de EBTL (een gebiedsgebod) een stok achter de deur vormt om wel van het aangeboden vervoer gebruik te maken. Immers, vanaf het moment van de oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel, is de overlastgever gehouden zich in het in de maatregel aangewezen gebied op te houden. Om hem daartoe in staat te stellen wordt dit vervoer aangeboden en wordt betrokkene dringend geadviseerd daar gebruik van te maken. Wanneer hij geen gebruik maakt van het hem aangeboden vervoer en daardoor niet – tijdig – op de EBTL is, overtreedt hij de vrijheidsbeperkende maatregel. Het overtreden van de aan hem opgelegde vreemdelingrechtelijke toezichtsmaatregel kan leiden tot vreemdelingrechtelijke staandehouding en ophouding op basis van artikel 50 of 50a van de Vreemdelingenwet 2000. Na de staandehouding en ophouding is uiteraard wel sprake is van een vrijheidsontneming van thans ten hoogste zes uur en kan de vreemdeling worden vervoerd naar een plaats bestemd voor verhoor. Gedurende de zes uur kan een maatregel van vreemdelingbewaring worden voorbereid. Als de vreemdeling zich alsnog aan de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel committeert, kan onder omstandigheden van bewaring worden afgezien. Ook is strafrechtelijke handhaving mogelijk, aangezien niet-nakoming van de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel een strafbaar feit is op grond van artikel 108, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Wat betreft aanknopingspunten voor vrijheidsbeneming van overlastgevende asielzoekers het volgende. Het doel van het wetsvoorstel is enerzijds om te voorzien in een passend regime voor vreemdelingenbewaring en anderzijds bij te dragen aan de terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Zoals hiervoor reeds aangegeven is vreemdelingenbewaring bij vertrekplichtige vreemdelingen slechts mogelijk om 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. Binnen de huidige internationale wet- en regelgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie zijn de mogelijkheden beperkt om – zeker waar het vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming betreft – verdere aanscherpingen door te voeren. Verdergaande bevoegdheden dan toegestaan in de EU-Opvangrichtlijn, de EU-Terugkeerrichtlijn en de Dublinverordening behoren vanzelfsprekend niet tot de mogelijkheden. Op grond hiervan is vrijheidsontneming van asielzoekers uitsluitend mogelijk in de limitatief in de EU-Opvangrichtlijn genoemde gevallen. Om deze reden is het ook niet mogelijk om de opvang van asielzoekers in een gesloten setting te organiseren. Als een

asielzoeker standaard het terrein van een (opvang)locatie niet mag verlaten, is dat immers een vorm van vrijheidsontneming.

Met betrekking tot de vraag over de positie van de burgemeester die als verdachte zou worden beschouwd in geval wordt opgetreden kan het volgende worden aangegeven. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. Ik heb er begrip voor dat hij in dit kader zo ruim mogelijk gebruik maakt van de bevoegdheden die de Gemeentewet en andere relevante wetgeving hem bieden. Ik heb er ook begrip voor dat hij onder omstandigheden de grenzen van zijn bevoegdheid opzoekt, maar uiteindelijk zal ook de burgemeester deze grenzen dienen te respecteren als de rechter na een beroep van belanghebbenden oordeelt dat zij zijn overschreden. Ook kan niet worden voorkomen dat een burger die meent dat de burgemeester jegens hem een strafbaar feit heeft begaan, daarvan aangifte doet. Zoals de burgemeester zelf ook opmerkt, is in casu de zaak door het openbaar ministerie geseponeerd en is het beklag over niet-vervolgving (artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering) door het Gerechtshof afgewezen.

Deze gebeurtenissen en de juridische nasleep onderstrepen echter wel het belang van een eigenstandige bevoegdheid in de Vreemdelingenwet 2000 om specifiek ten aanzien van vreemdelingen de vrijheid van beweging te beperken indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dat vordert. Het aanvullende wetsvoorstel waarover ik eerder heb gesproken, zal hier dan ook in voorzien.

### **Vragen 30, 31 en 32 D66**

*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. De vraag doet zich bij de D66-fractieleiden 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?*

Uit wetenschappelijke literatuur is bekend dat er een relatie bestaat tussen bejegening door personeel en de detentiebeleving van vreemdelingen. Zo wijs ik op het onderzoeksrapport «Van bejegening tot vertrek, Een onderzoek naar de werking van de vreemdelingenbewaring».<sup>9</sup> Het onderzoek concludeert onder meer dat met name een activerende bejegeningstijl bij blijkt te dragen aan een positieve detentiebeleving van ingeslotenen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een hogere waardering voor het personeel, een grotere tevredenheid over de dagbesteding, een hogere mate van ervaren autonomie en een hogere mate waarin de vreemdeling zich respectvol behandeld voelt. Vreemdelingen zijn over het algemeen tevreden met de aandacht die zij van het personeel krijgen. Zij vinden voorts dat het personeel de veiligheid bevordert en garandeert. Hierin is een bevestiging te zien van de beleidslijn van de Dienst Justitiële Inrichtingen om in het kader van een de

<sup>9</sup> Van bejegening tot vertrek, Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring, WODC 2013.

tenuitvoerlegging van de vreemdelingendetentie te investeren in een positieve bejegening van de ingesloten.

Er is niet gebleken dat vreemdelingen belemmeringen ervaren bij de toegang tot de commissie van toezicht noch van een wisselwerking tussen toegang tot de commissie van toezicht en het gedrag van de vreemdeling. Uit het hiervoor genoemde onderzoek is gebleken dat de detentieomstandigheden die vreemdelingen ervaren geen direct verband houden met de ontwikkeling van de vertrekbaarheid. Er lijken echter wel indirecte verbanden te bestaan tussen de gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid van de detentie en de ontwikkeling van de vertrekbaarheid. Ingesloten die de detentie rechtvaardig vinden zijn beter op de hoogte van, en positiever over, de mogelijkheden op het gebied van terugkeerondersteuning.

Van een geweldspiraal is geen sprake. Gewelddadig gedrag van vreemdelingen zal altijd met gepaste inzet worden beëindigd zodra dit mogelijk is met het oog op de orde en veiligheid.

### **Vragen 33 tot en met 37 PVV**

*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.» 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 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» 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 (...).» 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.»*

*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?*

De huidige Europese regelgeving laat weinig armslag om met name strafbare feiten en overlast te betrekken bij het opleggen van vreemdelingenbewaring. Het aanpassen van de betreffende onderdelen van de EU-regelgeving is daarom ook de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over de herziening van de Terugkeerrichtlijn. Echter, die inzet doet er niet aan af dat die normen op dit moment ook voor Nederland bindend zijn. Verwijzen naar de bestaande normen in internationale wet- en regelgeving in het onderhavige wetsvoorstel maakt de reikwijdte van de betreffende normen niet anders. Het wetsvoorstel beoogt niet om de praktijk van de vreemdelingenbewaring aan te passen, maar slechts om die praktijk, gevormd door de EU-wetgeving en -jurisprudentie te codificeren. Het codificeren zorgt er niet voor dat vreemdelingenbewaring moeilijker toe te passen zal zijn, want de relevante normen gelden nu reeds en zijn ook thans al in rechte afdwingbaar. Verwezen wordt naar de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie hiervoor, over of vreemdelingenbewaring zo meteen nu vaker of minder vaak zal worden toegepast.

De leden van de PVV-fractie verwijzen naar het J&V-rapport «De opvang van overlastgevende asielzoekers» en refereren aan de deskundigenbijeenkomst van 12 februari 2019. Zij vragen zich af op welke wijze dit wetsvoorstel een antwoord is op de vragen en problemen die het genoemde rapport en de deskundigen opwerpen.

Het kan inderdaad als onbevredigend worden ervaren dat de huidige normen het niet mogelijk maken om overlastgevende en/ of criminele vreemdelingen in bewaring te stellen enkel op basis van het feit dat zij overlastgevend en/ of crimineel verdrag vertonen. Het onderhavige wetsvoorstel, dat in 2015 bij de Tweede Kamer is ingediend, is echter niet een reactie op dat rapport of de nadien ontstane problematiek van overlastgevende asielzoekers. Evenmin is het wetsvoorstel een invulling van het voornemen van het regeerakkoord waar dit stelt dat ook gedwongen vertrek, zoals bij criminele vreemdelingen, wordt vergroot door mogelijkheden om vreemdelingen in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring te stellen, te verruimen binnen de kaders van EU-wetgeving.

Ik onderken de problematiek echter wel en het kabinet zet zich in om overlastgevende en criminele asielzoekers aan te pakken. Hiertoe wordt een breed palet aan maatregelen ingezet. Voor een uitgebreide uiteenzetting van deze maatregelen verwijs ik u naar de brieven die mijn voorganger en ik in dit kader eerder aan de Tweede Kamer hebben gezonden. De individuele aanpak van personen die criminele gedragingen vertonen verloopt primair via het strafrecht. Om ervoor te zorgen dat deze aanpak zo doeltreffend mogelijk kan worden gecontinueerd wordt met aanvullend wetsvoorstel (zie de inleiding van deze nadere memorie van antwoord) geregeld dat vreemdelingen in verband met de openbare orde in hun veiligheid kunnen worden beperkt, zoals dat ook thans het geval is. Met dit aanvullende wetsvoorstel blijven de huidige vreemdelingrechtelijke maatregelen, die kunnen worden ingezet om de overlastgeversproblematiek tegen te gaan, ten volle inzetbaar.

