

Vergaderjaar 2017–2018

34 309

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 2 mei 2018

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader 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 tevens een nota van wijziging ingediend met enkele technische verbeteringen.

1. Algemeen

De leden van diverse partijen verzoeken de regering het wetsvoorstel in de actuele context te plaatsen. De leden van de **VVD-fractie** vragen zich af hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het regeerakkoord. Specifiek vragen zij zich af hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraak om de mogelijkheden om vreemdelingen in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring te stellen, te verruimen. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat vreemdelingenbewaring een ultimatum remedium is dat alleen mag worden ingezet als minder ingrijpende maatregelen ten behoeve van terugkeer niet kunnen worden toegepast. Ook hiervan vragen zij zich af hoe dit zich verhoudt tot de afspraken aangaande vreemdelingenbewaring in het huidige regeerakkoord. De leden van de **CDA-fractie** hebben vragen over het proces rondom de totstandkoming van het wetsvoorstel. Zij merken op dat het voorstel in 2015 is ingediend en sindsdien is volgens hen de realiteit rondom het asielbeleid en vreemdelingenbewaring veranderd. Deze leden verzoeken de regering in te gaan op de relevantie van het wetsvoorstel en vragen de regering of er inmiddels gewijzigde omstandigheden zijn die in het voorstel zijn meegenomen. Ook de leden van de **PVV-fractie** vragen naar de relatie van het wetsvoorstel met het regeerakkoord.

In 2013 is door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan uw Kamer toegezegd dat de tenuitvoerlegging van de bewaring van vreemdelingen een eigen bestuursrechtelijk kader krijgt. Op dit moment sluit het wettelijk kader voor de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring namelijk niet goed aan bij de aard en het doel van het instrument. Vreemdelingen in bewaring vallen momenteel onder het regime van de Penitentiaire beginselenwet (hierna Pbw), een wet die is bedoeld voor ingeslotenen op strafrechtelijke titel en die niet is toegesneden op vertrekplichtige vreemdelingen die niet strafrechtelijke gedetineerd zijn. Vreemdelingen in grensbewaring vallen onder het Reglement regime grenslogies, een algemene maatregel van bestuur uit 1993, die thans zijn grondslag vindt in de Vreemdelingenwet 2000. In de praktijk is gebleken dat wat in deze algemene maatregel van bestuur is geregeld ook niet toereikend is (bijvoorbeeld door het ontbreken van een wettelijke bevoegdheid om geweld te mogen gebruiken). Daarnaast is er vanuit maatschappelijke organisaties en in internationaal opzicht kritiek op Nederland omdat een eigen en passend regime voor vreemdelingenbewaring thans ontbreekt.

Het wetsvoorstel voorziet in een eigen en uniform regime voor alle soorten vreemdelingenbewaring, inclusief grensbewaring. Dit regime sluit aan bij het doel van de maatregel. Voor zover het vertrekplichtige vreemdelingen betreft, is vreemdelingenbewaring een dwangmiddel in het kader van het terugkeerproces met het doel de vreemdeling die niet heeft voldaan aan zijn verplichting Nederland uit eigen beweging te verlaten, beschikbaar te houden voor uitzetting. Het is daarbij de bedoeling dat de vreemdelingenbewaring niet alleen humaan wordt uitgevoerd, maar dat het wetsvoorstel tevens bijdraagt aan de effectiviteit van het Nederlandse terugkeerbeleid. Dit is in lijn met de doelstelling van het regeerakkoord om terugkeer op allerlei manieren te bevorderen. Hiertoe bevat het wetsvoorstel diverse nieuwe maatregelen waar uitvoerende diensten zoals de DT&V en de politie grote behoefte aan hebben, zoals de aanscherping van de plicht om actief te werken aan terugkeer en dwang die daarbij kan worden toegepast, en de verlenging van de maximale duur van ophouding van zes naar negen uur. Deze veranderingen zijn nodig in de dagelijkse praktijk en het nieuwe regelgevende kader is ook in dat opzicht nog altijd actueel en opportuun.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds vreemdelingenbewaring als dwangmaatregel geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 en anderzijds het regime dat geldt in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring (thans nog geregeld in de Pbw). Ook onder de huidige wetgeving is vreemdelingenbewaring als zodanig een bestuursrechtelijk en niet een strafrechtelijk instrument. Vreemdelingenbewaring heeft, voor zover het vertrekplichtige vreemdelingen betreft, maar één doel: de vreemdeling die geen gehoor geeft aan zijn vertrekplicht beschikbaar houden voor uitzetting naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang geborgd is. Als er geen zicht is op uitzetting, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst niet wil werken aan de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen, is vreemdelingenbewaring niet mogelijk. De gronden voor vreemdelingenbewaring in het kader van terugkeer zijn beperkt tot een risico op onttrekking aan het toezicht en het ontwijken of belemmeren van het uitzettingsproces. In die zaken waarin de EU-Terugkeerrichtlijn van toepassing is, is door het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigd dat de mogelijkheid om een persoon enkel om redenen van openbare orde en openbare veiligheid in bewaring te stellen, geen grondslag kan vinden in de EU-Terugkeerrichtlijn¹. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogen aspecten van

¹ HvJ-EU 30 november 2009, C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741 (Kadzoev)

openbare orde niettemin aan een maatregel van bewaring ten grondslag worden gelegd, indien hieruit kan worden afgeleid dat risico op onderduiken bestaat of dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert².

Omdat vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting een bestuursrechtelijke maatregel is, schrijft de EU-Terugkeerrichtlijn voor dat sprake dient te zijn van een passend regime en dat voor de bewaring in de regel gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Indien dat niet mogelijk is en gebruik moet worden gemaakt van een gevangenis, moeten de in bewaring gestelde vreemdelingen strikt gescheiden worden gehouden van gewone gevangenen en onderworpen zijn aan andere – op de doelgroep van vertrekplichtige vreemdelingen – afgestemde regels. Er is met andere woorden sprake van een verschil tussen insluiting op strafrechtelijke titel en vrijheidsbeneming met het oog op uitzetting. Vreemdelingenbewaring wordt ook thans reeds ten uitvoer gelegd in huizen van bewaring of delen daarvan (bijvoorbeeld een vleugel of een bepaalde verdieping) die hiervoor exclusief zijn aangewezen. Verder is het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring op onderdelen ontleend aan de Pbw, aangezien verblijf in een gesloten setting nu eenmaal altijd bepaalde beheers- en veiligheidsmaatregelen met zich meebrengt. Deze zijn nodig ter bescherming van de vreemdeling zelf, het personeel en de andere ingeslotenen. Daarbij wordt opgemerkt dat een orde- of dwangbevoegdheid of plaatsing in een beheersregime altijd een wettelijke grondslag dient te hebben, omdat hiermee een (overigens gerechtvaardigde) inbreuk wordt gemaakt op grondrechten. In het kader van het Reglement regime grenslogies is bijvoorbeeld gebleken dat het ontbreken van de bevoegdheid geweld toe te passen in de praktijk tot problemen leidt.

Afhankelijk van de populatie die zich in bewaring bevindt kan er sprake zijn van minder of meer personen in het beheersregime. Dit fluctueert al naar gelang het totaal aantal vreemdelingen in bewaring en de samenstelling van de populatie. Er kan sprake zijn van moeilijke groepen. Hierdoor zal vaker plaatsing in het beheersregime aan de orde zijn. In de inrichting voor vreemdelingenbewaring in Rotterdam is, vooruitlopend op de wet, een beheers afdeling zonder avondprogramma en met minder interne vrijheden opgezet. Tussen 8:00 uur en 17:00 uur verblijven de vreemdelingen op deze afdeling buiten hun verblijfsruimte en kunnen ze onder begeleiding recreëren, luchten, sporten en naar de bibliotheek. Voorts hebben vreemdelingen op deze afdeling de mogelijkheid om dag en nacht vanuit hun kamer te bellen. Het blijkt in Rotterdam dat ongeveer 30% van het aantal vreemdelingen in bewaring het reguliere verblijfsregime met vrijheden niet aan kan. Daarnaast laat ongeveer 10% zich beïnvloeden en meeslepen door deze groep. Ook een vreemdeling in bewaring kan zich – ongeacht de bestuursrechtelijke aard van zijn insluiting – zodanig misdragen dat hiertegen opgetreden moet worden. Het gaat in vreemdelingenbewaring veelal om vreemdelingen die zijn aangehouden, nadat zij – in sommige gevallen reeds geruime tijd – illegaal in Nederland hebben verbleven (hieronder zijn tevens begrepen uitgeprocedeerde asielzoekers die het land niet hebben verlaten). Het vooruitzicht op gedwongen terugkeer naar het land van herkomst leidt soms tot weerspanning en onrust. Er bevinden zich de laatste tijd met name mannelijke Albanen, Algerijnen en Marokkanen (bij elkaar ongeveer 39%) in bewaring. Het gaat daarbij veelal om uitgeprocedeerde, kansloze asielzoekers, omdat vreemdelingen vanuit deze landen in beginsel niet in aanmerking komen voor internationale bescherming. Tegelijkertijd is verwijdering naar het land van herkomst soms moeilijk te

² ABRS 21 maart 2011, ECLI:RVS:2011:BP9284

realiseren en een langdurig traject. Dit kan leiden tot een negatieve groepsdynamiek in de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Het kan dan in het kader van de orde en veiligheid in de inrichting onvermijdelijk zijn om beheersmaatregelen toe te passen, alle inspanningen van de medewerkers van de inrichting ten spijt om de situatie in goed overleg met de vreemdeling op te lossen.

