

Vergaderjaar 2015–2016

34 309

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 mei 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op enkele punten een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, heb ik vragen samengenomen in de beantwoording. Bij gelegenheid van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik een tevens een nota van wijziging ingediend met enkele technische verbeteringen en een paragraaf betreffende het overgangsrecht.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen welk probleem wordt opgelost met dit wetsvoorstel. Op dit moment sluit het wettelijk kader voor de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring niet goed aan bij de aard en het doel van het instrument, namelijk de vreemdeling beschikbaar houden voor uitzetting. In de meeste gevallen is namelijk het regime van toepassing dat is vervat in de Penitentiaire beginselenwet. Deze wet is ooit in het leven geroepen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende strafrechtelijke sancties en is op dat doel en de groep strafrechtelijk gedetineerden geënt. Een strafrechtelijke sanctie is bovendien punitief van aard terwijl daar bij het besluit tot inbewaringstelling geen sprake van is. In grensbewaring geldt thans een apart regime op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Dit Reglement regime grenslogies kan echter ook niet in alle opzichten als geschikt en adequaat worden beschouwd, onder meer vanwege het ontbreken van bepaalde bevoegdheden die noodzakelijk zijn om de orde en veiligheid te kunnen handhaven.

Het wetsvoorstel strekt tot de introductie van een eigen en bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring dat van toepassing zal zijn op alle soorten bewaring (ook grensbewaring). Ik zet hierbij voor de groep

illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in op een effectieve terugkeer op een wijze die ten volle ten dienste staat aan deze doelstelling en tegelijkertijd aansluit bij de specifieke situatie van deze vertrekplichtige vreemdelingen. Het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring gaat uit van het beginsel van minimale beperkingen: slechts die beperkingen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en de handhaving van de beheersbaarheid en de veiligheid van de inrichtingen kunnen worden opgelegd. Daarom voorziet het wetsvoorstel bijvoorbeeld in regimedifferentiatie. Het overgrote deel van de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring kan veel vrijheid en autonomie binnen de gesloten situatie heel goed aan. Een streng regime behoeft dus geen uitgangspunt te zijn voor de groep bewaarden als geheel. De meeste vreemdelingen zullen op een afdeling worden geplaatst waar het verblijfsregime geldt. Daarnaast zullen bepaalde dwangbevoegdheden die thans onder de Penitentiaire beginselenwet bestaan komen te vervallen voor vreemdelingen in alle regimes omdat ze in bewaring niet nodig zijn (onder meer de bevoegdheid telefoongesprekken op te nemen of post van de vreemdeling te openen). Verder gaat met het wetsvoorstel speciale aandacht uit naar de positie van kwetsbare groepen bij de oplegging van vreemdelingenbewaring en in het regime. Zo is een gesloten gezinsvoorziening ingevoerd, speciaal afgestemd op gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

Meer afstemming op de aard en het doel van de bewaring betekent ook veranderingen in het kader van terugkeer. Zo kan door dit wetsvoorstel meewerken aan terugkeer in de toekomst gemakkelijker worden afgedwongen. Tevens wordt de Vreemdelingenwet 2000 aangepast waardoor het afwegingskader voor inbewaringstelling en de alternatieven voor bewaring duidelijker in de wet worden opgenomen en uitgewerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of in het wetsvoorstel niet meer vooropgesteld zou moeten worden dat niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen een vertrekplicht hebben. Zij vragen voorts wanneer zelfstandig vertrek omslaat in gedwongen vertrek. Vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen blijven hebben op grond van de Vreemdelingenwet 2000 reeds een vertrekplicht. Ik zet in op een zelfstandig vertrek binnen de daartoe gestelde termijn. Zelfstandig vertrek staat dus reeds voorop en daar brengt het wetsvoorstel geen verandering in. Waar een vreemdeling niet actief aan vertrek wil werken, is gedwongen vertrek aan de orde. Het zwaarste middel daarbij is de vreemdelingenbewaring. Het omslagpunt voor zelfstandig of gedwongen vertrek ligt in de houding van de vreemdeling. De Dienst Terugkeer & Vertrek (hierna: DT&V) zet er op in om samen met de vreemdeling afspraken te maken om binnen zijn vertrektermijn Nederland te verlaten. Blijkt dat de vreemdeling daar geen gehoor aan geeft, dan wordt naar de mogelijkheden gekeken om de vreemdeling gedwongen te laten vertrekken (uitzetting). De beoordeling of een vreemdeling actief werkt aan zijn vertrek is gelegen in de individuele omstandigheden van het geval en wordt altijd op dat moment beoordeeld. Sommige vreemdelingen kiezen ervoor om na verloop van tijd alsnog actief te werken aan terugkeer. Bij andere vreemdelingen zorgt alleen vreemdelingenbewaring voor daadwerkelijk vertrek.

Voornoemde leden vragen tevens naar cijfers en de effectiviteit van herhaalde inbewaringstelling. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal herhaalde inbewaringstellingen. Het WODC heeft eerder onderzoek gedaan naar de terugkeerbereidheid bij vreemdelingen die vaker in bewaring zijn geplaatst en daaruit bleek dat ook na de vierde keer inbewaringstelling dit alsnog kan leiden tot een effectieve terugkeer (brief van 14 oktober 2013, Kamerstukken II 2013–2014, 19 637, nr. 1739).

Leden van diverse fracties hebben vragen gesteld over de alternatieven voor vreemdelingenbewaring. De leden van de PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de wet voldoende garanties biedt voor vreemdelingenbewaring als ultimum remedium waarbij alternatieven vaker worden ingezet. Ook de leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is meer in te zetten op alternatieven. De leden van de CDA-fractie verzoeken om een cijfermatige onderbouwing van zelfstandig vertrek en de alternatieve pilots en vragen hoe het wetsvoorstel gaat bijdragen aan een hoger terugkeerpercentage. Zij vragen tevens naar het meten van de effecten van de doelstelling terugkeer te realiseren. De leden van de VVD-fractie ten slotte vragen de regering in te gaan op het mogelijk rekken van verblijf in Nederland door vreemdelingen die gebruik maken van alternatieven.

Naar aanleiding van deze vragen kan het volgende worden opgemerkt. Zoals uit de cijfers blijkt wordt vreemdelingenbewaring al geruime tijd minder vaak toegepast. Het wetsvoorstel beoogt niet om een verdere vermindering van het aantal inbewaringstellingen te bereiken in die gevallen waarin alternatieven niet effectief kunnen worden toegepast. Wel volgt uit het wetsvoorstel een meer afgewogen beslispraktijk, waarin de alternatieven gericht kunnen worden ingezet. De bestaande praktijk maakte de alternatieven voor de uitvoerders niet altijd inzichtelijk zodat sprake is van enige mate van onderbenutting. De verwachting is dat het nieuwe regelgevende kader een positief effect zal hebben op de terugkeercijfers, in het bijzonder in die gevallen waarin nu geen bewaring wordt opgelegd. Het realiseren van terugkeer van vreemdelingen die niet langer in Nederland mogen blijven is van meer factoren afhankelijk dan de mogelijkheid om een alternatief toe te passen of bewaring op te leggen. Juist ook de medewerking van de vreemdeling en diens land van herkomst zijn belangrijke factoren die door dit wetsvoorstel niet beïnvloed kunnen worden. Het streven is om waar mogelijk een alternatief voor bewaring toe te passen en waar nodig vreemdelingenbewaring op te leggen. De toepassing van de alternatieven zal door de diverse partijen worden gemonitord, evenals het aantal maatregelen van inbewaringstelling door de DT&V dan wel de politie of de Koninklijke Marechaussee.

Het wetsvoorstel regelt een eigen bestuursrechtelijk regime voor de grensdetentie en vreemdelingenbewaring. Daarnaast benadrukt het wetsvoorstel het ultimum remedium karakter van de vreemdelingenbewaring en verankert het de alternatieven voor bewaring beter in de Vreemdelingenwet 2000. Met het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring worden deze terugkeermaatregelen nader uitgewerkt door middel van een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000. Hierin worden de nieuwe artikelen 56 en 57 van de Vreemdelingenwet 2000 nader geconcretiseerd door middel van opleggingscriteria en wegingsfactoren, bepalingen over de duur en de wisselwerking met het afwegingskader voor inbewaringstelling (zie artikel 64 onderdeel D van het ontwerpbesluit op www.internetconsultatie.nl/ besluitvreemdelingenbewaring). De bedoeling hiervan is deze alternatieven effectiever te kunnen inzetten met een helder kader van rechten en plichten voor zowel de overheid als de vreemdeling.

Bij brief van 13 september 2013 heeft het kabinet aangegeven dat voor de vreemdeling die actief werkt aan terugkeer een minder ingrijpend middel dan vreemdelingenbewaring kan worden ingezet (Kamerstukken II 2013–2014 19 637, nr. 1721). Dat past binnen de Europese en nationale ontwikkelingen om in te zetten op zelfstandige terugkeer. De terugkeermaatregelen, meestal alternatieven voor bewaring, zijn de aanzegging Nederland te verlaten, de meldplicht met terugkeerbegeleiding, het stellen van zekerheid (borgsom of in bewaring nemen van documenten) en

onderdak in de vrijheidsbeperkende locatie (hierna: VBL). Ook op de gezinslocaties waar opvang wordt geboden wordt ingezet op zelfstandige terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen die hier niet mogen blijven.

Of een alternatief ook daadwerkelijk wordt ingezet is eerst en vooral afhankelijk van de vreemdeling zelf. De vreemdeling die niet actief wil werken aan terugkeer naar zijn land kan niet in aanmerking komen voor een alternatief. De inzet van een alternatief betekent namelijk een commitment van zowel de vreemdeling als de DT&V of politie. Het enkel opleggen van een alternatief zonder dat dit leidt tot aantoonbaar vertrek is niet mijn insteek. De afgelopen twee jaar hebben de DT&V en politie uitgebreid ingezet op de alternatieven. In een aantal gevallen heeft dat tot successen geleid, zij het op kleine schaal. Hoewel de borgsom slechts een enkele keer per maand wordt toegepast leidt dit bijna altijd tot aantoonbaar vertrek. In 2015 werden zo'n 450 personen op de VBL geplaatst, van wie er rond de 210 aantoonbaar zijn vertrokken. Dit is een stijging in vergelijking met het jaar ervoor toen een vergelijkbare groep op de VBL werd geplaatst en zo'n 190 mensen vertrokken. Zelfs als de termijn van verblijf op de VBL wordt verlengd, heeft dit echter zelden het beoogde effect dat mensen alsnog actief werken aan terugkeer. Bij de meldplicht met terugkeerbegeleiding ligt het succespercentage rond de 35%. Hoewel minder mensen dan beoogd terugkeren, is de inzet van de meldplicht met terugkeerbegeleiding meer succesvol dan de inzet van alleen de meldplicht. De redenen dat de meldplicht in het algemeen minder succesvol is dan gewenst zijn divers: mensen kunnen ook vertrokken zijn zonder dat zij dit via bijvoorbeeld de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM) of DT&V hebben geregeld. Anderzijds zijn er ook juist mensen die in de illegaliteit verdwijnen. Ondanks het soms geringe slagingspercentage voegen de alternatieven wat toe bij terugkeer: als de vreemdeling wil terugkeren, kan met een lichter middel worden volstaan. De vreemdeling die niet actief werkt aan zijn terugkeer zal ervaren dat dan indien mogelijk een zwaarder middel wordt ingezet. Hiermee wordt tevens beoogd om het rekken van verblijf in Nederland tegen te gaan: als er zicht is op uitzetting dan ga ik zo mogelijk over tot inbewaringstelling met het oog op uitzetting. Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348/98, hierna de Terugkeerrichtlijn) stelt hierbij wel als uitdrukkelijke voorwaarde de onmogelijkheid van effectieve toepassing van alternatieven (artikel 16, eerste lid).

De aantallen vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring worden geplaatst nemen zoals ik eerder heb aangegeven tot en met 2015 jaarlijks af. Ook de tijd dat vreemdelingen in bewaring zitten wordt korter. Mijn inzet en tevens de wettelijke norm is om mensen die niet meewerken aan terugkeer zo kort mogelijk in bewaring te hebben en de terugkeer zo spoedig mogelijk te realiseren. Hoewel vreemdelingenbewaring altijd zo kort mogelijk duurt, neemt dit niet weg dat bewaring in het ene geval langer kan en mag duren dan in het andere geval. Soms is meer tijd nodig omdat de vreemdeling niet wil vertellen wie hij is of uit welk land hij komt. Ondanks dergelijke tegenwerking wordt er alles aan gedaan om terugkeer van deze personen te bewerkstelligen. Het nieuwe regelgevende kader waarbij artikel 58 van de Vreemdelingenwet 2000 expliciteert dat bewaring alleen wordt opgelegd als minder dwingende alternatieven niet effectief kunnen worden toegepast biedt de waarborg van een goede afweging door de hulpofficier van justitie of bijvoorbeeld de aangewezen ambtenaar van de DT&V.

Uit de Rapportage vreemdelingenketen eerste helft 2015 (Kamerstukken II, 2015–2016, 19 637, nr. 2148) is de opbouw van het vertrek te zien: het aandeel van gedwongen vertrek is daarin keten breed voor het eerst groter dan zelfstandig vertrek. Het percentage zelfstandige terugkeer bij de DT&V neemt echter toe. De terugkeeraantallen en percentages zullen ook de komende jaren in de Rapportage Vreemdelingenketen worden opgenomen. Dit vormt een weerslag van de al bestaande praktijk op basis van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die is gebaseerd op haar uitleg van de Terugkeerrichtlijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel voldoende zijn afgestemd op de actuele vluchtelingenproblematiek. In het kader van de verhoogde instroom worden alle benodigde maatregelen genomen om asielzoekers te voorzien van opvang. De verhoogde instroom heeft tot op heden nog niet geleid tot een significante verhoging van het aantal inbewaringstellingen. Als hoofdregel worden personen die zichzelf melden bij de overheid om asiel aan te vragen niet in bewaring gesteld. De criteria voor het opleggen van bewaring in een individueel geval worden niet beïnvloed door het aantal asielaanvragen dat wordt ingediend. Die uit de wet en onderliggende regelgeving volgende criteria zijn in dat opzicht niet aangepast.

Op 1 februari 2016 heeft er een beleidswijziging plaatsgevonden, welke tot gevolg heeft dat aan vreemdelingen wier asielaanvraag als kennelijk ongegrond is afgewezen omdat zij afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst, geen vertrektermijn meer wordt toegekend (zie Stcrt. 2016, nr. 4145). Als gevolg van deze wijziging in de Vreemdelingencirculaire 2000 kan de opvang van deze categorie vreemdelingen eerder beëindigd worden en kunnen deze vreemdelingen sneller in bewaring gesteld worden voor zover zulks nodig is.

De leden van de fracties van D66 en SGP vragen naar het element terugkeer in het wetsvoorstel en of dit niet alleen over bewaring gaat. Daarbij wordt gesuggereerd de term terugkeer uit de titel van het wetsvoorstel te halen of een integraal kader te maken over het gehele terugkeerproces inclusief bewaring. De leden van de VVD-fractie willen graag weten in welke mate dit wetsvoorstel, meer dan de huidige wetgeving, tegemoet komt aan het leveren van een bijdrage aan het doel van de vrijheidsbeneming, namelijk de terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst.

De rode draad van het wetsvoorstel is in te zetten op de effectieve terugkeer van vreemdelingen op een wijze die ten volle ten dienste staat aan deze doelstelling en tegelijkertijd aansluit bij de specifieke situatie van vertrekplichtige vreemdelingen. Het wetsvoorstel draagt op diverse manieren bij aan terugkeer en het beeld dat sprake zou zijn van symboolwetgeving wordt niet gedeeld. Een belangrijke verandering zijn de nieuwe dwangbevoegdheden ten behoeve van terugkeer. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vervoer van een vreemdeling vanuit de inrichting naar een diplomatieke vertegenwoordiging of een vliegveld en over de aanwezigheid van de vreemdeling bij een vertrekgesprek met de DT&V. De vreemdeling is verplicht hier aan mee te werken en kan hiertoe zo nodig worden gedwongen, zowel binnen de inrichting als tijdens het vervoer. Deze nieuwe dwangmogelijkheid gaat de DT&V helpen bij zijn werk de vreemdeling te laten terugkeren omdat thans deze bevoegdheden niet bestaan. Een vreemdeling kan momenteel bijvoorbeeld niet worden gedwongen om in een busje te stappen dat hem naar een ambassade of consulaat rijdt, hetgeen het werken aan terugkeer bemoeilijkt. Verder introduceert het wetsvoorstel voor de directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring de bevoegdheid informatie over de vreemdeling en diens bezoek door te geven aan de DT&V ten behoeve van terugkeer.

Ook dit zal de DT&V gaan helpen bij de uitoefening van zijn taak. Het betreft een groep vreemdelingen die structureel niet meewerkt aan terugkeer, niet in het bezit is van documenten die de identiteit en nationaliteit aantonen en waarbij geen concrete aanwijzingen (meer) zijn omtrent hun nationaliteit. De DT&V kan de beschikbaar gestelde gegevens inzetten bij het terugkeerproces. Bezoekers- en belgegevens van vreemdelingen kunnen een aanwijzing geven over de identiteit van een vreemdeling. Indien iemand regelmatig bezocht wordt door personen met een bepaalde nationaliteit en ook vaak belt naar het land van deze nationaliteit, dan kan dat voor DT&V een aanleiding vormen hier met de betreffende vreemdeling het gesprek over aan te gaan. Het wetsvoorstel voorziet tevens in de nieuwe bevoegdheid voor de DT&V om als toezichthouder kennis te nemen van de inhoud van zogeheten preciosa's waarin spullen van vreemdelingen worden bewaard. Het kan voorkomen dat in preciosa's zaken worden aangetroffen die van groot belang kunnen zijn met het oog op terugkeer zoals een rijbewijs, telefoon, SIM kaart, agenda of bankpasje.

Naast deze nieuwe meer «harde» bevoegdheden is het terugkeerproces tevens gebaat bij maatregelen ter stimulering en bevordering van de terugkeer gedurende de vreemdelingenbewaring. De mogelijkheid om gerichte e-learning cursussen te volgen biedt de vreemdeling ondersteuning voor zijn individuele terugkeer. Daarnaast kan de nieuwe audiovisuele communicatie met het land van herkomst via internet mogelijk bijdragen aan een positieve kijk op terugkeer. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar nadere onderbouwing op dit punt. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties waarin de vreemdeling naar aanleiding van gesprekken met DT&V op internet uitzoekt hoe hij na aankomst in het land van herkomst een bedrijfje kan opstarten. Ook kan het internet helpen bij het intensiveren of hernieuwen van contacten met familie en vrienden aldaar. De blik op terugkeer krijgen wordt ook thans al gestimuleerd door DT&V en mijn inzet is dat nieuwe digitale voorzieningen hier aan bij kunnen dragen.

Tot slot zullen de voorgestelde aanpassingen in de Vreemdelingenwet 2000 zorgen voor een duidelijker en beter samenhangend afwegingskader voor inbewaringstelling en andere terugkeermaatregelen, zoals de meldplicht en borgsom.

Het voorgaande brengt met zich mee dat het wetsvoorstel zowel de elementen bewaring als terugkeer omvat. Bewaring heeft bovendien als doel de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting en dus te laten terugkeren naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is. Dit geldt ook voor de minder dwingende alternatieven voor bewaring. De terugkeermaatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel en uitgewerkt in lagere regelgeving beogen zorgvuldige besluitvorming over de toepassing ervan met afdoende inhoudelijke en procedurele waarborgen en rechtsbescherming. De positionering ten opzichte van bewaring wordt verduidelijkt en het ultimatum remedium karakter van vreemdelingen nog meer benadrukt. Tegelijkertijd is getracht deze maatregelen effectiever in te kunnen zetten dan thans het geval. Met het wetsvoorstel wordt de Terugkeerrichtlijn opnieuw geïmplementeerd op het punt van bewaring en de alternatieven hiervoor (dit geldt bijvoorbeeld ook voor delen van de Opvangrichtlijn, zie onder meer artikel 8, lid 4 van richtlijn nr. 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180/96). Daarom is, anders dan de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd, de titel van het wetsvoorstel gehandhaafd. Er is hierbij de keuze gemaakt om geen verandering aan te brengen in de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000, die inhoudt dat in deze wet is geregeld wanneer iemand moet terugkeren en hoe dit proces verloopt. Een wijziging van deze

systematiek zou een grote en ingrijpende herzieningsoperatie van de gehele Vreemdelingenwet 2000 met zich meebrengen zonder dat hiertoe een duidelijke noodzaak bestaat. Tevens is ervoor gekozen om conform de huidige systematiek het bewaringsregime niet in de Vreemdelingenwet 2000 zelf te zetten maar apart te positioneren.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel veel repressieve elementen bevat en vragen de regering in te gaan op de relatie met de ambitie van de regering meer in te zetten op alternatieven. In vreemdelingenbewaring staat de veiligheid van de vreemdeling zelf, andere vreemdelingen en het personeel voorop. Dwangbevoegdheden zijn daartoe noodzakelijk. Inzet van deze bevoegdheden moet altijd voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De uitgebreide regeling in het wetsvoorstel is niet in de laatste plaats bedoeld als waarborg voor de vreemdeling. Het wetsvoorstel geeft weer wat de overheid mag doen in een situatie waarin de vreemdeling in bewaring is gesteld en er dus sprake is van vrijheidsbeneming. Bij vrijheidsbeneming, in dit geval vreemdelingenbewaring (inclusief grensbewaring), dient vooraf te worden bepaald wat de overheid wel en niet als verdere inbreuken op de rechten van een individu mag maken. Zo is nu bij grensbewaring niet geregeld dat de overheid bij ernstige ongeregelheden kan ingrijpen. De Nationale ombudsman heeft daarover geoordeeld dat het ingrijpen van de overheid bij een incident weliswaar noodzakelijk maar niet formeel wettelijk gelegitimeerd was. Om dat te voorkomen is in het wetsvoorstel per onderwerp opgenomen wat de overheid zou kunnen doen, mocht de situatie zich voordoen. Het gaat erom dat er afdoende wettelijke mogelijkheden zijn om in te kunnen grijpen in het geval van een de vreemdeling die zich niet aan de regels houdt of die tijdens zijn verblijf een gevaar vormt voor anderen, het personeel of zichzelf.