---

Kamerstukken II 2017/18 19 637/33 042 nr. 2391; Kamerstukken II 2018/19 19 637 nr. 2446, 19 637 nr. 2455, 19 637, nr. 2478 en 19 637 nr. 2510.

Wat betreft vrijheidsbeneming: zoals hiervoor is aangegeven is het niet de bedoeling van dit wetsvoorstel een materiële wijziging aan te brengen in de mogelijkheden om bewaring op te leggen. De mogelijkheden die de Europese regelgeving hiervoor thans beidt, worden ten volle benut. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal onderdelen die de inbewaringstelling kunnen ondersteunen. Ook bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen waardoor gedurende de vreemdelingenbewaring het terugkeerproces wordt ondersteund, zoals de mogelijkheid om de vreemdeling te dwingen een presentatie bij een ambassade bij te wonen. Verder worden de nationale en de internationale regelgeving aan een nauwgezette beschouwing onderworpen, om te bezien of er meer ruimte kan worden gevonden voor de toepassing van inbewaringstelling. Daarbij wordt ook gekeken naar de ons omringende landen. De uitkomsten van die beschouwing zullen naar verwachting nog dit jaar naar de Tweede Kamer worden verzonden. Anderzijds is door de regering bij andere lidstaten en bij de Europese Commissie aangedrongen op een herziening van de EU-Terugkeerrichtlijn, onder meer om meer mogelijkheden voor inbewaringstelling van overlastgevende vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te verruimen.<sup>11</sup>

### **Vragen 38 en 39 PVV**

*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 grip te tonen en in gesprek te gaan en te blijven met de ingeslotenen. We proberen op die manier conflicten te voorkomen. Niet alle ingeslotenen 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-ingeslotenen. 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 dagprogramma'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.»*

*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?*

De directeur heeft de mogelijkheid om vreemdelingen die de autonomie of zelfredzaamheid van het verblijfsregime niet aankunnen binnen een ander regime of op een andere afdeling te plaatsen. Wanneer het gaat om extra zorgbehoefte kan men geplaatst worden op een extra zorg afdeling waar men meer begeleiding ontvangt. Ook kan de directeur indien

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 35 056, nr. 5.



noodzakelijk en op advies van een gedragsdeskundige een vreemdeling ter bescherming voor in beginsel maximaal twee weken op een observatiecel plaatsen. Indien verblijf van een vreemdeling in het verblijfsregime naar het oordeel van de directeur een gevaar oplevert voor de orde en veiligheid in de inrichting kan de directeur besluiten de vreemdeling op een afdeling te plaatsen waar het beheersregime geldt. Het beheersregime kent een grotere mate van beveiliging dan het verblijfsregime en brengt daardoor meer beperkingen met zich mee. In het beheersregime is sprake van meer toezicht en een beperkter dagprogramma, hetgeen de bewegings- en keuzevrijheid beperkt ten opzichte van het verblijfsregime. Daarnaast kan de directeur waar hij dit nodig acht ook een straf opleggen die ten uitvoer kan worden gebracht op eigen cel of op een strafcel waarbij de vreemdelingen (gedeeltelijk) niet deelneemt aan het dagprogramma. Indien een grotere mate van zorg of beveiliging is vereist dan het detentiecentrum kan bieden, is overplaatsing naar het gevangeniswezen mogelijk.

Voorts heeft de directeur de bevoegdheid bevelen te geven die met het oog op de ongestoorde tenuitvoerlegging alsmede de orde en veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. In geval van ernstige incidenten zal met een aanvullend wetsvoorstel ervoor gezorgd worden dat ook in toekomstige situaties kan worden ingegrepen met een lock down.

Met het wetsvoorstel wordt een nieuw regime voor de vreemdelingenbewaring geïntroduceerd dat beter aansluit bij de doelstelling van bewaring en uitgaat van het beginsel van minimale beperkingen in relatie tot dat doel. Het doel van de vreemdelingenbewaring is de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek. Effectieve terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst of een ander land staat centraal. Om vorm te geven aan het beginsel van minimale beperkingen werd – binnen de kaders van de geldende Pbw – het verblijfsregime geïntroduceerd. In het verblijfsregime is de vreemdeling 12 uur per etmaal uitgesloten en wordt minimaal 40 uur dagbesteding per week geboden. Uitgangspunt van dit regime is dat de vreemdeling gedurende de bewaring zo min mogelijk beperkingen krijgt opgelegd, met inachtneming van de orde en de veiligheid in de inrichting. De vreemdeling heeft het recht zich binnen de inrichting vrij te bewegen op de afdeling en op andere daartoe aangewezen plaatsen. Hiermee wordt beoogd de vreemdeling zoveel mogelijk interne bewegingsvrijheid en autonomie te bieden zodat hij grotendeels zelf kan bepalen hoe hij zijn tijd in de inrichting doorbrengt. Er is in dit regime meer ruimte voor eigen initiatief en zelfredzaamheid. Een deel van de vreemdelingen kan deze autonomie en zelfredzaamheid niet aan en daarvoor zijn passende maatregelen in de wet opgenomen. Hiermee wordt agressief gedrag niet beloond, maar wordt er op passende wijze op gereageerd.

#### **Vragen 40 en 41: PvdA**

*In de deskundigenbijeenkomst kwam naar voren dat de risico's van gezondheidsschade door vreemdelingendetentie groot zijn. 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»?*

De maatregel van afzondering is met diverse procedurele waarborgen omkleed. Zo dient de vreemdeling in beginsel te worden gehoord

alvorens afzondering bij wijze van ordemaatregel wordt opgelegd (dit gebeurt alleen niet indien de vereiste spoed zich hiertegen verzet), bij afzondering bij wijze van disciplinaire maatregel is dit verplicht. Verder is sprake van een schriftelijke beslissing waarbij de wettelijke grondslag (afzondering bij wijze van ordemaatregel: artikel 50 van het wetsvoorstel; dan wel afzondering als disciplinaire maatregel: artikel 62 van het wetsvoorstel) wordt vermeld. Bij het opleggen van een ordemaatregel wordt advies ingewonnen bij een gedragsdeskundige. De arts of gedragsdeskundige heeft bij een ordemaatregel dagelijks contact met de vreemdeling en geeft uitleg over de maatregel en bespreekt zijn toestand met hem. Daarbij wordt ook gekeken naar hoe stabilisatie en terugkeer van de vreemdeling naar de reguliere afdeling gerealiseerd kan worden. Op advies van de gedragsdeskundige kan een ordemaatregel ten uitvoer worden gelegd in een observatiecel, maar ook op een verblijfsruimte met cameratoezicht op een extra zorgafdeling. Deze verblijfsruimte op de extra zorgafdeling is hetzelfde ingericht als een reguliere verblijfsruimte met als enig verschil de mogelijkheid om de vreemdelingen onder cameratoezicht te plaatsen. Zodra dit volgens de gedragsdeskundige kan zal betreffende vreemdeling mee doen met (delen van) het activiteitenprogramma of wordt zijn maatregel opgeheven. Dit is wezenlijk anders dan de strafsituatie waarin de vreemdeling in principe de opgelegde strafduur «uitzit». Overigens kan er ook een aanleiding zijn om de straf te verkorten, bijvoorbeeld wanneer duidelijk is dat de vreemdeling spijt heeft van zijn gedrag en de directie geen problemen voor de orde en rust binnen de inrichting meer verwacht.

### **Regime vreemdelingenbewaring**

#### **Vraag 42 VVD**

*De leden van de VVD-fractie stellen vast dat er uit de voorgestelde wet blijkt dat vreemdelingenbewaring voor maximaal 18 maanden is. 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.*

Bewaring duurt altijd zo kort als mogelijk. De maximale termijn van de uitzettingsdetentie van 18 maanden, is tot op heden nooit reden geweest om de maatregel op te heffen. Voor het verstrijken van die termijn zal in vrijwel alle gevallen verwijdering zijn gerealiseerd. In de praktijk komt het overigens uiterst zelden voor dat vreemdelingenbewaring 18 maanden voortduurt.