Bij de beslissing van de directeur om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen laat hij zich onder meer leiden door één of meer van de volgende (niet limitatief opgesomde) criteria/omstandigheden: fysiek en verbaal geweld tegen mede-ingeslotenen en/of personeel, manipulatief en intimiderend gedrag/antisociale gedrags-/persoonlijkheidsproblematiek, geen of gebrekkige acceptatie van de regelgeving en/of een onvoldoende coöperatieve houding, (poging tot) ontvluchten of opzettelijke vernieling van goederen behorend tot de inrichting, of goederen van medewerkers of mede-ingeslotenen. Vanaf begin 2017 laat de praktijk een beeld zien van (zeer) regelmatig onacceptabel gedrag waardoor de orde, rust en veiligheid binnen de inrichting ernstig wordt verstoord, zoals: opdrachten van personeel weigeren, weigeren van een meerpersoonsverblijfsruimte, het bespugen van personeel, het uitschelden en bedreigen van het personeel, fysiek aanvallen van personeel waarbij men soms met kleine verwondingen langs de medische dienst moet, handel in contrabande (soft- en harddrugs), veel confrontaties onderling waarbij men elkaar regelmatig verwondt, moedwillig Rijkseigendommen vernielen of scheermesjes verstoppen en/of inslikken. Ook blijkt deze groep regelmatig extra zorg nodig te hebben. Men wordt in zo'n geval op advies van een gedragsdeskundige, mogelijk met camera toezicht, op een Extra Zorgvoorziening geplaatst. Dat kan geadviseerd worden als een vreemdeling bijvoorbeeld zichzelf verwondt of zichzelf dreigt te verwonden of te doden. Het voorgaande geeft aan dat momenteel sprake is van een complexe groep in bewaring.

Naast de mogelijkheid om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen, kunnen in zowel het verblijfsregime als het beheersregime, voor zover noodzakelijk en ter bescherming van de vreemdeling zelf, jegens de vreemdeling dwang- en ordemaatregelen worden toegepast zoals, fouillering, plaatsing in afzondering en waar nodig controle op en onderzoek aan het lichaam. Plaatsing in een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC) is mogelijk indien de vreemdeling meer zorg nodig heeft dan men in vreemdelingenbewaring kan bieden. Tot slot kunnen onder strikte voorwaarden en voor in beginsel ten hoogste twee weken disciplinaire maatregelen worden opgelegd zoals opsluiting in een strafcel, ontzegging van bezoek en deelname aan bepaalde activiteiten. Bij ernstige strafbare feiten kan uiteraard aangifte worden gedaan, waarna strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden. Waar nodig kan overplaatsing naar een afdeling voor gedetineerden met gedragsproblemen binnen een penitentiaire inrichting plaatsvinden indien de vreemdeling beheersmatig niet te handhaven is in de regulier vreemdelingenbewaring.

Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd uitwerking te geven aan de passage in het regeerakkoord die ertoe strekt de juridische mogelijkheden om vreemdelingen met het oog op uitzetting in bewaring te stellen, te verruimen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de nationale regels omtrent vreemdelingenbewaring beter te laten aansluiten bij de EU-Terugkeerrichtlijn die dwingend en uitputtend voorschrijft wanneer een vertrekplichtige vreemdeling in bewaring kan worden gesteld. Uit deze richtlijn volgt – zoals ook hiervoor is beschreven – dat bewaring geen punitief karakter heeft en dat bewaring als ultimum remedium moet worden beschouwd. Het wordt nog nader onderzocht op welke wijze

uitvoering kan worden gegeven aan het regeerakkoord. Dat valt buiten het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Zodra dit onderzoek is afgerond, zal ik uw Kamer hierover nader berichten. Voor zover nodig en rekening houdend met de internationaalrechtelijke kaders, kan dan nieuwe wetgeving worden voorbereid.

Overigens merk ik op dat er in het geval van asielzoekers thans reeds mogelijkheden bestaan om hen ter bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid in bewaring te stellen. Ook in dit geval gaat het overigens om een bestuursrechtelijke maatregel, en dat verandert met het wetsvoorstel niet. Wel zal ook voor hen het nieuwe bestuursrechtelijke regime voor vreemdelingenbewaring gaan gelden, net als in het geval van bewaring met het oog op uitzetting. Vooropstaat dat een asielzoeker nimmer in bewaring mag worden gesteld op de enkele grond dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan. Vreemdelingbewaring mag, als ultimum remedium, wel bijvoorbeeld worden toegepast teneinde de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker vast te stellen of nadere gegevens te verkrijgen die nodig zijn om het asielverzoek te kunnen beoordelen (met name indien er sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht). Verder is inbewaringstelling mogelijk indien een asielverzoek vanuit vreemdelingenbewaring wordt ingediend met de kennelijke bedoeling de terugkeerprocedure te belemmeren. Ook is bewaring van een asielzoeker – anders dan in het geval van een vertrekplichtige vreemdeling – toegestaan wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen. Strafrechtelijke antecedenten kunnen in dat geval wel als zodanig een belangrijke overweging vormen, al zal uiteraard altijd een individuele afweging moeten worden gemaakt. De EU-Opvangrichtlijn die op deze situatie van toepassing is, staat bewaring in het kader van de openbare orde en nationale veiligheid dus toe, in tegenstelling tot de EU-Terugkeerrichtlijn. Dit verschil laat zich verklaren door de fase waarin een vreemdeling zich bevindt: tijdens de asielprocedure dient voorkomen te worden dat een criminele vreemdeling in de illegaliteit verdwijnt voordat er een beslissing omtrent zijn aanvraag is genomen.

In dat kader vragen de leden van de **VVD-fractie** naar de afspraak in het regeerakkoord om ook Europese wet- en regelgeving over bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring aan te passen en te intensiveren om terugkeer effectief te laten zijn.

De inspanningen die door Nederland worden geleverd om de door Nederland gewenste koerswijziging in de EU-Terugkeerrichtlijn te bereiken zijn gaande en hebben helaas tot nu toe nog geen concrete resultaten opgeleverd. Nederland zal zich in EU-verband blijven inzetten voor een verruiming van de juridische mogelijkheid om (criminele) vertrekplichtige vreemdelingen in bewaring te stellen, binnen de grenzen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het is echter niet wenselijk dat het voorliggende wetsvoorstel wordt aangehouden in afwachting van deze ontwikkelingen. Zoals in de latere beantwoording van de vragen nog opgesomd, bevat het wetsvoorstel een aantal onderdelen die de regering op korte termijn wil invoeren teneinde terugkeer van illegale vreemdelingen te bevorderen.

De afgelopen jaren is een gestage daling te zien in het aantal vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld, zo lezen de leden van de **VVD-fractie** in de memorie van toelichting. Zij vragen hoe er, in lijn met het regeerakkoord, voor gezorgd gaat worden dat vreemdelingenbewaring juist geïntensiveerd wordt. De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering eveneens naar de daling en verzoeken de regering aan te geven of het haar doel is om de daling van het gebruik van het instrument

vreemdelingenbewaring van de afgelopen jaren te keren, en zo ja waarom zij dit wenst, gelet op het *ultimum remedium* karakter van vreemdelingenbewaring. Zij verzoeken de regering schematisch aan te geven of er sprake is van een verruiming van de mogelijkheden tot inbewaringstelling en zo ja, in welk opzicht.

Het wetsvoorstel voorziet zoals hiervoor reeds aangegeven niet in een verruiming van de huidige mogelijkheden om vreemdelingenbewaring toe te passen. Naar aanleiding van de vraag of het aantal inbewaringstellingen omhoog of omlaag zal gaan als een gevolg van dit wetsvoorstel, wordt het volgende opgemerkt. Het voorstel laat het afwegingskader voor inbewaringstelling en de regels omtrent minder dwingende terugkeermaatregelen beter aansluiten bij de EU-Terugkeerrichtlijn. Zoals reeds aangegeven geven de relevante EU-richtlijnen hierover dwingende regels. Door verduidelijking van de nationale implementatie zal in de praktijk het totale palet aan terugkeermaatregelen dat kan worden ingezet, beter kunnen worden toegepast. Bewaring is daarbij geen doel op zich, maar een (uiterst) middel, het gaat erom of de vreemdeling daadwerkelijk vertrekt. Indien dit effectief kan worden bereikt op andere manieren, zoals bijvoorbeeld door het voeren van terugkeergesprekken in combinatie met een vrijheidsbeperkende maatregel, dan is dit vanuit het oogpunt van proportionaliteit de aangewezen weg.

In dit kader moet ook de vraag van de leden van de **PVV-fractie** worden beantwoord waarom in het wetsvoorstel nadruk wordt gelegd op alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Deze leden wijzen erop dat de inzet van deze alternatieven volgens het kabinet de afgelopen jaren slechts op kleine schaal tot successen heeft geleid.

Om het vertrek van vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen blijven te bewerkstelligen en hen daartoe in beeld te houden, kent het beleid verschillende maatregelen die opgelegd kunnen worden. Hierbij valt te denken aan het innemen van reisdocumenten, de meldplicht, plaatsing op de vrijheidsbeperkende locatie (VBL), maar ook vreemdelingenbewaring. Deze mogelijke maatregelen kennen de systematiek van drang naar dwang. Vreemdelingenbewaring is een *ultimum remedium* in dit palet aan terugkeermaatregelen. Minder dwingende terugkeermaatregelen kunnen een alternatief voor bewaring zijn, maar moeten vooral gezien worden als op zichzelf staande maatregelen om terugkeer van de vreemdeling te realiseren. Of het aantal toegepaste alternatieven zal toenemen of dalen is met name afhankelijk van de vraag of de vreemdelingen in kwestie bereid zijn actief te werken aan terugkeer en zich hier ook daadwerkelijk voor inzetten.

In lijn met Europese regelgeving moeten minder dwingende maatregelen worden toegepast als deze effectief kunnen worden toegepast. Pas als dat niet het geval is, ligt vreemdelingenbewaring in de rede. Vanuit dit perspectief wordt in elk individueel geval gekeken welke maatregel het meest passend is. Daarbij wordt door de rechter de motivatie omtrent het al dan niet toepassen van een minder dwingende maatregel meegewogen.