Uitsluiting (van activiteiten) en afzondering vormen in het wetsvoorstel bevoegdheden van de directeur die hij alleen kan aanwenden wanneer de daartoe in de wet opgenomen belangen dit vergen en aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. Waar mensen worden ingesloten dient dit onder alle omstandigheden veilig en humaan te geschieden, voor zowel personeel als vreemdelingen. Uitgangspunt daarbij is dat de vreemdelingen zoveel mogelijk gezamenlijk worden ondergebracht. In die situatie zijn er niettemin gevallen waarin gezamenlijke onderbrenging niet kan of niet veilig is en in die gevallen dient de directeur bevoegdheden te hebben om de veiligheid te waarborgen. Het zal in de praktijk gaan om gevallen wanneer de orde en veiligheid in de inrichting worden verstoord door bijvoorbeeld obstructief gedrag van vreemdelingen in de vorm van verbale of fysieke agressie jegens andere vreemdelingen of het personeel. Natuurlijk wordt in die gevallen zoveel als mogelijk in de reguliere bejegening door personeel de oplossing gezocht voor gerezen problemen: men begeleidt de vreemdeling in het omgang met zijn omgeving en eventuele problemen, men praat met hem of haar en men lost kleine conflicten op de werkvloer gewoon op. Maar er zijn situaties waarin deze alternatieven niet toereikend zijn en er dwang dient te worden uitgeoefend om te voorkomen dat een situatie steeds verder escaleert en er gevaar ontstaat voor de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen en/of het personeel. In die gevallen dient de wet een afdoende basis te bieden voor een inbreuk op grondrechten van de betreffende vreemdeling(en). Deze basis dient te voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en kenbaarheid en daarmee voldoende concreet te zijn. De toepassing van orde- en dwangbevoegdheden is daarnaast omkleed met procedurele waarborgen en rechtsbescherming.

De leden van de SGP-fractie vragen of het klopt dat het aandeel vreemdelingen in strafrechtelijke detentie onderdeel vormt van de aantallen vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. De cijfers vreemdelingenbewaring betreffen uitsluitend de vreemdelingen die op vreemdelingenrechtelijke titel zijn ingesloten, te weten vreemdelingenbewaring en grensdetentie. De vreemdelingen die op strafrechtelijke titel zijn ingesloten zitten in een penitentiaire inrichting en niet in een inrichting voor vreemdelingenbewaring. De vragen van deze leden over het element terugkeer in de wet en de relatie met de Vreemdelingenwet 2000 zijn reeds hiervoor beantwoord.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere duiding van de inzet van het wetsvoorstel op een rechtvaardig regime met oog voor de menselijke maat, mede in relatie tot de vertrekplicht die een vreemdeling heeft. Voornoemde leden vragen of het niet rechtvaardig is dat men consequenties dient te ondervinden van niet naleving hiervan, ook ten opzichte van andere vreemdelingen.

Vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, moeten vertrekken. Vrijwillig vertrek van een vreemdeling staat voorop. Daartoe wordt hij ook in de gelegenheid gesteld. Wie niet uit eigen beweging binnen de voor hem geldende vertrektermijn vertrekt, kan daartoe worden gedwongen. Hierbij staan de overheid verschillende handhavingsmiddelen ter beschikking, met vreemdelingenbewaring en uitzetting als sluitstuk. Het spreekt voor zich dat binnen de bestaande wet- en regelgeving de vertrekplicht zoveel mogelijk wordt gehandhaafd. Zou dat niet gebeuren, dan zou dit onrechtvaardig zijn zowel jegens de vreemdelingen van wie is vastgesteld dat zij recht hebben op verblijf in Nederland als jegens vreemdelingen die zich wel aan hun vertrekplicht hebben gehouden. Voor deze laatste categorie geldt dat hun in beginsel geen inreisverbod wordt opgelegd en dat zij onder voorwaarden ondersteuning kunnen krijgen van het IOM of de overheid om in het land van herkomst een nieuwe start te kunnen maken. Aan vreemdelingen die niet binnen de gestelde termijn zijn vertrokken, wordt in beginsel wel een inreisverbod opgelegd. Het vorenstaande neemt niet weg dat ook voor vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, een rechtvaardig en humaan regime behoort te gelden met oog voor de menselijke maat. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat vreemdelingenbewaring geen punitieve sanctie is, maar een dwangmiddel dat de overheid ten dienste staat om gedwongen vertrek te bewerkstelligen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de internationale normen die van toepassing zijn en nopen tot een bestuursrechtelijk regime in plaats van een strafrechtelijke regime. Het grondrechtelijke kader ten aanzien van het regime van vreemdelingenbewaring bestaat uit een veelheid van verdragen, afspraken en regels zoals het EVRM, het Handvest voor de grondrechten van de EU maar ook bronnen met detentienormen met een soft law karakter zoals de European Prison Rules van de Raad van Europa, de Detention Guidelines van de UNHCR en de standaarden van de Committee for the Prevention of Torture. Daarnaast bevatten de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn normen over vreemdelingenbewaring en de omstandigheden in bewaring. Uit de verschillende verdragen, richtlijnen en andere detentienormen kan worden afgeleid dat het regime van vreemdelingenbewaring humaan en waardig dient te zijn en zoveel mogelijk dient uit te gaan van de vrijheid van betrokken personen binnen de vrijheidsbenaming. De genoemde bronnen nopen tot een regime en wettelijk kader dat passend is bij de aard en het doel van vreemdelingenbewaring.

Onder meer kan worden gewezen op artikel 5 EVRM, waarin wordt bepaald dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Uit de rechtspraak van het EHRM inzake dit artikel volgt dat de rechtmatigheid van detentie mede afhankelijk is van de samenhang tussen de grond voor detentie en de omstandigheden en plaats van detentie. De plaats van detentie en omstandigheden waaronder detentie wordt opgelegd dienen geschikt te zijn voor het doel van de maatregel, mede gelet op het feit dat het vreemdelingen betreft die niet strafrechtelijk zijn veroordeeld (Grote Kamer EHRM van 29 januari 2008 (Saadi t. Verenigd Koninkrijk, para 74), EHRM van 23 juli 2013 (Suso Musa t. Malta, para 93); EHRM van 11 mei 2004 (Brand t. Nederland, para 62). Ook het VN-comité tegen Foltering (CAT) wijst in het kader van de verdragsbepalingen van de Convention on Torture op het belang van een wettelijk regime dat passend is voor het doel van vreemdelingenbewaring en zich onderscheidt van het strafrechtelijk regime (artikelen 11 en 16 Convention on Torture.). Een vergelijkbare strekking volgt uit aanbevelingen van de Committee for the Prevention of Torture (Report to the government of the Kingdom of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the prevention of torture and inhumane or degrading treatment or punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011).

De vreemdelingenbewaring moet aldus worden onderscheiden van vrijheidsbeneming op strafrechtelijke titel. Vreemdelingenbewaring is een vorm van bestuursdwang. Op dit moment sluit zoals eerder aangegeven het wettelijk kader voor de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring niet goed aan bij de aard en het doel van het instrument. Ik zet met het wetsvoorstel in op een rechtvaardig en humaan regime met oog voor de menselijke maat en de specifieke situatie van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten. Uiteraard doet dit geen afbreuk aan een effectief terugkeerbeleid. Integendeel, het wetsvoorstel beoogt tevens terugkeer van illegaal op het Nederlandse grondgebied verblijvende vreemdelingen te bevorderen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het Reglement regime grenslogies en de noodzaak geweld en dwang te kunnen toepassen. Thans geldt voor de grensbewaring een speciale regeling. In de huidige situatie is – anders dan bij de andere soorten bewaring (terugkeer, bewaring ten behoeve van Dublin overdracht etc.) – de Penitentiaire beginselenwet hier niet van toepassing en is het regime geregeld in het genoemde Reglement, een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Vreemdelingenwet 2000. In principe voldoet deze regeling aan de wens om te komen tot een bestuursrechtelijk kader. In de praktijk is evenwel gebleken dat deze regeling niet in alle situaties voldoet. Zo is in de praktijk gebleken dat er situaties zijn waarin gebruik van geweld en de inzet van vrijheidsbeperkende middelen onvermijdelijk zijn. Onder meer rapporten van de Nationale ombudsman maken duidelijk dat het gebruik van geweld en dwangmiddelen onder omstandigheden noodzakelijk is, terwijl het Reglement hierin niet voorziet voor de grensbewaring. Bovendien bestond de wens om te komen tot één uniform regime voor alle soorten vreemdelingenbewaring. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. In die uniforme regeling is, in lijn met de ook door de Nationale ombudsman geconstateerde leemte, ook voorzien in een regeling van de bevoegdheden die kunnen worden ingezet om de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven. Handhaving van de orde en veiligheid is in alle inrichtingen voor vreemdelingenbewaring van groot belang. Een inrichting dient leefbaar en beheersbaar te zijn. Dit betekent dat binnen het regime beheers- en veiligheidsmaatregelen toegepast moeten kunnen worden ter handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. De toepassing van bijvoorbeeld geweld is in uitzonderingsgevallen noodzakelijk om de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen in de inrichting en/of het

personeel te beschermen. Hoewel de bevoegdheden tot het nemen van deze maatregelen terughoudend worden toegepast en sommige bevoegdheden slechts zelden worden gebruikt, is het wel noodzakelijk deze bevoegdheden wettelijk te regelen, zoals ook het grondrechtelijk kader voorschrijft. Dit is tevens van belang voor het waarborgen van de rechten van de vreemdeling: door de dwangbevoegdheden uit te schrijven en in te kaderen en te voorzien in mogelijkheden om tegen de inzet van bevoegdheden op te komen, is duidelijk wat de rechten en plichten over en weer zijn van de vreemdeling enerzijds en de overheid anderzijds. Ook in dat opzicht is sprake van een betere en meer zorgvuldige normering van het regime dan het geval met het Reglement.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering stelt dat vreemdelingenbewaring moet worden onderscheiden van vrijheidsbeneming op strafrechtelijke titel. Tegelijkertijd merken deze leden op dat ongeveer 40% van de mensen in bewaring is staande gehouden op een strafrechtelijke grond en vragen voornoemde leden hoe zich dit tot elkaar verhoudt.

Het staandehouden op strafrechtelijke grond betekent niet in alle gevallen dat de vreemdeling ook vervolgd en berecht wordt voor een strafbaar feit, laat staan dat betrokkene altijd een gevangenisstraf krijgt opgelegd. In veel gevallen zal het gaan om (lichte) overtredingen die met een geldboete kunnen worden afgedaan. Indien bij of naar aanleiding van de staande houding blijkt dat de vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft kan dat afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval aanleiding geven tot het opleggen van de maatregel van vreemdelingenbewaring.

Het is belangrijk in acht te nemen dat ondanks hun verschillende achtergronden en eventuele eerdere detentiegronden, voor alle vreemdelingen in vreemdelingenbewaring geldt dat zij op dat moment niet worden gedetineerd met het oog op de tenuitvoerlegging van een de strafrechtelijke sanctie. Alle vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zitten daar met een bestuursrechtelijk doel, namelijk hun verwijdering uit Nederland. Dat geldt ook als de vreemdeling meteen na afloop van zijn strafrechtelijke detentie in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst. De vreemdelingenbewaring, zoals deze mogelijk is op grond van de Terugkeerrichtlijn, heeft geen punitief karakter, het gaat om een bestuursrechtelijke maatregel die wordt opgelegd met het doel een effectieve terugkeer te bewerkstelligen. In dit wetsvoorstel wordt het bestuursrechtelijk karakter van die maatregel verder versterkt. Het is juist dat een groot gedeelte van de personen die uiteindelijk in vreemdelingenbewaring worden gesteld, hetzij een strafrechtelijk verleden heeft, of vanwege een (al dan niet lichte) wetsovertreding in het zicht van de overheid komt. Die strafbare feiten zijn in die gevallen de aanleiding om vreemdelingenbewaring te overwegen. Het enkele feit dat sprake is van strafbare feiten is geen reden voor vreemdelingenbewaring. Het verleden van de vreemdeling is ook geen reden voor een afwijkende, of restrictievere behandeling in de inrichting. De behandeling in de inrichting wordt afgestemd op het gedrag dat de vreemdeling op dat moment laat zien.

3. Uitgangspunten regime vreemdelingenbewaring

3.1 Algemeen

De vraag van de leden van de VVD-fractie in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan terugkeer is reeds beantwoord in paragraaf 1. In aanvulling hierop kan worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel zorgt voor een bestuursrechtelijke grondslag voor het regime in bewaring. Dit regime

sluit aan bij het doel van de vreemdelingenbewaring, te weten het uiterste middel om de terugkeer te bewerkstelligen van de vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de relatie tussen bewaringsomstandigheden en de duur van vreemdelingenbewaring, meer specifiek willen deze leden weten of een meer humane vreemdelingenbewaring ook betekent dat de bewaring eerder kan worden verlengd. Verder vragen deze leden zich af of door de nieuwe regimedifferentiatie het instrument vreemdelingbewaring vaker kan worden ingezet gelet op de proportionaliteit. Beide vragen worden ontkennend beantwoord omdat het afwegingskader voor inbewaringstelling en het regime in vreemdelingenbewaring los van elkaar staan. Dat sprake moet zijn van een humaan en waardig regime in vreemdelingenbewaring volgt uit de internationale normen. Deze normen schrijven tevens voor wanneer de vrijheidsbeneming legitiem en proportioneel kan worden geacht, bijvoorbeeld de Terugkeerrichtlijn in het geval van bewaring ter fine van uitzetting. Hoe moet worden omgegaan met de oplegging van bewaring en bijvoorbeeld verlenging volgt eveneens uit deze regels en staat niet in verband met de condities in bewaring.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het ultimum remedium beginsel niet is opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Dat vreemdelingenbewaring slechts een uiterst middel is, dat alleen kan worden ingezet als andere terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast, is reeds in wetgeving opgenomen, namelijk in artikel 59c van de huidige Vreemdelingenwet 2000 en (na aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) het nieuwe artikel 58, eerste lid. Dat is de eerste bepaling in de afdeling van de Vreemdelingenwet 2000 die de vreemdelingenbewaring regelt. Omdat deze bepaling niet gaat over het regime van vreemdelingenbewaring, maar over de criteria voor inbewaringstelling, hoort de bepaling niet thuis in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

Verder vragen deze leden waarom er niet voor is gekozen artikel 58 zo te formuleren dat vreemdelingenbewaring slechts kan worden toegepast indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. De formulering van het nieuwe artikel 58, eerste lid, sluit aan bij de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn en de Europese jurisprudentie hierover, zoals het arrest-El Dridi. Het is ook in lijn met wat de leden van de SP-fractie zelf voorstellen.

De leden van de SP-fractie dringen aan op een zodanig formulering van het nieuwe artikel 58 van de Vreemdelingenwet 2000 dat duidelijk is dat de bewijslast bij de overheid ligt aan te tonen dat minder dwingende alternatieven voor vreemdelingenbewaring niet kunnen worden toegepast. Ook pleiten deze leden en de leden van de PvdA-fractie voor toepassing in grensbewaring van de verzwaarde motiveringsplicht bij kwetsbaren en bij alle vreemdelingen in het algemeen (dus ook niet kwetsbaren).

De beoordeling of inbewaringstelling aan de orde is kent in alle gevallen reeds nu een stappenschema. Als eerste dient te worden beoordeeld of de persoon valt onder een wettelijke categorie die in bewaring kan worden gesteld. Vervolgens moet beoordeeld worden of er gronden zijn om dit te doen. Bewaring met het oog op terugkeer is immers slechts toegestaan als er sprake is van een risico op onderduiken – voor bewaring van Dublinclaimanten geldt de eis van een significant risico op onderduiken – dan wel sprake is van een situatie waarin de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure vermijdt of belemmert. Bewaring van asielzoekers is eerst dan aan de orde indien dit gebeurt in

het kader van specifiek in de wet geformuleerde doelen, doorgaans in combinatie met een risico op onderduiken.

Ieder bevel motiveert waarom de omstandigheden van het geval aanleiding geven tot dit risico of de vaststelling dat sprake is van een vermijden of belemmeren van de uitzetting. Onderdeel van die afwegingen vormt ook de vraag of met een ander middel dan bewaring hetzelfde doel kan worden bereikt. Indien de vreemdeling stelt zelfstandig te willen vertrekken dan zal, indien desondanks besloten wordt tot bewaring, een overweging moeten worden gewijd waarom deze verklaring niet heeft geleid tot het aanbieden van een lichter middel. Ervaringen uit het verleden, de context waarin de vreemdeling is aangetroffen, de gebleken onmogelijkheid toezicht uit te oefenen op het daadwerkelijk vertrek van die vreemdeling kunnen, al dan niet in combinatie, argumenten zijn desondanks tot bewaring te beslissen. Steeds zal echter het bevel hierover nader uitsluitel moeten bieden, zodat deze keuze ook toetsbaar is voor de rechter.

Indien voldoende objectieve gronden voor het genoemde onttrekkingsrisico aanwezig zijn of het ontwijken dan wel belemmeren van de terugkeer aannemelijk kan worden gemaakt, zal steeds aanvullend beoordeeld moeten worden of desondanks sprake is van omstandigheden die bewaring onredelijk bezwarend maken. Het hebben van zorgplichten, medische c.q. psychische omstandigheden kunnen oorzaak zijn geen bewaring op te leggen, ondanks voldoende gronden dit wel te doen. Ook hier geldt dat de bewaringsbeslissing in alle gevallen de motivering moet bevatten waarom individuele omstandigheden die door de vreemdeling of zijn gemachtigde naar voren worden gebracht niet hebben geleid tot het afzien van bewaring (ABRvS 27 juli 2015, 201505181/1).

Een vrijheidsbenemende maatregel op grond van artikel 6, derde lid Vreemdelingenwet 2000 wordt opgelegd in het kader van het grensbewakingsbelang. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State is het grensbewakingsbelang als zodanig een voldoende onderbouwing voor het opleggen van deze maatregel. Dit is slechts anders indien sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken (zie artikel 5.1a, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000). Voor de grensbewaring geldt reeds dat rekening wordt gehouden met kwetsbaarheid. Dit betekent onder meer dat gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel hebben gevraagd en aan wie, na een negatieve uitkomst van de screening aan de grens, de verdere toegang tot Nederland is ontzegd geplaatst worden in de gesloten gezinsvoorziening (hierna: GGv). In de meeste gevallen zullen gezinnen kunnen doorreizen naar Ter Apel en de open procedure ingaan.

Naar aanleiding van de vraag over de toepasselijkheid van artikel 58a op grensbewaring is het wetsvoorstel met de nota van wijziging zo gewijzigd dat nu expliciet in artikel 6 is opgenomen dat artikel 58a van overeenkomstige toepassing is. Hiermee wordt dus voortaan op wetsniveau in grensbewaring gegarandeerd dat inbewaringstelling achterwege blijft, indien inbewaringstelling in verband met zijn bijzondere of kwetsbare positie onredelijk bezwarend zou zijn. Verder is daarmee ook wettelijk geregeld dat de motiveringsplicht van artikel 58a, eerste lid geldt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom in het geval van meewerken aan vertrek vreemdelingenbewaring of andere middelen overwogen zouden moeten worden. Meewerken impliceert immers dat er geen dwangmiddelen nodig zijn omdat de vreemdeling gehoor zal geven aan de op hem rustende vertrekplicht. Voornoemde leden vragen zich in dit kader tevens af waarom er geen onderscheid wordt gemaakt tussen verplichtingen die kunnen worden opgelegd in het geval van vrijwillig vertrek en in het geval van gedwongen terugkeer of uitzetting.

Uit de relevante nationale en internationale normen blijkt geenszins dat in geval van meewerken aan terugkeer bewaring of minder dwingende alternatieven niet mogelijk zijn. Of een vreemdeling wil meewerken aan terugkeer is niet de enige relevante overweging bij een bewaringsbeslissing en miskent in belangrijke mate de praktijk, waarbij enige vorm van toezicht op de door een vreemdeling geuite wil gewenst is (zie ook ABRvS 29 januari 2016, 201509021/1/V3). Het uiting geven aan de vereiste medewerking impliceert niet steeds dat deze uiting ook betrouwbaar is. Ik verwijs hierbij naar paragraaf 4.1 van het Return Handbook van de Europese Commissie (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf). Daarin wordt als één van de risico's van de toepassing van minder dwingende alternatieven voor bewaring genoemd de verhoogde kans op onderduiken. Het is dan ook niet voor niets dat artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld indien er risico op onderduiken bestaat of de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Kortom, ook indien de vreemdeling meewerkt aan vertrek kan besloten worden tot bewaring.

Over de toepassing van minder dwingende alternatieven bij meewerken aan terugkeer is de Terugkeerrichtlijn eveneens klip en klaar. Tijdens de termijn van vrijwillig vertrek kunnen op grond van artikel 7, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn voor de duur van deze termijn bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten te overleggen of op een bepaalde plaats te verblijven. Ook na afloop van de vertrektermijn of wanneer geen vertrektermijn is gegund op grond van artikel 7, vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn is de oplegging van alternatieven mogelijk. Artikel 9, derde lid van de Terugkeerrichtlijn bevestigt dit in geval van uitstel van verwijdering. Verder positioneert artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn de onmogelijkheid om alternatieve maatregelen effectief toe te passen als uitdrukkelijke voorwaarde voor inbewaringstelling.

Het voorgaande betekent dat zodra de vreemdeling Nederland op grond van artikel 61 van de Vreemdelingenwet 2000 dient te verlaten terugkeermaatregelen kunnen worden opgelegd tot aan het uiteindelijke vertrek van de vreemdeling uit Nederland. Dit kunnen in ieder geval tijdens alle fasen van het terugkeerproces alternatieven voor bewaring zijn. In geval deze niet effectief kunnen worden toegepast en er zicht op uitzetting is, kan als uiterste maatregel vreemdelingenbewaring in beeld komen. Er is met andere woorden sprake van maatregelen die allen terugkeer tot doel hebben. Het door de leden van de SP-fractie gesuggereerde onderscheid tussen verplichtingen die kunnen worden opgelegd in het geval van vrijwillig vertrek en in het geval van gedwongen terugkeer of uitzetting acht ik daarom niet zinvol.

Wel is niet meewerken aan terugkeer een relevante factor bij de oplegging van al deze maatregelen en de vereiste proportionaliteit, maar uitdrukkelijk niet de enige factor. Dat een vreemdeling wil meewerken betekent, zoals ook eerder aangegeven, niet altijd dat hij verder geen aansporing of toezicht meer behoeft. In sommige gevallen zal dit het geval zijn. Proportionaliteit zal in zo'n geval soms geen of slechts een lichte maatregel rechtvaardigen. In veel meer gevallen zal een terugkeermaatregel er juist voor zorgen dat een vreemdeling daadwerkelijk meewerkt aan terugkeer. Als bijvoorbeeld een borgsom is betaald door de vreemdeling of diens reisdocument in beslag is genomen, zal de overheid voldoende vertrouwen hebben in de vrijwillige terugkeer van de vreemdeling.