#### **Vraag 43 D66**

*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. De leden van de D66-fractie horen graag de reactie van de regering op deze zorgen.*

Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel is vanuit het beginsel van minimale beperkingen heel nauwkeurig bekeken welk regime passend is voor vreemdelingen in bewaring en welke orde- en dwangbevoegdheden in het uiterste geval noodzakelijk zijn. Hierbij is zeker geen sprake geweest van het klakkeloos kopiëren van de Pbw aangezien het een andere doelgroep met een andere insluitingstitel betreft. In het nieuwe regime is ten eerste sprake van regimedifferentiatie waarbij zoveel mogelijk vrijheid

en autonomie voorop staat. In het nieuwe regime zijn bovendien diverse versoepelingen doorgevoerd, bijvoorbeeld in het maximaal aantal uren insluiting en het minimum aantal uren dagbesteding. Bijzondere aandacht is er voor specifieke groepen, zoals vreemdelingen die zorg nodig hebben en minderjarigen. Zij krijgen met het wetsvoorstel expliciete rechten. Zo bevat hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel een speciaal op maat gesneden regime voor gezinnen met kinderen en amv's en is een zorgplicht voor de directeur van de inrichting opgenomen voor kwetsbare groepen. Daarnaast worden diverse orde- en dwangbevoegdheden afgeschaft of nader ingeperkt omdat zij niet nodig en dus niet passend zijn. Voorbeelden hiervan zijn het schrappen van de bevoegdheid urine te onderzoeken, telefoongesprekken op te nemen en brieven te kopiëren. Verder krijgt de röntgenscan een wettelijke basis en worden controlebevoegdheden bij verboden voorwerpen trapsgewijzer en daardoor meer proportioneel vormgegeven met het wetsvoorstel. Fouillering vindt plaats in meer gevallen, het controleren van het lichaam in minder gevallen. Bij het controleren van het lichaam is de röntgenscan de hoofdregel en handmatig onderzoek (visuele schouw) de uitzondering. Bovendien zijn sommige groepen uitgezonderd van zowel de röntgenscan als de visuele schouw (minderjarigen, zwangere vrouwen).

Hoewel veel van die versoepelingen en bijvoorbeeld de röntgenscan in de praktijk van vreemdelingenbewaring reeds zijn doorgevoerd, vallen de meeste vreemdelingen in bewaring in juridisch opzicht nog steeds onder Pbw. Met dit wetsvoorstel wordt het nieuwe regime wettelijk vastgelegd en is een en ander dus in rechte afdwingbaar. Hier komt bij dat met het wetsvoorstel ook diverse aanvullingen en verbeteringen worden doorgevoerd in de rechtsbescherming. Zo komt er de mogelijkheid om detentieongeschiktheid aan de orde te stellen, is er een nieuwe beklaggrond met betrekking tot de algemene tenuitvoerlegging van het regime en voorziet het wetsvoorstel in een speciale kamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Voor de grensdetentie is thans alleen beklag mogelijk, dit wordt gelijkgetrokken met vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting, waardoor beroep bij de RSJ open komt te staan.

Wat betreft de zorgen van de Nationale ombudsman en de ACVZ het volgende. Beide instanties hebben advies gegeven over het wetsvoorstel bij de (internet)consultatie in 2015. Sindsdien is er veel veranderd in de praktijk van vreemdelingenbewaring, maar ook in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de (internet)consultatie en het advies van de Raad van State zijn diverse onderdelen van het wetsvoorstel heroverwogen. Voorbeelden hiervan zijn de opname in het wetsvoorstel van een maximale termijn in het beheersregime, verkorting van de duur van verblijf in het beheersregime bij binnenkomst, verruiming van het minimum aantal uren bezoek en het schrappen van de dubbelrol van de directeur van de inrichting bij terugkeeractiviteiten.<sup>12</sup> Ook in de Tweede Kamer hebben amendementen op het wetsvoorstel ertoe geleid dat aandachtspunten van onder meer de Nationale ombudsman en de ACVZ geadresseerd zijn.<sup>13</sup>

De dwang- en drangbevoegdheden die thans in het wetsvoorstel staan zijn onontkoombaar om de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring op een veilige en verantwoorde manier te kunnen laten plaats-

<sup>12</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 34 309, nr. 3 paragraaf 9 en Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 34309.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld het amendement waarmee artikel 58 is aangepast waardoor het ultimatum remedium beginsel nog meer als uiterste middel wordt omschreven in de Vreemdelingenwet 2000. Zie Kamerstukken II, 2017–2018, 34 309, nr. 13.

vinden. Verblijf in een gesloten setting brengt zoals eerder aangegeven nu eenmaal altijd bepaalde beheers- en veiligheidsmaatregelen met zich mee. Deze zijn nodig ter bescherming van de vreemdeling zelf, het personeel en de andere ingeslotenen.

Het gaat (zoals de directeur van Detentiecentrum Rotterdam ook heeft toegelicht tijdens de hoorzitting in uw Kamer) veelal om vreemdelingen die zijn staande gehouden, nadat zij – in sommige gevallen reeds geruime tijd – illegaal in Nederland hebben verbleven (hieronder zijn tevens begrepen uitgeprocedeerde asielzoekers die het land niet hebben verlaten). Het vooruitzicht op gedwongen terugkeer naar het land van herkomst leidt soms tot weerspanning en onrust. Iedere inbreuk op iemands vrijheid en lichamelijke integriteit behoeft een wettelijke grondslag, en een directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring moet nu eenmaal in staat worden gesteld de orde en veiligheid op de locatie te handhaven. Ik noemde eerder al de zorgplicht voor iedereen die in bewaring verblijft of er werkt. Bovendien dienen duidelijke regels ook de belangen en de rechtszekerheid van het personeel van de inrichting.

Een groot deel van de mogelijke orde- en dwangmaatregelen tijdens bewaring wordt niet vaak toegepast en dient ter bescherming van de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen én het personeel van een locatie. Gedraagt een vreemdeling zich normaal dan zal hij of zij van dit alles weinig merken. Dat verandert op het moment dat een vreemdeling bijvoorbeeld gewelddadig is richting anderen of door hun gedrag een gevaar voor zichzelf gaan vormen. 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.

#### **Vragen 44 tot en met 47 D66**

*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?*

Wat betreft criteria voor de afweging bewaring dan wel alternatieven toe te passen en kwetsbaarheid daarbij, wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie hierover. De vraag of een minder dwingende maatregel dan vreemdelingendetentie toegepast zou moeten worden, wordt van geval tot geval beantwoord. In het algemeen kan gezegd worden dat in geval er sprake is van medische omstandigheden, er uit een kenbare overweging moet blijken dat ondanks die medische omstandigheden ervoor gekozen is om een maatregel van vreemdelingenbewaring op te leggen. Er is geen (uitputtende) opsomming van criteria die bij een belangenafweging afgegaan dient te worden om tot de conclusie te leiden dat er geen alternatief voorhanden is voor het opleggen van een maatregel van detentie.

Uitingen tijdens de asielprocedure worden niet betrokken in het kader van terugkeer. Dit zijn asielgerelateerde gronden die beoordeeld worden bij een asielprocedure en die niet geïnterpreteerd worden als het «niet meewerken» aan terugkeer. Dit zijn twee los van elkaar staande procedures met ieder een eigen afwegingskader. Verder heeft een in bewaring stellende ambtenaar over het algemeen niet de beschikking over de verklaringen die afgelegd zijn tijdens een asielprocedure.

Tegen iedere maatregel van bewaring staat direct beroep open bij de rechtbank. Indien een vreemdeling zelf geen beroep aantekent, dient de Staatssecretaris binnen 28 dagen na opleggen van de maatregel de rechtbank in kennis te stellen van deze opgelegde maatregel opdat alsnog een rechterlijke toets plaatsvindt.

#### *Cijfers over eerste beroepen en vervolggeroepen*

Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen eerste beroepen en vervolggeroepen. De onderstaande cijfers zien daarom op beide soorten beroepen. Verder zijn de cijfers afgerond op tientallen.

- In 2016 zijn 4380 beroepen ingediend, daarvan zijn 390 gegrond verklaard (9%).
- In 2017 zijn 5780 beroepen ingediend, daarvan zijn 370 gegrond verklaard (6%).
- In 2018 zijn 6790 beroepen ingediend, daarvan zijn 510 gegrond verklaard (8%).

#### *Cijfers over hoger beroepen*

Bij deze cijfers wordt een onderscheid gemaakt tussen hoger beroepen ingediend door de Staatssecretaris en hoger beroepen ingediend door de vreemdeling. De cijfers zijn afgerond op tientallen.

#### *Hoger beroep door de IND*

- In 2016 heeft de IND in 70 zaken hoger beroep ingesteld, daarvan zijn 20 ongegrond verklaard (31%)
- In 2017 heeft de IND in 30 zaken hoger beroep ingesteld, daarvan zijn 10 ongegrond verklaard (37%)
- In 2018 heeft de IND in 70 zaken hoger beroep ingesteld, daarvan zijn 30 ongegrond verklaard (35%)

#### *Hoger beroep door de vreemdeling*

- In 2016 zijn 830 hoger beroepen ingediend door vreemdelingen, waarvan 50 gegrond zijn verklaard (6%)
- In 2017 zijn 1070 hoger beroepen ingediend door vreemdelingen, waarvan 30 gegrond zijn verklaard (2%)
- In 2018 zijn 1270 hoger beroepen ingediend door vreemdelingen, waarvan 80 gegrond zijn verklaard (7%)

### **Vraag 48 PVV**

*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.» Kan de regering een nadere onderbouwing geven van de criteria waarop in dit kader de «doeltreffendheid» beoordeeld moet worden?*

Voor een toelichting op het afwegingskader voor inbewaringstelling wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de

PvdA-fractie hierover. De vraag of een minder dwingende maatregel doeltreffend kan worden ingezet, dient van geval tot geval beantwoord te worden. Het hangt in ieder geval samen met de vraag of er een risico op onttrekking is, dat dient te worden getoetst aan de hand van de objectieve criteria genoemd in artikel 5.1b van het Vreemdelingenbesluit 2000.