In eerdere berichtgeving aan uw Kamer is aangegeven dat minder dwingende terugkeermaatregelen slechts op kleine schaal tot successen hebben geleid. Deze constatering werd gedaan op basis van de cijfers over 2015. Inmiddels zijn resultaten van 2016 en 2017 (tot en met oktober) bekend. Waar in 2015 450 vreemdelingen op de VBL werden geplaatst en er rond de 210 vanaf de VBL aantoonbaar zijn vertrokken, waren dit in 2016 2.400 vreemdelingen en zijn er 1.230 vreemdelingen aantoonbaar vertrokken. In 2017 tot en met oktober werden 1.230 vreemdelingen op de VBL geplaatst en zijn er 400 vreemdelingen aantoonbaar zijn vertrokken. Ten aanzien van de meldplicht met terugkeerondersteuning werd in de vorige berichtgeving vermeld dat het effectiviteitspercentage rond de 35%

lag. In 2016 lag dit percentage rond de 30% en in 2017 rond de 40%.³ Hoewel bewaring in verhouding en absoluut meer aantoonbaar vertrek oplevert (2017 tot en met oktober 1.680 met 2.500 vreemdelingen in bewaring gesteld), laten de cijfers zien dat in een aanzienlijk aantal gevallen ook met minder dwingende maatregelen kan worden volstaan. Daarbij komt dat wanneer een vreemdeling zich niet houdt aan de voorwaarden die hem zijn gesteld bij de minder dwingende maatregel, bewaring vaak alsnog een mogelijkheid is. Zo werden er in 2016 en 2017 (tot en met oktober) elk jaar rond de 80 vreemdelingen vanuit de VBL alsnog in vreemdelingenbewaring gesteld. Concreet kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevallen waarin op basis van bijvoorbeeld het gedrag of de verklaringen van de vreemdeling, gemotiveerd kan worden dat er een risico bestaat dat hij zich zal onttrekken aan het toezicht.

De leden van de **PVV-fractie** vragen naar het verwachte effect van deze wet op (verbetering van) de terugkeercijfers.

De verwachting is dat het nieuwe regelgevende kader een positief effect zal hebben op de terugkeercijfers. Deze verwachting is gebaseerd op het gegeven dat het wetsvoorstel nieuwe bevoegdheden ten behoeve van terugkeer met zich meebrengt. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid om de plicht actief aan terugkeer te werken af te dwingen (bijvoorbeeld het afdwingen van deelname aan een presentatie bij de diplomatieke vertegenwoordiging of aan een vertrekgesprek met de DT&V) en de mogelijkheid voor de directeur van de inrichting om ten behoeve van terugkeer informatie over de vreemdeling en diens bezoek door te geven aan de DT&V. Deze nieuwe bevoegdheden ontbreken op dit moment en zullen de DT&V helpen bij het uitoefenen van zijn taak. Naast deze «harde» bevoegdheden, voorziet het wetsvoorstel ook in «zachte» maatregelen ter stimulering en bevordering van de terugkeer. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor de vreemdeling om gerichte e-learningcursussen te volgen die de vreemdeling ondersteuning kunnen bieden bij zijn individuele terugkeer. Wat betreft de identificatie van een vreemdeling en of deze al dan niet rechtmatig in Nederland verblijft, zal verder de in het wetsvoorstel geregelde verlenging van de termijn van ophouding een positieve bijdrage hebben. Deze verlenging maakt het mogelijk dat er in voorkomend geval meer tijd beschikbaar is om te bepalen wie de vreemdeling is, wat zijn verblijfsrechtelijke status is en bij illegaal verblijf hoe terugkeer het beste kan worden bewerkstelligd en of vreemdelingenbewaring daartoe noodzakelijk is.

Ondanks de verwachting dat deze elementen van het wetsvoorstel een positief effect zullen hebben op de terugkeercijfers, is en blijft het zo dat terugkeercijfers ook afhankelijk zijn van andere factoren, zoals medewerking van landen van herkomst aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen.

Welk (beoogd) effect heeft onderhavige wet op de terugkeerbereidheid van illegalen zo vragen de leden van de **PVV-fractie**.

Het wetsvoorstel beoogt de terugkeer van illegaal op het Nederlandse grondgebied verblijvende vreemdelingen te bevorderen. Enerzijds werken de eerder genoemde «zachte» maatregelen ter stimulering voor de illegale vreemdeling om terug te keren naar zijn land van herkomst. Anderzijds is de DT&V in mindere mate afhankelijk van de terugkeerbereidheid van illegalen door de nieuwe mogelijkheden om de plicht actief aan terugkeer te werken af te dwingen.

³ Deze percentages zien op opgelegde maatregelen Meldplicht vanuit Toezicht zoals aangeleverd door de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Het soort vertrek (aantoonbaar of niet aantoonbaar) is niet altijd gerelateerd aan de meldplicht. Er kan bijvoorbeeld later in het terugkeertraject vreemdelingenbewaring zijn toegepast of betrokkene heeft een strafbaar feit gepleegd en verblijft eerst in strafrechtelijke detentie.

Voorname leden vragen hoeveel gevallen van (dreiging met) geweld hebben plaatsgevonden in centra voor vreemdelingenbewaring en welk gevolg voor de veiligheid (van personeel) het beoogde lichtere regime van vreemdelingenbewaring heeft.

Zoals hiervoor is aangegeven, biedt het wetsvoorstel voldoende instrumenten om de rust en orde binnen de inrichting en de veiligheid van het personeel en de vreemdelingen te kunnen waarborgen. Zo wordt bij binnenkomst beoordeeld of de vreemdeling de vrijheid en autonomie van het lichtere verblijfsregime met minimale beperkingen aankan, heeft de directeur de mogelijkheid om orde- of dwangbevoegdheden in te zetten en kan een vreemdeling waar nodig in een beheersregime worden geplaatst of worden overgeplaatst naar een penitentiaire inrichting. In 2017 hebben er 53 incidenten plaatsgevonden waarbij een vreemdeling dreigde met fysiek geweld of fysiek geweld heeft gebruikt tegen (een) andere ingeslotene voor zover dit heeft geleid tot oplegging van een ordemaatregel en/of disciplinaire straf. Daarnaast hebben in die periode 56 incidenten plaatsgevonden waarbij een vreemdeling dreigde met of fysiek geweld gebruikt heeft tegen het personeel voor zover dit heeft geleid tot oplegging van een ordemaatregel en/of disciplinaire straf. In 2017 zien we ten opzichte van 2016 een stijging van deze incidenten onderling met ca 8% en tegen personeel met ca 33%. De dreigingen met dan wel toepassingen van fysiek geweld die hebben geresulteerd in een plaatsing op de beheers afdeling zijn hierin niet meegenomen omdat deze niet centraal worden geregistreerd. In de inrichting voor vreemdelingenbewaring waar op dit moment een beheers afdeling aanwezig is blijkt in de afgelopen maanden dat ongeveer 30% van de vreemdelingen voor korte tijd op een beheers afdeling verblijft. In sommige gevallen wordt iemand een aantal keer voor korte tijd op de beheers afdeling geplaatst.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** merken op dat volgens de memorie van toelichting vreemdelingenbewaring een dwangmiddel is dat slechts als uiterst middel, «ultimum remedium», mag worden toegepast. Dit alleen in het geval dat minder vergaande maatregelen ten behoeve van terugkeer niet kunnen worden toegepast. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel vreemdelingenbewaring en terugkeer nadrukkelijk koppelt. Uit de manier waarop het wetsvoorstel is opgesteld blijkt vervolgens dat dit uitgaat van het principe «ja, tenzij». Als bewaring echter inderdaad ultimum remedium is, dan zou het uit moeten gaan van «nee, tenzij». Dit is een bezwaar tegen deze wet. Dat volgt volgens deze leden ook uit de koppeling tussen terugkeer en vreemdelingenbewaring. Met de Afdeling advisering van de Raad van State zijn zij het eens dat de wet beter Wet vreemdelingenbewaring genoemd kan worden.

Het wetsvoorstel roept een speciaal op de bewaring van vreemdelingen toegespitst regime in het leven, dat op bestuursrechtelijke leest is geschoeid. Het gaat hierbij primair om de situatie van vertrekplichtige vreemdelingen. De bewaring staat dan dus ten dienste aan de terugkeer van deze vreemdelingen. Ook overigens loopt terugkeer als een rode draad door het wetsvoorstel, bijvoorbeeld door middel van alle nieuwe mogelijkheden en bevoegdheden die zullen bijdragen aan daadwerkelijke terugkeer (zie ook eerdere beantwoording van vragen hierover). Met de regimewijzigingen en de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het onderliggende Vreemdelingenbesluit 2000 wordt bovendien de EU-Terugkeerrichtlijn voor een deel opnieuw geïmplementeerd. Vreemdelingenbewaring is en blijft een ultimum remedium, hetgeen ook tot uitdrukking komt in het afwegingskader voor inbewaringstelling. Bewaring mag alleen worden opgelegd wanneer minder dwingende terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Dit staat in het wetsvoorstel in artikel 58 en is geen «ja, tenzij-formulering» maar een

«wanneer niet-formulering» die volledig aansluit bij de Europeesrechtelijke kaders zoals die van artikel 15 van de EU-Terugkeerrichtlijn.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat het wetsvoorstel wel een verbetering mogelijk maakt van de omstandigheden waaronder vreemdelingen in bewaring worden genomen. De wet voorziet echter ook in een beheersregime en dit regime lijkt voornamelijk gemodelleerd te zijn naar een strafrechtelijk regime, aldus deze leden. Wanneer vreemdelingen in bewaring worden genomen, worden zij bovendien standaard een week onder dit regime geplaatst. De regering heeft niet overtuigend gemotiveerd waarom dit nodig is. Voor de leden van de **ChristenUnie-fractie** draagt deze bepaling in grote mate bij aan het bezwaar tegen de wet. Een deel van de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring kan veel vrijheid en autonomie binnen de gesloten situatie heel goed aan. Maar in de afgelopen periode zagen we ook, zoals eerder in deze nota geschetst, dat een steeds groter deel van de vreemdelingen in bewaring (ongeveer 30% van het huidige aantal) meer structuur en toezicht nodig heeft om de orde en veiligheid voor medebewoners en personeel te waarborgen. Een streng regime behoeft geen uitgangspunt te zijn voor de groep bewaarden als geheel, maar dient wel mogelijk te zijn voor degenen die dit nodig hebben. Het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring beoogt de vreemdeling binnen de vrijheidsbenaming zoveel mogelijk vrijheid toe te kennen. In het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen twee hoofdregimes: het verblijfsregime (de regel) en het beheersregime (de uitzondering). Voor de gesloten gezinsvoorziening 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. Het hebben van een beheersregime is in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring noodzakelijk om de orde en veiligheid in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring te kunnen handhaven.