De leden van de SP-fractie hebben bezwaren tegen de grensbewaring zoals die thans wordt opgelegd en dringen aan op alternatieven. De leden van de D66-fractie hebben ook grote zorgen bij grensdetentie als ultimum remedium. De leden van beide fracties vragen zich af waarom niet voor iedereen een vergelijkbare werkwijze zoals bij gezinnen met kinderen kan worden gehanteerd met een korte screening op openbare orde.

De suggestie om deze werkwijze toe te passen op alle vreemdelingen volg ik niet op. Deze werkwijze is namelijk ingegeven door mijn wens om bij gezinnen met kinderen die asiel aanvragen meer rekening te houden met hun kwetsbaarheid. Uitgangspunt is dat gezinnen met kinderen die aan de grens asiel aanvragen naar Ter Apel kunnen doorreizen en de open procedure ingaan. Alleen in geval van een negatieve uitkomst van de screening aan de grens – dus als er sprake is van een (mogelijk) gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid – wordt de asielaanvraag van een gezin met kinderen behandeld in de grensprocedure en wordt men geplaatst op de GGv.

Deze werkwijze acht ik bij andere vreemdelingen niet noodzakelijk en ook niet wenselijk. Ik wil hierbij ten eerste benadrukken dat het in het geval van grensbewaring niet altijd om asielzoekers gaat (en dus vreemdelingen die mogelijk internationale bescherming nodig hebben). Binnen de categorie grensbewaarden zijn er namelijk vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en vreemdelingen die aan de buitengrens een asielverzoek hebben ingediend en wier asielaanvraag in de grensprocedure van artikel 3, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 wordt behandeld. Deze grensprocedure is bedoeld om vast te stellen of de asielaanvraag snel kan worden afgewezen op grond van niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid of in verband met een Dublin overdracht. Zo ja, dan wordt de aanvraag in de grensprocedure afgewezen, herleeft de grensweigeringsprocedure en kan de grensbewaring worden voortgezet op grond van het nieuwe artikel 6, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Zo niet, dan wordt de grensbewaring opgeheven, verkrijgt de asielzoeker toegang tot Nederland en wordt zijn aanvraag verder behandeld in de algemene asielprocedure.

Ten tweede is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State het grensbewakingsbelang als zodanig een voldoende onderbouwing voor het opleggen van grensbewaring. Alleen bijzondere, de vreemdeling betreffende omstandigheden kunnen aanleiding zijn de grensbewaring achterwege te laten. In het kader van de implementatie van de Procedurerichtlijn (richtlijn nr. 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) is bij de wetsbehandeling destijds gekeken naar alternatieven voor grensbewaring. Die zijn er niet: op het moment dat iemand feitelijk toegang krijgt tot het Schengengebied is dat niet terug te draaien. Een vrijheidsbeperkende maatregel voldoet niet, omdat de persoon feitelijk het Schengengebied al heeft betreden en hem geen (fysieke) begrenzing wordt gesteld om zich daarbinnen te bewegen.

Ten derde merk ik op dat grensbewaring zo kort als mogelijk duurt en dat dus rekening wordt gehouden met de vereiste proportionaliteit. Voor specifiek de behandeling van asielaanvragen in de grensprocedure geldt dat deze nooit langer mag duren dan vier weken (artikel 3, zevende lid, Vreemdelingenwet 2000). In de meeste gevallen zal dat echter aanzienlijk korter zijn.

De leden van de SP-fractie zien graag dat er voorwaarden worden gesteld aan de gebouwen waarin vreemdelingen in bewaring worden gesteld, zoals die ook voor de reguliere asielzoekerscentra gelden, met als enige verschil dat de vreemdelingen het gebouw niet mogen verlaten. Met het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring wordt voldaan aan de eisen

die internationale normen (waaronder die van de Terugkeerrichtlijn) aan een humane tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring stellen. 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.

De leden van de SP-fractie hebben bezwaar tegen het wetsvoorstel omdat dit door onder meer de introductie van het beheersregime en visitatie een verslechtering zou opleveren ten opzichte van de huidige situatie en niet de kans is gegrepen daadwerkelijk uit te gaan van het beginsel van minimale beperkingen. Het beginsel van minimale beperkingen vormt een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel en is daarin ook specifiek opgenomen. Slechts die beperkingen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en de handhaving van de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichtingen kunnen worden opgelegd. Dit uitgangspunt is juist de reden geweest in het nieuwe regime over te gaan tot regimedifferentiatie. Het overgrote deel van de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring kan veel vrijheid en autonomie binnen de gesloten situatie heel goed aan. Daarom behoeft een streng regime geen uitgangspunt te zijn voor de groep bewaarden als geheel. Slechts een klein deel van de vreemdelingen heeft meer sturing en toezicht nodig en zal, zolang de noodzaak daartoe bestaat, meer beperkingen opgelegd krijgen teneinde de orde en veiligheid te kunnen handhaven.

Het nieuwe verblijfsregime brengt belangrijke versoepelingen ten opzichte van de huidige situatie met zich mee in het aantal insluitingsuren, in bewegingsvrijheid, in dagbesteding en de mate van contact met de buitenwereld (bellen, het gebruik van internet en meer bezoek). De wettelijke introductie van het beheersregime doet dus juist recht aan het beginsel van minimale beperkingen doordat het hebben van een beheersregime het mogelijk maakt om het overgrote deel van de vreemdelingen in bewaring meer vrijheid en autonomie te geven. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de noodzaak van het hebben van een beheersregime onderkend. Wat betreft het controleren van het lichaam op verboden en gevaarlijke voorwerpen: in alle inrichtingen voor vreemdelingenbewaring is thans de röntgenscan reeds in gebruik. Deze scan is geïntroduceerd om het onderzoek voor de vreemdeling minder belastend te maken en krijgt met het wetsvoorstel een uitdrukkelijke wettelijke basis als uitgangspunt voor de genoemde controle. De noodzaak voor handmatige controle (ook wel visitatie of visuele schouw genoemd) is daardoor sterk afgenomen.

De leden van de SP-fractie achten het verder een gemiste kans dat de isoleercel in het wetsvoorstel behouden is en pleiten hiertegen. Plaatsing in isolatie is als uiterste maatregel gehandhaafd in het wetsvoorstel. Mijn uitgangspunt is dat het aantal vreemdelingen dat tijdens vreemdelingenbewaring in afzondering wordt geplaatst zo laag mogelijk moet zijn en dat afzondering zo kort mogelijk moet duren. Afzondering tijdens vreemdelingenbewaring moet in het uiterste geval mogelijk zijn en daarom is deze bevoegdheid in de wet gehandhaafd. Het betreft hoofdzakelijk afzondering als maatregel ter bescherming van de vreemdeling zelf. Slechts in geval van ernstig wangedrag van de vreemdeling kan afzondering als disciplinaire maatregel worden opgelegd. In vreemdelingenbewaring wordt een

getrapte aanpak gehanteerd, zoals uitgebreid uiteengezet in de brief van 20 mei 2015 (TK 2015–2016; 19 637, nr. 2008).

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verzekeren dat onderhavig wetsvoorstel ook niet indirect gevolgen heeft voor wijzigingen ten aanzien van de regels die bepalen of een vreemdeling in Nederland mag blijven.

Ik kan deze leden geruststellen: het wetsvoorstel en de lagere regelgeving die hierop zal worden gebaseerd veranderen niets aan de criteria op grond waarvan een vreemdeling in aanmerking kan komen voor een recht op verblijf in Nederland. Zij zien namelijk alleen op terugkeer, de criteria voor inbewaringstelling en het regime voor vreemdelingenbewaring. Het valt evenmin in te zien hoe dit indirect gevolgen kan hebben voor de gronden voor verblijf in Nederland.

De vragen van de leden van de D66-fractie over de minder dwingende alternatieven zijn reeds beantwoord in de paragrafen 1 en 3.1.

Voernoemde leden vragen verder om een voorhangprocedure voor de algemene maatregel van bestuur waarin bepaalde regimeonderdelen nader worden uitgewerkt, waarmee het Vreemdelingenbesluit 2000 zal worden aangepast en waarin de geweldsbevoegdheid van de directeur nader wordt uitgewerkt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering de nadere uitwerking van de alternatieven aan de Kamer voor te leggen middels een voorhangprocedure of deze uitwerking in de wet zelf vast te leggen.

Het ontwerp van het Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring en de meeste adviezen op het ontwerp zijn te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/besluitvreemdelingenbewaring. Ik verwijs naar deze documenten die kunnen worden betrokken bij het debat met uw Kamer. De toepassing van geweld is geregeld in hoofdstuk 5, paragraaf 1 van het ontwerpbesluit en de alternatieven voor bewaring worden door middel van het besluit nader uitgewerkt (met een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000, zie artikel 64, onderdeel D). Bepalingen over het regime staan in hoofdstuk 4 van het ontwerpbesluit.

De vragen van de leden van de D66-fractie over grensbewaring zijn hierboven reeds beantwoord.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen bij de opheffing van bewaring. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft volgens deze leden vastgesteld dat bewaring niet altijd direct wordt opgeheven als de grond van bewaring komt te vervallen. Deze leden vragen de regering om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de Terugkeerrichtlijn over het opheffen van bewaring. De zorgen over het niet opheffen van een bewaring als de grond daarvoor komt te vervallen worden niet gedeeld. Als de grond voor bewaring komt te vervallen, moet de bewaring onmiddellijk worden opgeheven. Dit staat ook het nieuwe artikel 58, derde lid van de Vreemdelingenwet 2000. Daar kan dus geen enkele twijfel over bestaan. Indien de vreemdeling van mening is dat de bewaring onterecht niet wordt opgeheven, kan hij te allen tijde de gang naar de bewaringsrechter maken om zijn stellingen op dit punt te laten onderzoeken. Bij objectieve redenen om de bewaring te beëindigen is hiervan echter geen sprake. Als bijvoorbeeld de rechtspraak van oordeel mocht zijn dat ten aanzien van bepaalde nationaliteiten het zicht op uitzetting is vervallen zal dat onmiddellijk consequenties hebben voor alle vreemdelingen van wie vast staat dat zij die nationaliteit bezitten. Een gang naar de rechter om in die gevallen gelijk behandeld te worden is dan niet noodzakelijk. Ook andere objectieve omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot beëindiging van de maatregel van bewaring, zoals het beschikbaar stellen van een ticket voor terugkeer en een paspoort zal, indien deze terugkeer geloof-

waardig wordt geacht, leiden tot opheffing van de bewaring ter fine van de uitzetting.

De leden van de D66-fractie en de SP-fractie vragen de regering criteria op te stellen over herhaalde inbewaringstelling die in lijn zijn met de Terugkeerrichtlijn, waarbij deze leden twijfels uiten over de toelaatbaarheid van herhaalde inbewaringstelling die cumulatief meer dan achttien maanden overschrijdt. De leden van de PvdA-fractie willen meer duidelijkheid in het wetsvoorstel over herhaalde inbewaringstelling. Deze leden vragen of herhaalde inbewaringstelling nu wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden, die in de wet zelf zouden moeten worden neergelegd.

Deze vragen dienen te worden gezien tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie over de Terugkeerrichtlijn. Uit de tekst van de richtlijn en deze jurisprudentie is momenteel nog niet expliciet af te leiden of herhaalde inbewaringstelling mogelijk is en wanneer het terugkeerproces van een vreemdeling is afgerond. De richtlijn zegt hier niks over en aan de Europese rechter is nog niet om uitleg gevraagd. Uit nationale jurisprudentie valt echter af te leiden dat herhaalde inbewaringstelling mogelijk is en dat dit niet leidt tot cumulatieve optelling waardoor de maximale termijn van 18 maanden van de Terugkeerrichtlijn wordt overschreden. Uit de tekst van de Terugkeerrichtlijn noch de huidige jurisprudentie volgt dat bij de herhaalde inbewaringstelling de termijn cumulatief zou zijn (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). Dit ligt ook niet per definitie in de lijn der verwachting omdat het uiteindelijk ook draait om effectiviteit. Het doel van de Terugkeerrichtlijn («effet utile») 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. Nu in situaties van herhaalde inbewaringstelling regelmatig sprake is van een vreemdeling die geweigerd heeft enige medewerking te verlenen aan zijn terugkeer kan die herhaalde inbewaringstelling er toe bijdragen dat hij op dit punt zijn houding zal herzien (zie bijvoorbeeld ook het WODC-rapport «Van bejegening tot vertrek» (2013) waaruit blijkt dat herhaalde detentie de vertrekbereidheid van de vreemdeling doet toenemen). 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). 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». Het opstellen van wettelijke criteria wordt niet noodzakelijk geacht en ook onwenselijk juist vanwege het gegeven dat de Europese wetgever en rechter zich nog niet over de kwestie hebben uitgelaten. Door de nationale rechtspraak is een fijnmazig maar toch goed werkbaar systeem ontwikkeld

om herhaalde inbewaringstellingen te toetsen. Als uitgangspunt geldt daarbij dat geen nieuwe maatregel van vreemdelingenbewaring mogelijk is als de eerdere wegens gebrek aan zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn is opgeheven en vervolgens na de opheffing op die grond nog geen jaar is verstreken. Slechts als sprake is van feiten en omstandigheden die op dit zicht op uitzetting een ander licht doen schijnen kan er aanleiding zijn tot herhaalde inbewaringstelling (ABRvS 27 november 2007, JV 2008/45 en ABRvS 23 februari 2007, JV 2007/37). Na een jaar is herhaalde inbewaringstelling in beginsel wel weer mogelijk. Een dergelijke termijnstelling wordt niet onredelijk geacht, nu de vreemdeling binnen die termijn alle mogelijkheden heeft gehad om zelfstandig te vertrekken of zijn aanwezigheid hier te lande van een legale status te voorzien. Mocht sprake zijn van een herkomstland waar bij voortdurend sprake is van het ontbreken van zicht op uitzetting dan zal de vreemdeling ook na verstrijken van een jaar niet in bewaring kunnen worden gesteld kunnen worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten veel belang aan het onderscheid tussen een inrichting voor vreemdelingenbewaring en een penitentiaire inrichting. Zij constateren echter dat het onderhavige wetsvoorstel hierin onvoldoende onderscheid in aanbrengt en opvang in een penitentiaire inrichting alsnog nadrukkelijk mogelijk maakt. Deze leden vragen deze keuze nader te onderbouwen. De leden van de VVD-fractie vragen welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of iemand, bijvoorbeeld wegens psychische en/of psychiatrische klachten, overgebracht dient te worden naar bijzondere opvang of naar een zorgvoorziening en willen weten in welke mate de locatie Balkbrug hierin een rol speelt.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd in een inrichting voor vreemdelingenbewaring. Slechts in een aantal limitatief bij of krachtens de wet bedoelde gevallen kan hierop een uitzondering worden gemaakt (artikel 3, eerste lid). Vreemdelingen kunnen ten eerste in een penitentiaire inrichting worden ondergebracht indien de lichamelijke of de geestelijke gezondheidstoestand van de vreemdeling zorg behoeft die niet in de inrichting kan worden geboden. Voor de psychische gezondheidstoestand is aangesloten bij de huidige regeling van plaatsing elders (zie de artikelen 17 en 20 het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring). Het gaat dan om de vreemdeling ten aanzien van wie in verband met een psychiatrische stoornis, een persoonlijkheidsstoornis, psychosociale problematiek, verslavingsproblematiek of een verstandelijke beperking, psychiatrische zorg is geïndiceerd. Tevens kan het gaan om een vreemdeling ten aanzien van wie in verband met de vraag of psychiatrische zorg is geïndiceerd, nadere observatie is vereist. Om te bepalen of er sprake is van een dergelijke situatie, vindt onafhankelijke indicatiestelling plaats. Indien een noodzaak hiertoe wordt geconstateerd wordt de betreffende persoon overgebracht naar Veldzicht te Balkbrug. Bij de lichamelijke gezondheidstoestand die aanleiding kan zijn voor plaatsing in een penitentiaire inrichting, gaat het om vreemdelingen die niet-spoedeisende somatische zorg nodig hebben die de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring niet kunnen bieden (zie de artikelen 17 en 19 van het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdeling).

Ten tweede kan vanwege de zorgplicht die de overheid heeft voor de bescherming en het welzijn van vreemdelingen in bewaring plaatsing in een penitentiaire inrichting vanwege bijzondere beveiliging aan de orde zijn. Benadrukt wordt dat het gaat om zeer incidentele gevallen en slechts zeer zelden om plaatsing in de allerhoogste beveiligingsniveaus. Bijzondere beveiliging kan tevens inhouden een plaatsing in een gewone penitentiaire inrichting die extra beveiliging kent ten opzichte van de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Bij situaties waarin bijzondere

beveiliging noodzakelijk is moet worden gedacht aan gevallen waarbij sprake is van een ernstig risico voor de openbare orde en nationale veiligheid in geval van vlucht of bij een ernstig risico voor de veiligheid van anderen binnen de inrichting of voor de beheersbaarheid van de inrichting (zie de artikelen 17 en 18 van het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verhouding van het wetsvoorstel met de aangenomen motie-Voordewind/Voortman over de aanpak van de Pauluskerk (Kamerstukken II, 2014/2015, 19 637, nr. 1977). Deze motie ziet op het traject van de zelfstandige terugkeer. Ik ben, zoals ook aangegeven in het Regeerakkoord Rutte II en de brief van 13 september 2013 (zie Kamerstukken II, 19 637, nr. 1721), voorstander van de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen. Daartoe is een breed palet aan terugkeermaatregelen in het leven geroepen. Daarnaast bestaat voor maatschappelijke organisaties, zoals de Pauluskerk, de mogelijkheid om een subsidie aan te vragen om vreemdelingen te begeleiden bij terugkeer. De vragen van deze leden over het ultimatum remedium belang zijn in paragraaf 1 reeds beantwoord.

3.2 Regimedifferentiatie

De leden van de SP-fractie vragen naar het beginsel van minimale beperkingen in relatie tot het beheersregime. Dit is reeds aan de orde gekomen in paragraaf 3.1.

De leden van de SP-fractie hebben in het kader van de criteria voor plaatsing in het beheersregime vraagtekens bij het niveau van regelgeving. Met betrekking tot de criteria voor het beheersregime is naar aanleiding van de consultatie over het wetsvoorstel een wijziging doorgevoerd. In het wetsvoorstel was bepaald dat teneinde flexibiliteit in de uitvoering te kunnen behouden de criteria van artikel 18 nader zouden worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Gezien het belang dat in veel consultatiereacties werd gehecht aan objectieve criteria die bovendien voorkomen dat mensen die eigenlijk zorg nodig hebben in het beheersregime terechtkomen, is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat nadere uitwerking van de criteria in het Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt opgenomen in plaats van in een ministeriële regeling. Ik zie geen aanleiding de nadere uitwerking van de criteria nog een niveau hoger te tillen.

3.3 Bewaring van (gezinnen met) minderjarige kinderen

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier monitoring en evaluatie van het nieuwe gezinsregime zal plaatsvinden. De ervaringen van het regime van de GGV worden meegenomen bij de evaluatie van de tijdelijke GGV.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de bewaring van minderjarigen. De leden van de SP-fractie achten het een gemiste kans dat de praktijk van kinderen in de cel behouden is gebleven en pleiten hiertegen. Het is voornoemde leden niet duidelijk waarom niet van minder vergaande alternatieven gebruik kan worden gemaakt. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat kinderen niet in de cel thuishoren en vragen om een wettelijk verbod. De leden van de CDA-fractie vinden het een gemiste kans dat de aanbeveling van NIDOS in de consultatie bij het wetsvoorstel niet is overgenomen, namelijk om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv's) in een justitiële jeugdinstelling te plaatsen.

Vanaf oktober 2014 is de tijdelijke GGV geopend, vooruitlopend op de structurele voorziening die zal worden geopend in 2016 (Tweede Kamer 2013–2015, 19 637, nr. 1827 en Tweede Kamer 2014–2015, 19 637, nr. 1896). De GGV is een inrichting voor vreemdelingenbewaring bedoeld voor gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel hebben gevraagd en aan wie, na een negatieve uitkomst van de screening aan de grens, de verdere toegang tot Nederland is ontzegd. Deze grensscreening is ingevoerd per 1 september 2014 (Tweede Kamer 2013–2015, 19 637, nr. 1827).

Ook kunnen onrechtmatig in Nederland verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen ter fine van uitzetting als ultimum remedium en onder strikte criteria, kort voor vertrek in de GGV worden geplaatst (op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000). Hierbij geldt dat dit, nog meer dan bij volwassenen die in bewaring worden geplaatst, alleen als laatste middel zal worden toegepast om terugkeer te realiseren. Daarnaast dient er zicht te zijn op vertrek op korte termijn en verblijven de gezinnen er voor een zo kort mogelijke periode, met een maximum van in beginsel twee weken.

In de periode van 13 september 2013 tot 1 oktober 2014 werden naar aanleiding van een beleidswijziging onrechtmatig in Nederland verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen niet meer ter fine van uitzetting in vreemdelingenbewaring gesteld, tenzij de ouder(s) zich eerder hebben onttrokken aan een toezichtmaatregel. Dit had echter tot gevolg dat het aantal gezinnen met minderjarige kinderen dat zich onttrok aan het toezicht, zodra zij geïnformeerd werden over de datum van hun uitzetting, sterk toenam. Bijna tweederde van deze gezinnen heeft zich over die periode onttrokken dan wel gedeeltelijk onttrokken aan het toezicht. In het laatste geval kan worden gedacht aan de onttrekking van een moeder met de kinderen, omdat de vader in bewaring was geplaatst. Deze gezinnen kwamen niet in beeld bij de bekende opvanginstellingen en gingen een onzeker bestaan in de illegaliteit tegemoet. Juist gelet op het belang van het kind werd dit als zeer onwenselijk geacht en is besloten om deze kwetsbare groep onder specifieke, bovengenoemde criteria, weer vanaf oktober 2014 in bewaring te kunnen plaatsen, in de GGV.

Tot slot kunnen ook amv's die in een gesloten setting aan hun terugkeer dienen te werken in de GGV worden geplaatst. Voor de amv's zijn in 2011 de criteria gewijzigd (Tweede Kamer 2012–2013, 27 062, nr. 86). Een amv'er kan sindsdien alleen in bewaring worden geplaatst als wordt voldaan aan één van de volgende criteria:

- hij wordt verdacht van of is veroordeeld wegens een misdrijf;
- het vertrek van de amv-er kan binnen 14 dagen worden gerealiseerd;
- de amv-er is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel;
- aan de amv-er is de toegang geweigerd aan de buitengrens en de minderjarigheid is nog niet vastgesteld.