### **Vragen 49 en 50 PVV**

*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. 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 antwoord op de vraag welke landen niet meewerken aan de terugkeer wordt voorop gesteld dat in beginsel alle landen meewerken aan hun verplichting tot het terugnemen van hun eigen onderdanen. Omdat vreemdelingen echter niet altijd meewerken aan het vaststellen van hun identiteit en nationaliteit kunnen de autoriteiten, door toedoen van de vreemdeling zelf, de nationaliteit niet vaststellen en daarmee vaak ook niet akkoord gaan met de terugname van de vreemdeling.

Er is sprake van een beperkt, wisselend aantal landen waarmee de samenwerking bij gedwongen terugkeer stroef verloopt. Veelal komt het gebrek aan medewerking tot uiting in de voorwaarden die herkomstlanden stellen aan het proces ter identificatie of de mate van consulaire behartiging. Voor Albanië, Marokko en Algerije geldt dat er voor vrijwillige terugkeer en gedwongen terugkeer vervangende reisdocumenten worden afgegeven door de autoriteiten. Met de autoriteiten van Albanië verloopt de samenwerking op basis van een terug- en overnameovereenkomst. Vreemdelingen uit Marokko en Algerije worden op de gebruikelijke wijze gepresenteerd aan de autoriteiten voor het verkrijgen van een vervangend reisdocument. Door de EU worden al langere tijd gesprekken gevoerd met Marokko met het oog op het afsluiten van een terug- en overnameovereenkomst. Ook met Algerije is sprake van een onderhandelingstraject. Daarnaast wordt kabinetsbreed ingezet op de structurele verbetering van de samenwerking met deze herkomstlanden.

### **Vragen 51 en 52 PVV**

*In de memorie van antwoord spreekt de regering over een belangrijke bron van soft law waarmee in dit voorstel rekening gehouden wordt. 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?*

De beantwoording verwees naar een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over «Europese Gevangenisregels» en «VN-Standaardminimumregels». Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel bestaat het grondrechtelijke kader ten aanzien van het regime van vreemdelingenbewaring uit een veelheid van verdragen, afspraken en regels zoals het EVRM en het Handvest voor de grondrechten van de EU, maar ook bronnen met detentienormen met een soft law karakter zoals de eerder genoemde Europese Gevangenisregels en de VN-minimumstandaarden, maar ook de standaarden van de Committee



for the Prevention of Torture. Hoewel dergelijke soft law normen niet juridisch bindend zijn, geven zij wel belangrijke minima die zeker in het geval van ingeslotenen die niet verdacht worden van een strafbaar feit of daarvoor veroordeeld zijn een belangrijk referentiekader vormen.

Het Global compact on migration zoals dat te Marrakesh is besproken, vormt evenmin een bindende norm. Zoals meermaals met uw Kamer gewisseld, is de GCM juridisch niet-bindend. Om elke mogelijke twijfel over de GCM te weg te nemen, heeft de Nederlandse regering bij de stemming in de Algemene Vergadering een stemverklaring afgegeven. Uw Kamer is hierover geïnformeerd.<sup>14</sup> Zoals ook meermaals met uw Kamer gewisseld, is de GCM met name op het punt van vreemdelingenbewaring en terugkeer gebaseerd op de standaarden die wij al kennen en die zijn neergelegd in meer dwingende bronnen zoals het EVRM en EU-acquis. Ik verwacht dat de doorwerking dan ook zeer beperkt zal zijn, als er überhaupt al sprake van zal zijn.

### **Vragen 53 en 54 PvdA**

*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?*

De arts vervult een spilfunctie: hij is niet alleen als behandelend arts de hulpverlener van de ingeslotene, maar is tevens controlerend en adviserend arts voor de directie. Als adviseur voor de directie treedt hij – na een melding – op in algemene gezondheidskwesties alsmede in crisissituaties, waarin zijn oordeel van soms doorslaggevend gewicht is. Het is niet wenselijk de arts formeel en bij voorbaat in een positie te brengen waarvoor hij zich op begrijpelijke gronden niet de aangewezen functionaris kan voelen. Het kan nu eenmaal problemen opleveren in de relatie met een patiënt, indien een arts het ene moment curatief in diens belang handelt en vervolgens tegen diens wil een positief oordeel uit moet spreken over de wenselijkheid van een afzonderingsmaatregel.

Nadrukkelijk zij gesteld dat een detentiecentrum geen GGZ-instelling is en dat derhalve een ander normenkader toepasselijk is.

### **Vragen 55, 56, 57 en 58 PvdA**

*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 blij van geeft deze vrijheden niet aan te kunnen, tijdelijk op grond van een ordemaatregel ondergebracht kan worden in het beheersregime met meer beperkingen. Onlangs voelde de directeur van het detentiecentrum in Rotterdam zich genoodzaakt om alle vreemdelingen in het beheersregime te plaatsen om*

<sup>14</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 34 964 nr. G

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

Het is een misvatting dat een inrichting voor vreemdelingenbewaring door het toepassen van ordemaatregelen materieel een gevangenis wordt. De vreemdeling blijft er ook in vreemdelingenbewaring verantwoordelijk voor zich te gedragen. Indien hij dat niet doet, kan er in een gesloten situatie een beperking van rechten plaatsvinden. Dat uitgangspunt geldt nu eenmaal in een gesloten setting, of dat nu een inrichting voor vreemdelingenbewaring dan wel een gevangenis betreft en tevens ongeacht of een persoon een strafrechtelijke achtergrond heeft of niet. Het gelijkheidsbeginsel brengt mee dat een dergelijke maatregel humaan en conform het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste wordt toegepast.

De plaatsing in het beheersregime is maatwerk, waarbij het wetsvoorstel er ten opzichte van de huidige situatie voor zorgt dat sprake dient te zijn van een schriftelijk besluit van de directeur, nadat deze de vreemdeling eerst heeft gehoord. De directeur dient bij de plaatsing het belang van de orde en de veiligheid mee te wegen volgens het nieuwe wettelijke afwegingskader van artikel 18. Dit artikel wordt nader uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur waarbij wordt opgesomd welke criteria de directeur in zijn afweging dient te betrekken. Alleen personen die vanwege hun gedrag of een zekere beheersproblematiek de orde en veiligheid binnen het verblijfsregime (voor zowel de betrokken vreemdeling zelf, als voor andere vreemdelingen en personeel) te zeer verstoren kunnen in het beheersregime terecht komen. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het verblijf in het beheersregime zo kort mogelijk dient te zijn en bevat een maximale termijn van zes weken. Tegen het besluit tot plaatsing in het beheersregime en een eventuele verlenging staat bemiddeling, beklag en beroep open.

De situatie waar de directeur van Detentiecentrum Rotterdam aan refereerde ging niet over de plaatsing in het beheersregime, maar betrof een zogeheten «lock down», dit betekent dat alle vreemdelingen ongeacht of zij in het verblijfs- dan wel beheersregime verblijven, ingesloten worden op hun cel totdat de situatie onder controle is. Het betreft een andere situatie dan het plaatsen van een vreemdeling of zelfs grote groepen vreemdelingen in het beheersregime, omdat ook in het beheersregime vreemdelingen die dag waren ingesloten. De lock down was noodzakelijk vanwege een geweldsincident waarbij personeel van de inrichting door toedoen van een groep vreemdelingen gewond raakte. Een landelijk bijstandsteam is ingeschakeld om de orde, rust en veiligheid voor personeel en overige ingesloten te herstellen. De lock down betekende op de betreffende dag dat de gebruikelijke werkwijze om vreemdelingen niet in te sluiten tussen 8:00–17:00 (minus twee blokken) en in het verblijfsregime een avondprogramma te bieden, niet kon worden toegepast. In de periode erna is in overleg met het personeel per afdeling in een 4-tal fasen het dagprogramma opgestart. In elke fase werd het dagprogramma verder uitgebreid tot het gehele dagprogramma binnen het betreffende regime weer wordt aangeboden. Bij elke fase

wordt er getoetst of de orde, rust en veiligheid gewaarborgd is en besluit men om over te gaan op de volgende fase. Zowel schriftelijk als mondeling zijn de ingeslotenen op de hoogte gehouden van het voorval en het verdere verloop. Gedurende dit proces is het personeel actief in contact met de vreemdelingen om hen te voorzien van informatie en naar hun welzijn te informeren. De directeur van de inrichting was tot deze noodmaatregel bevoegd op grond van artikel 5 van de Penitentiaire Beginselenwet (bevelsbevoegdheid om de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven). Met een aanvullend wetsvoorstel zal ervoor gezorgd worden dat ook in toekomstige situaties een lock down voor eenieder kan worden toegepast.