Om te zorgen dat een vreemdeling binnen het regime wordt geplaatst dat het beste bij zijn persoonlijke omstandigheden past en de orde en veiligheid in de inrichting gewaarborgd is, is een korte periode van toezicht en beoordeling nodig. Daarom geldt dat iedereen bij binnenkomst voor ten hoogste een week, met een eventuele eenmalige verlenging van een week, op een afdeling verblijft waar het beheersregime geldt. Het is dus niet juist dat men standaard een week onder dit regime wordt geplaatst. Men wordt er wel geplaatst maar in de meeste gevallen zal de duur korter zijn dan een week.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering waarom zij niet bereid is om een voorhangprocedure in te voegen voor de algemene maatregel van bestuur waarin bepaalde regimeonderdelen nader worden uitgewerkt. Deze leden zien dat de regering aangeeft dat een ontwerpbesluit reeds in consultatie is gebracht. Wat de leden van de **GroenLinks-fractie** betreft neemt dit echter niet weg dat bij wijzigingen in de toekomst een wenselijkheid bestaat dat de Kamer hierin wordt gekend, gelet op de grondrecht doorbrekende aard van de bepalingen. Zij vragen of de regering dit deelt en alsnog bereid is een voorhangprocedure op te nemen, of dat zij er positief tegenover zal staan wanneer deze van de zijde van de Kamer zal worden ingevoegd. Ook de leden van de **ChristenUnie-fractie** pleiten voor een voorhangprocedure of verzoeken de regering om meer elementen in de wet zelf op te nemen.

De regering overweegt niet om meer elementen in de wet zelf op te nemen of een voorhangprocedure in het wetsontwerp te voegen. Dit neemt niet weg dat de regering transparantie en een vroegtijdige dialoog met uw Kamer belangrijk vindt. Ten eerste zijn daarom al enkele onderwerpen gedurende het wetstraject overgeheveld naar wetsniveau. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de norm voor toepassing van de criteria voor inbewaringstelling van kwetsbare groepen van het Vreemdelingenbesluit 2000 naar de Vreemdelingenwet 2000 zelf verhuisd. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het hoofdstuk in de Vreemdelingenwet 2000 over vrijheidsbeneming worden gestart met een tweetal artikelen met algemene bepalingen (artikelen 58 en 58a). Deze zijn van toepassing op alle soorten bewaring, ongeacht de grondslag. Het gaat hier om de zogeheten «wanneer, niet» clause (over de toepassing van minder dwingende terugkeermaatregelen dan bewaring) en tevens over de normen die gelden bij inbewaringstelling van kwetsbare groepen. Daarnaast is op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een bepaling in het wetsvoorstel zelf opgenomen over de maximale duur van het verblijf in een politiecel (artikel 11, vijfde lid).

Ten tweede zijn omwille van maatschappelijke inspraak maar ook met het oog op democratische controle het ontwerp van het Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring (hierna: het Besluit) en de meeste adviezen op het ontwerp al enige tijd geleden openbaar gemaakt en te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring. Het is uitdrukkelijk de bedoeling de inhoud van het ontwerpbesluit te betrekken in het debat met uw Kamer over het wetsvoorstel. Tezamen vormen wetsvoorstel en ontwerpbesluit immers het toekomstig juridische kader voor de oplegging en tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. In het Besluit worden bepaalde regimale onderwerpen nader uitgewerkt en wordt het Vreemdelingenbesluit 2000 aangepast (hierna: Vb). Bij het regime gaat het meer specifiek om nadere uitwerking van het functioneren van de commissies van toezicht en van geestelijk verzorgers in de inrichtingen voor vreemdelingen. Daarnaast bevat het Besluit gedetailleerde regels over rechten in het regime, zoals het aantal insluitingsuren en dagbesteding. Het betreft hier een uitwerking van de wet zelf, waarin is opgenomen welke maxima en minima hiervoor zijn toegestaan. Er is met andere woorden duidelijke begrenzing vanuit de wet zelf. Verder voorziet het Besluit in een nadere uitwerking van de bevoegdheid geweld en vrijheidsbeperkende middelen toe te passen en bevat het voorschriften rondom een gedwongen geneeskundige behandeling. Ook hier zijn reikwijdte en structurele elementen van de normen in de wet zelf opgenomen, zoals in welke situaties geweld mag worden toegepast en wanneer de directeur kan besluiten een vreemdeling gedwongen geneeskundig te laten behandelen. Dit geldt tot slot ook voor de bepalingen van het wetsvoorstel over gegevensverwerking, die verder worden uitgewerkt in het Besluit.

De regering vindt de inkadering in de wet en verdere uitwerking van bovengenoemde onderwerpen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur afdoende. Toekomstige voorgestelde wijzigingen van het Besluit zullen telkens in (internet)consultatie worden geplaatst, waarmee een transparante werkwijze wordt gehanteerd.

Het wetsvoorstel geeft de directeur van de instelling bovendien te veel bevoegdheden en beheersmaatregelen, volgens de leden van de **ChristenUnie-fractie**. Dit in combinatie met het beheersregime is volgens de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) buitenproportioneel zwaar gelet op de kenmerken van de populatie, namelijk veelal uitgeprocedeerde asielzoekers. Het beheersregime wordt

gekenmerkt door straffende elementen die in vreemdelingenbewaring niet thuishoren volgens de RSJ, en deze leden zijn het daarmee eens.

In de afgelopen periode veroorzaakte een steeds groter deel van de personen in vreemdelingenbewaring (ongeveer 30%) beheersmatige problemen. Deze groep heeft voorts meer structuur en toezicht nodig. Het onderscheid tussen verblijfs- en beheersregime maakt het mogelijk om het deel van de vreemdelingen in bewaring die hiermee om kan gaan meer vrijheid en autonomie te geven, in het verblijfsregime. De praktijk wijst uit dat er altijd een bepaalde categorie vreemdelingen zal zijn die meer structuur en toezicht nodig heeft (naar schatting ongeveer 30%). De specifieke kenmerken van het beheersregime werken structurerend en zijn nodig voor degenen die hebben laten zien de ruime vrijheden op het verblijfsregime (tijdelijk) niet aan te kunnen. Dit is ter bescherming van de betreffende vreemdeling zelf maar ook juist ten behoeve van de veiligheid van andere vreemdelingen en het personeel. Het beheersregime wordt alleen toegepast wanneer dit noodzakelijk is met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Het verblijf in het beheersregime is van beperkte duur en is met waarborgen en rechtsbescherming omkleed. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de noodzaak van het hebben van een beheersregime onderkend. De directeur van een inrichting heeft instrumenten nodig om adequaat op te kunnen treden tegen onacceptabel gedrag zoals ook eerder toegelicht. Ook een vreemdeling in bewaring kan zich – ongeacht de bestuursrechtelijke aard van zijn insluiting – zodanig misdragen dat hiertegen opgetreden moet worden.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** zien dat visitaties weer tot de mogelijkheden gaan behoren. De motie-Voordewind die ertoe strekte hier een einde aan te maken, dreigt daarmee niet meer opgevolgd te worden. In reactie hierop wordt opgemerkt dat nadat deze motie is aangenomen, er bodyscans zijn ingevoerd.

Volgens de leden van de **ChristenUnie-fractie** kan het niet voorhanden zijn van de röntgenapparatuur in geen geval reden zijn om toch visitatie toe te staan. In zulke gevallen moet er volgens deze leden juist naar lichtere middelen gegrepen worden, zoals detectiepoortjes en/of fouillering. Visitaties passen volgens deze leden niet in een bestuursrechtelijk regime, worden bovendien als zeer vernederend ervaren en hebben tot minstens één gedocumenteerd geval van mensenrechtenschending door Nederland geleid. Ook uit de voorgestelde regels met betrekking tot lichamelijk onderzoek blijkt naar de mening van de leden van de **ChristenUnie-fractie** dat, hoewel de wet volgens de memorie van toelichting zegt te beogen vreemdelingenbewaring onder het strafrechtelijk regime uit te halen, strafrechtelijke elementen de nieuwe wet te veel bepalen. Ook de leden van de **GroenLinks-fractie** hebben vragen over de visuele schouw.

Visueel schouwen van lichaamsholtes (ook wel visitatie genoemd) is een ingrijpende maatregel. Juist daarom ook beschikken alle locaties voor vreemdelingenbewaring over röntgenapparatuur (bodyscans). Omdat deze apparatuur nu beschikbaar is geldt het beleid: geen visitatie, tenzij. Situaties waarin visitatie mag worden toegepast zijn strikt gelimiteerd: het is uitdrukkelijk niet zo dat het niet functioneren van de röntgenscan ertoe zou leiden dat iedere binnenkomende vreemdeling gevisiteerd wordt. In de meeste gevallen zal dan volstaan kunnen worden met een andere manier van controleren, bijvoorbeeld fouilleren of het gebruiken van de handscan. In een dergelijke situatie wordt slechts gevisiteerd als er op basis van redelijke vermoedens in een individueel geval sprake is van een zodanig risico dat een visuele schouw het enige mogelijke middel is en

geen uitstel geduld kan worden totdat een scanner beschikbaar is. Hiervan is sprake als er bijvoorbeeld een vermoeden is – of is waargenomen – dat een vreemdeling glas, een scheermesje of levensbedreigende medicatie bij zich heeft verstopt, deze materialen niet waarneembaar zijn op de röntgenscan en evenmin gevonden worden bij handdetectie of bij foullering, maar voor de betrokkenen of andere aanwezigen in de inrichting een dusdanig gevaar opleveren dat visitatie het enige middel is om de orde en veiligheid binnen de inrichting te waarborgen. Ook indien de vreemdeling zelf te kennen geeft geen scan te willen ondergaan, vindt in beginsel een visuele schouw plaats. Voorts kan iemands medische situatie in de zin van fysieke of psychische toestand aanleiding zijn om de röntgenscanner niet te gebruiken. Hierbij zal zoveel mogelijk overgegaan worden tot foulleren. Minderjarigen worden niet gevisiteerd. Tenslotte vindt visitatie, als dit bij uitzondering noodzakelijk is, plaats door medewerkers van hetzelfde geslacht als de gevisiteerde. De zaak waarop de leden van de **ChristenUnie-fractie** op doelen betrof een zaak uit 2013, voordat er sprake was van röntgenapparatuur in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. De röntgenscan is voor de vreemdelingenbewaring geïntroduceerd in het kader van de humane tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring.

De elementen waar de leden van de **ChristenUnie-fractie** op doelen zijn noch strafrechtelijk noch bestuursrechtelijk van aard. Voor alle ingesloten, zowel onder strafrechtelijke als bestuursrechtelijke titel, geldt dat de wijze van tenuitvoerlegging geen leed beoogt toe te voegen. Het gaat er bij het wetsvoorstel om wat nodig is om de orde en veiligheid in een inrichting voor vreemdelingenbewaring te kunnen handhaven. Dwang en correctie toepassen is zoals hiervoor reeds aangegeven onontkoombaar in bepaalde gevallen. Wel is met het wetsvoorstel getracht de betreffende bevoegdheden beter te laten aansluiten bij het doel van vreemdelingenbewaring en de specifieke aard daarvan. Dit betekent onder meer dat bevoegdheden alleen worden gebruikt wanneer dat noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. Dit houdt een individuele belangenafweging in en een inzet alleen wanneer dit past bij het risico dat de vreemdeling vormt in een bepaalde situatie. Dwang- en controlebevoegdheden worden bovendien uitgeoefend op een wijze die voor de betreffende vreemdeling het minst ingrijpend is. Tevens is de verwachting dat van de introductie van de regimedifferentiatie een preventieve werking zal uitgaan en dat dwangbevoegdheden nog minder dan nu het geval is, gebruikt behoeven te worden. De bevoegdheden (zoals afzondering en visuele schouw) waar de leden van de **ChristenUnie-fractie** op doelen vormen de basis voor inperking van grondrechten die in bepaalde uiterste situaties noodzakelijk is, en waarbij alternatieven zoals uitsluiting van deelname aan bepaalde activiteiten, röntgenscan e.d. niet mogelijk of afdoende blijken, om een ordelijke en veilige situatie te creëren voor de vreemdelingen en het personeel. De toepassing is met (rechts)waarborgen omgeven, zodat altijd getoetst kan worden of toepassing in concrete gevallen inderdaad geoorloofd was.

2. Nota naar aanleiding van het verslag

2.1 Uitgangspunten regime vreemdelingenbewaring

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering nader te beschrijven op basis waarvan de beoordeling plaatsvindt of een vreemdeling gedwongen moet worden uitgezet in plaats van vrijwillig. Deze leden constateren dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag beschrijft dat hiertoe een beoordeling wordt gemaakt of de vreemdeling «actief werkt» aan zijn vertrek. Deze leden vragen de regering of er criteria zijn op basis waarvan deze beoordeling wordt

gemaakt, of dat het hier een volledig discretionaire beoordeling betreft. Deze leden vragen ook hoe het door de regering genoemde criterium van «actief werken» zich verhoudt tot de gekozen formulering in artikel 99 onder M en grensbewaring in artikel 99 onder B dat de vreemdeling de voorbereiding van zijn of haar terugkeer of de verwijderingsprocedure moet ontwijken of belemmeren alvorens overgegaan kan worden tot vreemdelingenbewaring. De leden van de **GroenLinks-fractie** constateren immers dat de gekozen wettelijke formulering niet uitgaat van «actief werken» maar van «ontwijken» en «belemmeren».

Op vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, rust een wettelijke vertrekplicht: zij moeten Nederland uit eigen beweging verlaten binnen de voor hen geldende vertrektermijn (artikel 61, eerste lid, Vw). Inherent aan die vertrekplicht is dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor zijn vertrek naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd. De DT&V begeleidt vreemdelingen om hen zo goed mogelijk voor te bereiden op -en afspraken te maken over – hun vertrek. Ook de EU-Terugkeerrichtlijn stelt vrijwillig vertrek voorop. Echter, als de vreemdeling geen gevolg geeft aan de vertrekplicht binnen de voor hem geldende wettelijke vertrektermijn, dan wordt naar de mogelijkheden gekeken om de vreemdeling gedwongen te laten vertrekken. Immers, een vreemdeling kan in dat geval worden uitgezet (artikel 63, eerste lid, Vw). Het al dan niet overwegen van gedwongen vertrek van een vreemdeling is afhankelijk van de houding van de vreemdeling. Met andere woorden, of hij zich actief inzet om aan de bovengenoemde plicht te voldoen. Er wordt een individuele beoordeling gemaakt door de DT&V, waarbij alle relevante omstandigheden van het geval worden betrokken. Leidend hierbij zijn de aantoonbare gedragingen van de vreemdeling waaruit blijkt dat hij aan zijn terugkeer werkt. Voorbeelden hiervan zijn of de vreemdeling werkt aan het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten of daar uit eigen beweging stappen toe onderneemt en of hij in gesprek wil gaan met IOM. Daarnaast zijn de uitspraken van de vreemdeling relevant (verklaart de vreemdeling mee te willen werken aan terugkeer).

Wat betreft de wettelijke formulering waarbij «ontwijken» of «belemmeren» wordt gebruikt: deze ziet op de vraag of een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld (artikel 59 van het wetsvoorstel als het gaat om bewaring met het oog uitzetting). Onder de voorwaarde dat er sprake is van daadwerkelijk zicht op uitzetting, kan een vreemdeling in bewaring worden gesteld, indien er een risico op onttrekking bestaat, of de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Deze voorwaarden vloeien voort uit artikel 15 van de EU-Terugkeerrichtlijn (de wettekst is op dit punt vrijwel één op één uit dit artikel overgenomen).

Zoals eerder aangegeven is vreemdelingenbewaring het ultimatum remedium om terugkeer naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang is geborgd te bewerkstelligen. Bewaring mag alleen worden opgelegd indien er daadwerkelijk zicht op uitzetting bestaat en minder dwingende terugkeermaatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Met de constatering dat de vreemdeling niet actief werkt aan vertrek is vreemdelingenbewaring dus nog niet per definitie aan de orde. Bewaring maakt onderdeel uit van een palet van terugkeermaatregelen, tezamen met minder dwingende maatregelen, zoals onder meer het in bewaring nemen van documenten of bijvoorbeeld de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen. Met het Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna Vb) zo aangepast dat nader wordt uitgewerkt wanneer welke terugkeermaatregel kan worden opgelegd. Deze afweging is voor de vrijheidsbeperkende maatregelen bijvoorbeeld in een nieuw artikel 5.3 in het Vb uitgewerkt. Hierbij staat voorop dat een vrijheidsbeperking in ieder geval kan worden

opgelegd als er voldoende gronden voor vreemdelingenbewaring aanwezig zijn. Verder is bijvoorbeeld een daadwerkelijk zicht op uitzetting, anders dan in geval van vreemdelingenbewaring, geen noodzakelijke voorwaarde.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering uiteen te zetten welke administratieve verplichting op de uitvoerenden rust om bij de inzet van vreemdelingenbewaring te motiveren waarom minder dwingende maatregelen in het individuele geval niet volstaan. Voorts vragen deze leden of deze motivering op enigerlei wijze centraal wordt geregistreerd zodat inzichtelijk kan worden in welke mate deugdelijk wordt gemotiveerd bij de inzet van vreemdelingenbewaring en kaders kunnen worden geschapen voor in welke gevallen welke maatregel opgelegd dient te worden.

In de maatregel van bewaring moet door de bevoegde ambtenaar worden gemotiveerd waarom een minder dwingende maatregel niet volstaat. Daarbij kan informatie worden betrokken die afkomstig is van verschillende ketenpartners zoals de IND, DT&V, Kmar en vreemdelingenpolitie. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar eerder opgelegde terugkeerbepalingen, vertrekgesprekken die zijn gevoerd door DT&V, het al dan niet verschijnen op een meldplicht, etc. Het wetsvoorstel voorziet niet in een centrale registratie van de motivering van maatregelen. Wel worden alle opgelegde bewaringsmaatregelen thans al bekendgemaakt aan de IND en zijn deze via het systeem INDIGO te raadplegen. Of een individuele maatregel deugdelijk is gemotiveerd blijkt uit de maatregel zelf en wordt getoetst door de rechter.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat met gezinnen met minderjarige kinderen in de grensbewaring rekening wordt gehouden door hen versneld al dan niet naar Ter Apel of de GGV te Zeist door te sturen. De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering kan aangeven hoe lang een gezin met minderjarige kinderen nu gemiddeld in grensbewaring verblijft alvorens ze naar Ter Apel of Zeist worden overgebracht.

Sinds de invoering van de grensscreening in 2014 verblijven gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel aanvragen niet in reguliere grensbewaring. De grensscreening, die onderdeel is van het standaard identiteitsonderzoek op de luchthaven en enkele uren duurt, richt zich op de vraag of er aantoonbare redenen zijn om de toegang tot Nederland te weigeren. Bij de beoordeling van deze vraag staat de bescherming van het kind voorop. Zo wordt gekeken naar vermoedens van kindersmokkel of mensenhandel en signalen van gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Indien de uitkomst van deze screening positief is, wat in de praktijk vrijwel altijd het geval is, dan mag het gezin doorreizen naar Ter Apel om daar de open asielprocedure te doorlopen. Als er sprake zou zijn van een vermoeden van kinderhandel of mensensmokkel, dan kan aan de volwassene de toegang geweigerd worden en wordt hij of zij in grensbewaring geplaatst, waarna nader onderzoek zal plaatsvinden. Het kind zal dan (tijdelijk) onder voogdij worden gesteld. Indien om andere redenen nader onderzoek nodig is, dan kan het hele gezin de toegang tot Nederland worden geweigerd en wordt het in de GGV geplaatst.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering bereid is om kinderen als kwetsbare groep aan te merken, op basis waarvan grensbewaring per definitie achterwege dient te blijven omdat dit onredelijk bezwarend is voor kinderen, en zo nee waarom niet.

Het uitgangspunt is reeds dat gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel aanvragen naar Ter Apel kunnen doorreizen en daar de open asielpcedure kunnen doorlopen. Alleen in geval van een negatieve uitkomst van de screening aan de grens – als er bijvoorbeeld sprake is van twijfels aan de familieband, mensensmokkel of indicaties van een (mogelijk) gevaar voor de openbare orde – kan de asielaanvraag van een gezin met minderjarige kinderen worden behandeld in de grensprocedure en wordt men geplaatst op de GGV. Deze werkwijze, waarin een verblijf in de GGV als ultimum remedium kan worden ingezet juist ter bescherming van het kind, doet recht aan de kwetsbare en afhankelijke positie van minderjarige kinderen. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden voorts niet in grensbewaring geplaatst.

De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering de zorgen over het aantal gevallen waarin bewaring niet wordt opgeheven wanneer de reden daartoe komt te vervallen niet deelt. Zij lezen dat de regering aangeeft dat opheffen van de bewaring in zulke gevallen wettelijk verplicht is. Volgens deze leden doet dat echter geen afbreuk aan de constatering van de ACVZ dat dit desondanks in sommige gevallen niet (tijdig) gebeurt. Deze leden vragen de regering of zij bereid is te monitoren of in alle gevallen de bewaring tijdig wordt opgeheven en de Kamer hierover op een passend moment te informeren.

Het wettelijke stelsel rond inbewaringstelling alsmede de voortduring van die bewaring, inclusief het daarin besloten stelsel van verplichte rechterlijke toetsing, vormt in individuele zaken naar het oordeel van de regering een voldoende waarborg. Het monitoren van rechterlijke uitspraken hierover wordt niet opportuun geacht.

2.2 Bewaring van (gezinnen met) minderjarige kinderen

De leden van de **GroenLinks-fractie** vinden het een goede zaak dat amv's in de GGV worden geplaatst. Deze leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat voor amv's een apart paviljoen beschikbaar is en dat zij begeleiding krijgen. Deze leden vragen welke vorm(en) van begeleiding dit betreft en of amv's bijvoorbeeld ook kunnen rekenen op pedagogische ondersteuning en zorg.

Amv's verblijven in een apart paviljoen binnen de GGV. Deze voorziening is gericht op zoveel mogelijk bewegingsvrijheid en zo min mogelijk celbeleving. De voorzieningen zijn zoveel mogelijk op kinderen afgestemd. Op de GGV is 24 uur woonbegeleiding aanwezig en het AMV woongedeelte staat ook 's nachts onder toezicht van de woonbegeleider. Deze medewerkers hebben veel expertise op het gebied van opvang, woonbegeleiding, activering, zorg en veiligheid. Hierbij is specifiek aandacht voor de positie van het kind. Amv's zijn leerplichting. Zij ontvangen volwaardig onderwijs, in de vorm van een op hun perspectief aangepast curriculum, zoals praktijkvakken, wereldoriëntatie en buitenlandse talen. De lessen worden verzorgd door docenten, verbonden aan een onderwijsstichting, en aangeboden in de onderwijsvoorziening van de GGV.

De leden van de **GroenLinks-fractie** constateren dat de regering aangeeft niet bereid te zijn het onderscheid voor wat betreft de inzet van dwangmiddelen tussen kinderen onder en boven de twaalf jaar te schrappen. Zij lezen dat de regering de mening is toegedaan dat de toepassing van dwangmiddelen op kinderen ouder dan twaalf jaar in sommige situaties noodzakelijk is. Deze leden vragen de regering nader te beargumenteren waarom dit geldt voor kinderen boven de twaalf jaar, maar niet voor kinderen onder de twaalf jaar. Verder verzoeken deze leden

de regering in te gaan op het plaatsen van kinderen ouder dan twaalf jaar in isolatiecellen.

De juridische scheiding die wordt gemaakt bij de leeftijd van twaalf jaar is ook op andere rechtsgebieden gebruikelijk. De uitzonderingen van het eerste lid van artikel 40 van het wetsvoorstel sluiten bijvoorbeeld aan bij de leeftijdsgrens die ook in het strafrecht wordt gehanteerd. De Beginse-lenwet justitiële jeugdinrichtingen is daarom ook niet van toepassing op minderjarigen onder de twaalf.

Het wetsvoorstel kent overigens verschillende leeftijdsgrenzen. Geen leeftijdsgrens wordt gehanteerd bij onderzoek aan de kleding, de verblijfsruimte en post en bij de inbeslagname van verboden en gevaarlijke voorwerpen. Een leeftijdsgrens van achttien jaar en ouder geldt voor het controleren van het lichaam op dit soort voorwerpen (zowel door middel van een visuele schouw als door middel van de röntgenscan) en onderzoek in het lichaam. Bij de maatregelen die vanaf de leeftijd van twaalf jaar mogen worden genomen geldt bij het toepassen van deze bevoegdheid uiteraard de eis van proportionaliteit en staat de bescherming van de minderjarige zelf dan wel zijn omgeving centraal. Er mogen vingerafdrukken en een gezichtsopname worden gemaakt en disciplinaire maatregelen zijn mogelijk, zoals uitsluiting van deelname aan activiteiten. Verder is beschermende afzondering mogelijk. Daarbij kunnen cameraobservatie en mechanische middelen worden toegepast. Tevens kunnen vrijheidsbeperkende middelen worden toegepast en kan in zeer uitzonderlijke gevallen een gedwongen geneeskundige behandeling worden gegeven. Al deze bevoegdheden kunnen in de praktijk van vreemdelingenbewaring noodzakelijk zijn ter bescherming van de minderjarige vreemdeling zelf, de andere vreemdelingen of het personeel van de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Ook een minderjarige op de GGv kan namelijk zodanig gedrag vertonen dat een ordemaatregel of straf noodzakelijk is. Juist op de GGv waar kwetsbare groepen verblijven, en er sprake is van een relatief open setting, is het van belang in te kunnen grijpen bij crisissituaties of ernstig wangedrag. Hierbij gelden uiteraard de uitgangspunten van de-escalatie en de getrapte aanpak waarbij pas in het uiterste geval wordt ingegrepen en dan de lichtst mogelijke maatregel of straf wordt opgelegd. Voor minderjarige kinderen uit gezinnen geldt dat de ouders eerstverantwoordelijk blijven, ook voor correctie van het gedrag. De woonbegeleider die de amv's begeleidt is de aangewezen voor het corrigeren van het gedrag van de amv's. Voor minderjarigen zal afzondering, meer nog dan in geval van volwassenen, een uiterste maatregel moeten zijn. De regering vindt het echter van belang dat de wet deze mogelijkheid wel biedt, voor het uitzonderlijke geval dat afzondering van een minderjarige nodig zou zijn om zijn eigen veiligheid of de veiligheid van andere vreemdelingen en/of personeel te borgen.

2.3 Veiligheid en beheersbaarheid

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering heeft laten onderzoeken of kan onderbouwen in welke mate het opleggen van isolatiedetentie, ofwel de plaatsing in een strafcel, als strafmaatregel effectief is in het kader van de beheersing van de openbare orde. Zij vragen of er bijvoorbeeld vergelijkend onderzoek is naar de uitkomst voor de openbare orde binnen een detentiecentrum in vergelijkbare situaties waar wél en géén disciplinaire isolatiemaatregel is toegepast. Deze leden vragen waarom niet kan worden volstaan met isolatiedetentie als ordemaatregel in combinatie met eventueel strafrechtelijke vervolging indien de vreemdeling in kwestie een strafbaar feit heeft begaan, zoals geweldpleging tegen personeel of een andere bewoner.

Een onderzoek als genoemd door de leden van de **GroenLinks-fractie** heeft niet plaatsgevonden. Afzondering als strafmaatregel vindt slechts plaats als dit noodzakelijk is in het kader van de veiligheid van ingesloten of personeel in de inrichting voor bewaring. Omdat afzondering als straf slechts in het uiterste geval wordt toegepast zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar om een onderzoek te doen dat berust op voldoende onderbouwde gegevens, ontleend aan de praktijk.

Als er sprake is van een ernstig strafbaar feit zoals een geweldsdelict zal als regel aangifte worden gedaan. Een ordemaatregel wordt in de meeste gevallen getroffen ter bescherming van de vreemdeling zelf, andere ingesloten of het personeel. Een strafmaatregel wordt niet alleen opgelegd ter correctie en/of preventie van gedrag maar heeft, zeker bij de zwaarste strafmaatregel, afzondering, ook als doel om de veiligheid in de inrichting, zowel van andere gedetineerden als van personeel, zoveel mogelijk te garanderen. Er moet dan veelal snel gehandeld worden, zodat niet volstaan kan worden met het doen van aangifte. Bovendien wil niet elk slachtoffer aangifte doen.

Voornoemde leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering benadrukt dat vreemdelingen bij isolatiedetentie in alle gevallen de mogelijkheid hebben tegen deze beslissing in beklag en beroep te gaan. Deze leden vragen of de vreemdeling hier bij aanvang van de isolatiedetentie altijd over wordt voorgelicht en op welke wijze de vreemdeling in isolatiedetentie dit beklag en/of beroep aanhangig kan maken.

In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Alvorens over te gaan tot het opleggen van een straf of ordemaatregel zal de directeur eerst proberen in gesprek te gaan met de vreemdeling. Plaatsing in afzondering betreft een beslissing van de directeur waartegen beklag open staat bij de beklagcommissie. De vreemdeling krijgt middels een beschikking een schriftelijk afschrift van dit met redenen omklede besluit. In deze beschikking staat ook aangegeven binnen welke tijd, waar en hoe men tegen de beschikking in beklag kan gaan. Desgewenst kan de vreemdeling worden bijgestaan door zijn advocaat.

De directeur draagt er bovendien zorg voor dat, ingeval de afzondering langer dan vierentwintig uren duurt, de commissie van toezicht hiervan terstond in kennis wordt gesteld. Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan de vreemdeling vervolgens in beroep bij de beroepscommissie van de RSJ hetgeen standaard in de uitspraak van de beklagcommissie is opgenomen.

2.4 Selectiecriteria beheersregime

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering uiteen te zetten of, en zo ja op welke wijze, centraal wordt geregistreerd of de plaatsing van vreemdelingen in het beheersregime tijdig wordt beëindigd (DMB iom DJI).

De plaatsing in een beheersregime vindt op basis van een individuele beoordeling plaats in het belang van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting en is altijd van beperkte duur. Deze plaatsing is ten hoogste zes weken en kan na afweging telkens voor ten hoogste zes weken worden verlengd. De beslissing om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen en de verlenging daarvan wordt individueel gemotiveerd en is voorbehouden aan de directeur van de inrichting. De vreemdeling wordt vooraf gehoord en kan tegen de plaatsing of verlenging beklag en beroep instellen. Van de oplegging van het beheersregime en evt. juridische procedures vindt geen specifieke centrale registratie plaats. De directeur is ervoor verantwoordelijk dat de vreemdeling niet langer dan noodzakelijk in een beheersregime verblijft.

2.5 Consultatie

De leden van de **GroenLinks-fractie** constateren dat de regering het advies van de ACVZ om te verbieden dat door middel van herhaalde inbewaringstelling een cumulatieve opsluiting van langer dan 18 maanden ontstaat, niet opvolgt. Deze leden vragen de regering of het klopt dat dit betekent dat vreemdelingenbewaring in theorie oneindig toegepast kan blijven in individuele gevallen. Zij vragen voorts of er sprake is van enige verhoogde eisen indien herhaalde inbewaringstelling leidt tot een opsluiting langer dan 18 maanden en zo nee, waarom niet. De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering in welke situaties zij het proportioneel en subsidiair acht dat een vreemdeling langer dan 18 maanden in vreemdelingenbewaring wordt gehouden. Zij vragen de regering hierbij specifiek aan te geven of zij van mening is dat vreemdelingenbewaring ook langer dan 18 maanden moet kunnen duren indien de gedwongen uitzetting niet geëffectueerd kan worden door toedoen van externe factoren, zoals het niet verstrekken van documenten door een vreemde overheid. De leden vragen hiernaar in het licht van de formulering in artikel 99 onder M derde lid, waarin verlenging mogelijk wordt gemaakt indien noodzakelijke documenten niet worden verstrekt.

In reactie op de vragen van de leden van **GroenLinks-fractie** met betrekking tot de maximale duur van de vreemdelingenbewaring kan ik het volgende aangeven. Vooropgesteld wordt dat indien er geen sprake is van zicht op uitzetting een vertrekplichtige vreemdeling niet in bewaring kan worden gesteld. Verder kan eenmaal opgelegde bewaring niet voortduren als uitzetting niet binnen een redelijke termijn kan worden gerealiseerd. De rechter zal, ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling, de voortdurende van de maatregel toetsen en zal bij het voortduren van de opvolgende maatregelen het belang van de vreemdeling bij diens invrijheidstelling steeds nadrukkelijker mee laten wegen. In ieder geval moet na zes maanden een nieuwe beslissing worden genomen met het oog op de verlenging. De vreemdeling krijgt daarbij de gelegenheid om alle redenen aan te dragen waarom in zijn geval de verlenging niet opportuun is. De verlenging geschiedt dus niet, zoals deze leden lijken te veronderstellen, uitsluitend omdat de autoriteiten nog geen documenten hebben verstrekt. Er zijn echter individuele omstandigheden die kunnen maken dat een belangenafweging ook na geruime tijd in het nadeel van de vreemdeling uitvalt. In die gevallen zijn in de individuele dossiers vaak overwegingen van nationale veiligheid of openbare orde of een combinatie daarvan aan de orde.

Het is correct dat de duur van (opvolgende) bewaring niet cumulatief wordt gezien en geen cumulatief maximum kent. In de praktijk kunnen handelingen van de vreemdeling, bijvoorbeeld het doen van een asielverzoek nadat de vreemdelingenbewaring is opgelegd of andere factoren, bijvoorbeeld een kortdurende strafrechtelijke onderbreking van de vreemdelingenbewaring vanwege een nog openstaande vrijheidsstraf, ertoe leiden dat een nieuwe maatregel wordt opgelegd. De wettelijke termijn voor de duur van de bewaring gaat in dergelijke gevallen opnieuw lopen. In theorie is het mogelijk dat de totale duur van de verschillende maatregelen van vreemdelingenbewaring de 18 maanden overstijgt. In de praktijk komt dit hoogst zelden voor. De duur van de bewaringsmaatregel is gemiddeld 43 dagen.

In het verlengde hiervan kan ook worden ingegaan op de vragen van de leden van de leden van de **CDA-fractie**, die aandacht vragen voor de situatie beschreven in het bericht «Opnieuw leven in een hel» (De Telegraaf, 16 december 2017) en willen weten of kan worden geborgd dat

een ongewenste vreemdeling na afloop van zijn strafdetentie niet in Nederland in vrijheid hoeft te worden gesteld.

Als gedurende de strafrechtelijke detentie de voorbereiding van de verwijdering nog niet is afgerond, kan een vreemdeling na afloop van zijn strafdetentie in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Het is echter wel een aan het EVRM ontleende voorwaarde dat er zicht op uitzetting moet zijn. In dat geval kan aan de vreemdeling, als hij geen medewerking aan de uitzetting verleent, in beginsel vreemdelingenbewaring worden opgelegd. Dat de vreemdeling aan uitzetting de medewerking dient te verlenen die van hem mag worden verwacht, volgt uit staande jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zoals hiervoor beschreven is er geen sprake van een cumulatief maximum van de verschillende bewaringstermijnen.

Indien op enig moment door de rechter is vastgesteld dat er geen zicht uit uitzetting is, is een nieuwe vreemdelingenbewaring wel mogelijk op basis van nieuwe feiten of door tijdsverloop van ten minste een jaar. Ook in dat geval blijft terugkeer van de criminele vreemdeling de inzet.

3. Nota van wijziging en overgangsrecht

3.1 Overgangsrecht

Zowel de leden van de **VVD-fractie** als van de **CDA-fractie** hebben vragen gesteld over de nota van wijziging waarmee onder meer in het overgangsrecht voor het wetsvoorstel is voorzien. De leden van beide fracties vragen naar de uitwerking in de praktijk van dit overgangsrecht voor het regimair deel van het wetsvoorstel en de rechtsbescherming daarbij.

Een nieuwe regeling is zonder nadere voorziening niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking). Voor het regimair deel van het wetsvoorstel zou dit betekenen dat vanaf de inwerkingtreding de vreemdeling de nieuwe rechten heeft van het wetsvoorstel en de directeur van de inrichting bepaalde bevoegdheden die hij nog wel heeft onder de Pbw, niet meer heeft of op een andere wijze dient uit te oefenen. Verder zijn er veranderingen in de rechtsbescherming voor de vreemdeling. Er is voortaan eerst bemiddeling mogelijk, een nieuwe beklaggrond over de algemene tenuitvoerlegging van het regime is ingevoerd, de commissie van toezicht voor het vervoer is in het leven geroepen en het medisch klachtrecht is naar wetsniveau verheven.

Een en ander noopt tot het voorzien in overgangsrecht om ervoor te zorgen dat de transitie naar de nieuwe situatie soepel verloopt zonder onduidelijkheid en daarmee rechtsonzekerheid. Met betrekking tot het regime is ervoor gekozen om de onmiddellijke werking ten aanzien van de materiële rechten en voorzieningen in stand te laten, maar wel voor orden- en dwangmaatregelen opgelegd op grond van de hoofdstukken VI en IX en op grond van het Reglement regime grenslogies in uitgestelde werking te voorzien. Verder blijven ook reeds genomen plaatsingsbesluiten van de Minister van Justitie en Veiligheid in stand.

De leden van de **VVD-fractie** vragen wat dit betekent voor reeds bestaande gevallen, dus situaties die aanvingen voor de inwerkingtreding van de wet, maar wel doorlopen tot na de inwerkingtreding. Wat betreft de materiële rechten betekent dit dat op de vreemdeling die in bewaring zit op het moment dat de wet in werking treedt, bijvoorbeeld de uitbreiding van het aantal bezoeken en het aantal uren dat men buiten de verblijfsruimten mag verblijven meteen van toepassing zijn. Wat

betreft disciplinaire maatregelen is het niet werkbaar (en soms ook niet verantwoord) om reeds opgelegde maatregelen ineens af te breken en/of bijvoorbeeld gelijktijdig te voorzien van een nieuwe juridische grondslag. Opheffing op de inwerkingtredingsdatum en het gelijktijdig opleggen onder het nieuwe wettelijk kader zou mogelijk kunnen leiden tot verwarring in de procedures die reeds zijn aangevangen, zoals de medische verslaglegging en notificaties bij geneeskundige behandeling en andere waarborgen. Verder ligt bij maatregelen als afzondering en uitsluiting van activiteiten met opnieuw opleggen een verdubbeling in termijnen op de loer, in het nadeel van de vreemdeling. Genoemde voorbeelden van gevolgen van onmiddellijke werking zijn onwenselijk. Daarom is ervoor gekozen deze maatregelen te laten voortduren voor de duur waarvoor ze zijn opgelegd, ook al treedt onderwijl de wet in werking. Hetzelfde geldt voor plaatsingsbesluiten, bijvoorbeeld om de vreemdeling op een bepaalde locatie voor vreemdelingenbewaring onder te brengen of op een bijzondere afdeling. Ook hier loopt de bestaande plaatsing door voor de duur van het besluit teneinde verwarring, onnodige administratieve handelingen van het personeel en in het uiterste geval risico's voor veiligheid en beheersbaarheid te voorkomen. Dit laatste geldt zeker in geval van een plaatsing van een vreemdeling in een penitentiaire inrichting op grond van artikel 11, tweede lid. Indien in uitzonderlijke gevallen bijzondere opvang of beveiliging noodzakelijk is geacht voor een bepaalde vreemdeling, dient voorkomen te worden dat met inwerkingtreding een juridisch onduidelijke situatie ontstaat. Voorts wordt niet wenselijk geacht dat enkel om juridisch-technische redenen een herbeoordeling dient plaats te vinden van het gevaar dat uitgaat van de persoonlijkheid van de vreemdeling, ondanks dat hier verder geen enkele feitelijke aanleiding voor is en de criteria voor deze afweging inhoudelijk na inwerkingtreding van de wet niet anders zijn dan voor inwerkingtreding.

Met de overgangsregeling wordt een goede balans getroffen tussen het enerzijds direct toekennen van regimaire aanspraken en het anderzijds ervoor zorgen dat uitvoerbaarheid en veiligheid gegarandeerd blijven. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de zorg van de leden van de **CDA-fractie** omtrent de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor het personeel van de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Het personeel zal ruim van te voren worden voorgelicht over de wijzigingen in het regime en hierin scholing en training ontvangen. De transitie zoals vervat in het wetsvoorstel is al enkele jaren in voorbereiding waarbij de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring telkens zijn aangesloten en hebben meegedacht over de inhoud van het regime. Het nieuwe stelsel zal met andere woorden voor de inrichtingen niet als een verassing komen. De in de toelichting van de nota van wijziging bedoelde acties om de onmiddellijke werking mogelijk te maken vergen bijvoorbeeld hercalculaties van bezoeken en het recht op uren buiten de verblijfsruimte. Verder dient duidelijk te zijn voor elke vreemdeling of deze ofwel in het verblijfsregime zit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ofwel in het beheersregime. Daarbij valt er niemand buiten wal en schip zoals de leden van de **CDA-fractie** vrezen omdat de transitie goed zal worden voorbereid. Door middel van de inwerkingtreding via een koninklijk besluit kan bovendien het moment van inwerkingtreding van de wet specifiek worden bepaald en gepland. Tot slot zijn sommige vernieuwingen reeds nu al in de praktijk doorgevoerd (bijvoorbeeld de gesloten gezinsvoorziening, het gebruik van de röntgenscan et cetera).

De leden van de **CDA-fractie** vragen tevens naar de wijze waarop de in bewaring gestelde vreemdelingen op de hoogte worden gesteld. Alle partijen die belast zijn met de uitvoering van de voorschriften neergelegd in dit voorstel zullen zich voor moeten kunnen bereiden op de consequenties. Daarin is voorzien bij de vaststelling van de termijn tot

inwerkingtreding van deze voorschriften. Voorlichting aan vreemdelingen die zich op het moment van inwerkingtreding in bewaring bevinden, is onderdeel van deze voorbereiding. Waar op het moment van inwerkingtreding materiële omstandigheden voor een individuele vreemdeling wijzigen, zal daar toelichting en uitleg over worden gegeven. Een en ander aan uitvoeringskader is nog in ontwikkeling, maar naar verwachting zal voorlichtingsmateriaal ter beschikking worden gesteld en zullen er bijvoorbeeld in de aanloop naar de transitie in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring informatiebijeenkomsten worden gehouden. Ook de eventuele rechtsbijstandverleners van de in bewaring gestelde vreemdelingen zijn hierbij welkom. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in wat de overgang specifiek betekent voor de situatie van een individuele vreemdeling. Verder kunnen hierover tevens vragen worden gesteld tijdens het wekelijkse spreekuur van de commissie van toezicht. Deze commissies zullen tijdig en uitgebreid op de hoogte worden gesteld van de wijzigingen en zullen door de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring worden meegenomen in het transitieproces.

3.2 Beoordeling van materiële rechten en procesrecht in geschillen

De leden van de **CDA-fractie** constateren dat, met name waar het gaat om geschillen, de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de vreemdeling onduidelijkheid oplevert. Deze leden merken op dat met het overgangsrecht wordt getracht enige onduidelijkheid weg te nemen. In gevallen waarbij men beklag doet over beslissingen en situaties die speelden voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel het oude materiële recht geldt. Betekent dit ook, zo vragen deze leden, dat vreemdelingen soms geen beroep kunnen doen op de voor hen gunstige regels uit het wetsvoorstel en vice versa gestraft of berispt kunnen worden op basis van regels die na invoering van het wetsvoorstel niet meer gelden?

Dit is inderdaad het geval maar dit komt omdat deze situaties zich ook feitelijk onder het oude recht hebben afgespeeld. Voor de behandeling van een klacht zou er zonder overgangsrecht een probleem ontstaan, omdat het juridisch kader waaraan zou moeten worden getoetst, inmiddels vervallen is.

De leden van de **CDA-fractie** achten de gekozen lijn dat, indien er sprake is van oud materieel recht, ook het oude procesrecht geldt helder, echter zij vragen of er situaties denkbaar zijn waarbij dit tot problemen leidt. Deze leden verzoeken de regering met een aantal voorbeelden aan te geven hoe het overgangsrecht procedureel uitpakt en kan uitpakken. Naar aanleiding van deze vragen kan worden opgemerkt dat overgangssituaties en overgangsrecht altijd enige mate van complexiteit met zich meebrengen. Bij diverse wetwijzigingen heeft de rechtspraak soms nog jaren te maken met situaties die onder het oude recht vielen. Gemakkelijk is dit niet, maar inherent aan ingrijpende wijziging van regelgeving. Bij de overgang naar het nieuwe regime voor vreemdelingenbewaring is het voordeel dat het om een relatief kortdurende overgangsperiode zal gaan, vanwege de termijnen waarbinnen kan worden geklaagd over bijvoorbeeld besluiten van de directeur of plaatsingen door de Minister van Justitie en Veiligheid. Verder zijn bijv. besluiten waarover vaak wordt geklaagd veelal van beperkte duur, zoals een afzonderingsmaatregel. Wat betreft de concrete voorbeelden is daarom in de praktijk een tweetal categorieën denkbaar:

Procedures gestart vlak na inwerkingtreding van de wet

Een vreemdeling klaagt na inwerkingtreding van de wet over de uitoefening van een bevoegdheid die er na inwerkingtreding van de wet niet meer is (bijvoorbeeld de bevoegdheid een urinetest af te nemen): het besluit van de directeur wordt inhoudelijk bekeken aan de hand van artikel 30 van de Pbw volgens de procesregels zoals deze golden onder de Pbw (hoofdstukken XI en XII). Bemiddeling op grond van artikel 72 van het wetsvoorstel is dus niet mogelijk.

Procedures gestart vlak voor inwerkingtreding van de wet (reeds bestaande beklag en beroepsprocedures)

Een vreemdeling klaagt over de uitoefening van een bevoegdheid die er na inwerkingtreding van de wet niet meer is (bijvoorbeeld de mogelijkheid om een urinetest af te nemen): het besluit van de directeur wordt inhoudelijk bekeken aan de hand van artikel 30 van de Pbw volgens de procesregels zoals deze golden onder de Pbw (hoofdstukken XI en XII). Bemiddeling op grond van artikel 72 van het wetsvoorstel is dus niet mogelijk en de vreemdeling zal voorafgaand aan de inwerkingtreding alleen een klaagschrift kunnen hebben ingediend op grond van artikel 60 van de Penitentiaire beginselenwet.

Dit overgangsrecht zoals vervat in artikel 102, tweede lid van het wetsvoorstel sluit overigens aan bij artikel 93 van de Pbw waarin is bepaald dat met de intrekking van de Wet gevangeniswezen toen reeds bestaande procedures (reeds ingediende klaag- en beroepsschriften) gewoon onder het oude recht doorlopen.

Verder hebben de leden van de **CDA-fractie** nog een vraag over de aparte kamer bij de rechtbank voor vreemdelingenbewaring die naar aanleiding van dit wetsvoorstel in 2014 is ingesteld. Is deze kamer ingesteld en wordt er al gebruik van gemaakt?

In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. Er is met het oog op het wetsvoorstel al enige tijd geleden een rechter geworven als lid van de RSJ met ervaring en affiniteit met het vreemdelingenrecht. Dit lid zal te zijner tijd de voorzitter van de beroepskamer zijn, die geen onderdeel zal uitmaken van een rechtbank maar van de RSJ. De rest van de leden van de RSJ is op het wetsvoorstel voorbereid. Zodra de wet in werking treedt, zal de beroepskamer in gebruik worden genomen.

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