Deze wijziging heeft ertoe geleid dat steeds minder amv's in bewaring worden gesteld en dat de duur van hun verblijf korter is geworden. Voor de komst van de GGV werden amv's geplaatst in een justitiële jeugdinstelling. Hier verbleven zij in beginsel gescheiden van de andere jeugdigen en volgden zij een specifiek dagprogramma. Als gevolg van de aangescherpte bewaringscriteria, was de bezetting op de amv-afdeling echter veelal niet hoger dan één. Om te voorkomen dat zij hierdoor in isolement verbleven, kon de amv'er deelnemen aan gezamenlijke activiteiten (bijvoorbeeld sport). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover echter geoordeeld dat deze vermenging met strafrechtelijk gedetineerden niet toelaatbaar was. Als gevolg hiervan moesten maatregelen worden getroffen die ertoe leidden dat de dagbestedingsmogelijkheden die hiermee voor de amv's resteerden onvol-

doende toereikend en onwenselijk werden geacht. Daarom worden de amv's sinds 1 oktober 2014 in de GGV geplaatst. Uitgangspunt van de GGV is dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de kwetsbare positie van het kind, binnen een gesloten setting. Geen celbeveling en zoveel mogelijk bewegingsvrijheid staan hierbij centraal. De gezinnen verblijven in aparte woonpaviljoens, waarvan zij zelf de deur van binnenaf kunnen afsluiten. De amv's verblijven in een separaat paviljoen, waar begeleiding aanwezig is. Op het terrein, dat ruim is opgezet en groenvoorzieningen heeft, is een voorzieningencentrum, een buitenspeelruimte en zijn er internetfaciliteiten. Er worden (onderwijs) activiteiten geboden. Om recht te doen aan het gezinsleven en om een huiselijke sfeer te creëren kunnen de gezinnen zelf hun maaltijd bereiden.

De leden van de SP-fractie en de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering een nadere toelichting te geven waarom het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen kinderen boven en onder de twaalf jaar. De leden van de D66-fractie vragen om het genoemde onderscheid te schrappen uit het wetsvoorstel en stellen voor een rechterlijke machtiging te vereisen voor dwangmiddelen bij kinderen.

Voorop staat dat het gebruik van dwang ook noodzakelijk kan zijn ten aanzien van minderjarigen, zij het dat hierbij de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden betracht. Ik wil er op wijzen dat dwang hier een brede betekenis heeft: op het moment dat een detentietoezichthouder een overstuur kind in de GGV bij de arm pakt, ook al is dat om het kind te kalmeren, is er al sprake van dwang. Tot zulke handelingen moet het personeel van de GGV soms overgaan, juist ook om het kind of zijn omgeving (andere kinderen) te beschermen en om daarnaast de regels van de inrichting te handhaven. Indien het wetsvoorstel niet zou voorzien in de mogelijkheid van dwang ten aanzien van minderjarigen zou het gebruik van dwang alleen in noodweersituaties rechtmatig kunnen zijn. Gezien de praktijk – ook in vreemdelingenbewaring – zou dit een ongewenste en zelfs praktisch onhoudbare situatie kunnen opleveren. Ook het gedrag van minderjarige vreemdelingen (zowel zij die onderdeel zijn van een gezin als alleenstaanden) kan een dusdanig gevaar opleveren dat dwang moet worden toegepast teneinde de veiligheid van de vreemdeling zelf, andere vreemdelingen en/of het personeel te garanderen. Ordemaatregelen en – bij wijze van hoge uitzondering – disciplinaire maatregelen zijn daarom ook in het kader van vreemdelingenbewaring nodig om in een instelling een goede leefomgeving en veiligheid te waarborgen. De opvatting dat het gebruik van dwang voor kinderen vanaf twaalf jaar in strijd zou zijn met de kinderrechten, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie stellen, wordt niet gedeeld. De vraag zal eerder zijn of toegepaste dwang gezien de omstandigheden van het geval als proportioneel kan worden aangemerkt. In General Comment 10/2007 stelt het VN-Kinderrechtencomité in paragraaf 89 voorwaarden aan het gebruik van dwang. Een dergelijke overweging impliceert dat het gebruik van dwang niet als zodanig strijdig is met het VN-Kinderrechtenverdrag. Noch volgt een dergelijk verstrekkende conclusie uit de United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, de «Havana Rules» of de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In het kader van de proportionaliteit acht de regering het wel wenselijk om bepaalde grenzen te stellen aan het gebruik van dwang, ook middels het hanteren van een leeftijdsgrens. De hiervoor geciteerde General Comment 10/2007 geeft aan dat een wettelijk stelsel dat aansluit bij een leeftijd van twaalf jaar niet onverenigbaar is met het verdrag (zie paragraaf 32). Om bovenstaande redenen maakt het wetsvoorstel een onderscheid tussen kinderen boven en onder de twaalf jaar.

Het idee van de leden van de D66-fractie om een voorafgaande rechterlijke machtiging verplicht te stellen voor het gebruik van dwangmiddelen (geweld) wordt niet opgevolgd. Zoals hiervoor is aangegeven zullen dwangmiddelen vooral worden ingezet om de orde in de inrichting te handhaven, waarbij de veiligheid van het kind zelf en zijn omgeving vooropstaan. Dat vereist dikwijls onmiddellijk ingrijpen en verdraagt zich niet met het vooraf vragen van een rechterlijke machtiging. In de gesloten jeugdzorg is bovendien ten algemene sprake van een andere situatie: daar wordt een kind uit de ouderlijke macht gehaald en in het kader van opvoedingsproblemen of omdat er bepaalde gedragsproblemen zijn toevertrouwd aan een instelling. Bij vreemdelingenbewaring wordt het gezin als geheel of de alleenstaande minderjarige kortdurend in bewaring geplaatst ter fine van uitzetting. De jeugdzorg is gericht op gedragsbeïnvloeding en -verandering. Bij vreemdelingenbewaring is hiervan geen sprake. Daar is de maatregel opgelegd omdat er een reëel risico op onttrekking is van het gezin dan wel de amv-er. In het geval van vreemdelingenbewaring zijn er zowel in het kader van de inbewaringstelling als bij het toepassen van dwangbevoegdheden tijdens de bewaring waarborgen ingebouwd, die ervoor zorgen dat deze maatregelen niet zomaar worden toegepast, zeker niet bij een kwetsbare persoon als een minderjarige. Een rechterlijke machtiging acht ik daarom niet nodig. Ik merk hierbij op dat in de tijd dat de GGV nu geopend is geen enkele minderjarige in afzondering is geplaatst.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de wettelijke grondslag voor de kindvriendelijke locaties bedoeld voor gezinnen met kinderen in Rotterdam en Zeist. Voornoemde leden vragen verder in hoeverre in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de tot nu toe opgedane ervaringen aldaar. De GGV is gevestigd op het terrein van detentiecentrum Zeist. Voor de GGV is momenteel het Reglement regime grenslogies en daarmee de Vreemdelingenwet 2000 de wettelijke basis. De familie-afdeling in detentiecentrum Rotterdam is met de ontwikkeling van de GGV in Zeist omgevormd tot een relatie-afdeling voor volwassenen (zie voor de ontstaansgeschiedenis van de relatieafdeling Kamerstukken II, 2010/2011, 19 637, nr. 1429). De ervaringen die in detentiecentrum Rotterdam zijn opgedaan zijn meegenomen bij de ontwikkeling van de GGV en beide locaties zijn een inspiratiebron geweest voor het wetsvoorstel. De locatie Rotterdam is thans niet voor vreemdelingenbewaring in gebruik.

De leden van de D66-fractie hebben bezwaren bij de inbewaringstelling van kinderen door de DT&V en geven de voorkeur aan een rechterlijke machtiging hiervoor. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering te onderbouwen waarom de gronden voor bewaring van kinderen niet in de wet zelf zijn opgenomen.

Ten eerste wordt vooropgesteld dat het aantal personen in bewaring de afgelopen jaren sterk is gedaald. Terughoudendheid bij de toepassing van dit instrument geldt zeker bij de inbewaringstelling van gezinnen met kinderen en amv's. Het is de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie een persoon in bewaring te stellen. In de praktijk gebeurt dit krachtens mandaat door de hulpofficier van justitie of een door de korpschef aangewezen ambtenaar. Tevens kunnen ambtenaren van de DT&V of van de IND worden aangewezen. Het wetsvoorstel maakt geen uitzondering op de uit het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (artikel 5.3) voortvloeiende bevoegdheidsregels bij de inbewaringstelling van minderjarigen. De gronden voor inbewaringstelling van vreemdelingen (onder wie tevens minderjarigen) staan reeds opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 en worden nader uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een nieuw artikel 58a Vreemdelin-

genwet 2000, speciaal gericht op kwetsbare vreemdelingen zoals minderjarigen.

Verder wordt opgemerkt dat inbewaringstelling door de DT&V niet betekent dat een dergelijke inbewaringstelling met minder waarborgen is omkleed. Er geen sprake van een wijziging ten aanzien van de voorwaarden om een vreemdeling in bewaring te mogen stellen. In die gevallen waarin inbewaringstelling noodzakelijk is, wordt efficiënter en effectiever gebruik gemaakt van kennis en personele inzet en wordt met het wegvallen van een schakel ook een overdrachtsmoment weggenomen. De DT&V is namelijk vaak al ter plaatse op locaties waar vreemdelingen in bewaring worden gesteld en kennen de situatie. De hulpofficier van justitie is niet altijd (uitsluitend) werkzaam binnen het vreemdelingen-domein en is ook bevoegd voor andere taken binnen het politiedomein. De hulpofficier van justitie neemt dan ook niet altijd deel aan de lokale terugkeeroverleggen, terwijl de DT&V deze overleggen voorziet. In dit disciplinaire terugkeeroverleg wordt een integrale afweging gemaakt omtrent de inbewaringstelling teneinde tot een zorgvuldig besluit te komen. Hierbij is van belang dat binnen de DT&V speciale regievoerders zijn aangewezen voor de inbewaringstelling. Deze regievoerders zijn net als een hulpofficier van justitie opgeleid om een eigen afweging te maken of vreemdelingenbewaring het geëigende middel is. Het is dus niet zo dat elke ambtenaar van DT&V hiertoe bevoegd is. De DT&V-ambtenaar die het besluit tot inbewaringstelling neemt is bovendien niet de regievoerder die de betrokken vreemdeling begeleidt. Voor zover de leden van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie van oordeel zijn dat ten aanzien van minderjarigen die in vreemdelingenbewaring worden geplaatst een geheel eigen systeem van de oplegging en toetsing daarvan noodzakelijk zou zijn, kan worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel niet, naast regimaire wijzigingen en maatregelen gericht op het effectiever kunnen inzetten van alternatieven voor bewaring, voorziet in een herziening van het huidige systeem van rechtelijke toetsing.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wenselijk en noodzakelijk is om, zelfs in de sfeer van gezinnen, in een situatie waarin onder toezicht van de overheid sprake is van vreemdelingen die veelal geen rechtmatig verblijf houden in Nederland, af te zien van het dragen van uniformen. Zij vragen voorts in hoeverre de herkenbaarheid van het personeel wordt gewaarborgd en of de regering onderzocht heeft of aan de gevoeligheden tegemoetgekomen kan worden door aanpassing van het uniform. Bij de oriëntatie op de inrichting van de GGV is gebleken dat een uniform bijdraagt aan de detentiebeleving bij kinderen. Tot op heden heeft het niet meer dragen van dit uniform in de GGV geen verwarring opgeleverd bij de aldaar verblijvende gezinnen of bij de medewerkers.

3.4 Veiligheid en beheersbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen naar een opsomming van maatregelen en instrumenten die gehanteerd kunnen worden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid in een inrichting. Het wetsvoorstel bevat in hoofdstuk 6 de noodzakelijke orde- en dwangbevoegdheden. Daarnaast is er in hoofdstuk 7 een bevoegdheid voor de directeur opgenomen om disciplinaire maatregelen te treffen. Ordemaatregelen en disciplinaire maatregelen dienen verschillende doelen. Het doel van de *ordemaatregelen* is om de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen, waarbij de volgende middelen ter beschikking staan: bevoegdheid geweld te gebruiken en vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden, bevoegdheden voor verificatie van de identiteit en de controle op verboden voorwerpen, bevoegdheden om de vreemdeling uit te sluiten van deelname aan activiteiten en de vreemdeling als beschermende maatregel in afzondering te plaatsen, het gedogen van geneeskundige handelingen

en het onderzoek naar en de inbeslagname van gevaarlijke voorwerpen in post en verblijfsruimte. Proportioneel gebruik van deze bevoegdheden staat voorop. Ordemaatregelen gaan niet verder en duren niet langer dan noodzakelijk is om de orde te herstellen. *Disciplinaire maatregelen* dienen een ander doel, te weten corrigerend te reageren op laakbaar gedrag van een vreemdeling. De bevoegdheid tot het treffen van disciplinaire maatregelen is noodzakelijk om de regels en gedragsnormen in de inrichting kracht bij te kunnen zetten indien dit in het uiterste geval noodzakelijk is. Gedacht kan worden aan het tijdelijk uitsluiten van een vreemdeling van sport en spel bij voortdurend wangedrag of aan het opleggen van afzondering bij wijze van straf. Dit laatste kan aan de orde zijn indien een vreemdeling geweld heeft gepleegd tegen een mede-ingeslotene of een personeelslid, opzettelijk vernielingen heeft aangericht of drugs in bezit blijkt te hebben. Het is noodzakelijk dat een directeur kan aangeven dergelijk gedrag niet te tolereren en daar de vreemdeling voor kan bestraffen. Een disciplinaire maatregel heeft derhalve een punitief karakter.

De leden van de VVD-fractie vragen verder wanneer er wordt overgegaan tot visitatie, onder welke waarborgen en hoe daarbij scanapparatuur wordt ingezet. Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk op basis waarvan een directeur kan besluiten een vreemdeling handmatig aan het lichaam te doen onderzoeken. Het controleren van het lichaam is in bepaalde situaties noodzakelijk met het oog op de orde en veiligheid. Deze controle op verboden en gevaarlijke voorwerpen op grond van artikel 47 van het wetsvoorstel kan slechts plaatsvinden bij de eerste binnenkomst van een vreemdeling in de inrichting, wanneer onderzoek aan de kleding hiertoe aanleiding geeft en wanneer dit anderszins noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting (bijvoorbeeld voorafgaand aan beschermende afzondering). In het tweede lid van artikel 47 is opgenomen dat er geen handmatig onderzoek (ook wel visitatie of visuele schouw genoemd) plaatsvindt op enkele uitzonderingsgevallen na. Het betreft ten eerste situaties waarin de röntgenscanner bij hoge uitzondering niet beschikbaar is op een locatie omdat de apparatuur onverhoopt defect is en gerepareerd moet worden. Dit kan alleen als de röntgenscanner door omstandigheden tijdelijk buiten werking is of om andere dringende redenen niet gebruikt kan worden en er op basis van concrete aanwijzingen in een individueel geval sprake is van een zodanig risico dat het handmatig controleren van het lichaam het enige mogelijke middel is en geen uitstel geduld kan worden totdat een scanner beschikbaar is. Ook indien de vreemdeling zelf te kennen geeft geen scan te willen ondergaan, vindt in beginsel handmatige controle plaats. Tot slot kan iemands medische situatie in de zin van fysieke of psychische toestand aanleiding zijn om de röntgenscanner niet te gebruiken.

De leden van verschillende fracties hebben vragen bij de bevoegdheid van de directeur een vreemdeling in afzondering te plaatsen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat afzondering als disciplinaire maatregel alleen in het uiterste geval dient te worden toegepast, enkel wanneer er geen alternatieven meer voorhanden zijn en vragen naar een toelichting op welke alternatieven kunnen worden toegepast en hoe wordt toegezien op het ultimatum remedium karakter. De leden van de SP fractie vinden het een gemiste kans dat isolatie in het wetsvoorstel behouden is gebleven en merken op dat afzondering in de psychiatrie op zijn retour is en dat psychiatrisch patiënten behandeling en gezelschap nodig hebben en geen eenzame opsluiting. Zij vragen waarom er niet meer gebruik wordt gemaakt van camera toezicht in plaats van afzondering. Daarnaast pleiten deze leden voor een rangorde van ordemaatregelen waarbij bijvoorbeeld een vreemdeling alleen nog in afzondering kan worden geplaatst vanuit

het beheersregime en niet vanuit het verblijfsregime. Het beheersregime zou in deze rangorde dan een soort tussenmaatregel zijn. Tot slot vragen de leden van de SP-fractie en de D66-fractie naar de gronden voor isolatie en wat de bewaringscondities zijn tijdens afzondering.

Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen beschermende afzondering en afzondering als disciplinaire maatregel. De eerste situatie is geregeld in artikel 50 van het wetsvoorstel. Een vreemdeling verblijft in dit soort gevallen in beginsel in een gemeubileerde afzonderingsruimte of in een gewone verblijfsruimte (maar afgezonderd van anderen). Het advies aan de directeur van een gedragsdeskundige of de inrichtingsarts is hierin leidend. Het regime dat tijdens een dergelijke afzondering geldt is, anders dan de leden van de SP-fractie menen, wettelijke geregeld, namelijk in artikel 50, derde en zesde lid. Hierin is bepaald dat gedurende het verblijf de vreemdeling niet deelneemt aan activiteiten, voor zover de directeur niet anders bepaalt en behoudens het dagelijks verblijf in de buitenlucht, zoals bedoeld in artikel 23, tweede lid, onder e, of artikel 36, tweede lid, onder d, van het wetsvoorstel. De directeur kan het contact met de buitenwereld gedurende het verblijf in de afzonderingsruimte beperken of uitsluiten. Als de inrichtingsarts of gedragsdeskundige positief adviseert, is het deelnemen aan activiteiten of contact met de buitenwereld toegestaan. Daarnaast draagt de directeur er zorg voor dat in geval van afzondering het nodige contact tussen ambtenaren en medewerkers van de inrichting en de vreemdeling wordt gewaarborgd en naar aard en frequentie op de situatie van de vreemdeling wordt afgestemd. De afzondering duurt in beginsel niet langer dan twee weken en bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het verblijf in en de inrichting van de afzonderingsruimte. Te denken valt aan regels over hoe een afzonderingsruimte er uitziet en over welke voorzieningen een dergelijke ruimte dient te beschikken (vergelijk de Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen). Bepaalde gedragingen vergen een afdoende correctieve reactie. Het gaat om gedragingen zoals opzettelijke brandstichting, bezit van drugs, mishandeling van personeel/medebewoners. De afzondering in een strafcel dient ertoe bij te dragen dat de vreemdeling gecorrigeerd wordt in zijn gedrag, om rust te herstellen op de afdelingen en om een signaal van bescherming richting de andere vreemdelingen en het personeel af te geven. Afzondering bij wijze van straf is geregeld in artikel 64 van het wetsvoorstel. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over het regime bij afzondering als beschermende maatregel, geldt hier ook (zie artikel 64, eerste, tweede en vierde lid) met dien verstande dat afzondering bij wijze van straf vrijwel altijd ten uitvoer wordt gelegd in de eigen verblijfsruimte of in een strafcel.

Dwangbevoegdheden in de inrichting voor vreemdelingenbewaring worden slechts ingezet en uitgeoefend indien noodzakelijk en op een wijze die voor de betreffende vreemdeling het minst ingrijpend is. Dit geldt in het algemeen en dus ook voor afzondering als beschermende dan wel disciplinaire maatregel. Deze vergaande bevoegdheid wordt slechts als uiterste middel toegepast. Dit is reeds nu praktijk en geldt ook op grond van het wetsvoorstel. Er is hierbij sprake van een getrapte aanpak (zie Kamerstukken II, 2015/2016, 19 637, nr. 2108, Kamerstukken II, 2014/2015, 19 637, nr. 2008 en Kamerstukken II, 2014/2015, 24 58,7 nr. 611). In plaats van het opleggen van afzondering als disciplinaire maatregel, wordt indien mogelijk in de eerste plaats ingezet op het voeren van een gesprek met de vreemdeling. Als dit niet voldoende effect heeft wordt zo mogelijk een alternatief opgelegd, bijvoorbeeld uitsluiting van deelname aan activiteiten, het beperken van bezoek, afkoelen in de eigen verblijfsruimte of het betalen van een geldboete om eventueel ontstane schade te vergoeden. Beschermende afzondering is aangewezen als moet worden

ingegrepen in crisissituaties met het oog op bescherming van de vreemdeling, de andere vreemdelingen of het personeel van de inrichting voor vreemdelingenbewaring.

Binnen de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring is het uitgangspunt voor de omgang met vreemdelingen een motiverende bejegening. Indien zaken desondanks dreigen te escaleren of de veiligheid binnen de inrichting of van de andere vreemdelingen in het geding komt, kan afzondering in beeld komen, nadat eerst indien mogelijk minder ingrijpende alternatieven zijn toegepast. De genoemde motiverende bejegening gericht op de-escalatie stelt eisen aan de begeleiding en de vaardigheden van het personeel. Daarom is in een leidraad voor het personeel opgenomen wanneer kan worden volstaan met een waarschuwing, dan wel een straf- of ordemaatregel dient te volgen (beleidskader disciplinaire straffen en ordemaatregelen). Daarnaast wordt in het opleidingsplan aandacht besteed aan interculturele communicatie en gesprekstechnieken gericht op bemiddeling en de-escalierend optreden. Ook de afdelingshoofden kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Zij zijn in het merendeel van de gevallen niet direct betrokken bij een incident en kunnen daarom een bemiddelingspoging doen als een eerder gevoerd gesprek tussen de vreemdeling en het personeel niet het gewenste resultaat heeft gehad. Hetzelfde geldt overigens voor de directie van de inrichting; in beginsel voert de directeur eerst een gesprek met de vreemdeling alvorens over te gaan tot het opleggen van een waarschuwing of bijvoorbeeld afzondering. Indien plaatsing in afzondering onvermijdelijk is, wordt ingezet op het zoveel als mogelijk beperken van de schade die daardoor kan ontstaan.

De door de leden van de fracties van de PvdA en de SP gewenste rangorde en inzet van alternatieven is op de in het voorgaande beschreven wijze geborgd. Indien men pleit voor een de-escalatie model in de zin van een verplichte wettelijke rangorde van orde- en disciplinaire bevoegdheden vind ik dit geen goed idee. Een dergelijke aanpassing van het wetsvoorstel zou geen recht doen aan de praktijk in de inrichting voor vreemdelingenbewaring. De beoordeling van een situatie waarin de orde of de veiligheid van de inrichting in het geding is, wordt door de directeur of diens personeel noodzakelijkerwijs altijd gemaakt aan de hand van de concrete omstandigheden van het individuele geval. Het kan bijvoorbeeld in een acute crisissituatie noodzakelijk zijn om een vreemdeling die in het verblijfsregime verblijft in beschermende afzondering te plaatsen zonder dat eerst plaatsing in het beheersregime tot de mogelijkheden behoort. Verder zorgt een pallet van in de wet nevenschikte bevoegdheden ervoor dat maatwerk kan worden geboden. In het geval van de ene vreemdeling kan bijvoorbeeld een bepaald soort optreden meer effect sorteren dan in het geval van een andere vreemdeling. Het is dus niet mogelijk een bepaalde volgtijdelijkheid voor alle situaties vooraf dwingend voor te schrijven. Dit kan zelfs tot onaanvaardbare risico's leiden. Op de overheid rust de verplichting de veiligheid van de vreemdelingen en het personeel in de inrichting voor vreemdelingenbewaring te waarborgen.