### **Vragen 59 tot en met 62 GroenLinks**

*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. 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?*

Zowel politieambtenaren als daartoe aangewezen ambtenaren van DT&V kunnen een vreemdeling in bewaring stellen. Zij controleren daarbij niet elkaar, maar vreemdelingen met wie aan vertrek wordt gewerkt worden wel altijd gezamenlijk besproken in het multidisciplinaire lokale terugkeeroverleg (LTO). De uitvoerend ambtenaren van DT&V die zijn aangewezen om inbewaringstellingen te verrichten krijgen een opleiding op de Politieacademie, zodat zij ten aanzien van inbewaringstelling eenzelfde kennisniveau hebben als de aangewezen ambtenaar van AVIM. De onafhankelijkheid van de regievoerders is geborgd: de regievoerder die de maatregel oplegt heeft de betreffende vreemdeling nooit zelf in de caseload gehad. Zowel de politieambtenaren als de uitvoerend ambtenaren van de DT&V worden getraind in de toepassing van vreemdelingenbewaring, inclusief de afweging of vreemdelingenbewaring dan wel een andere maatregel geschikt is. Hierbij wordt jaarlijks een tweedaagse nascholing voor hercertificering georganiseerd.

Kort na de inbewaringstelling wordt de maatregel van bewaring aan een rechterlijke toets onderworpen (hetzij omdat de vreemdeling beroep instelt, hetzij omdat de Staatssecretaris kennisgeeft van de inbewaringstelling na 28 dagen). Voorafgaand aan de rechterlijke beoordeling zal de jurist van de IND die de zaak verdedigt, uiteraard beoordelen of er in het dossier onregelmatigheden zitten die de houdbaarheid van de bewaringsmaatregel in het geding brengen. In artikel 59, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 is thans neergelegd dat de bewaring krachtens het eerste lid maximaal zes maanden duurt. De bewaring kan met nog eens twaalf maanden worden verlengd; in dat geval dient een verlengingsbesluit genomen te worden waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat wordt voldaan aan de vereisten voor het verlengen van de maatregel. Ook dient nagegaan te worden of de eerder tegengeworpen omstandigheden nog steeds van toepassing zijn. Ook bij een verlengingsbesluit geldt dat wanneer de vreemdeling zelf geen beroep instelt, de Staatssecretaris dit middels een kennisgeving dient te doen. Tussen de eerste rechtelijke toets

en de toets van het verlengingsbesluit, en na een eventuele verlenging van de maatregel, kan de vreemdeling zo vaak hij wenst beroep instellen tegen de opgelegde maatregel. Aan het instellen van beroep zijn geen griffierechten verbonden en de vreemdeling kan aanspraak maken op gefinancierde rechtsbijstand. Op die manier kan de vreemdeling zelf, naast de reeds bestaande toets momenten, bewerkstelligen dat een rechter de inbewaringstelling periodiek toetst. In aanvulling hierop kan nog vermeld worden dat de DT&V de gemachtigde van de vreemdeling bij het voortduren van een bewaringsmaatregel iedere drie maanden na het opleggen van een eerste maatregel van bewaring op de hoogte stelt van de mogelijkheid tot het instellen van een beroep als bedoeld in artikel 96 van de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij wordt de gemachtigde verzocht om melding te doen, als hij of zij niet meer de gemachtigde van de vreemdeling is.

### **Vragen 63 tot en met 67 GroenLinks**

*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 vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over kwetsbaarheid, bijzondere waarborgen, medisch onderzoek en of DT&V voldoende is uitgerust om dit te identificeren zijn reeds eerder beantwoord naar aanleiding van vragen hierover van de leden van de PvdA-fractie. Hiernaar wordt verwezen. Indien de vreemdeling verklaart over bijzondere kwetsbaarheid of de in bewaring stellende ambtenaar hier ambtshalve bekend mee is, dient in de maatregel kenbaar overwogen te worden waarom die kwetsbaarheid niet tot het afzien van oplegging van die maatregel heeft geleid. Overigens kan deze kwetsbaarheid ook gelegen zijn in andere dan medische omstandigheden. Het gaat erom dat de ambtenaar zich rekenschap geeft van alle relevante individuele feiten en omstandigheden en deze kenbaar betreft in de afweging of vreemdelingenbewaring onevenredig bezwarend is. Zoals eerder ook al toegelicht is het niet noodzakelijk dat daarvoor een medisch onderzoek wordt ingesteld. De bewaring stellende ambtenaar hoeft niet over medische kennis te beschikken om een maatregel van bewaring op te leggen. De ambtenaar moet in staat zijn alle relevante omstandigheden mee te wegen. In de training van de met de in bewaring stellende ambtenaren van de politie, KMar en de DT&V, die wordt verzorgd door de Politieacademie (en voor KMar in het eigen opleidingscentrum) en waaraan een periodieke nascholing is gekoppeld, is ook voor deze onderdelen aandacht. Verder geldt dat medische zorg in principe beschikbaar is in de inrichting voor vreemdelingenbewaring en er dus een detentieongeschiktheidsonderzoek plaats kan vinden indien dit noodzakelijk is. Daarbuiten is er geen noodzaak tot verdere medische toetsing.

Indien op een bepaald moment na een belangenafweging de belangen van de vreemdeling, bijvoorbeeld vanwege die kwetsbaarheid, zwaarder gaan wegen dan de belangen van de Staat, wordt de maatregel opgeheven of wordt überhaupt afgezien van het opleggen van een maatregel van bewaring. Los van de vraag of een vreemdeling kwetsbaar is, wordt bij elke maatregel nagegaan of deze noodzakelijk is om uitzetting te bewerkstelligen; er dient gemotiveerd te worden dat er geen lichter middel is waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt.

Naast de vreemdeling die een verzoek kan doen om een onderzoek naar detentieongeschiktheid, kan ook de aan de inrichting verbonden arts of diens plaatsvervanger hierom verzoeken (artikel 25 van het wetsvoorstel).

### **Vragen 68 tot en met 76 GroenLinks**

*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?*

De regering is bekend met de mogelijkheid van schadelijke effecten van isolatie in bepaalde gevallen en zet zich ervoor in isolatie waar mogelijk terug te dringen en zo min mogelijk in te zetten. Het wetsvoorstel bevat daarom allerlei waarborgen zoals duidelijke gronden wanneer afzondering wel en niet mag worden ingezet en procedurele voorwaarden zoals het betrekken van medische expertise en het monitoren van de situatie tijdens afzondering. Om schadelijke gevolgen te voorkomen dan wel te beperken wordt altijd het bij het opleggen van een ordemaatregel het advies van een gedragsdeskundige gevraagd en meegewogen. Het per definitie niet toepassen van isolatie kan echter ook schadelijke effecten hebben voor de andere vreemdelingen en personeel. Isolatie heeft ook niet de voorkeur, het is een ingrijpende maatregel, maar desondanks kan deze maatregel in het uiterste geval, toch noodzakelijk zijn om de orde en de veiligheid in de inrichting zoveel mogelijk te kunnen waarborgen.

De criteria voor plaatsing in afzondering zijn opgenomen in de artikelen 50 (afzondering als ordemaatregel) en 62 (afzondering bij wijze van straf). Zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht aangeven, staan de European Prison Rules afzondering bij wijze van straf toe (rule 60.5) evenals disciplinaire maatregelen (rules 56 tot en met 63). Afzondering bij wijze van straf kan in vreemdelingenbewaring noodzakelijk zijn om

corrigerend op laakbaar gedrag te reageren en de normen en regels van de inrichting voor vreemdelingenbewaring kracht bij te zetten. Het afzonderen bij wijze van straf is in sommige gevallen noodzakelijk om de orde, rust en veiligheid van de mede-ingeslotenen en het aanwezige personeel te waarborgen. Waar mogelijk zal men kiezen voor een waarschuwing of voor een minder ingrijpende maatregel of straf (bijvoorbeeld uitsluiten van (bepaalde) activiteiten of een geldboete). Daarnaast valt het personeel van DJI ook onder aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. In deze landelijke afspraken gaat het om agressie en geweld die direct verband houdt met het uitvoeren van werkzaamheden in de sectoren openbaar bestuur, onderwijs, volksgezondheid, rechtsbedeling, veiligheid, sociale zekerheid en infrastructuur. Bij deze aanpak wordt gevraagd om sneller en strenger te straffen, gaat het om het paradigma vriendelijk waar het kan en streng waar het moet en is de werkgever verantwoordelijk voor de veiligheid van zijn medewerkers.

Het personeel en de andere vreemdelingen verdienen dezelfde bescherming als publieke functionarissen in de vrije maatschappij. De bevoegdheden van de directeur om waar nodig een straf of maatregel op te leggen maakt binnen de omstandigheden van de bewaring onderdeel uit van de aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.