Zoals vermeld in de brief aan uw kamer van 20 mei 2015 (Kamerstukken II 2014/2015, 19 637, nr. 2008) kijk ik wel naar mogelijkheden om de afzondering als beschermende maatregel op andere manieren uit te voeren. Zo is er in de inrichting voor vreemdelingenbewaring in Rotterdam geëxperimenteerd met verblijfsruimten op de Extra Zorg Afdeling, waar camera's hangen. Op indicatie van de arts of psycholoog kan hier door de directeur een vreemdeling onder cameraobservatie worden geplaatst, de kamer is verder ingericht zoals een reguliere verblijfsruimte. Ik ben voornemens een vervolg te geven hieraan en

onderzoek of ik ook op de locatie Zeist camera toezicht breder kan introduceren.

Tot slot merk ik op dat de oplegging van afzondering met tal van waarborgen en rechtsbescherming is omkleed. Maatregelen omtrent afzondering worden geregistreerd opdat inzichtelijk is hoe vaak afzondering bijvoorbeeld jaarlijks wordt opgelegd, op welke grond en hoe lang deze afzondering duurde.

Aan de plaatsing in afzondering ligt een individuele beoordeling ten grondslag die gemotiveerd wordt in een beslissing die aan de directeur is voorbehouden. Alleen indien onverwijld tenuitvoerlegging van beschermende afzondering geboden is, kan een ambtenaar of medewerker een vreemdelling voor een periode van ten hoogste vijftien uren in afzondering plaatsen. De directeur wordt van deze plaatsing onverwijld op de hoogte gesteld.

De betreffende vreemdelling wordt in beginsel vooraf gehoord en krijgt mededeling van de beslissing (artikelen 5, 68 en 69). Alleen in geval van beschermende afzondering kan van vooraf horen worden afgezien indien vereiste spoed zich daartegen verzet of de gemoedstoestand van de vreemdelling daaraan in de weg staat. De vreemdelling kan in alle gevallen van afzondering tegen de beslissing beklag en beroep instellen (hoofdstuk 9, afdeling 2).

Het verblijf in afzondering wordt opgelegd voor ten hoogste twee weken, maar kan ook eerder (tijdens die periode) worden beëindigd. Ik vind het belangrijk dat afzondering zo kort mogelijk duurt. De directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring wordt in het kader van afzondering als beschermende maatregel dagelijks door een gedragsdeskundige geadviseerd of de afzondering nog steeds noodzakelijk is en zal de maatregel direct beëindigen indien de noodzaak hiervoor is komen te vervallen. De directeur draagt zorg dat, ingeval de afzondering langer dan vierentwintig uren duurt en ten uitvoer wordt gelegd in een afzonderingsruimte, de commissie van toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger terstond hiervan in kennis worden gesteld. Na afloop van genoemde periode van twee weken kan het verblijf in afzondering telkens verlengd worden met ten hoogste twee weken indien de noodzaak hiertoe naar het oordeel van de directeur nog steeds bestaat. Met het oog op de proportionaliteit zal naarmate een verlenging vaker heeft plaatsgevonden de motiveringsplicht van de directeur zwaarder zijn. De beslissing tot verlenging is net als de eerste oplegging zelf met de reeds genoemde waarborgen omkleed. Door de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring wordt bovendien periodiek verslag uitgebracht over cijfers en trends ten aanzien van opgelegde sancties, ordemaatregelen en beschermende maatregelen in de detentiecentra.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting bij de uitzonderingen op het gebruik van de röntgenscan. Indien de scanapparatuur niet beschikbaar is betekent dit zeker niet automatisch dat er een handmatig onderzoek (ook wel visitatie of visuele schouw genoemd) wordt uitgevoerd. Het lichaam op handmatige wijze controleren gebeurt alleen als er in een individueel geval sprake is van een zodanig veiligheidsrisico dat handmatig onderzoek het enige mogelijke middel is en geen uitstel kan worden geduld tot een scan beschikbaar is. De bijzondere omstandigheden waarin handmatig onderzoek mogelijk is, staan genoemd in artikel 47 van het wetsvoorstel. De directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring stelt vast of hiervan sprake is. Toetsing en controle van zijn handelen vindt plaats via de procedurele waarborgen en rechtsbescherming in vreemdelingenbewaring. Aan het handmatig controleren van het lichaam op verboden en gevaarlijke voorwerpen ligt een individuele beoordeling ten grondslag die aan de directeur is voorbehouden (artikel 5, vijfde lid onder b van het wetsvoorstel). De

betreffende vreemdeling wordt vooraf gehoord, krijgt mededeling van de beslissing (artikelen 68 en 69 van het wetsvoorstel) en kan tegen de beslissing beklag en beroep instellen (hoofdstuk 9, afdeling 2). Op de in het voorgaande beschreven wijze wordt de bevoegdheid van de directeur dus ingekaderd en kunnen zijn beslissingen worden getoetst. Indien het handmatig controleren van het lichaam niet juist blijkt te zijn geweest heeft dit voor de directeur in zoverre consequenties dat hij zo mogelijk de uitspraak van de beklagcommissie of die van de beroepskamer zal meenemen in het verdere plaatsingsbeleid. Dit betekent bijvoorbeeld dat de directeur in vergelijkbare gevallen anders zal handelen en in lijn met wat de beklagcommissie of de beroepskamer heeft geoordeeld.

De leden van de SP-fractie vragen naar de toelaatbaarheid van de bevoegdheid van de directeur een vreemdeling te verplichten een geneeskundige handeling te gedogen (artikel 54 van het wetsvoorstel). De directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewing draagt verantwoordelijkheid voor de gezondheid van de vreemdeling gedurende de insluiting. Deze verantwoordelijkheid kan de verrichting van een bepaalde geneeskundige handeling ten opzichte van een vreemdeling – ook indien deze daar geen toestemming voor heeft gegeven – rechtvaardigen, indien die handeling noodzakelijk is ter afwending van een gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de vreemdeling of van anderen. De geneeskundige handeling zal veelal bestaan uit het toedienen van medicijnen. Met artikel 54 van het wetsvoorstel wordt de met het gelijkkluidende artikel in de Penitentiaire beginselenwet gevonden zorgvuldige balans tussen de verschillende betrokken mensenrechten behouden. Een grote rol speelt het in artikel 2 EVRM gewaarborgde recht op leven, waaruit het EHRM (in het bijzonder ten aanzien van vreemdelingen) voor de overheid een positieve verplichting heeft afgeleid om het recht op leven van burgers te beschermen (EHRM 9 juni 1998, L.C.B. v. VK, rapport 1998-III, p. 1403, par. 36). Die verplichting kan onder omstandigheden leiden tot het verplichten tot gedogen van een medische behandeling, waardoor tegelijkertijd het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 8 EVRM) wordt beperkt. Deze beperking kan onder voorwaarden echter op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM worden gerechtvaardigd ter bescherming van de gezondheid van de betrokkene of van derden. Het EVRM staat dus niet in de weg aan het verplichten van vreemdelingen tot het gedogen van een geneeskundige behandelingen, zij het onder strikte voorwaarden. Met artikel 54 wordt aangesloten bij deze lijn van het EHRM.

Verder wordt opgemerkt dat gelet op de ingrijpendheid van de inbreuk de eisen om dit middel in te zetten evenredig streng zijn. Onder gevaar voor de gezondheid van de vreemdeling dient allereerst levensgevaar te worden verstaan en voorts ook gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit. Het kan daarbij ook gaan om gevaar voor de gezondheid of veiligheid van anderen (personeel en andere vreemdelingen). Aangesloten is bij de invulling die aan deze term is gegeven onder de Wet Bopz. Gedwongen medicatie kan toelaatbaar zijn indien deze wordt toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van betrokkene zelf of die van anderen. In dat geval moet, gelet op het ingrijpende karakter van de gedwongen geneeskundige handeling, steeds worden overwogen of het beoogde doel niet met andere middelen kan worden bereikt. Hoewel de directeur degene is die de beslissing neemt, kan hij alleen beslissen tot een gedwongen geneeskundige handeling wanneer deze naar het oordeel van arts volstrekt noodzakelijk is. Het oordeel over de medische noodzaak ligt dus niet bij de directeur, maar bij de arts. Het artikel bevat uitdrukkelijk geen verplichting tot handelen bij de arts, ook niet wanneer de directeur heeft besloten tot een gedwongen geneeskundige handeling. Of, en zo ja, welk medisch ingrijpen is geïndiceerd dient de arts volgens zijn professi-

onele maatstaf te beoordelen. Met het oog op een zorgvuldige toepassing van een gedwongen geneeskundige behandeling worden in het Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring de procedurele waarborgen rondom de gedwongen geneeskundige behandeling uitgebreid nader uitgewerkt (registratie en melding en regels die de verantwoordelijkheden tussen directeur en arts verder verhelderen en begrenzen, regels over de positie van de verantwoordelijke arts etc.). Ik verwijs naar hoofdstuk 5, paragraaf 2 van het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring.

De vragen van de leden van de SP-fractie over de isoleercel als strafmaatregel zijn hierboven beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen de maatregelen die in een vrijheidsbeperkende locatie kunnen worden getroffen en de maatregelen die de directeur kan treffen. Deze maatregelen en bevoegdheden van de COA en de directeur van de inrichting laten zich niet vergelijken. De bevoegdheden van deze laatstgenoemde zijn bedoeld om hem in staat te stellen de orde in de inrichting voor vreemdelingenbewaring te handhaven. In geval van vreemdelingenbewaring is er in tegenstelling tot de vrijheidsbeperkende locatie sprake van vrijheidsbeneming. Het COA kan op de vrijheidsbeperkende locatie, als de vreemdeling zich niet aan de huisregels houdt, daar de vreemdeling op aanspreken, maar zal in geval van een openbare orde probleem of een (ander) vermeend strafbaar feit de politie inschakelen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens naar een bredere toepassing van de röntgenscan, ook in andere justitiële inrichtingen. Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en ziet niet op de toepassing van dwangbevoegdheden in geval van andere insluitingstitels.

De leden van de D66-fractie en de SP-fractie pleiten voor een verbod op visitatie in grensbewaring. Met het wetsvoorstel wordt één uniform regime geïntroduceerd voor zowel territoriaal bewaarden als voor vreemdelingen in grensbewaring. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in de praktijk gebleken, hetgeen ook bevestigd is in een tweetal rapporten van de Nationale ombudsman, dat het gebruik van geweld en dwangmiddelen onder omstandigheden ook in grensdetentie noodzakelijk is. De Nationale ombudsman heeft in zijn rapporten aangedrongen op een formeel wettelijke basis voor het toepassen van orde- en dwangmaatregelen in grensbewaring. Hierin is nu met het wetsvoorstel voorzien. Daarin past geen verbod op handmatig onderzoek (ook wel visuele schouw of visitatie genoemd). Omdat handmatige controle in de reeks van bevoegdheden om kleding en lichaam te controleren een vergaande vorm van onderzoek is, is grote terughoudendheid bij de inzet van dit middel geboden. Het kan pas worden ingezet als andere onderzoeksmethoden niet toereikend zijn en het dringend noodzakelijk is om deze methode toe te passen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat controle van het lichaam in beginsel niet op handmatige wijze geschiedt maar met gebruikmaking van scanapparatuur, op enkele uitzonderingsgevallen na. Voor vreemdelingen in grensbewaring is nu ook, anders dan onder het Reglement regime grenslogies het geval was, hetzelfde scala aan rechtsmiddelen van toepassing als voor territoriaal bewaarden.

De leden van de D66-fractie vragen naar de duur van afzondering en bepleiten een maximale termijn in plaats van de mogelijkheid van telkens verlenging met twee weken. Tevens vragen zij om een notificatieplicht voor de advocaat in geval van afzondering. Verder verzoeken zij de

regering in te gaan op de mechanismen of middelen die aan het lichaam van de vreemdeling kunnen worden bevestigd. De vraag van deze leden over de notificatieplicht wordt in paragraaf 5 beantwoord.

Zoals eerder aangegeven wordt de directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring in het kader van afzondering als beschermende maatregel dagelijks door een gedragsdeskundige geadviseerd of de afzondering nog steeds noodzakelijk is en zal hij de maatregel direct beëindigen indien de noodzaak daartoe is komen te vervallen. De afzondering bij wijze van straf is proportioneel aan het gedrag waar de maatregel een reactie op is. De opgelegde duur wordt afgestemd op de gedraging en de omstandigheden. Ook een afzondering op grond van een strafmaatregel kan eerder worden beëindigd. Hiermee is er voldoende garantie dat afzondering voor een zo kort mogelijke duur wordt opgelegd. Een vreemdeling kan op ieder moment rechtsmiddelen aanwenden tegen de opgelegde maatregel. Ook gedurende zijn afzondering kan hij contact opnemen met zijn advocaat. Bovendien, als de maatregel van afzondering langer dan 24 uur duurt, stelt de directeur de commissie van toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger hiervan op de hoogte. Voor een melding aan de advocaat van de oplegging van een maatregel, zie ik derhalve geen noodzaak.

De gevallen waarin een mechanisch middel mag worden toegepast en de regels die daarbij gelden, zijn opgenomen in het wetsvoorstel en zullen nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De directeur kan bepalen dat een vreemdeling tijdens de afzondering door bevestiging van mechanische middelen aan zijn lichaam voor een periode van ten hoogste vierentwintig uren in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt, indien die beperking noodzakelijk is ter afwending van een van de vreemdeling uitgaand ernstig gevaar voor diens gezondheid of de veiligheid van anderen dan de vreemdeling. De directeur stelt de arts of diens vervanger en de commissie van toezicht van de bevestiging onverwijld in kennis. Voorbeelden van mechanische middelen zijn handboeien, mondafscherming en een valhelm. De middelen worden onder andere toegepast in acute situaties als een vreemdeling zeer agressief is naar anderen of zichzelf probeert te beschadigen.

De leden van de D66-fractie vragen tevens om een voorhangprocedure van het ontwerpbesluit terugkeer en vreemdelingenbewaring. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 3.1.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven hoe de bepalingen aangaande het visitatiebeleid zich verhouden tot de aangenomen motie Voordewind/Schouw (Kamerstukken II, 2014/2015, 19 637, nr. 1695).

In de genoemde motie wordt de regering gevraagd alternatieven voor visitatie te onderzoeken en de Kamer te informeren hoe deze alternatieven zo snel mogelijk geïmplementeerd kunnen worden. Ik ben van mening dat, met het invoeren van de röntgenscan, er in beginsel niet meer handmatig gecontroleerd hoeft te worden in vreemdelingenbewaring, op enkele uitzonderingsgevallen na, die in de wet nader gedefinieerd zijn. Bij de inzet van dit middel is grote terughoudendheid geboden. Het kan pas worden ingezet als andere onderzoeksmethoden niet toereikend zijn en het dringend noodzakelijk is om deze methode toe te passen. Hiermee wordt in beginsel een alternatief toegepast. Slechts als de veiligheid van één of meer vreemdelingen of medewerkers aantoonbaar in het geding is en deze veiligheid niet door middel van een lichter middel kan worden geboden, kan handmatige controle (ook wel visuele schouw of visitatie genoemd) aan de orde zijn.

3.5 Terugkeer

De leden van de VVD-fractie merken op dat, anders dan gesteld in het wetsvoorstel, uit het WODC-onderzoek «Van Bejegening tot vertrek» blijkt dat bij herhaalde inbewaringstelling de vertrekbereid toeneemt. Deze leden vragen in hoeverre de regering bereid is hieraan tegemoet te komen, zoals ook besproken tijdens het algemeen overleg over vreemdelingen- en asielbeleid op 30 januari 2014. Daarnaast vragen voornoemde leden naar de ratio van de uitbreiding van voorzieningen in het wetsvoorstel gezien de doelstelling van het wetsvoorstel effectieve terugkeer te bevorderen.

Bij sommige vreemdelingen zorgt alleen vreemdelingenbewaring voor daadwerkelijk vertrek. Vreemdelingen die niet aantoonbaar zijn vertrokken via bewaring kan de overheid op dat moment niet laten vertrekken. Komt een vreemdeling later weer in de caseload van de DT&V dan is de inzet om de vreemdeling alsnog te laten vertrekken. Dat is ook met uw Kamer gedeeld tijdens het algemeen overleg van 30 januari. Daarbij moet worden voldaan aan de voorwaarden voor herhaalde inbewaringstelling. Uit de jurisprudentie blijkt dat wanneer een terugkeerprocedure loopt de vreemdeling bij nieuwe feiten of omstandigheden of wanneer een jaar verstreken is weer in bewaring kan worden gesteld, mits aan de voorwaarden van daadwerkelijk risico op onttrekking en zicht op uitzetting is voldaan. Het door deze leden genoemde onderzoek van het WODC richtte zich niet op een versoering of versoepeling van de omstandigheden in bewaring. Het keek naar hoe de vreemdeling in bewaring ervaart hoe hij bejegend wordt en of hij (of zij) eerder in bewaring heeft gezeten. Dat was het uitgangspunt van dit onderzoek. Ik kijk niet naar een versoering dan wel versoepeling van het regime in bewaring om de inbewaringstelling als instrument in het kader van terugkeer effectiever te laten zijn. Diverse ngo's, waaronder de International Detention Coalition, hebben aangegeven dat het Nederlandse regime binnen de Europese Unie strikt is. Desondanks is onze effectiviteit van bewaring niet hoger dan in andere landen. Het vertrekpunt van dit wetsvoorstel is een bestuursrechtelijke grondslag te creëren met een daarbij passend regime dat de veiligheid van iedereen in de inrichting voor vreemdelingenbewaring (de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen en het personeel) op een zo adequaat mogelijke manier regelt, terwijl de terugkeer voorop blijft staan.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar herhaalde inbewaringstelling en de leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering hoe in andere landen wordt omgegaan met de verhouding tussen de maximale bewaringstermijn van 18 maanden uit de Terugkeerrichtlijn en de mogelijkheid tot herhaalde detentie. Op herhaalde inbewaringstelling is reeds ingegaan in paragraaf 3.1. Uit onderzoek van de Europese Commissie over de implementatie van de Terugkeerrichtlijn blijkt dat in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie een maximumtermijn is gesteld aan de totale duur van de inbewaringstelling die, zoals de Terugkeerrichtlijn voorschrijft, de duur van 18 maanden niet overschrijdt. Uit dit onderzoek blijkt echter niet hoe wordt omgegaan met herhaalde inbewaringstelling in relatie tot die maximale termijn (zie paragraaf 2.4 van de evaluatie van de Europese Commissie van de toepassing van de Terugkeerrichtlijn, te vinden via <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10737855>).

Zoals eerder aangegeven ben ik van mening dat onder voorwaarden herhaalde inbewaringstelling mogelijk is en dat dit niet leidt tot cumulatieve optelling waardoor de maximale termijn van 18 maanden van de Terugkeerrichtlijn wordt overschreden.

4. Kenmerken regime vreemdelingenbewaring

4.1 Onderscheid verblijfsregime en beheersregime

De vraag van de leden van de VVD-fractie over regimedifferentiatie is in paragraaf 3.1 beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat een wettelijke grondslag nodig is voor uitzonderingsgevallen, met als gevolg dat het wetsvoorstel op bepaalde punten harder oogt dan in de praktijk het geval zal zijn. Deze leden vragen om meer onderbouwing in de memorie van toelichting als het gaat om de noodzaak van een wettelijke grondslag voor uitzonderingsgevallen en verzoeken om een uitgebreidere toelichting over de verbeteringen in het verblijfsregime. Handhaving van de orde en veiligheid is in alle inrichtingen voor vreemdelingenbewaring van groot belang. Een inrichting dient leefbaar en beheersbaar te zijn. Dit betekent dat binnen het regime beheers- en veiligheidsmaatregelen toegepast moeten kunnen worden ter handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. De toepassing van geweld is bijvoorbeeld in uitzonderingsgevallen noodzakelijk om de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen in de inrichting en/of het personeel te beschermen. Hoewel de bevoegdheden tot het nemen van deze maatregelen terughoudend worden toegepast en sommige bevoegdheden slechts zelden worden gebruikt, is het wel noodzakelijk wettelijk hierin te voorzien, zoals ook het grondrechtelijk kader voorschrijft. Een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid van artikel 52 van het wetsvoorstel (bevestiging van mechanische middelen). Sommige van deze middelen worden slechts een enkele keer toegepast maar zijn dan wel noodzakelijk. Indien een vreemdeling bijvoorbeeld met het hoofd tegen een muur bonkt moet het mogelijk zijn ter bescherming een valhelm aan te brengen als kalmering niet op andere, minder indringende wijze (in de bejegening met praten bijvoorbeeld), lukt. Het personeel van de inrichting gaat op zeer zorgvuldige wijze met dit soort bevoegdheden om de bewegingsvrijheid te beperken om. Voor het personeel van de inrichting is het daarbij van groot belang dat duidelijk is wat hun bevoegdheden zijn en hoever deze strekken. De wettelijke regeling van de bevoegdheden heeft daarmee tevens een waarborgkarakter: door de dwangbevoegdheden uit te schrijven, is duidelijk wat de rechten en plichten over en weer zijn van de vreemdeling enerzijds en de overheid anderzijds.

De verbeteringen van het wetsvoorstel in het verblijfsregime laten zich als volgt omschrijven. Het wetsvoorstel gaat uit van zoveel mogelijk vrijheid binnen de vrijheidsbeneming. Het overgrote deel van de vreemdelingen kan veel vrijheid en autonomie aan en zal daarom in het verblijfsregime terecht komen. In het algemeen geldt in het verblijfsregime ten opzichte van de bestaande situatie dat er meer autonomie is voor de vreemdeling om zelf zijn dag in te delen en met minder toezicht. Het regime brengt belangrijke versoepelingen ten opzichte van de huidige situatie met zich mee ten aanzien van het aantal insluitingsuren, in de bewegingsvrijheid, de dagbesteding en de mate van contact met de buitenwereld (bellen, online audiovisuele communicatie en meer bezoek). Meer specifiek is sprake van vijf uur minder insluiting per dag waardoor de vreemdeling in totaal twaalf uur per etmaal vrijelijk kan bewegen en zelf kan bepalen of hij al dan niet in zijn verblijfsruimte wil zijn (zie ook artikel 21 van het concept Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring). Verder is het aantal uren dagbesteding uitgebreid van minimaal 18 uren naar minimaal 40 uur per week (zie artikel 22 van het ontwerpbesluit). Als het gaat om specifieke soorten dagbesteding zijn de wettelijke rechten uitgebreid (zie artikel 23 van het wetsvoorstel). Ten eerste is het wettelijke recht op bibliotheekbezoek onbeperkt geworden (behoudens sluitingstijden) in plaats van één keer per week. Ten tweede is het wettelijke recht op

lichamelijke oefening en sport uitgebreid van minimaal twee keer drie kwartier naar minimaal twee uur per week. Ten derde is het wettelijk minimum voor recreatieve activiteiten uitgebreid met twee uur (naar acht in plaats van zes uur per week). Ten vierde is het wettelijke minimum voor verblijf in de buitenlucht verdubbeld (van een naar twee uur per dag). In het contact met de buitenwereld wordt het wettelijk minimaal aantal bezoeken vier uur per week (artikel 29 van het wetsvoorstel) ten opzichte van thans wekelijks een uur. Tot slot bevat artikel 32 van het wetsvoorstel het recht van de vreemdeling te bellen en gebeld te worden evenals het recht het internet te raadplegen. De vreemdeling in het verblijfsregime mag mobiel bellen en op de in de inrichting beschikbare Pc's gebruik maken van audiovisuele communicatie via internet (vergelijkbaar met Skype en Facetime). Naast deze belangrijke versoepelingen in het verblijfsregime kent het wetsvoorstel ook anderszins regimeverbeteringen ten opzichte van de huidige situatie zoals de bijzondere aandacht die uitgaat naar bijzondere groepen zoals gezinnen met minderjarige kinderen en amv's. In het wetsvoorstel is een apart hoofdstuk opgenomen met een eigen gezinsregime voor de GGv. Dit kenmerkt zich door nog meer vrijheid en een aantal speciale regels en afwijkingen ten opzichte van het verblijfsregime zoals rechten speciaal toegesneden op het belang van het kind en het gezinsleven. Tevens wordt als voorbeeld verwezen naar de nieuwe wettelijke bevoegdheid voor de directeur om indien nodig een individueel regime voor een vreemdeling te bepalen in verband met noodzakelijke medische zorg (artikel 34 van het wetsvoorstel).

De leden van de D66-fractie en de SP-fractie vragen de regering af te zien van de toepassing van het beheersregime bij binnenkomst en de leden van de Groep Kuzu/Öztürk verzoeken om een nadere toelichting waarom het noodzakelijk is alle vreemdelingen bij binnenkomst, ongeacht hun gedrag, in het beheersregime te plaatsen en aan de beperkingen van dat regime te onderwerpen. Het beheersregime bij binnenkomst is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen handhaven van de orde en de veiligheid in de inrichting. Op de overheid rust de plicht de vreemdeling in kwestie, het personeel en de overige vreemdelingen te beschermen waarbij een kort verblijf in het beheersregime noodzakelijk wordt geacht. Tijdens de binnenkomst wordt beoordeeld of een vreemdeling de vrijheid en autonomie van het verblijfsregime aankan of meer structuur en toezicht nodig heeft. De binnenkomst in het beheersregime is bedoeld om het intakeproces goed te laten verlopen en een beoordeling te maken van de vreemdeling in kwestie en diens gedrag binnen de inrichting. Hieronder valt tevens een inschatting van het eventuele risico van zijn gedrag voor de orde en veiligheid in de inrichting. Als dit vanuit de vrijheden van het verblijfsregime moet gebeuren maakt dat het proces heel lastig en zijn er bovendien risico's. Zou het verblijfsregime meteen van toepassing zijn, dan leidt dit tot problemen. Het aantal vreemdelingen dat in het beheersregime terecht komt is naar verwachting weliswaar klein, maar men weet van te tevoren niet altijd wie dit zijn. Dat de directeur van de inrichting bij binnenkomst de orde en dwangbevoegdheden kan inzetten, biedt onvoldoende soelaas in geval van incidenten met onomkeerbare nadelige gevolgen. Omdat de binnenkomst over het algemeen niet langer dan een week in beslag neemt en vaak ook korter duurt, is gekozen voor een wettelijke termijn van binnenkomst van in beginsel maximaal een week. Het is van groot belang dat er voldoende tijd is om de vreemdeling in beeld te krijgen en op een zorgvuldige wijze in de inrichting te plaatsen. Factoren als observatie van het gedrag, een medische intake en eventueel behandelplan, «matching» in een bepaalde verblijfsruimte met anderen en groepsdynamiek spelen hierbij een grote rol. De vreemdeling heeft bovendien tijdens de binnenkomst veel gesprekken en afspraken binnen de inrichting en met ketenpartners, zoals de DT&V met het oog op vertrek uit Nederland. Dit verhoudt zich slecht

met de toepassing van het verblijfsregime tijdens dit proces van binnenkomst, waarbij het belangrijk is, ook voor de vreemdeling zelf, orde en rust te kunnen bieden. Over het algemeen zal de binnenkomst een korter tijdsbestek in beslag nemen en zal dus sprake zijn van een periode van minder dan een week. Uiteraard is het bijvoorbeeld zo dat wanneer uit informatie van ketenpartners of uit eigen waarneming van het personeel van de inrichting blijkt dat er geen veiligheidsrisico's zijn de vreemdeling snel in het verblijfsregime kan worden geplaatst. Informatie van ketenpartners is echter niet altijd beschikbaar, bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling in het binnenlands toezicht voor de eerste keer is aangehouden en illegaal in Nederland verblijft. Het personeel van de inrichting maakt uiteraard ook zijn eigen inschatting van de vreemdeling, rekening houdend met het actuele gedrag van de vreemdeling die in bewaring is gesteld en zijn reactie op de vrijheidsontneming en op bijvoorbeeld de andere vreemdelingen die in de inrichting verblijven

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de door Amnesty opgeworpen vraag of het beheersregime en de kenmerken daarvan niet juist escalatie in de hand werkt in het geval van kwetsbare groepen. Het is van belang om een onderscheid te maken tussen vreemdelingen die in het beheersregime worden geplaatst en vreemdelingen die op de Extra Zorg Afdeling (EZA) worden geplaatst. Het beheersregime is bedoeld voor 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. Plaatsing op de EZA is aan de orde als er sprake is van een bijzondere zorgbehoefte. Het bestaan van (gedragsproblematiek als gevolg van) psychische en of psychiatrische klachten vormt in beginsel geen reden om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen. Deze categorie vreemdelingen dient immers zorg te krijgen en zal ook overeenkomstig dit uitgangspunt op een afdeling voor bijzondere opvang worden geplaatst of worden overgebracht naar een zorgvoorziening buiten de inrichting.

Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk of de twee soorten regimes, het verblijfsregime en het beheersregime, kunnen worden gedefinieerd. In het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring wordt een onderscheid gemaakt tussen twee hoofdregimes: het verblijfsregime en het beheersregime. Voor de GGv geldt een speciaal gezinsregime (zie hoofdstuk 5 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring). De in bewaring gestelde vreemdeling heeft al naar gelang het regime waar hij in zit een bepaalde mate van autonomie en bewegingsvrijheid die is afgestemd op zijn specifieke situatie en het benodigde toezicht. Het verblijfsregime en met name het gezinsregime zijn de meest open varianten binnen de gesloten setting, terwijl het beheersregime een grotere mate van beveiliging kent en daardoor meer beperkingen met zich meebrengt. In het wetsvoorstel wordt ingegaan op de dagbesteding (zie onder meer de artikelen 23, 36 en 43) en dit wordt nader uitgewerkt in het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring).

Tijdens de uren waarin de vreemdeling niet is ingesloten (in het verblijfsregime twaalf uur per dag) staan de vreemdeling diverse mogelijkheden voor een zinvolle dagbesteding ter beschikking. Per week wordt voorzien in een dagprogramma van minimaal 40 uur, dat bestaat uit een combinatie van beschikbare voorzieningen en begeleide en niet begeleide activiteiten. In de huisregels van de inrichting wordt opgenomen wat de verschillende soorten dagbesteding zijn in de inrichting. De inrichtingen voor vreemdelingenbewaring bieden ten eerste een activiteitenprogramma aan. Zo kunnen ingeslotenen bijvoorbeeld sporten onder leiding van een instructeur, de bibliotheek bezoeken, gesprekken voeren met een geestelijk verzorger, bezoek ontvangen, zelf via de computer educatieve

activiteiten ondernemen, deelnemen aan ontspanningsactiviteiten of aan creatieve of sociaal-culturele activiteiten onder leiding van een activiteitenbegeleider. Met het oog op een zinvolle dagbesteding en het aanmoedigen en activeren van de ingesloten vreemdelingen wordt er tevens naar gestreefd om vrijwilligers te betrekken bij activiteiten in de centra. Hun inzet in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring is niet beperkt tot het bezoekrecht van de vreemdeling en wordt waar mogelijk gefaciliteerd en gestimuleerd. Op de afdeling waar een vreemdeling verblijft wordt een weekoverzicht van het activiteitenprogramma opgehangen. Deelname aan het activiteitenprogramma is – anders dan in het geval van ingesloten op strafrechtelijke titel – vrijwillig. Wie dus niet wil deelnemen hoeft dat ook niet.

Dat de vreemdeling behoudens de voor de nachtrust bestemde uren niet meer wordt ingesloten betekent meer keuzevrijheid en flexibiliteit bij het verder zelf invullen van de dagbesteding. Er is in het nieuwe regime meer ruimte voor eigen initiatief en zelfredzaamheid. Zo kunnen vreemdelingen er voor kiezen om – naast de door een instructeur aangeboden sport en spelactiviteiten – op eigen initiatief te gaan sporten. Of zij kunnen langer in de buitenlucht verblijven of meer tijd in de bibliotheek doorbrengen. Daarnaast zijn er in het verblijfsregime computers aanwezig waarop vreemdelingen gebruik van het internet kunnen maken. Verder geldt dat men gedurende de uitsluitingsuren de mogelijkheid heeft eigen activiteiten te organiseren, zowel binnen als buiten. Gedacht kan worden aan voetbaltoernooien of gezelschapsspellen of bijvoorbeeld 's-avonds samen televisie te kijken. Medewerkers van de inrichting moedigen in de bejegening dit soort initiatieven ook aan.

In het beheersregime zijn er beperktere mogelijkheden in verband met het hogere aantal insluitingsuren en intensiever toezicht dat noodzakelijk is. Dit betekent onder andere dat een beperkter dagprogramma wordt aangeboden (zie artikel 36 van het wetsvoorstel en de artikelen 21 en 22 van het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring).

4.2 Verblijfsregime

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er nog wel voldoende tijd over is voor de vreemdeling in het verblijfsregime om te werken aan terugkeer. Zoals ook uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting blijkt is het doel van bewaring in het kader van terugkeer om de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting. Afspraken met de DT&V hebben daarom voorrang boven andere zaken die de vreemdeling in bewaring zou kunnen doen.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over een aantal verbeteringen van het verblijfsregime ten opzichte van de huidige situatie. Zij zien echter graag nog meer uitbreiding van rechten en voorzieningen in bewaring (bijvoorbeeld ongelimiteerd contact met buitenwereld, recht op onderwijs en werk) en geven daarbij aan dat financiële overwegingen niet leidend mogen zijn in de inrichting van een regime. De leden van de D66-fractie vragen waarom er nog zoveel beperkingen zijn op contact met de buitenwereld en vragen hoe dit bijdraagt aan het doel van bewaring, de vreemdeling beschikbaar houden voor uitzetting.

De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring brengt onvermijdelijk beperkende maatregelen met zich mee, teneinde een veilig en beheersbaar verblijf te waarborgen. Hieruit vloeit bijvoorbeeld voort dat geen ongelimiteerde en ongecontroleerde online activiteiten of het bezit van contant geld toegestaan wordt. Voorts zijn financiële overwegingen betrokken bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, onder meer op het terrein van personele inzet en materiële voorzieningen. Zo is bijvoorbeeld extra inzet van personeel nodig tijdens bezoeken. 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 Raad van State heb ik het wettelijk minimale aantal bezoeken voor de inrichting voor vreemdelingenbewaring verdubbeld naar wekelijks vier uur in het verblijfsregime en wekelijks twee uur in het beheersregime. In de praktijk zal hier 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. Verder kunnen vreemdelingen in bewaring ook op verschillende andere manieren (telefoon, via internet) contacten onderhouden met de buitenwereld. Het aanbieden van arbeid en onderwijs zou meebrengen dat aan uitgeprocedeerden die met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring verblijven, meer rechten worden geboden dan aan uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in bewaring verblijven, bijvoorbeeld omdat ze willen meewerken aan hun terugkeer. In de bewaring staat de terugkeer voorop. Dat is ook zo in het wetsvoorstel. Niet alleen binnen het regime van bewaring en de activiteiten die daar worden aangeboden, maar ook om zeker te stellen dat de medewerking van de vreemdeling ten volle kan worden gestimuleerd. De voorzieningen in bewaring staan zoveel mogelijk in dienst van een blijvende terugkeer van de vreemdeling. Het kabinet heeft daarbij de keuze gemaakt om de vreemdeling in bewaring geen arbeid aan te bieden, maar dagbesteding gericht op terugkeer. Niet alleen zou het vreemd zijn om een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, die normaal gesproken niet mag werken, in bewaring wel te laten werken, ook is arbeid niet gericht op de terugkeer van de vreemdeling. De mogelijkheid om gerichte e-learning cursussen te volgen biedt de vreemdeling wel ondersteuning voor zijn individuele terugkeer.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe in vreemdelingenbewaring rekening wordt gehouden met vluchtgevaarlijke vreemdelingen. Met het oog op een ongestoorde tenuitvoerlegging komen op grond van dit wetsvoorstel aan de directeur van de inrichting bevoegdheden toe. Al naar gelang de omstandigheden van het individuele geval kan de directeur toepasselijke maatregelen treffen. In geval van een vluchtgevaar kan de directeur er bijvoorbeeld voor kiezen de vreemdeling te plaatsen op een afdeling waar het beheersregime geldt en er meer toezicht is op de betreffende vreemdeling.

De leden van de D66-fractie vragen naar de toegevoegde waarde van celinsluiting en waarom hiervan zelfs sprake is in het verblijfsregime. De verplichting tijdens de uren bestemd voor de nachtrust in de verblijfsruimte te verblijven is ingegeven door de noodzaak de inrichting voor vreemdelingenbewaring veilig en beheersbaar te houden. Verblijf in de eigen verblijfsruimte tijdens de nacht draagt bij aan de veiligheid en een prettig leefklimaat in de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Uit ervaring met internationale werkbezoeken is gebleken dat in landen waar de vreemdeling niet ingesloten wordt, een omgekeerd dag/nachtritme ontstaat. Dit vind ik onwenselijk omdat ik een zo normaal mogelijk ritme voor de vreemdeling heel belangrijk vind, ook mede gezien de doelstelling van vreemdelingenbewaring. De bewaring beoogt de vreemdeling voor te bereiden op en beschikbaar te houden voor de terugkeer naar een derde land of het land van herkomst. Er zijn in bewaring overdag vaak allerlei activiteiten en terugkeergesprekken waar de inzet van de vreemdeling bij nodig is.

4.3 Binnenkomst en plaatsing

De vragen van de leden van de SP-fractie en van de Groep Kuzu/Öztürk over het regime bij binnenkomst zijn in de voorgaande paragraaf beantwoord.

De leden van de SP-fractie vinden het volstrekt onwenselijk dat vreemdelingen in grensbewaring in afzondering kunnen worden geplaatst gezien eventuele traumatische ervaringen in geval sprake is van vluchtelingen. Ook in die gevallen waarin van een dergelijke situatie sprake is (niet alle vreemdelingen in grensbewaring zijn asielzoekers en niet alle asielzoekers zijn vluchtelingen) kan afzondering in uitzonderingsgevallen aan de orde zijn. Te denken valt aan een crisissituatie waarin het met het oog op de veiligheid van de vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen of het personeel noodzakelijk is betrokkene in een prikkelarme omgeving tot rust te brengen. Zoals in het voorgaande is benadrukt gaat het om een vergaand instrument dat altijd met grote terughoudendheid wordt toegepast en alleen indien andere minder ingrijpende alternatieven niet kunnen worden ingezet.

4.4 Selectiecriteria beheersregime

De leden van de Groep Kuzu/Öztürk vernemen graag onder welke condities en/of eisen de directeur kan beslissen om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen of zijn verblijf aldaar te verlengen. Zij vragen verder of er consequenties zijn voor de directeurs en wat die inhouden, als later blijkt dat hun beslissingen om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen of zijn verblijf te verlengen niet rechtvaardig waren. De leden van de VVD-fractie vragen waarom strafrechtelijke antecedenten geen reden vormen om iemand in het beheersregime onder te brengen en of dit anders is als iemand tot ongewenst vreemdeling is verklaard?

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 op grond van artikel 18 van het wetsvoorstel besluiten de vreemdeling op een afdeling te plaatsen waar het beheersregime geldt. Tevens kan de directeur een vreemdeling die in het verblijfsregime verblijft terugplaatsen in het beheersregime en laten overbrengen naar een afdeling waar dit regime geldt. Doorslaggevend is hierbij het gedrag van de vreemdeling in de inrichting en diens achtergrond en persoonlijkheid. Bij algemene maatregel van bestuur worden hiertoe nadere criteria bepaald: in het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring zijn deze opgenomen in artikel 16. Hierin is geregeld dat bij de onderbrenging van een vreemdeling in het beheersregime de directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring omstandigheden betreft zoals fysiek en verbaal geweld jegens andere vreemdelingen of personeel, manipulatief en intimiderend gedrag, geen of gebrekkige acceptatie van de regelgeving of een onvoldoende coöperatieve houding, (poging tot) ontvluchten of opzettelijke vernieling van goederen behorend tot de inrichting, medewerkers of andere vreemdelingen.

Tevens is opgenomen als relevante factor of betrokkene een gedocumenteerd verleden heeft van gedrag in andere inrichtingen waarbij regelmatig orde en rust is verstoord. Hierbij is van belang dat het niet meewerken aan terugkeer of strafrechtelijke antecedenten op zichzelf geen reden vormen om iemand in het beheersregime onder te brengen, het gaat om het actuele risico voor de inrichting, de andere vreemdelingen en het personeel. Dit zal de directeur moeten afwegen aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval.

Dit geldt eveneens, zeg ik in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover, in het geval van een vreemdeling die tot ongewenst vreemdeling is verklaard. De ongewenst-verklaring, bedoeld in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000, of het zogenaamde zware inreisverbod, als bedoeld in artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000, is opgelegd vanwege de door de vreemdeling gepleegde strafbare feiten of ander gedragingen. Deze maken dat zijn aanwezigheid in Nederland een strafbaar feit vormt. Dit betekent echter niet zonder meer dat de vreemdeling in een inrichting voor vreemdelingenbewaring onhandelbaar zou zijn, net zo min als dit het geval is met andere vreemdelingen die eerder strafrechtelijke vergrijpen hebben begaan. Ook het bestaan van (gedragsproblematiek als gevolg van) psychische en of psychiatrische klachten vormt op zichzelf geen reden om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen. Deze categorie vreemdelingen dient immers zorg te krijgen en zal indien dit aangewezen is ook overeenkomstig dit uitgangspunt op een afdeling voor bijzondere opvang worden geplaatst of worden overgebracht naar een zorgvoorziening buiten de inrichting. In artikel 16 van het ontwerpbesluit is dit nog eens expliciet opgenomen door een verwijzing naar de zorgplichten van de directeur, bedoeld in de artikelen 25, 34 en 35 van het wetsvoorstel.

Het verblijf in het beheersregime wordt opgelegd voor ten hoogste zes weken, maar kan ook eerder (tijdens die periode) worden beëindigd. Zodra feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven zal de directeur de vreemdeling (terug)plaatsen in het verblijfsregime. Na afloop van genoemde periode kan het verblijf in het beheersregime telkens verlengd worden met ten hoogste zes weken indien de noodzaak hiertoe naar het oordeel van de directeur bestaat. Met het oog op de proportionaliteit zal naarmate een verlenging vaker heeft plaatsgevonden de motiveringsplicht van de directeur zwaarder zijn. Verder is de beslissing tot verlenging met waarborgen omkleed. Aan de plaatsing op de afdeling waar het beheersregime geldt ligt een individuele beoordeling ten grondslag die gemotiveerd wordt in een beslissing die aan de directeur is voorbehouden. De betreffende vreemdeling wordt vooraf gehoord, krijgt mededeling van de beslissing (artikelen 5, 68 en 69 van het wetsvoorstel) en kan tegen de beslissing beklag en beroep instellen (hoofdstuk 9, afdeling 2).

Op de in het voorgaande beschreven wijze wordt de bevoegdheid van de directeur dus ingekaderd en kunnen zijn beslissingen worden getoetst. Indien een (verlenging van een) plaatsing in het beheersregime achteraf niet juist blijkt te zijn geweest heeft dit voor de directeur in zoverre consequenties dat hij zo mogelijk de uitspraak van de beklagcommissie of die van de beroepskamer zal meenemen in het verdere plaatsingsbeleid. Dit betekent bijvoorbeeld dat de directeur in vergelijkbare gevallen anders zal handelen en in lijn met wat de beklagcommissie of de beroepskamer heeft geoordeeld. Overigens legt de directeur aan het bevoegd gezag in de planning en control cyclus verantwoording af over de uitvoering van het primaire proces in zijn inrichting. Daarnaast wordt hij net als andere ambtenaren periodiek op zijn functioneren beoordeeld waarbij het aantal (gegronde) klachten in bewaring een onderwerp van gesprek is. Ook de commissie van toezicht kan bijvoorbeeld aangeven het niet eens te zijn met bepaald beleid. Tot slot is er periodiek toezicht op het reilen en zeilen in de inrichting voor vreemdelingenbewaring door onder meer de Inspectie voor Veiligheid en Justitie en the Committee on the Prevention of Torture.

De vragen van de leden van de VVD-fractie over de criteria om een vreemdeling op een bepaalde afdeling te plaatsen bij psychische klachten zijn in paragraaf 3.1 beantwoord. De vraag over strafrechtelijke antecedenten hierboven.

4.5 Aandacht voor bijzondere noden van bijzondere groepen

De leden van de VVD-fractie vragen van welke bijzondere noden sprake is op de relatieafdeling. De relatieafdeling is specifiek toegesneden op de behoeften en noden van volwassen affectieve relaties en familiebanden, bijvoorbeeld in de situatie dat een echtpaar zonder kinderen of een broer en een zus in vreemdelingenbewaring verblijven. De relatie afdeling kent hiertoe een extra voorziening ten opzichte van het verblijfsregime in de inrichting, namelijk dat de privacy gewaarborgd wordt doordat vreemdelingen (desgewenst) samen in een ruimte gehuisvest worden.