De duur van de afzondering is in lijn met internationale standaarden maximaal twee weken (artikel 62, eerste lid, onder a). Deze termijn is uiteraard gerelateerd aan de aard en ernst van het laakbare gedrag en kan dus ook korter zijn. De individuele weging ten aanzien van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en duur komt in de beslissing tot toepassing van een maatregel tot uitdrukking ten behoeve van de toezichthouder en ten behoeve van de van de vreemdeling zelf in zijn afweging eventueel zijn beklag te doen. De beslissing tot toepassing van de maatregel wordt gemotiveerd. Als er beklag ingediend wordt tegen de beslissing legt de directeur vervolgens ook aan de beklagcommissie uit waarom hij de betreffende beslissing heeft genomen. Deze toetst vervolgens de redelijkheid en billijkheid van de genomen beslissing.

Volgens vaste jurisprudentie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) vormt het weigeren om mee te werken aan overplaatsing naar of verblijf in een meerpersoonscel thans strafwaardig gedrag in de zin van artikel 50, eerste lid, Pbw. Het is dan ook mogelijk voor de directeur om aan een weigerende vreemdeling een disciplinaire straf op te leggen. Een nieuwe weigering vormt opnieuw strafwaardig gedrag waar in beginsel ook opnieuw een straf voor kan worden opgelegd.

De plaatsing op een meerpersoonscel is nu eenmaal niet vrijwillig. Wel staat de beslissing open voor beklag en beroep. Indien een vreemdeling het niet eens is met de beslissing kan hij niet weigeren daaraan gevolg te geven, maar kan hij bemiddeling vragen, in beklag en daarna eventueel in beroep. Dit is de reguliere weg van conflictbeslechting in een gesloten setting. In dat licht is het onwenselijk een weigering om plaats te nemen in een meerpersoonscel te belonen met een eenpersoonscel.

### **Vragen 77 tot en met 81 GroenLinks**

*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.*

Informele klachtafhandeling verdient in vreemdelingenbewaring de voorkeur. Een vreemdeling kan dan ook na inwerkingtreding van de wet bemiddeling vragen bij de maandcommissaris zodat kan worden bezien of vreemdeling en inrichting er samen uit kunnen komen. Als de bemiddeling niet slaagt, is de termijn om beklag in te dienen niet te kort. Bedacht dient te worden dat vreemdeling en personeel 24 uur per dag in elkaars nabijheid verkeren. Zaken die voor de buitenwereld een geringe impact hebben, kunnen gedurende vrijheidsbeneming snel een grote impact krijgen. Er is dus ook een belang in het kader van de orde en veiligheid van de inrichting dat snel duidelijk is hoe er met een zaak wordt omgegaan. Als de bemiddeling niet slaagt is het ook niet goed dat een mogelijk beklag al te lang «boven de markt blijft hangen». Het is goed voor de vreemdeling en voor het personeel om te weten dat de zaak aan de beklagcommissie is voorgelegd, waarbij het conflict wordt geëxternaliseerd. In de tussenliggende periode is het conflict geparkeerd en kunnen vreemdeling en personeel op een normale manier met elkaar verder. Het klopt dat de indiening van een klacht de tenuitvoerlegging van het besluit waar de klacht betrekking op heeft niet opschort, maar een vreemdeling kan na een voor hem nadelige uitspraak van de beklagcommissie wel schorsing vragen bij de RSJ (artikel 82 van het wetsvoorstel). Dit kan ook al tijdens de beklagprocedure (artikel 80 van het wetsvoorstel). Dat er geen termijn zou zijn waarbinnen de directie verweer moet leveren, is niet juist. Artikel 77, eerste en tweede lid van het wetsvoorstel bepalen dat de secretaris van de beklagcommissie de directeur een afschrift van het klaagschrift toezendt. De directeur geeft dienaangaande zo spoedig mogelijk schriftelijk de nodige inlichtingen aan de beklagcommissie, tenzij hij van oordeel is dat het klaagschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is of tenzij het vierde lid toepassing vindt. Hij voegt daaraan de opmerkingen toe, waartoe het klaagschrift hem overigens aanleiding geeft.

Wat betreft beheersmaatregelen en een eventuele lange duur van beklagprocedure het volgende. Het gaat hierbij naar verwachting om zaken waarbij geen spoedeisend belang is. Immers voor die zaken waarbij dat wel het geval is, staat de schorsingsprocedure bij de RSJ open. Incidenteel wordt daar ook gebruik van gemaakt. Op het moment van de uitspraak met betrekking tot een klacht tegen een beheersmaatregel, zoals isolatie, visitatie, geboeid worden of de toepassing van het beheersregime, is de maatregel (die een beperkte duur heeft), reeds beëindigd. Indien de klacht gegrond wordt verklaard is er in een aantal gevallen de mogelijkheid dat aan de klager een beperkte tegemoetkoming wordt verstrekt. De duur van de behandeling hangt samen met de termijnen die in acht moeten worden genomen voor het indienen van verweerschriften en de planning op een zitting van de beklagcommissie. Incidenteel kan een behandelduur in verband met het verkrijgen van nadere informatie en aanhouding van de zaak, alsmede vanwege werkdruk als gevolg van ziekte en onderbezetting langer duren dan voorzien en gewenst is. De commissie van toezicht streeft er naar de behandelduur zo veel mogelijk te bekorten o.a. door een striktere handhaving van de termijnen die gesteld zijn voor het indienen van stukken. De commissie tracht in goed overleg met alle betrokkenen nogmaals te bekijken in hoeverre klachtzaken sneller kunnen worden afgehandeld, zonder daarbij de vereiste zorgvuldigheid uit het oog te verliezen.

## Vragen 82, 83, 84 GroenLinks

*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. 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.*

De directeur brengt een vreemdeling zo kort mogelijk en voor ten hoogste zes weken onder in het beheersregime indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. Bij de onderbrenging van een vreemdeling in het beheersregime bedoeld in artikel 18 dient sprake te zijn van een individuele afweging waarbij de directeur ten minste één of meer omstandigheden betreft die bij algemene maatregel van bestuur zijn bepaald. Het gaat onder meer om fysiek en verbaal geweld jegens mede-ingeslotenen of personeel; manipulatief en intimiderend gedrag; antisociale gedrags- of persoonlijkheidsproblematiek of opzettelijke vernieling van goederen behorend tot de inrichting, medewerkers of mede-ingeslotenen.

Afhankelijk van de populatie in vreemdelingenbewaring, de specifieke groepsdynamiek en het actuele risico dat het gedrag van de vreemdeling vormt op een bepaald moment, wordt plaatsing in het beheersregime overwogen. Het betreft de vreemdeling die de vrijheden van het beheersregime niet aankan en meer structuur en toezicht nodig heeft. Wie dat zal zijn is niet op voorhand te zeggen. In de praktijk gaat het veelal om personen die zich agressief gedragen tegenover mede-ingeslotenen of personeel waardoor het veiligheidsgevoel in de open setting van het verblijfsregime negatief wordt beïnvloed. Gedacht kan worden aan vreemdelingen die keer op keer de huisregels overtreden, door bijvoorbeeld drugs of alcohol binnen te smokkelen of de handel hierin, of aan vreemdelingen die regelmatig aanwijzingen van het personeel niet opvolgen en daardoor verstorend zijn voor de rust en orde in de inrichting.

Het besluit de vreemdeling in het beheersregime te plaatsen is voorbehouden aan de directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring (artikel 5). De directeur stelt de vreemdeling in de gelegenheid te worden gehoord, zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, alvorens hij beslist. Op deze hoorplicht is geen uitzondering mogelijk (artikel 68). In artikel 69 is bepaald dat de directeur onverwijld schriftelijk en zoveel mogelijk in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal een met redenen omklede, gedagtekende en ondertekende mededeling doet. Hierin staat de wettelijke grondslag van de beslissing opgenomen, evenals welke omstandigheden van de algemene maatregel van bestuur zich voordoen en waarom. Verder wordt de vreemdeling in de beslissing gewezen op de mogelijkheid van bemiddeling en beklag, bedoeld in de artikelen 72 tot en met 82 van het wetsvoorstel, de wijze waarop en de termijn waarbinnen zulks dient te geschieden, alsmede op de mogelijkheid tot het doen van een verzoek aan de voorzitter van de beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring om hangende de uitspraak op het klaagschrift de tenuitvoerlegging van de beslissing geheel of gedeeltelijk te schorsen.

De wijze waarop bij de vaststelling van de inrichting en het regime is uitgegaan van het «vrijheid, tenzij»-principe is reeds toegelicht naar aanleiding van het verzoek van de leden van de D66-fractie om in te gaan op de zorgen van de ACVZ en de Nationale ombudsman. Hiernaar wordt verwezen. Wat betreft de afweging van het belang van vrijheid enerzijds en capacitaire grenzen anderzijds het volgende. Cellen zijn in vreemdelingenbewaring nodig ter bescherming van de vreemdeling zelf, de overige vreemdelingen en het personeel. Hierbij is van belang dat wanneer het noodzakelijk is vreemdelingen in bewaring te stellen met het oog op uitzetting, het onvermijdelijk is dat de wijze waarop dit gebeurt gepaard gaat met beperkingen van de bewegingsvrijheid van deze personen. Zo valt niet te ontkomen aan noodzakelijke beveiligings- en beheersmaatregelen. Daarbij komt dat vreemdelingen in bewaring zich in een andere situatie bevinden dan 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.

Inherent aan vrijheidsontneming en de noodzaak de orde en veiligheid in de inrichting voor vreemdelingenbewaring te handhaven, is dat aan bezoek bepaalde beperkingen worden gesteld. Het gaat dan om het aantal bezoeken en om plaatsen en tijden van het bezoek. Dit hangt samen met het toezicht dat tijdens bezoek wordt uitgeoefend en met de controle die voor en na afloop van het bezoek dient plaats te vinden, bijvoorbeeld om te voorkomen dat verboden en gevaarlijke voorwerpen de inrichting binnenkomen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wettelijk minimale aantal bezoeken voor de gewone inrichting voor vreemdelingenbewaring verdubbeld naar wekelijks vier uur in het verblijfsregime en wekelijks twee uur in het beheersregime. In de praktijk zal hier wel ruimhartig mee worden omgegaan. De vreemdeling heeft recht op bezoek op in de huisregels vast te stellen tijden en plaatsen. Mocht in een bepaalde week er weinig bezoek zijn aangevraagd, dan ligt het voor de hand dat binnen het rooster de vreemdelingen die daar prijs op stellen meer bezoek kunnen ontvangen.

### **Vragen 85 en 86 GroenLinks**

*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?*

De uitgangspunten van de verplichte GGZ zijn niet onverkort toepasselijk te achten op de vreemdelingenbewaring. De wet beschermt de rechten van psychiatrische patiënten die te maken hebben met verplichte zorg. In die gevallen kan het isoleren van personen in voorkomende gevallen averechts, schadelijk of zelfs gevaarlijk zijn. Voor dergelijke negatieve effecten hoeft in het verband van de vreemdelingenbewaring en zonder dat er sprake is van psychiatrische problematiek niet te worden gevreesd. Zoals hiervoor aangegeven gaat het juist om de uitzonderlijke gevallen waarin het tijdelijk afzonderen van minderjarigen in noodzakelijk kan zijn, bijvoorbeeld om een veilig ongestoord verblijf ook van anderen op de locatie te kunnen garanderen of om negatief en ongewenst gedrag of onttrekking te keren. Wanneer van een afzondering negatieve effecten voor de (geestelijke) gezondheid zijn te verwachten, zal van dergelijke afzondering worden afgezien.

## Terugkeer- en Opvangrichtlijn

### Vragen 87 en 88 PVV

*In de beantwoording van Tweede Kamervragen d.d. 25 januari 2019 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 averechts effect op de mogelijkheden om criminele vreemdelingen in bewaring te kunnen nemen?*

Verwezen wordt naar de eerdere beantwoording van vragen van de leden van de PVV-fractie op dit punt. Dit wetsvoorstel wijzigt de gronden voor vreemdelingenbewaring niet. Zoals bekend zijn de wettelijke gronden voor bewaring, zoals vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000, conform de huidige EU-regelgeving. In de onderhandelingen over de herziening van de Terugkeerrichtlijn zet Nederland zich in om de mogelijkheden voor terugkeer en vreemdelingenbewaring te vergroten.

### Vraag 89 GroenLinks

*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», 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?*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het nuttig effect van de maximum periode van artikel 15 van de EU-terugkeerrichtlijn. Het algemene doel en «effet utile» van de EU-Terugkeerrichtlijn is terugkeer van illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen te bewerkstelligen. Op de lidstaten rust de verplichting om een vreemdeling die kan terugkeren hiertoe te stimuleren en desnoods in bewaring te stellen indien er daadwerkelijk uitzicht is op uitzetting. Dit geldt evenzeer indien in het verleden al pogingen zijn gedaan de vreemdeling tot vertrek te bewegen.

De vragen van de leden van de GroenLinks-fractie dienen te worden gezien tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie over de EU-Terugkeerrichtlijn. De jurisprudentie (inclusief

Kadzoev) heeft geen oordeel gegeven over de vraag of herhaalde inbewaringstelling mogelijk is en wanneer het terugkeerproces van een vreemdeling is afgerond. De Europese rechter is niet om uitleg gevraagd. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vond deze rechtsvraag voldoende duidelijk en heeft niet om toelichting gevraagd, maar geoordeeld dat herhaalde inbewaringstelling is toegestaan, mits er nieuwe feiten en omstandigheden aan de orde zijn. Herhaalde inbewaringstelling leidt niet tot cumulatieve optelling waardoor de maximale termijn van 18 maanden van de Terugkeerrichtlijn wordt overschreden. Uit de tekst van de EU-Terugkeerrichtlijn noch de huidige jurisprudentie volgt dat bij de herhaalde inbewaringstelling de termijn cumulatief zou zijn (artikel 15, vijfde en zesde lid van de richtlijn 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). En dit is ook niet de lijn van de Afdeling bestuursrechtspraak.

In de zaak Kadzoev draaide het niet om een herhaalde inbewaringstelling maar een andere situatie, namelijk de vraag of het op basis van artikel 15 van de EU-Terugkeerrichtlijn mogelijk is om, ondanks dat de bij deze richtlijn voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling is verstreken, de betrokkene niet onmiddellijk vrij te laten op grond dat hij niet in het bezit is van geldige documenten, dat hij agressief is en dat hij noch over eigen bestaansmiddelen noch over een woning of middelen die de lidstaat daartoe verstrekt, beschikt. Het Hof oordeelde dat in dit geval de maximale termijn van nuttig effect zou worden ontbloot, maar er was dus sprake van een aaneensluitende periode van achttien maanden en niet van herhaalde inbewaringstelling.

Eén en ander sluit aan bij het Return Handbook van de Europese Commissie (zie [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)). In paragraaf 4.5 staat over herhaalde inbewaringstelling ten eerste dat de door de Terugkeerrichtlijn voorgeschreven maximumtermijnen voor bewaring niet mogen worden ondermijnd door repatrianten direct na hun invrijheidstelling opnieuw in bewaring te stellen. Ten tweede wordt vervolgens opgemerkt dat hernieuwde inbewaringstelling van eenzelfde persoon op een later moment rechtmatig kan geschieden als relevante omstandigheden wezenlijk zijn gewijzigd (bijvoorbeeld de afgifte van benodigde papieren door een derde land of een verbeterde situatie in het land van herkomst, wat een veilige terugkeer mogelijk maakt) en deze wijziging aanleiding geeft tot «een redelijk vooruitzicht op verwijdering».

### **Vraag 90 GroenLinks**

*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», 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?*

Artikel 16, eerste lid, 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. Bij de uitleg en toepassing van dit artikel dient dus het belang van de vreemdeling voorop te staan. Dit is

eveneens de grondgedachte van het wetsvoorstel en komt tot uitdrukking in de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in speciale inrichtingen voor vreemdelingenbewaring waar een eigen passend regime zal gelden dat recht doet aan de situatie van vreemdelingen in bewaring. Dat sprake kan zijn van een penitentiaire inrichting in hetzelfde gebouw doet hier niet aan af.

Slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan een vreemdeling in een penitentiaire inrichting worden geplaatst. De tweede volzin van de artikel 16 eerste lid dient inderdaad restrictief te worden uitgelegd en dit komt duidelijk tot uitdrukking in de formulering van artikel 11 van het wetsvoorstel. Deze uitzonderlijke omstandigheden doen zich voor indien een vreemdeling niet kan verblijven in de inrichting voor vreemdelingenbewaring om bijzondere redenen. Een vreemdeling kan volgens het voorgestelde tweede lid van artikel 11 in een inrichting verblijven die is aangewezen als penitentiaire inrichting in de zin van de Pbw indien beveiliging of bijzondere opvang noodzakelijk is met het oog op de persoonlijkheid, de lichamelijke of de geestelijke gezondheidstoestand van de vreemdeling. De Pbw is dan op deze vreemdelingen van toepassing (zie artikel 97 en artikel 98 van het wetsvoorstel). Het betreft uitzonderlijke gevallen waarin de vreemdeling moet worden overgebracht naar bijvoorbeeld een JCvSZ, een PPC of een penitentiaire inrichting die extra beveiliging kent ten opzichte van de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Vanwege de zorgplicht die de overheid heeft voor de bescherming en het welzijn van vreemdelingen in bewaring kan dan plaatsing in een penitentiaire inrichting vanwege bijzondere beveiliging of zorg aan de orde zijn. Het gaat om incidentele gevallen en om een plaatsing in een gewone penitentiaire inrichting die extra beveiliging of zorg kent ten opzichte van de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Het verblijf in de penitentiaire inrichting duurt niet langer dan noodzakelijk. Zodra het mogelijk is de vreemdeling in een inrichting voor vreemdelingenbewaring te plaatsen, zal dit gebeuren.

Verder wordt opgemerkt dat de vreemdeling bij verblijf in een penitentiaire inrichting gescheiden wordt gehouden van strafrechtelijk ingesloten zoals artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn voorschrijft. Vreemdelingen zullen dus als het gaat om verblijf in een penitentiaire inrichting niet in aanraking komen met personen die op strafrechtelijke titel zijn ingesloten.

## **Toezicht**

### **Vraag 91 PvdA**

*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 inwerkingtreding van de voorliggende wet de getroffen beheersmaatregelen wel te publiceren, zodat voor iedereen transparant is hoe de vreemdelingenbewaring in de praktijk wordt vormgegeven en welke vrijheidsbeperkende maatregelen worden getroffen. Zo niet, waarom niet?*

Het is voor het publiek reeds inzichtelijk hoe de vreemdelingenbewaring wordt vormgegeven. Ik verwijs hier bijvoorbeeld naar het film- en fotomateriaal dat DJI op haar website publiceert. Daarnaast bevat de website kerncijfers, capaciteits- en bezettingscijfers, jaarplannen en jaarverslagen. Ook worden samenvattingen van piketmeldingen van



integriteitsschendingen en ernstige incidenten in de justitiële Rijksinrichtingen gepubliceerd. Ook onafhankelijke documentairemakers hebben kunnen filmen in het DC.

### Vragen 93 tot en met 101 GroenLinks

*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). 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 verslag 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 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 toezichthouden 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.*

Het Nederlandse NPM wordt gevormd door alle organisaties die een toezichthoudende of adviserende rol vervullen bij personen die in hun vrijheid zijn beperkt. De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) is de coördinator van het NPM. Naast de IJ&V zijn ook alle commissies van toezicht in vrijheidsbeperkende situaties en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IG&J) in oprichting belast met toezichthoudende taken.

Tezamen beschikken alle deelnemers aan het NPM over alle bevoegdheden waarover NPM's op grond van het OPCAT dienen te beschikken, te weten:

- het periodiek onderzoeken van de behandeling van mensen die door de overheid worden gedetineerd, met het oogmerk hun bescherming tegen foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken;
- aanbevelingen te doen aan de bevoegde autoriteiten teneinde de behandeling en detentieomstandigheden van mensen die worden gedetineerd te verbeteren en foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing te voorkomen, daarbij rekening houdend met de desbetreffende normen van de Verenigde Naties;
- voorstellen en opmerkingen in te dienen betreffende bestaande of ontwerpwetgeving.

Nederland kende reeds voor de ondertekening van het OPCAT een dekkend toezichthoudend systeem voor alle vrijheidsbenemende situaties. Extra capaciteit of financiering is hiermee dus niet nodig.

In de recent vastgestelde Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn waarborgen verankerd ten behoeve van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Zo geldt er een organisatorische of functionele scheiding

van taken en is de inspectie gepositioneerd op een wijze dat er geen sprake kan zijn van ondergeschiktheid. Tevens gelden er voorschriften en inhoudelijke beperkingen aan de aanwijzingsbevoegdheid van een Minister, waarbij een algemene aanwijzing altijd in de Staatscourant wordt gepubliceerd en een bijzondere aanwijzing aan de Staten-Generaal wordt gezonden. Op deze wijze is de onafhankelijkheid van de rijksinspecties geborgd.

Er is geen onderzoek bezig naar de onafhankelijkheid van het NPM door het WODC.

Voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk (met uitzondering van Aruba) is de Raad voor de Rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten – met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van justitie – in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen. De Raad is ingesteld bij Rijkswet van 7 juli 2010: de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Daarnaast is het Koninkrijk der Nederlanden partij bij het Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende bestraffing (ECPT). De ECPT is door het Koninkrijk aangegaan voor zowel het Europese als het Caribische deel van het Koninkrijk. Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) ziet toe op de naleving van het ECPT. Dit CPT comité organiseert bezoeken aan plaatsen waar mensen op enigerlei wijze van hun vrijheid zijn beroofd door de overheid, om te beoordelen hoe deze mensen worden behandeld. Het gaat om (jeugd)gevangenissen, huizen van bewaring, politiebureaus, detentiecentra voor asielzoekers, psychiatrische ziekenhuizen, verpleeghuizen, kindertehuizen, instellingen voor mensen met een intellectuele of fysieke handicap enzovoort. Delegaties van het CPT comité hebben onbeperkt toegang tot dergelijke instellingen en hebben het recht zich vrijelijk door deze instituten te bewegen. Het CPT Comité heeft meermaals plaatsen van detentie geïnspecteerd in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De laatste keer was in 2014. Het rapport was toen uiterst kritisch. Er is in 2016 afgesproken dat de Raad van de Rechtshandhaving in Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten zou toezien op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van het CPT comité. Omdat Aruba niet participeert in de Raad van de Rechtshandhaving, houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht op het verbeterprogramma dat is opgesteld voor het Korrektie Instituut Aruba (KIA) naar aanleiding van het rapport van het CPT comité.

Het OPCAT is geratificeerd voor het gehele Koninkrijk. Daarbij is bepaald dat het Protocol alleen voor Nederland (het Europese deel) zal gelden. Voor wat betreft de BES-eilanden is in aanloop naar de staatkundige hervormingen die effect hebben gekregen per 10 oktober 2010 in 2008 besloten dat de Antilliaanse wetgeving in eerste instantie zoveel mogelijk zou worden gehandhaafd. Om de BES-eilanden niet te veel te belasten is legislatieve terughoudendheid afgesproken.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook op de BES vanzelfsprekend de mensenrechtenverdragen van toepassing zijn en dus ook het verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing geldt. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geldt voor het gehele Koninkrijk, ook voor de Caribische landen. Uit artikel 43, eerste lid, van het Statuut volgt dat elk van de vier autonome landen

van het Koninkrijk zelf zorg draagt voor de verwezenlijking van mensenrechtelijke verplichtingen. Het waarborgen van mensenrechten is op grond van artikel 43, tweede lid, een aangelegenheid van het gehele Koninkrijk. Dit geldt ook voor de sanctietoepassing, dit valt onder de autonome verantwoordelijkheid van het land. Bij de verwezenlijking van mensenrechten kan een land van het Koninkrijk de hulp inroepen van andere landen van het Koninkrijk.

Deze stap is op 10 januari 2019 door Curaçao gezet, door een bijstandsverzoek aan Nederland te richten waarin het land ondersteuning vraagt op verschillende onderdelen van de vreemdelingenketen, de inrichting van de vreemdelingendetentie en bij de naleving van internationale verplichtingen. De respons op dit bijstandsverzoek wordt momenteel door het kabinet vormgegeven. Tot nu toe heeft Nederland gelden beschikbaar gesteld voor de inrichting van aanvullende vreemdelingendetentie in Curaçao onder de voorwaarde dat het regime van de vreemdelingendetentie dient te voldoen aan de internationale normen en dat de vreemdelingen toegang hebben tot juridische bijstand en (eventuele) medische zorg. Hiertoe wordt op dit moment een actieplan door Curaçao opgesteld. Zodra het volledige actieplan is ontvangen, zullen Nederlandse experts – op verzoek van Curaçao – nagaan in hoeverre dit actieplan voldoende waarborgen bevat om te voldoen aan de gestelde internationale normen en mensenrechtenstandaarden

Voorts is van belang dat het toezicht op de BES-eilanden hierop berust bij de Raad voor de Rechtshandhaving. De Raad voor de Rechtshandhaving is ingesteld bij de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving van 7 juli 2010. De Raad maakt voor de uitoefening van zijn bevoegdheden gebruik van de diensten van de ter zake deskundige Nederlandse rijksinspecties. In 2012 hebben de Raad en de Inspectie J&V concrete afspraken gemaakt over de inzet van de Inspectie J&V bij onderzoeken van de Raad. De Raad voor de Rechtshandhaving brengt regelmatig rapporten uit over de (veiligheids)situatie in detentiecentra op Curaçao, Sint Maarten en de BES. De rapporten van de Raad zijn openbaar en online te raadplegen. De sanctietoepassing valt zoals reeds aangegeven onder de autonome verantwoordelijkheid van de landen Curaçao en Aruba. Voorts verwijs ik u naar het inspectierapport uit 2017 van de Raad voor de Rechtshandhaving met betrekking tot de Penitentiaire inrichting Curaçao.

Het toezicht op alle ruimten die in gebruik en beheer zijn bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) voor het detineren van personen is vastgelegd in de Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee. De in deze Regeling genoemde commissie heeft tot taak toezicht te houden op de wijze van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de detentieplaatsen van de KMar, alsmede op de naleving van de daarop betrekking hebbende voorschriften. Daarbij kan de commissie gevraagd en ongevraagd aanbevelingen tot verbeteringen doen en inlichtingen vertrekken aan de Minister van Defensie. De inrichtingen op Sint Maarten en Curaçao door inspecteurs van die landen namens de Raad voor de Rechtshandhaving bezocht. Het land Aruba is geen lid van de Raad. Op Aruba volgt de Inspectie J&V op verzoek van de Arubaanse regering de ontwikkelingen in de penitentiaire inrichting.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
A. Broekers-Knol