De leden van D66-fractie vragen zich af of de norm dat detentie niet onredelijk bezwarend is, met meer waarborgen moet worden omkleed. Uitgangspunt is dat in die gevallen waarin het ultimum remedium van bewaring noodzakelijk is, de bewaringsomstandigheden onder vigeur van de wet zodanig zijn dat bewaring in de regel niet onredelijk bezwarend is. Het betreft dus een bijzondere, afwijkende situatie waarin onder invloed van de omstandigheden van het geval moet worden geconcludeerd dat bewaring in dat geval, ondanks het voldoen aan de wettelijke voorwaarden, onredelijk bezwarend is. Het is onwenselijk deze – naar de aard der zaak afwijkende – omstandigheden verder in te kaderen. Het begrip betreft bovendien een element dat ook in staande jurisprudentie wordt gehanteerd en daarbij ook zonder toevoeging hanteerbaar blijkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om kwetsbare vreemdelingen niet, of zo min mogelijk in bewaring te stellen en zij vragen hoe de regering omgaat met de psychische gezondheid van de vreemdeling. Met het wetsvoorstel wordt vast gelegd dat meer aandacht uitgaat naar de situatie en positie van kwetsbare groepen, zoals minderjarigen en vreemdelingen met psychische klachten. Daarmee wordt de staande praktijk, die is ontstaan naar aanleiding van de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderdeel van de regelgeving. Met het nieuwe artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 komt dit tot uitdrukking. In geval van inbewaringstelling heeft de overheid de plicht om bij de vreemdeling actief te informeren naar omstandigheden die vreemdelingenbewaring mogelijk onredelijk bezwarend maken. Dit betekent niet dat een kwetsbare vreemdeling nimmer in bewaring kan worden gesteld. Ook de Terugkeerlijn gaat daar niet van uit. Wel dient gemotiveerd te worden dat bewaring in de individuele zaak niet onredelijk bezwarend is, conform het beleid ten aanzien van kwetsbare personen. Dit sluit zoals gezegd aan bij de staande praktijk, waarin vereist wordt dat op alle relevante omstandigheden wordt ingegaan. De met de inbewaringstelling belaste ambtenaar zal op de hem bekende omstandigheden met betrekking tot de kwetsbaarheid moeten ingaan. Het voorgestelde artikel 58a brengt de wet in lijn met de praktijk zoals die nu reeds in de jurisprudentie is geformuleerd. In de instelling voor bewaring moet de benodigde medische of psychische zorg of ondersteuning geboden kunnen worden. Om te bepalen of er sprake is van psychische of psychiatrische klachten waar behandeling voor nodig is, vindt onafhankelijke indicatiestelling plaats. Als de benodigde zorg niet binnen de instelling voor vreemdelingenbewaring kan worden aangeboden zal betrokkene buiten de instelling voor vreemdelingenbewaring de benodigde zorg krijgen, bijvoorbeeld in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum. Hiermee ben ik van mening dat zorgvuldig wordt omgegaan met de belangen van vreemdelingen met een medische problematiek. Een individuele risicoanalyse waar de leden van de ChristenUnie-fractie voor pleiten, vind ik daarom niet nodig.

5. Rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie hebben diverse vragen bij de rechtsbescherming en de keuze om in het wetsvoorstel de rechtsbescherming in het kader van inbewaringstelling en in het kader van de tenuitvoerlegging van de bewaring nadrukkelijk te scheiden. Tevens vragen deze leden waarom wordt aangesloten bij de Penitentiaire beginselenwet met tevens een uitbreiding als het gaat om het nieuwe beklagrecht met betrekking tot algemene regime kenmerken. De leden van de VVD-fractie vragen of de versoepeling van het regime juist niet zou moeten leiden tot minder rechtsbescherming zeker gezien de doelgroep van vreemdelingen die de uitkomsten van eerdere beroepsprocedures niet heeft opgevolgd.

De rechtsbescherming voor vreemdelingen die in bewaring worden of zijn gesteld blijft met het wetsvoorstel grotendeels ongewijzigd. In de huidige situatie is deze rechtsbescherming een combinatie van beroep bij de vreemdelingenrechter die zich uitspreekt over het besluit tot inbewaringstelling en een rechtsgang toegesneden op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming met betrekking tot het regime. Deze rechtsmiddelen zijn ook thans al van elkaar gescheiden: de rechter die het besluit tot inbewaringstelling toetst laat zich in beginsel niet uit over het regime, daar is een andere rechtsgang voor bedoeld. Het wetsvoorstel handhaaft dit algemene uitgangspunt maar brengt het wel scherper tot uitdrukking door de toevoeging van een algemene beklaggrond om in bewaring algemene regimekenmerken aan de orde te stellen. Uit de rechtspraak blijkt namelijk dat de bewaringsrechter en soms de kortgedingrechter zich toch genoodzaakt zien zich uit te laten over algemene regimekenmerken in vreemdelingenbewaring bij gebrek aan een rechtsgang binnen het beklag- en beroepssysteem in bewaring. Door zijn positie als decentrale rechter in het stelsel van Europeesrechtelijke rechtsbescherming rust in dit soort gevallen op de bestuursrechter de verplichting het EU-recht (zoals de Terugkeerrichtlijn) toe te passen en uit te leggen. De vreemdelingenrechter kan momenteel dus niet anders dan dit soort regimaire onderwerpen in het geding toe te laten. Dit is gezien de doelstelling van de bewaringsprocedure (namelijk om de rechtmatigheid van het besluit tot inbewaringstelling te toetsen) niet wenselijk. Daarom introduceert het wetsvoorstel de nieuwe beklaggrond. De behoefte aan een nieuwe beklaggrond is mede ingegeven door situaties in het verleden, zoals de door de Nationale ombudsman gerapporteerde problemen rondom de slechte luchtkwaliteit die werden ervaren door vreemdelingen in bewaring.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom wordt aangesloten bij de Penitentiaire beginselenwet terwijl toch juist een nieuw kader in het leven wordt geroepen voor vreemdelingenbewaring. De huidige rechtsmiddelen bieden goede rechtsbescherming die garandeert dat de belangen van de vreemdeling op zorgvuldige wijze in acht worden genomen. Door de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) als onafhankelijk orgaan voor rechtspraak aan te houden, wordt de expertise op het terrein van de specifieke situatie van vreemdelingen in bewaring geborgd. Dat vreemdelingen geen gevolg hebben gegeven aan hun vertrekplicht is inderdaad onwenselijk maar ontnemt hen nog niet het recht op goede rechtsbescherming in het kader van de tenuitvoerlegging van de bewaring. Dit geldt evenzeer in geval van een soepeler regime. Daarom is ervoor gekozen deze rechtsgang over te nemen in het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie wijzen ook op de samenhang met de Penitentiaire beginselenwet en vragen waarom de nieuw geïntroduceerde beklaggrond om algemene regimekenmerken aan de orde te stellen nodig is en waarom deze niet geldt bij gewone gedetineerden. Voornoemde

leden verzoeken de regering in ieder geval voor vreemdelingen in penitentiaire inrichtingen de nieuwe beklaggrond te heroverwegen. Het wetsvoorstel onderschrijft het bestuursrechtelijke karakter van de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en voorziet daarom in een specifieke nieuwe rechtsgang ten opzichte van andere categorieën ingeslotenen. Tot nu toe verloopt het aankaarten van regimaire aspecten door vreemdelingen versnipperd en, zoals ook de RSJ in zijn advies bij het wetsvoorstel heeft aangegeven, via het incidenteel ontvankelijk verklaren van algemene zaken in het verlengde van een beslissing van de directeur. Om dit te voorkomen wordt voorgesteld de nieuwe rechtsgang te bieden naar de RSJ. Dit versterkt ook de onderscheiden rechtsgangen waarbij de vreemdelingenrechter het besluit tot inbewaringstelling toetst en regimaire kwesties via beklag- en beroep worden afgehandeld. Voor vreemdelingen die in uitzonderingsgevallen in penitentiaire inrichtingen verblijven en vreemdelingen in de strafrechtsketen (de zogeheten VRIS-ers) geldt dat zij onder de Penitentiaire beginselenwet blijven vallen en dus niet onder het regime van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Er is in die gevallen dus geen sprake van een wijziging ten opzichte van nu.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het werk van de commissies van toezicht en vragen de regering kwalitatief en kwantitatief in te gaan op het aantal klachten dat door in bewaring gestelde vreemdelingen wordt ingediend bij deze CvT's. Dienen zij vaker klachten in en wat is de aard van deze klachten? Verder vragen voornoemde leden of de regering bekend is met werkwijze van weekcommissariaten in plaats van maandelijks bezoek. Voornoemde leden vrezen verder dat de invoering van de nieuwe beklaggrond over algemene regimekenmerken een overspanning van de mogelijkheden van beklagcommissies en de directies betekent en vragen of het niet meer op de weg van de bestuursrechter ligt deze klachten te behandelen. Naar aanleiding hiervan wordt ten eerste verwezen naar het voorgaande waarin de onwenselijkheid van vermenging van de rechtsgang over het besluit tot inbewaringstelling en die over de tenuitvoerlegging van de bewaring is toegelicht. Ten tweede ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat vreemdelingen massaal zullen gaan klagen over algemene regimekenmerken mede gezien de ook door de leden van de CDA-fractie genoemde toets op het redelijk belang van een klacht. Op basis van ervaringen uit het verleden met wetswijzigingen of bijvoorbeeld veranderingen in beleid, wordt een lichte stijging verwacht van het aantal klachten, met het zwaartepunt in de periode kort na inwerkingtreding van de wet. Diezelfde ervaringen tonen ook aan dat na verloop van tijd de jurisprudentie zich uitkristalliseert en klachten minder voorkomen. Bovendien lenen klachten over niet-individuele beslissingen maar over regime kenmerken in algemene termen zich vaak voor gezamenlijke afhandeling, hetgeen bij kan dragen aan een efficiënte werkwijze. Er is geen aanleiding voor de veronderstelling dat de nieuwe beklaggrond tot een overspanning van de mogelijkheden van de CvT's leidt. Vreemdelingen verblijven over het algemeen niet langdurig in bewaring en de huidige cijfers met betrekking tot het beklagrecht laten bovendien zien dat vreemdelingen met name klagen over zaken zoals persoonlijke voorwerpen, bejegening en disciplinaire maatregelen. In 2015 betrof het 365 klachten waarvan een groot deel uiteindelijk is ingetrokken. Tot slot bestaat er in het nieuwe regime de mogelijkheid van bemiddeling door de commissie van toezicht, ook in geval van grieven over nieuwe regimekenmerken. Het instrument van bemiddeling heeft als voordeel dat bepaalde problemen in de inrichting voor vreemdelingenbewaring snel en laagdrempelig kunnen worden opgelost en dat alleen de wat gecompliceerder zaken bij de beklagcommissie terecht komen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de RSJ in hoger beroep beter dan de bestuursrechter een oordeel zou moeten vellen over andere zaken dan beslissingen van de directeur. Deze leden vragen tevens of het aantal klachten over vreemdelingenbewaring kwantitatief gezien ook een speciale beroepskamer rechtvaardigt. Het is de bedoeling van de speciale beroepskamer de expertise op het terrein van de specifieke situatie van vreemdelingen in bewaring te borgen en tegelijkertijd het verschil met vrijheidsbeneming in het kader van het strafrecht tot uitdrukking te laten komen. Bij de RSJ zit al veel ervaring met personen wier vrijheid is ontnomen op allerlei soorten insluitingstitels. Een speciale beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring zal bij kunnen dragen aan de verdere ontwikkeling van die kennis en expertise, juist op het snijvlak tussen het vreemdelingenrecht en het bewaringsrecht. De RSJ zal als gevolg van het wetsvoorstel en de veranderingen in de rechtsbescherming een grotere rol krijgen bij bijvoorbeeld de uitleg van Europese regels zoals die van de Terugkeerrichtlijn. Omdat de RSJ beroepschriften behandelt naar aanleiding van de klassieke beklagzaken (grievens tegen een beslissing van of namens de directeur jegens de vreemdeling) geldt dit eveneens in geval van grievens in het kader van algemene regimekenmerken. Kwantitatief registreert de RSJ momenteel niet specifiek op welke klachten door vreemdelingen worden ingediend maar gedacht kan worden voor 2015 aan ongeveer 10 zaken.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie hebben vragen bij de gevolgen van het wetsvoorstel in het kader van de terugdringing van de kosten van rechtsbijstand, waarbij de leden van de CDA-fractie vragen naar de relatie met het rapport van de commissie Wolfsen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom wordt gekozen voor verruimde mogelijkheden van rechtsbijstand en vragen welke kosten hiermee gemoeid zijn. Deze leden stellen verder voor vreemdelingen een eigen vergoeding te laten betalen. De leden van de SP-fractie dringen aan op meer rechtsbijstand, bijvoorbeeld een notificatieplicht in geval een vreemdeling in een strafcel wordt geplaatst of wanneer een vreemdeling in het beheersregime wordt geplaatst.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de huidige rechten van een vreemdeling zich te laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener. Op grond van artikel 100 Vw heeft de vreemdeling recht op toevoeging van een advocaat zodra hij in bewaring is gesteld. Bovendien heeft de vreemdeling thans op basis van de artikelen 4.18 Vb en 5.2 Vb recht op een advocaat bij de voorbereiding van de inbewaringstelling. Het wetsvoorstel brengt hier geen verandering in aan. In bewaring zelf heeft de vreemdeling in een aantal gevallen het recht zich te doen bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een vertrouwenspersoon (artikelen 25, 79, 85, 88, 92 en 96). De vergoeding voor verlening van rechtsbijstand is geregeld in de Wet op de rechtsbijstand en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur zoals het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Op grond van artikel 43 van de Wet op de rechtsbijstand wordt geen eigen bijdrage van vreemdelingen verlangd in geval van de rechtsbijstand bedoeld in artikel 100 van de Vw en artikel 65 van de Pbw. Het wetsvoorstel voegt hier met artikel 100 aan toe: de rechtsbijstand bedoeld in artikel 79 van de Wet terugkeer en vreemdelingbewaring. Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 regelt vergoedingen voor procedures bij onder meer de bestuursrechter (onder andere de vreemdelingenrechter), bij wet ingestelde klachtencommissies en in geval van piketzaken, zoals wanneer een vreemdeling in zijn vrijheid is beperkt of zijn vrijheid is ontnomen (artikel 23 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000). Het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving zullen hierin geen wijzigingen aanbrengen. Het ligt niet voor de hand om in een wetsvoorstel dat beoogt het regime voor vreemdelingenbewaring meer passend te maken rechten op het gebied van rechtsbijstand terug te

draaien en een verslechtering in rechtsbijstand te realiseren. Daarom is ervoor gekozen geen wijziging aan te brengen in de bestaande situatie. Uitgaande van de handhaving van het bestaande kader is het inderdaad zo dat het wetsvoorstel tot een toename van het aantal zaken en dus een beroep op vergoeding van overheidswege kan leiden. Op basis van de recente gegevens is een nieuwe inschatting gemaakt van deze toename. Verwacht wordt dat er ongeveer 270 meer klachten en 35 meer beroepen ten opzichte van de huidige situatie zullen zijn waarvoor een beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal worden gedaan. Hiermee is een bedrag van ongeveer 200.000 euro per jaar gemoeid. Gelet op de naar verwachting beperkte meerkosten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in relatie tot het belang van het wetsvoorstel een regime voor vreemdelingenbewaring op maat te creëren met bijbehorende passende rechtsbescherming, kan niet worden gesproken van een discrepantie met de aanbevelingen van de commissie Wolfsen. De commissie Wolfsen hecht immers ook aan een goede toegang tot het recht.

Een notificatieplicht in geval een vreemdeling in een strafcel wordt geplaatst vind ik niet nodig. Dit geldt tevens bij een plaatsing in het beheersregime. Deze plaatsing is met voldoende waarborgen omkleed.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over rechtsbescherming en waarborgen bij oplegging van het beheersregime is reeds beantwoord in paragraaf 4.4.

6. Aanpassing Vreemdelingenwet 2000

De leden van de VVD-fractie stellen diverse vragen over inbewaringstelling en de inzet van alternatieven. Verwezen wordt naar de beantwoording onder paragraaf 1. In aanvulling hierop kan het volgende worden opgemerkt. Naast de daling van het aantal inbewaringstellingen de afgelopen jaren, zie ik ook dat er een duidelijke kwalitatieve ontwikkeling is dat vreemdelingen pas als ultimum remedium in bewaring worden gesteld. De DT&V wordt gestuurd op het aantal terugkeerdossiers, niet op het aantal inbewaringstellingen. Er zijn geen cijfers ten aanzien van het maximaal aantal inbewaringstellingen. De enige bovengrens die er momenteel is, is het aantal beschikbare plaatsen. Zoals ik uw Kamer eerder heb bericht, kan dit aantal – mocht dat noodzakelijk zijn – altijd worden uitgebreid. Bewaring duurt altijd zo kort mogelijk. Voor inbewaringstelling van een onrechtmatig verblijvende vreemdeling is vereist dat er zicht is op uitzetting. Het zicht op uitzetting wordt gedurende de duur van de bewaring regelmatig getoetst. Naast de toetsing door de rechter weegt de regievoerder van DT&V gedurende de bewaring ook zelf voortdurend af of bewaring nog het meest aangewezen middel is en of er nog voldoende zicht op uitzetting bestaat. In alle gevallen, ook wanneer de vreemdeling daar niet om verzoekt, toetst de rechter na zes maanden of de bewaring nog het aangewezen instrument is. Uit de gegevens blijkt dat de gemiddelde bewaringsduur in 2014 72 dagen was. Ik ben er voorstander van dat vreemdelingen zo kort mogelijk in bewaring zitten en zo spoedig mogelijk worden uitgezet.

Het aantal vreemdelingen in bewaring is onder meer gedaald als gevolg van de Terugkeerrichtlijn. Bewaring is sindsdien nog meer dan voorheen het uiterst middel. De Terugkeerrichtlijn stelt als voorwaarde voor inbewaringstelling onder meer dat alternatieven niet effectief kunnen worden toegepast. Daarnaast is bij de onderzoeken naar het overlijden van de heer Dolmatov gebleken dat het huidige regime geen recht doet aan de bijzondere positie van vreemdelingenbewaring. Dat is inderdaad een kritisch geluid van zowel de Nationale ombudsman als nationale en internationale organisaties en de politiek. Om recht te doen aan de bijzondere positie van vreemdelingenbewaring, als ook om recht te doen

aan het uiterst middel – dat de overheid nu eenmaal moet hebben om ook de zelfstandige terugkeer te kunnen bevorderen – is nu gekozen voor een apart wettelijk regime.

De terugkeermaatregelen, meestal alternatieven voor bewaring, zijn zoals eerder aangegeven de aanzegging Nederland te verlaten, de meldplicht met terugkeerbegeleiding, het stellen van zekerheid (borgsom of in bewaring nemen van documenten) en onderdak in de VBL. Ook op de gezinslocaties waar opvang wordt geboden wordt ingezet wordt op zelfstandige terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen die hier niet mogen blijven.

De DT&V hanteert bovendien de subsidieregeling voor lokale terugkeerprojecten. Daarin kunnen vreemdelingen in samenwerking met ngo's werken aan hun terugkeer binnen de in de subsidieregeling gestelde voorwaarden. Het is mogelijk onderdelen van de hierboven genoemde maatregelen te combineren als dat tot een effectief terugkeerproces leidt.

Voor iedere maatregel geldt dat het maatwerk is wat een vreemdeling aangeboden krijgt. Zo kan het zijn dat gelet op de individuele mogelijkheden van de vreemdeling wordt gekozen voor een traject in de VBL of juist voor een borgsom. De effectiviteit van de maatregelen varieert. Bij de meldplicht met terugkeerbegeleiding vertrekt zo'n 20% aantoonbaar. Bij de borgsom vertrekt bijna iedereen die daaraan deelneemt, maar is er weinig animo om er aan deel te nemen. Voor de diverse projecten geldt dat de effectiviteit verschilt per project. Er zijn zeer succesvolle projecten en bij andere projecten worden de doelstellingen niet gehaald en is om die reden het subsidiebedrag deels teruggevorderd. Uit het huidige systeem kunnen geen aantallen worden gehaald van vreemdelingen die na een lichter middel in bewaring zijn gesteld.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen bij het ultimium remedium dat tot uitdrukking komt in het nieuwe afwegingskader voor vreemdelingenbewaring, omdat in de memorie van toelichting is opgenomen dat ook in het huidige systeem al sprake is van een ultimium remedium stelsel. Voornoemde leden vragen of geen sprake is van symboolwetgeving? Hiervan is geen sprake. Een belangrijk streven van het wetsvoorstel is het ultimium remedium karakter van de vreemdelingenbewaring in de Nederlandse wet- en regelgeving nog meer te benadrukken. Hierbij wordt beter aangesloten bij de tekst van de relevante EU richtlijnen en worden alternatieven nadrukkelijker in wetgeving verankerd. Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe formulering van het afwegingskader voor inbewaringstelling opgenomen die voorschrijft dat een vreemdeling in vreemdelingenbewaring mag worden gesteld, wanneer minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast (nieuw artikel 58 Vreemdelingenwet 2000). Dit zorgt ervoor dat in de wetstekst nog beter tot uitdrukking komt dat bewaring een ultimium remedium is. Dit neemt niet weg dat ook thans vreemdelingenbewaring een uiterst middel is. Deze leden vragen tevens naar een kwantitatieve beschrijving van de alternatieve pilots voor vreemdelingenbewaring. Dit is aan de orde gekomen in paragraaf 1.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een voorhangprocedure van het ontwerpbesluit Terugkeer en vreemdelingenbewaring, hierop is in paragraaf 3.1 reeds ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de discrepantie tussen negatieve beeldvorming over de duur van bewaring en de daadwerkelijke cijfers. Het is voor mij lastig een uitspraak te doen over de mate waarin onderzoekers zich in kennis stellen van de werkelijke feiten. Wel is het vaak zo dat de vreemdelingen die langdurig in vreemdelingenbewaring verblijven, juist

door die lange duur, relatief veel aandacht verwerven. Een vergelijkbare onjuiste perceptie bestaat over het aantal in bewaring gestelde vreemdelingen. Daarin is na 2007 een sterk dalende lijn zichtbaar.

7. Verhouding tot overige nationale en EU-wetgeving

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre met het onderhavige wetsvoorstel hogere eisen worden gesteld aan bewaring dan waar de diverse Europese richtlijnen ons toe nopen en zo ja op welke onderdelen? Het wetsvoorstel regelt een regime voor vreemdelingenbewaring dat van toepassing zal zijn op alle soorten bewaring. Zowel de Terugkeerrichtlijn als de Opvangrichtlijn bevatten regels over bewaringscondities, welke grote overlap met elkaar vertonen. In het wetsvoorstel wordt hierbij gekozen voor het hoogste beschermingsniveau van beide richtlijnen. Zo kan een uniform regime worden geboden dat tegelijkertijd binnen het Europeesrechtelijke kader valt. Dit betekent onder meer dat voor de definitie van kwetsbare personen in het wetsvoorstel wordt aangesloten bij 21 van de Opvangrichtlijn. De omschrijving aldaar vertoont grote gelijkenis met die van artikel 3, negende lid, van de Terugkeerrichtlijn en beide opsommingen moeten bovendien als niet limitatief worden beschouwd («artikel 21 spreekt uitdrukkelijk van «zoals»). Omdat de opsomming van de Opvangrichtlijn iets specifieker en uitgebreider is, is ervoor gekozen hierbij aan te sluiten. Kwetsbare personen zijn volgens de Terugkeerrichtlijn minderjarigen, niet-begeleide 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. De Opvangrichtlijn bevat een vergelijkbare definitie maar noemt tevens expliciet slachtoffers van mensenhandel, personen met langdurig zieken en personen met mentale stoornissen en specificeert dat onder geweld bijvoorbeeld vrouwelijke genitale verminking moet worden begrepen.

Verder bevat de Opvangrichtlijn meer bepalingen voor de omstandigheden in bewaring als het gaat om gezinnen met kinderen en amv's. Deze bepalingen zijn meegenomen in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel over het gezinsregime, bijvoorbeeld dat niet-begeleide minderjarigen afgescheiden gehuisvest worden van volwassenen in een eigen verblijf. Ook is meegenomen in het wetsvoorstel dat gezinnen op een GGv allen gezamenlijk worden ondergebracht indien alle gezinsleden instemmen met verblijf waarbij mannelijke en vrouwelijke gezinsleden niet gescheiden worden ondergebracht. Dit volgt uit artikel 11, vijfde lid, van de Opvangrichtlijn terwijl de Terugkeerrichtlijn een dergelijke bepaling niet kent.

Uitsluitend het regime voor vreemdelingenbewaring is voor de verschillende groepen vreemdelingen geharmoniseerd. De criteria voor inbewaringstelling zijn en blijven wel verschillend voor respectievelijk onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, Dublinclaimanten, asielzoekers en aanvragers van een reguliere verblijfsvergunning.

8. Gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de overdracht van medische gegevens van een vreemdeling. Zorgprofessionals met een medisch beroepsgeheim hebben binnen de kaders van wet- en regelgeving mogelijkheden om medische informatie te delen. Als een van de voorgenomen maatregelen om de medische informatie-uitwisseling te verbeteren (zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 30 januari 2015, Kamerstukken II, 2015/2016; 19 637, nr. 1947), is een handreiking opgesteld voor zorgprofessionals, die deze mogelijkheden inzichtelijk maakt. Een andere voorgenomen maatregel is

een non-consentverklaring. Over deze maatregelen wordt u bij brief in mei 2016 geïnformeerd, als onderdeel van het overzicht van de verbetermaatregelen vreemdelingenketen.

De leden van het CDA-fractie vragen de regering of haar keuze om de aanbevelingen van het College Bescherming Persoonsgegevens (thans de Autoriteit Persoonsgegevens) over te nemen er niet toe leidt dat identificatie en screening van vreemdelingen voor de diensten in de keten lastig wordt en/of vertraging kan opleveren. Deze leden vragen ook wat er op tegen is bij kinderen onder de zes en twaalf jaar vingerafdrukken af te nemen en een gezichtsopname te nemen. Zijn dit juist geen belangrijke instrumenten voor de diensten om identificatie van de vreemdelingen zeker te stellen, juist ook wanneer twijfels bestaan (over de persoon zelf of diens leeftijd)?

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft bij het wetsvoorstel drie opmerkingen gemaakt. De eerste twee hebben betrekking op verduidelijking van de wetstekst en de memorie van toelichting. Het opvolgen van het AP-advies op deze twee punten heeft geen materiële gevolgen in de zin dat als gevolg hiervan het identificatie en screeningsproces wordt bemoeilijkt of vertraagd.

De derde aanbeveling van de AP had betrekking op het afnemen van vingerafdrukken bij kinderen die de leeftijd van zes jaar nog niet hebben bereikt. De AP heeft geadviseerd kinderen onder de zes jaar uit te sluiten van afname van vingerafdrukken in lijn met de verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen elders in de vreemdelingenketen. Mede naar aanleiding van dit advies is de bevoegdheid om bij kinderen vingerafdrukken af te nemen en een gezichtsopname te maken nader overwogen en doordacht. In het licht van het beginsel van minimale beperkingen, dat een belangrijk uitgangspunt vormt van het wetsvoorstel, is er vervolgens voor gekozen de bevoegdheden te beperken tot minderjarigen die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt. Het uitgangspunt om terughoudend te zijn bij de toepassing van indringende bevoegdheden bij minderjarigen wordt in het wetsvoorstel zwaarder beoordeeld dan de eventuele nadelen die dit heeft voor identificatie en screening.

9. Uitgebrachte adviezen en reacties van de (internet)consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de letterlijke tekst van artikel 15, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn is vervangen door een «wanneer, niet»-clause in het afwegingskader voor inbewaringstelling. Met de Afdeling ben ik van oordeel dat het uitgangspunt «nee, tenzij» aan de beslissing tot vreemdelingenbewaring ten grondslag moet liggen. De «wanneer, niet» clause is in artikel 58 van het wetsvoorstel opgenomen omdat dit artikel van toepassing is op alle soorten van inbewaringstelling van hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000. De clause geldt dus niet alleen in situaties van vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. De nieuwe formulering sluit aan bij die van alle relevante EU-richtlijnen (Opvangrichtlijn en Dublin verordening) en de jurisprudentie hierover, zoals het arrest El Didri.

Deze leden vragen ook naar de bijdrage aan terugkeer van internetgebruik en versoepeling van audiovisuele communicatie via internet. Hierop is in paragraaf 1 reeds ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om ook vervolgeroep tegen een vrijheidsbeperkende maatregel expliciet in wet op te nemen en wat hiervan de consequenties zijn. Bij het advies op het wetsvoorstel was de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak van mening dat ook de mogelijkheid om het voortduren van de vrijheidsbeper-

kende maatregel aan te vechten in de wet zou moeten worden opgenomen, gelijk het geval bij de vrijheidsbeneming van artikel 59 Vw en zoals dat aansluit bij guideline 4.3 (nummer 37) van de UNHCR Detention Guidelines. Deze aanbeveling is opgevolgd omdat via de jurisprudentie rechtsbescherming tegen het voortduren van een vrijheidsbeperkende maatregel reeds openstond (een besluit waarin het verzoek om opheffing van een vrijheidsbeperkende maatregel wordt afgewezen is een besluit dat is genomen op grond van artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 en ingevolge artikel 7.1, aanhef en onder g, van de Awb en de Regeling rechtstreeks beroep, staat hiertegen rechtstreeks beroep open). De aanpassing van artikel 93 van de Vreemdelingenwet 2000 betreft met andere woorden codificatie van reeds bestaande praktijk.

De vraag van deze leden over een eigen vergoeding in de rechtsbijstand is beantwoord in paragraaf 5.

Deze leden vragen ook naar de balans tussen het bieden van alternatieven voor vreemdelingenbewaring en het rekken van het verblijf door de vreemdeling. Hierop is in in paragraaf 1 ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom bezoek van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen wordt toegestaan. Het wetsvoorstel bevat een legitimatieplicht voor bezoekers van inbewaringgestelden, de verblijfsstatus van de bezoeker wordt niet gecontroleerd. De directeur en het personeel van de inrichting voor vreemdelingenbewaring zijn niet belast met het toezicht op vreemdelingen. Hun taak is de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting. Als het bezoek van een vreemdeling geen gevaar voor de orde en veiligheid in de inrichting veroorzaakt, is er geen reden dit bezoek te weigeren. Het verbieden van bezoek omdat de bezoeker illegaal in Nederland verblijft zal naar mijn overtuiging voor spanningen zorgen in de inrichting en kan een nadelige uitwerking hebben op de vertrekbaarheid van de vreemdeling aan wie het bezoek wordt ontzegt. Een illegaal in Nederland verblijvende bezoeker is bovendien niet per definitie in zijn bewegingsvrijheid beperkt. Misschien loopt er een terugkeertraject. Of is er geen zicht op uitzetting. Er is dan geen rechtvaardiging om te verbieden dat hij bij een kennis of familielid op bezoek komt. De legitimatieplicht geldt wel onverkort. Een illegaal die zich niet kan legitimeren, mag niet naar binnen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie om amv's in een JJI te plaatsen is beantwoord in paragraaf 3.3.

10. Financiële en uitvoeringsgevolgen

De vraag van de leden van de VVD fractie over de gevolgen voor rechtsbijstand is reeds beantwoord in paragraaf 5.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze ruimte is gevonden om de kosten van het wetsvoorstel te dekken binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De kosten voor het wetsvoorstel worden gedekt uit een deel van het resterende budget voor alternatieven voor bewaring en door 176 bewaringsplaatsen van de voor 2016 en verder geraamde 933 bewaringsplaatsen structureel om te zetten naar reservecapaciteit.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet heeft besloten de gronden expliciet uit te schrijven in het wetsvoorstel. De gronden voor inbewaringstelling zijn reeds opgenomen in hoofdstuk 5

van de Vreemdelingenwet 2000 en dienen binnen de systematiek van deze wet te blijven. Het is niet wenselijk en ook niet nodig deze te verplaatsen naar of te herhalen in dit wetsvoorstel.

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de meldingsplicht van de directeur aan de Minister ter zake van ongeoorloofde afwezigheid of andere bijzondere voorvallen praktisch wordt uitgewerkt. De inrichtingen voor vreemdelingenbewaring hanteren regels en instructies voor het melden van een bijzonder voorval, zoals brand, gijzeling en ongeoorloofde afwezigheid (ontvluchtingen en onttrekkingen). Deze regels zien op het snel en adequaat informeren van de ambtelijke (en zo nodig politieke) leiding over bijzondere voorvallen. Alle betrokken diensten ontvangen de voor hen relevante informatie.

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het nodig is om een jurist met vreemdelingrechtelijk profiel in de CvT te hebben en vragen hoe de onafhankelijkheid wordt geborgd.

Gezien de achtergrond is het wenselijk dat er een toezichthouder met kennis van het vreemdelingenrecht in de commissie zit. Het doel van de maatregel is immers gelegen in dat domein. Met de rol van een CvT verhoudt zich niet dat een ambtenaar in dienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie daarin zitting heeft. Dat verdraagt zich niet met de ministeriële verantwoordelijkheid. Een rechtsbijstandverlener zal zitting kunnen nemen in de CvT, maar kan uiteraard geen bemoeienis hebben met klachten van een vreemdeling die hij zelf vertegenwoordigt of bezigheden die hem anderszins raken en waardoor een belangenconflict zou kunnen ontstaan.

Artikel 10

De leden van de VVD-fractie vragen welke toezichts- en/of inspectieorganisaties toezicht kunnen houden op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.

Bij elke inrichting voor vreemdelingenbewaring is een commissie van toezicht, die toezicht houdt op de wijze van tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de inrichting en op het vervoer uitgevoerd door de inrichting. Vreemdelingen in bewaring kunnen bij de CvT een klacht indienen.

Daarnaast wordt landelijk toezicht op het terugkeerproces en de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie, waarbij ook de taken van de voormalige Commissie integraal toezicht terugkeer zijn ondergebracht. De IVenJ verricht op grond van een vastgesteld toetsingskader toezicht op de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring via periodieke doorlichtingen. Via deze onderzoeken geeft de IVenJ een breed oordeel over de kwaliteit van de taakuitvoering door een individuele organisatie. Daarnaast kan de IVenJ thematisch onderzoek verrichten. De IVenJ kan ten slotte gevraagd en ongevraagd incidentonderzoek doen. Voor het toezicht op terugkeer geldt dat de IVenJ zorgt voor stelselmatig toezicht, waarbij op basis van een risicoprofiel individuele terugkeercases worden geselecteerd voor inspectie in persoon. Inspectie vindt plaats op grond van een vastgesteld toetsingskader, waarin nationale en internationale regels voor het veilig en humaan verloop van gedwongen terugkeer zijn verwerkt. Grondslag voor dit toezicht door de IVenJ vormt de Regeling toezicht terugkeer vreemdelingen van 13 december 2013 (Stcrt. 2013, nr. 35638).

Naast de IVenJ hebben ook andere nationale inspecties een rol in het toezicht op de vreemdelingenbewaring, waaronder bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) daar waar het gaat om de kwaliteit van de zorg. Op basis van internationale afspraken hebben ook diverse andere instanties een directe dan wel indirecte toezichtstaak bij de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring in Nederland. Het gaat dan onder meer om de Committee on the Prevention of Torture, de Special Committee on the Prevention of Torture en de Committee against Torture. Daarnaast zijn de IVenJ, de IGZ, de IJZ en de RSJ gezamenlijk aangewezen als National Preventive Mechanism in het kader van het Optional Protocol to the Convention Against Torture. De IVenJ is benoemd als coördinator van het Nederlandse NPM-netwerk. Het is niet uitzonderlijk dat bij het toezicht op de vreemdelingenbewaring meerdere toezichts- en inspectieorganisaties betrokken zijn: ook in het toezicht op de reguliere sanctietoepassing is dit het geval. De IVenJ werkt op dit terrein samen met verschillende toezichthouders, waaronder de IGZ. Deze inspecties werken ieder vanuit hun eigen expertise en maken gebruik van samenwerkingsovereenkomsten om effectief gezamenlijk te kunnen opereren.

Artikel 13

De leden van de CDA-fractie vragen wat de beoordelingscriteria zijn ten aanzien van de bijzondere noden.

De artikelen 13 en 20 van het wetsvoorstel zien op de bewaring van bijzondere groepen zoals gezinnen met kinderen of vreemdelingen die gezien hun lichamelijk of geestelijke gezondheidstoestand speciale opvang nodig hebben. De criteria voor de beoordeling of er sprake is van bijzondere noden (en daarmee of bijzondere voorzieningen nodig zijn) zijn gedeeltelijk in het wetsvoorstel zelf opgenomen. Een gezin met ten minste één minderjarig kind wordt bijvoorbeeld geplaatst in de GGV en hetzelfde geldt voor niet-begeleide minderjarigen (artikel 13 van het wetsvoorstel). Indien een vreemdeling tot een van deze categorieën behoort, is het een gegeven dat speciale regels en voorzieningen noodzakelijk en passend zijn. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel bevat hiertoe een speciaal op de situatie van gezinnen en minderjarigen toegespitst gezinsregime. Of een vreemdeling vanwege zijn lichamelijke of geestelijke gezondheidstoestand speciale opvang nodig heeft is ter beoordeling aan de Minister van Veiligheid en Justitie (het Bureau Medische Advisering). Op grond van artikel 14 van het wetsvoorstel kan de Minister van Veiligheid en Justitie afdelingen voor bijzondere opvang aanwijzen. Het komt voor dat in bewaring gestelde vreemdelingen een bijzondere zorgbehoefte hebben. Wanneer het vreemdelingen betreft met een verstoorde verhouding tussen de draagkracht en draaglast kan plaatsing op een afdeling voor bijzondere opvang aan de orde zijn. Deze afdelingen zijn bestemd voor vreemdelingen met voornamelijk psychische problemen of (lichte) verstandelijke beperkingen. Op de afdelingen wordt zorg verleend afgestemd op de individuele zorgbehoefte of kunnen mensen bijvoorbeeld in kleinschaliger verband verblijven met meer structuur en begeleiding. Indien iemand dit nodig heeft gezien de individuele omstandigheden van het geval zal worden overgegaan tot plaatsing op een dergelijke afdeling.

Artikel 19

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre uit de wettekst opgemaakt kan worden dat de instemming met gezamenlijk verblijf als gezin ook zou gelden voor minderjarige gezinsleden. Hoe verhoudt dit uitgangspunt zich tot het ouderlijk gezag? Deze leden vragen eveneens of zij terecht uit het artikel opmaken dat het ontbreken van de instemming van één of enkele gezinsleden niet verhindert dat de overige gezinsleden gezamenlijk

kunnen worden ondergebracht. Voorts vragen zij of ook situaties kunnen voorkomen dat minderjarigen worden ondergebracht op de minderjarigenafdeling, terwijl de volwassen gezinsleden van hen gescheiden, al dan niet gezamenlijk, worden ondergebracht. De GGV is opgericht juist om ervoor te zorgen dat een gezin in zijn geheel samen kan zijn. Ik kan me voorstellen dat wanneer een volwassen gezinslid een mogelijk gevaar voor anderen op de GGV is, bekeken zal worden onder welke voorwaarden hij of zij op de GGV kan blijven of dat er afspraken worden gemaakt om de volwassene voor beperkte tijd – bijvoorbeeld de nachtelijke uren – op een volwassenenafdeling te plaatsen.

Expliciete instemming van de minderjarige gezinsleden zelf is als regel niet vereist. Zij vallen onder het ouderlijk gezag. In het overgrote deel van de gevallen zullen alle gezinsleden gezamenlijk ondergebracht willen worden en kunnen de ouders dus ook voor hun kinderen toestemming geven. De Opvangrichtlijn verplicht tot individuele toestemming voor die uitzonderingsgevallen waarin dit niet zo is. Mocht een ouder of kind niet bij de andere gezinsleden geplaatst willen worden dan zal op de GGV gekeken worden hoe hier mee om kan worden gegaan. De wens van de andere gezinsleden om wel samen te blijven zal hierbij zoveel als mogelijk worden gerespecteerd.

Artikel 22

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de beperking dat het bij verblijf in een gesloten ruimte gaat om voor nachtrust bedoelde uren niet explicieter in de wetstekst is opgenomen.

Dit is niet als zodanig opgenomen in de wet omdat met een dergelijke formulering in het kader van het Reglement regime grenslogies in de praktijk en rechtspraak problemen zijn ontstaan omdat geen sprake is van een duidelijk afgebakend begrip (zie bijvoorbeeld Rb Den Haag, uitspraak van 29 juni 2001, AWB 01/200816). De neutrale formulering zoals opgenomen in het wetsvoorstel garandeert een maximum aantal uren niet-insluiting, maar laat het aan de huisregels van de desbetreffende inrichting om de specifieke tijdstippen te bepalen wanneer van «uren bedoeld voor nachtrust» sprake is. Verwezen wordt tevens naar artikel 21 van het ontwerp Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring en de nota van toelichting paragraaf 2.4.

Artikel 25

Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk of psychologische en psychiatrische zorg binnen dit artikel valt en dus noodzakelijke medische hulp is. In vreemdelingenbewaring wordt zorg geboden die gelijkwaardig is aan de zorg in de maatschappij. Zowel somatische als geestelijke gezondheidszorg wordt volgens beroepsnormen aan ingeslotenen geboden. Aan de inrichting voor vreemdelingenbewaring is zowel een psycholoog als een psychiater verbonden.

Artikel 27

De leden van de SGP-fractie vragen of ook zakgeld wordt toegekend aan vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf houden in Nederland. De vreemdeling die in grensdetentie of vreemdelingenbewaring zit krijgt zakgeld om bijvoorbeeld aankopen te doen zoals persoonlijke verzorging, sigaretten of beltegoed. Dat geldt dus ook voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of de regering kan bevestigen dat het zoveel mogelijk rekening houden met de voedselgebruiken van de individuele vreemdeling niet dient te betekenen dat het voedsel van alle

bewoners gemakshalve op basis van deze gebruiken bereid wordt, bijvoorbeeld het verstrekken van halalfood. Dat gebeurt inderdaad niet. Naast halalmaaltijden zijn ook koosjere, vegetarische en reguliere maaltijden voorhanden.

Artikel 36

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het aantal uren waarin de vreemdeling achter een gesloten deur zit en de kamer niet uit mag wordt vastgelegd in lagere regelgeving. Deze leden vragen hoe er wordt gewaarborgd dat dit wel in overeenstemming is met de uitgangspunten van het nieuwe wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is gegarandeerd dat de vreemdeling niet meer dan een aantal uren per etmaal wordt ingesloten in zijn verblijfsruimte. Bij algemene maatregel van bestuur kan ervoor worden gekozen om een lager aantal uren insluiting te kiezen, maar dus niet een hoger aantal uren. Niet valt in te zien waarom dit niet in overeenstemming zou zijn met het beginsel van minimale beperkingen en doelstelling van het wetsvoorstel in een humaan en passend regime voor vreemdelingenbewaring te voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verzekeren dat in alle regimes van vreemdelingenbewaring, mobiel bellen wordt verboden. Deze leden vragen de regering verder of zij de veiligheidsrisico's met betrekking tot vrijelijk gebruik maken van de mobiele telefoon kan weergeven. Alleen vreemdelingen in het verblijfsregime mogen gebruik maken van hun mobiele telefoon. De veiligheidsrisico's met betrekking tot vrijelijk gebruik van de mobiele telefoons zijn hoofdzakelijk gelegen in het gebruik van internet en opnameapparatuur op de telefoons. Dit levert een risico op voor de veiligheid en privacy van zowel de vreemdelingen als personeel. Derhalve kan geen gebruik worden gemaakt van smartphones, maar enkel van telefoons zonder deze voorzieningen.

Artikel 39

De vraag van de leden van de Groep Kuzu/Öztürk over de bevoegdheid van de directeur tot handmatig onderzoek aan het lichaam is beantwoord in paragraaf 3.4.

Artikel 44

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer het niet mogelijk is een waarschuwing te geven voorafgaand aan het gebruik van geweld. Het geven van een waarschuwing dient alleen een doel indien de vreemdeling nog gehoor kan geven aan de waarschuwing zonder dat dit gevolgen heeft voor de veiligheid in een bepaalde situatie. Daar waar sprake is van acute noodsituaties kan het inderdaad voorkomen dat de tijd die gepaard gaat met een waarschuwing niet kan worden afgewacht en direct dient te worden ingegrepen. In het merendeel van de situaties zal echter sprake zijn van een waarschuwing.

De vragen van deze leden over het aanbrengen van een rangorde in ordemaatregelen zijn in paragraaf 3.4 beantwoord.

Artikel 99

De vragen van de leden van de PVDA-fractie over de motiveringsplicht bij inbewaringstelling zijn beantwoord in paragraaf 3.1.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff