

Vergaderjaar 2020–2021

35 501

Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring met het oog op het handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 februari 2021

Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de aan het woord zijnde fracties in het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Er is inbreng geleverd door de fracties van VVD, PVV, CDA, D66, GroenLinks, PvdA, SP en ChristenUnie.

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. De vragen worden zoveel mogelijk beantwoord in de volgorde zoals deze in het verslag zijn gesteld. Tevens gaat de regering verderop in deze nota onder het kopje «Adviezen» in op de adviezen van de Nationale ombudsman, Amnesty International, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) die naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State alsnog zijn gevraagd en ontvangen.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring met het oog op het handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen (het wetsvoorstel). Deze leden vinden het van groot belang dat er binnen de asielketen voldoende en proportioneel in te zetten bevoegdheden zijn voor betrokken personeel om de rust op opvang/detentielocaties te bewaren en verder verloop van de asielprocedure al dan niet in de terugkeerfase te bespoedigen. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en brengen de navolgende opmerking en vragen naar voren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel met het oog op het handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen. Zij onderschrijven het belang om te kunnen optreden tegen overlastgevende vreemdelingen en juichen deze novelle van de regering daarom toe. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en hebben daarover nog een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het lastig begrip op te brengen voor het feit dat een wetsvoorstel dat reeds twee jaar geleden door de Tweede Kamer is aanvaard, door de regering is teruggetrokken uit de behandeling in de Eerste Kamer om hier een novelle aan toe te voegen. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen de behandeling in de Eerste Kamer af te ronden en een wetswijziging in te dienen bij de Tweede Kamer, gelet op het belang van een voorspoedige inwerkingtreding van het bestuursrechtelijke kader voor vreemdelingendetentie. Het door de regering ingediende oorspronkelijke wetsvoorstel dateert immers al uit 2015, en is zelfs gebaseerd op een toezegging van voormalig Staatssecretaris Veiligheid en Justitie Teeven in 2013. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het ook niet onbetamelijk vindt dat dergelijk belangrijke wetgeving langer dan zeven jaar moet duren, hoofdzakelijk door toedoen van de regering zelf.

De regering ziet in dat de maatregelen die in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zijn vervat al lang op zich laten wachten, maar benadrukt dat de wet moet meegaan met haar tijd en de omstandigheden. Dat het de regering er veel aan is gelegen om te komen tot een wetgevingspakket dat voorziet in een nieuw, meer passend regime voor de bewaring van vreemdelingen, mag worden afgeleid uit de voortvarende totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring schiet – gezien de veranderde situatie – op een aantal punten tekort, met name ten aanzien van de groep overlastgevende vreemdelingen die in asielzoekerscentra of de openbare ruimte en in bewaring voor grote problemen zorgt. De overlast die werd ervaren toen het wetsvoorstel in 2013 werd ontwikkeld en in de daaropvolgende jaren, was naar zijn aard en omvang nog niet dermate disproportioneel groot als sinds 2016 binnen de asielketen het geval is.¹ De Eerste Kamer heeft ook haar zorgen geuit over de toename van overlastgevende vreemdelingen en incidenten. Er dient te kunnen worden opgetreden in noodsituaties. Het onderhavige wetsvoorstel bevat, mede naar aanleiding van de zorgen van de Eerste Kamer over de ontwikkelingen in de samenleving, maatregelen waarmee het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring op een aantal punten beter aansluit bij de praktijk van vandaag.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden dat de regering goede stappen zet voor het kunnen uitzetten van «gemeenschapsonderdanen» of derdelanders die zich misdragen, maar plaatsen vraagtekens bij het invoeren van regelingen voor de zogenoemde «lock down». Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel dat strekt tot aanpassing van het eerder in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Deze leden begrijpen dat sinds dit wetsvoorstel in 2015 is ingediend de situatie ten aanzien van overlastge-

¹ Kamerstuk 35 501, nr. 3, p. 2–3.

vende asielzoekers danig verslechterd is. Dat er ten aanzien van overlastgevende asielzoekers uit veilige landen soms hardere maatregelen nodig zijn is naar de mening van deze leden helaas nodig. In dat kader begrijpen deze leden de noodzaak van het nu voorliggend wetsvoorstel dat de juridische basis moet gaan vormen voor de huidige praktijk, waarin nu al groepen vreemdelingen tijdelijk aan een strenger regime moeten worden onderworpen. Dat neemt echter niet weg dat dat naar de mening van de leden van de PvdA fractie het uitgangspunt van minimale beperkingen in de vreemdelingenbewaring niet uit het oog verloren mag worden en dat zoveel als mogelijk voorkomen moet worden dat niet-overlastgevende asielzoekers, alleen omdat zij in een groep van overlastgevers zitten, door het strengere regime getroffen gaan worden. Daarom hebben deze leden de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bij voorliggend wetsvoorstel afgezien is van een consultatieronde omdat het in de praktijk niet voor veranderingen zorgt en vanwege de voortgang van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (in de Eerste Kamer). Toch zouden de aan het woord zijnde leden graag de mening van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) vernemen. Bent u bereid dat advies alsnog te vragen?

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten alsnog een aantal instanties, waaronder de ACVZ om advies te vragen. Het advies van de ACVZ is als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd². De reactie van de regering op de consultatieadviezen is hierna opgenomen onder de paragraaf «Adviezen».

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen en opmerkingen over de in de wetswijziging voorgestelde periode van vier weken voor een algehele afsluiting van de gehele inrichting of delen daarvan.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

De leden van de VVD-fractie gaven al bij de eerdere wetsbehandeling aan het goed te vinden dat met deze wet de (inzet van bevoegdheden om illegalen in detentie te plaatsen ten einde terugkeer te bespoedigen) het oude reglement wordt geformaliseerd in een wet met de juiste waarborgen. Zij begrijpen de soms gespannen balans tussen het bieden van voldoende rechtsbescherming aan kwetsbaren en de strengere aanpak, maar wijzen er uitdrukkelijk op dat de inzet van deze bevoegdheden gericht is op zeer moeilijk beheersbare personen die in veel gevallen op zijn minst ernstig overlastgevend zijn. Deze leden zijn benieuwd in hoeverre er hierbij regimedifferentiatie wordt toegepast en hoe lessen die worden geleerd in de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) Hoogeveen ook bij vreemdelingenbewaring kunnen worden ingezet en vice versa.

In het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring staan de grondslagen voor twee regimes van vreemdelingenbewaring, waarbij sprake is van vrijheidsontneming: het verblijfsregime en het beheersregime.³ Deze twee regimes onderscheiden zich van elkaar door de mate waarin de vrijheid van de vreemdeling wordt beperkt. Het verblijfsregime kent meer rechten en vrijheden dan in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) die momenteel van toepassing is op vreemdelingenbewaring. Daarnaast is er een beheersregime. In het beheersregime wordt een

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstuk 34 309, nr. 3, p. 14.

verdere vrijheidsbeperking voorgesteld dan in het verblijfsregime om de orde en veiligheid te handhaven.

De aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van de evaluatie over de extra begeleiding en toezichtlocatie (hierna: ebt)⁴ zijn meegenomen in de ontwikkeling van de HTL. In de HTL is geen sprake van vrijheidsontneming in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Bewoners van de HTL kunnen naar eigen wens vertrekken. Er wordt hen dan een consequentieverklaring voorgelegd waarin ze bij ondertekening aangeven geen gebruik te willen maken van hun recht op opvang. Wel gelden tijdens het verblijf in de HTL strengere huisregels voor de bewoners dan in de reguliere locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). De bewoners krijgen een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56 Vw 2000 opgelegd. Zij moeten zich twee keer per dag bij het COA melden en krijgen geen eet- en leefgeld maar maaltijden en verzorgingsproducten in natura. Ook wordt op de HTL personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ingezet, omdat het personeel van DJI ervaren is in het omgaan met een doelgroep van zeer moeilijk beheersbare personen. Meer in het bijzonder zijn de medewerkers van DJI bekwaam in het hanteren van een kaderstellende en de-escalerende bejegening. De kruisbestuiving tussen het COA en de DJI op de HTL zorgt ervoor dat onderling ervaringen kunnen worden uitgewisseld over de aanpak van de doelgroep.

De leden van de PVV-fractie vinden het een gemiste kans dat, gelet op de huidige problemen veroorzaakt door illegale Marokkanen, Algerijnen en andere overlastgevende vreemdelingen, de regering niet meteen doorkomt met dit wetsvoorstel door de mogelijkheden van vreemdelingenbewaring te verruimen.

Deelt de regering de mening dat vreemdelingenbewaring een absolute noodzaak is om illegale vreemdelingen Nederland uit te krijgen? Zo nee, waarom niet? Waarom kiest de regering ervoor om notoire overlastgevende asielzoekers te belonen in de door de regering opgerichte HTL met gratis opvang en vertier, zoals gamen en schilderen, in plaats van ze op het vliegtuig naar het land van herkomst te zetten?

Het streven van het kabinet is om terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst te bevorderen. Eerst en vooral gaat het hierbij om vrijwillige terugkeer. De Nederlandse overheid biedt hiertoe op passende wijze ondersteuning.

Volgens internationale regelgeving kan Nederland personen met een lopende asielprocedure geen opvang ontzeggen na overlastgevend gedrag. Uit de Opvangrichtlijn⁵ volgt dat vreemdelingen gedurende hun asielprocedure aanspraak kunnen maken op onderdak en opvang. En in een uitspraak van november 2019, zaak C-233/18 inzake Zubair Haqbin oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) dat overlastgevende asielzoekers niet uit de opvang mogen worden gezet, ook niet voor korte duur.⁶ Om de leefbaarheid op reguliere locaties van het COA te borgen, is daarom sinds 1 februari 2020 de HTL ingericht voor overlastgevende asielzoekers.

⁴ WODC, «Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding en toezichtlocaties», 2019.

⁵ Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

⁶ HvJ 12 november 2019, zaak C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956 (Zubair Haqbin/Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, België).

De HTL is geen prettige plek om te verblijven. De voorzieningen zijn er sober en er is sprake van een vrijheidsbeperkende maatregel met extra toezicht en handhaving. Uitgangspunt is dat aan overlastgevende asielzoekers in een HTL een zinvolle dagbesteding wordt geboden die in het teken staat van socialisatie. Een zinvolle dagbesteding is niet gelijk aan vertier. Wanneer geen sprake is van een zinvolle dagbesteding, kunnen gevoelens van verveling en nutteloosheid zodanig opspelen dat notoire overlastgevende asielzoekers voor problemen gaan zorgen. Naast het handhaven van de orde en veiligheid kan een zinvolle dagbesteding van belang zijn voor het bewegen van vreemdelingen tot vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Tijdens de dagbesteding worden door het personeel gesprekken gevoerd waarbij de vreemdelingen persoonlijke aandacht krijgen en de vreemdelingen die geen asielaanvraag meer hebben lopen worden gemotiveerd om met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in gesprek te gaan voor hun terugkeer. Een vreemdeling die het gevoel heeft menselijk en respectvol te worden behandeld, zal eerder geneigd zijn hieraan mee te werken.

Wanneer vrijwillige terugkeer niet slaagt, moet de terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen kunnen worden afgedwongen om aan het illegale verblijf een einde te maken. Het kabinet is zich er net als de PVV van bewust dat vreemdelingenbewaring een noodzakelijk middel is om terugkeer te realiseren. Zonder de mogelijkheid van vreemdelingenbewaring, één van de instrumenten om terugkeer te realiseren, is gedwongen verwijdering niet of nauwelijks te effectueren. Er zou dan geen noodzakelijke stok achter de deur zijn om vertrekplichtige vreemdelingen te laten meewerken aan hun terugkeer.

Kort gezegd dient de vreemdeling die geen recht heeft om in Nederland te verblijven uit eigen beweging terug te keren. Indien de vreemdeling niet vrijwillig terugkeert, zal die terugkeer worden afgedwongen.

3. Toelichting op de maatregelen

De leden van de VVD-fractie zijn positief over het handhaven van artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), zodat zeker wordt gesteld dat de inzet van de HTL Hoogeveen mogelijk blijft om overlastgevende asielzoekers in het belang van medebewoners, personeel en omwonenden aan te pakken in een sober regime. Deze leden vinden het dan ook goed dat de regering, na de constatering dat het gebruik van vreemdelingenbewaring nog te beperkt werd ingezet, dit alsnog ruimer inzet. Wel zijn zij benieuwd op welke wijze de regering structureel bekijkt waar meer ruimte in Europese regelgeving zit om overlastgevende asielzoekers aan te pakken en terugkeer te bevorderen. Heeft Eurocommissaris Johansson inmiddels al inzicht gegeven in de mogelijkheden die er volgens haar wel zijn, maar momenteel onbenut blijven, zoals de aan het woord zijnde leden ook eerder hebben gevraagd in Kamervragen⁷ samen met leden van de CDA-fractie? Kan de regering toezeggen deze inzichten met de Kamer te delen zodat de politieke keuzes kunnen worden gemaakt om de nu maximaal beschikbare ruimte in het internationaal/Europees recht in te kunnen zetten?

De leden van de VVD vragen om een nadere reactie op de uitlatingen van de Eurocommissaris Johansson bij haar bezoek aan Nederland in januari 2020. Allereerst wordt opgemerkt dat met het onderhavige wetsvoorstel niet wordt beoogd om de mogelijkheden om vreemdelingenbewaring toe te passen verder uit te breiden of in te perken dan onder de momenteel

⁷ 2020Z01961.

vigerende regelgeving mogelijk is. De bepalingen in de huidige regelgeving beogen een precieze transponering te zijn van de geldende Europese regelgeving. Mogelijkheden om vreemdelingenbewaring toe te passen die bestaan onder de Europese regelingen, zouden steeds ook uitvoerbaar moeten zijn onder Nederlands recht. Op dit moment zijn er geen indicaties om aan te nemen dat dat niet het geval is. Voor wat betreft de mogelijkheden om vreemdelingen in bewaring te stellen wordt met dit wetsvoorstel vooral beoogd om buiten twijfel te stellen dat vreemdelingenbewaring ook kan worden toegepast in gevallen die niet worden bestreken door bepalingen uit instrumenten van Europees recht, zoals de Opvangrichtlijn⁸, de Terugkeerrichtlijn⁹ en de Dublinverordening¹⁰. Na het bezoek van de Eurocommissaris is op diverse moment contact geweest met de Europese Commissie, om op ambtelijk niveau een toelichting te verkrijgen. Op 24 september 2020 is uw Kamer toegezegd per brief op dit onderwerp in te gaan.¹¹ Ik zal in die brief die u op korte termijn ontvangt ingaan op de uitkomsten van die gesprekken en mogelijkheden die ik voor de Nederlandse praktijk zie.

De tweede wijziging kan ook op de goedkeuring van de leden van de VVD-fractie rekenen. Zij onderschrijven het belang van daadkrachtig optreden en hebben er vertrouwen in dat de vestigingsdirecteur dit proportioneel in zal zetten. Daarbij vinden ze het goed dat de staande praktijk juridisch zo geborgd wordt dat het met voldoende waarborgen wordt omkleed en zich tegelijkertijd niet meer in juridisch grijs gebied bevindt. Wel zijn deze leden benieuwd op welke manier wordt getracht de inzet van maatregelen tot een zo beperkt mogelijke groep te beperken en hoe er tijdens de inzet van de maatregelen met regelmaat wordt gekeken naar proportionaliteit van de inzet. Hiermee willen de aan het woord zijnde leden benadrukken dat een daadkrachtige en harde aanpak waar nodig moet worden ingezet, maar een normale omgang moet kunnen bestaan waar personen zich goed gedragen en meewerken aan de terugkeer.

De inzet van DJI is in de eerste plaats gericht op de-escalierend optreden en vervolgens op individuele maatregelen jegens personen die de orde en rust in de inrichting verstoren. De praktijk leert echter dat een individuele aanpak niet in alle gevallen afdoende kan zijn. Het komt voor dat bepaalde ingesloten anderen aansporen om problemen te veroorzaken en zelf onder de radar blijven. Ook komen er situaties voor waarin ingesloten zich als groep tegen het personeel keren. Veelal blijkt het dan niet mogelijk individuele gangmakers te identificeren. Dan zal in dreigende situaties ingegrepen moeten worden om de situatie weer beheersbaar te maken. Onvermijdelijk treft een dergelijke ingreep de gehele groep. Indien een intens dreigende situatie geleid heeft tot een lockdown, is het zowel voor de ingesloten als voor het personeel belangrijk om een adempauze in te lassen. In deze adempauze wordt de balans opgemaakt en wordt er gekeken hoe (gefaseerd) zo veilig en beheersbaar mogelijk het dagprogramma weer opgestart kan worden.

⁸ Richtlijn 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).

⁹ Richtlijn 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, L 348.

¹⁰ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180). Zie artikel 30 van de Vw 2000.

¹¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2665.

Bij het treffen van een groepsgewijze – en zo mogelijk tot enkele afdelingen beperkte – maatregel maakt het personeel de balans op zodra de collectieve insluiting is afgerond. Vervolgens worden multidisciplinaire overleggen gevoerd over het gedrag van de ingesloten. Beoogd wordt om op deze wijze de onruststokers, gangmakers, meelopers en welwillenden te identificeren. Hierbij wordt iedere dag in de ochtend, middag en avond gekeken of er weer afgeschaald kan worden en of de inzet van een lockdown nog proportioneel is. Dit gebeurt met verschillende functionarissen en disciplines zodat er altijd een weloverwogen beslissing is.

De leden van de CDA-fractie zijn blij te lezen dat de regering een nationale grondslag herintroduceert voor vreemdelingenbewaring van vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsregime van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublin-verordening. Deze leden begrijpen dat thans artikel 59, tweede lid, van de Vw 2000 als bewaringsgrond wordt gebruikt, met het oog op verwijdering naar ofwel de lidstaat waar de vreemdeling rechtmatig verblijft ofwel uitzetting buiten de Europese Unie. Deze leden vragen de regering te benadrukken dat, hoewel artikel 59 tweede lid van de Vw 2000 nog steeds komt te vervallen, vreemdelingenbewaring op min of meer dezelfde manier kan worden toegepast bij het nieuwe artikel 59d Vw 2000, zoals dat gebruikt wordt in de thans geldende situatie middels artikel 59, tweede lid, Vw 2000.

Aan de leden van de CDA-fractie kan worden bevestigd dat het samenspel van wettelijke bepalingen dat thans wordt geïntroduceerd, tot doel heeft te waarborgen dat in dezelfde gevallen als waarin dat voor de inwerking-treding het geval was, het middel bewaring kan worden toegepast. Artikel 59, tweede lid, van de Vw 2000 wordt thans gebruikt als grondslag voor de bewaring van derdelanders die in een andere lidstaat internationale bescherming genieten en niet rechtmatig in Nederland verblijven. Vreemdelingen die behoren tot deze categorie krijgen overeenkomstig artikel 62a, derde lid, van de Vw 2000 in eerste instantie een aanzegging om zich onmiddellijk naar het grondgebied van de betrokken lidstaat te begeven. Voldoet de vreemdeling daaraan niet, dan kan hij op grond van artikel 59, tweede lid, van de Vw 2000 in bewaring worden gesteld met het oog op verwijdering naar de lidstaat van rechtmatig verblijf indien de voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, dan wel binnen korte termijn voorhanden zullen zijn. Artikel 3 van het EVRM verzet zich in de meeste gevallen tegen uitzetting naar het land van herkomst. Onder het nieuwe artikel 59d van de Vw 2000 blijft bewaring van deze categorieën met het oog op verwijdering mogelijk onder de in het eerste lid onder a, b en c genoemde gronden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering in een uiterste nood-situatie een algemene maatregel van bestuur kan treffen om orde, rust en veiligheid te herstellen. Deze leden constateren dat de directeur al een behoorlijke set aan instrumenten heeft om op te kunnen treden wanneer er verstoring van orde, rust en veiligheid plaatsvindt. Deze leden vragen de regering dan ook toe te lichten welke argumenten zij heeft om dit palet verder uit te breiden. Voorts vragen deze leden welke andere maatregelen zijn overwogen.

Zoals in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring staat beschreven, heeft de directeur inderdaad reeds een palet aan orde- en dwangbevoegdheden ter beschikking om in te grijpen bij orde- en veiligheidsproblemen. De directeur kan er bijvoorbeeld voor kiezen om bepaalde vreemdelingen in het beheersregime te plaatsen of aan sommige vreemdelingen een orde- of strafmaatregel op te leggen (zoals uitsluiting van activiteiten of in het meest verstreckende geval afzon-

dering). Een ingrijpende maatregel, zoals een lockdown, kan nodig zijn in uitzonderingsgevallen wanneer dit palet onvoldoende soelaas biedt. Het enige doel hiervan is het beëindigen van intens dreigende situaties, waarin de veiligheid van zowel ingesloten en het personeel in geding is. Een lockdown zal alleen wordt toegepast in gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is en enkel in die delen van de inrichting waar dat nodig is. In geval van een groepsgewijs optreden van ingesloten tegenover het personeel is het moeilijk in de praktijk om in alle dynamiek meteen de gangmakers van de onrust te identificeren. Er rest dan geen andere mogelijkheid de groep als geheel aan te spreken. Met andere maatregelen kan dat doel niet worden bereikt.¹²

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen over de incidenten in de vreemdelingendetentie die de regering gebruikt om de noodzaak voor het invoeren van een algehele lock down bevoegdheid te onderbouwen. De regering noemt in eerste instantie een incident in detentiecentrum (DC) Rotterdam, waarbij sprake was van een «groepsgerichte» agressie jegens personeel. Deze leden vragen hoeveel ingesloten bij deze agressie betrokken waren, en hoe de omvang van deze groep zich verhoudt tot de totale bevolking van het detentiecentrum.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden de regering om te reflecteren op de woorden van de betrokken leidinggevende destijds over de lock down maatregel die hierna werd genomen. Zij citeren: «Dat was een mega-beslissing. DC Rotterdam is juist een open setting, omdat mensen er niet op strafrechtelijke titel zitten, maar op een bestuursrechtelijke. Ik dacht dan ook: dit gaat tot onrust leiden. Ik heb alle collega's gewoon laten komen de dag erna, juist om met de ingesloten te communiceren. Het was een ongekennde maatregel, die ik intuïtief heb genomen. Het was nodig, een klein groepje raddraaiers verpestte het voor de rest.» De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar aanleiding van de zienswijze van de betrokken leidinggevende of het toepassen van lock downs in de ogen van de regering niet indruist tegen de open setting en het bestuursrechtelijk karakter van DC Rotterdam.

De regering haalt voorts enkele andere incidenten in 2019 aan, waaronder een vermeende opstand in juli 2019. Deze leden vragen wat de regering hier precies verstaat onder een opstand, en wat de achterliggende feiten zijn. Zo begrijpen deze leden dat het hier mogelijk ging om een protest tegen het feit dat men niet langer buiten mocht zijn, terwijl er sprake was van een hittegolf en de airconditioning defect was.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in de door de genoemde voorbeelden van de regering reeds gebruikt is gemaakt van (een vorm van) lock down. De voorliggende wetswijziging dient er volgens de regering slechts toe te voorkomen dat de nieuwe Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring een dergelijke maatregel juridisch onhoudbaar maakt. Deze leden vragen hoe vaak de afgelopen jaren een geheel of gedeeltelijke lock down maatregel is genomen in de vreemdelingenbewaring, hoe lang deze maatregel per keer geduurd heeft en wat de effecten van de maatregel waren na opheffen van de maatregel.

In januari 2019 vond een ernstige groepsgerichte agressie richting personeel plaats in detentiecentrum (DC) Rotterdam, een inrichting voor vreemdelingenbewaring. Tijdens het desbetreffende incident kwam het personeel in een worsteling met de ingesloten terecht waarbij rake klappen zijn uitgedeeld door de ingesloten en personeelsleden verwondingen hebben opgelopen. De directeur van de inrichting zag zich naar aanleiding van dit incident genoodzaakt om een lockdown- en fasenplan toe te passen om de orde, rust en veiligheid binnen de inrichting te herstellen. Alle 320 ingesloten – behoudens de ingeslo-

¹² Kamerstuk 34 309, nr. 3, p. 5.

tenen op de extra-zorg afdeling – moesten (met uitzondering van een uur luchten) binnen blijven. Eind maart heeft de directeur naar aanleiding van het ernstig verstoren van de orde, rust en veiligheid binnen de inrichting een groep van ongeveer 18 vreemdelingen van de beheersafdeling uitgesloten van activiteiten en binnen zeven dagen in fases het aanbieden van activiteiten opgestart. Op 22 juli 2019 was aan het eind van de dag sprake van een ernstige ordeverstoring in DC Rotterdam toen een grote groep ingesloten van vier afdelingen weigerde de luchtplaats te verlaten. De ingesloten gaven aan de instructies van het personeel niet op te willen volgen, omdat zij het niet eens waren met inbewaringstelling. Zij vonden dat zij onterecht vastzaten en waren het niet eens met het systeem. De directeur heeft toen naar aanleiding van aanzetten tot opruiend gedrag, opstand of deelname aan een opstand een groep van circa 30 vreemdelingen van verschillende afdelingen afgezonderd op de eigen kamer en een drietal in een afzonderingscel en op basis van individuele afweging in fasen weer deel laten nemen aan activiteiten. Begin augustus 2019 heeft de directeur naar aanleiding van het aanzetten tot opruiend gedrag een groep van circa tien vreemdelingen een waarschuwing gegeven. Begin november 2019 was de directeur wederom genoodzaakt om een groep van ca 30 vreemdelingen, die al eerder wegens aanhoudend opruiend, manipulatief en respectloos gedrag op de beheersafdeling waren geplaatst, een beperkt dagprogramma te bieden.¹³

Het citaat dat de leden van de GroenLinks-fractie aanhalen, is afkomstig van de plaatsvervangend vestigingsdirecteur DC Rotterdam die tijdens de avond van het desbetreffende incident directeur van dienst was. Het is gepubliceerd in het relatiemagazine *DJZien* van DJI.¹⁴ In dit artikel blikte de plaatsvervangend directeur terug op de beslissingen die zijn genomen. Zij heeft op transparante wijze uiting willen geven aan de enorme impact die de gebeurtenissen op zowel personeel als ingesloten hebben gehad en welke lessen hieruit ook voor andere organisaties in vergelijkbare situaties zijn te leren. Een detentietoezichthouder deelt in het artikel ook zijn ervaringen en voegt aan de woorden van de plaatsvervangend directeur toe: «Er zijn altijd een paar onruststokers. Gewoonlijk lukt het om de rust te bewaren door die mensen uit de groep te halen. Maar deze keer werkte dat niet. Op zeker moment zat er voor mijn collega's niets anders op dan de alarmknop te gebruiken. Dat is overigens niet het besluit van één persoon, dat pak je als collega's met elkaar zo op. (...) We hebben het er nog steeds drie keer per dag over, iedere vergadering weer (...) Veel praten, nazorg en opvang. Het helpt. Inmiddels functioneren we weer redelijk normaal, maar de scherpste is wel terug. Je probeert met je collega's samen een front te vormen, omdat je weet dat er iets kan gebeuren. Tegelijkertijd wil je wel humaan blijven. De meeste ingesloten vertonen normaal gedrag en hebben niets met het hele incident te maken.»

Onder een opstand wordt een ernstige groepsgerichte agressie richting personeel verstaan. Hierbij is sprake van het bewust ondermijnen van de regels door een groep of het niet luisteren naar herhaaldelijke oproepen van personeel om iets te doen (gebod) of juist niet te doen (verbod). Dit leidt tot zeer dreigende situaties waar de betreffende ingesloten geweld

¹³ Zoals eerder aangegeven in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, publiceert de Dienst Justitiële Inrichtingen via de website <https://www.dji.nl/themas-cijfers-en-publicaties/voorvallen-dji/voorvallen-dji.aspx> samenvattingen van piketmeldingen, van integriteitsschendingen en ernstige incidenten in de justitiële inrichtingen, waaronder detentiecentra. Deze samenvattingen geven een beeld van voorvallen die in de justitiële inrichtingen – waaronder de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring – plaatsvinden.

¹⁴ N. Ledegang, «Betrokkenen over de opstand in DC Rotterdam», *DJZien* #18, maart 2019.

tegen personeel niet schuwen. Opmerking verdient hierbij dat de lockdown niet wordt ingezet bij een vreedzaam protest.

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het belang van het handhaven van de norm «handen af van personeel». Evenwel betwijfelen deze leden in hoeverre het introduceren van een lock down bevoegdheid hier wezenlijk aan bijdraagt, terwijl de toepassing van een collectieve lock down een aanzienlijke verzwaring van de inbreuk in de grondrechten van ingeslotenen betekent, alsmede een risico voor hun fysieke en mentale gezondheid.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering de bevoegdheid van de directeur om individuen in afzondering of isolatie te plaatsen niet voldoende acht om in een situatie van groepsgeweld te acteren. Immers kan die bevoegdheid op meerdere personen tegelijkertijd worden toegepast, zonder dat daarbij een volledige lock down afgekondigd hoeft te worden die ook niet-agressieve ingeslotenen raakt.

Een lockdown is een wettelijke voorziening voor uitzonderingssituaties, die als enig doel heeft het beëindigen van intens dreigende situaties, waarin de veiligheid van zowel ingeslotenen als het personeel in geding is. Deze maatregel kan niet bij elk incident worden ingezet. Een lockdown zal alleen plaatsvinden in gevallen waarin afwijking strikt noodzakelijk is en enkel worden toegepast in die delen van de inrichting waar dat noodzakelijk is. Deze maatregel moet worden begrepen als een adempauze om tot rust te komen. Gedurende de adempauze wordt gezien hoe het dagprogramma gefaseerd weer zo veilig en beheersbaar mogelijk opgestart kan worden. Tegelijkertijd wordt met inachtneming van de stand van zaken een dagprogramma geboden.

Zoals aangegeven in de beantwoording op eerdere vragen is het in geval van een groepsgewijs optreden van ingeslotenen tegenover het personeel moeilijk in de praktijk om in alle dynamiek meteen de gangmakers van de onrust te identificeren. Er rest dan geen andere mogelijkheid de groep als geheel aan te spreken.

Voornoemde leden vragen of reeds door de regering is onderzocht in welke mate de schaalvergroting van DC Rotterdam en het gebrek aan gekwalificeerd personeel heeft bijgedragen aan de prevalentie van onrust en agressie onder ingeslotenen, en zo nee, waarom niet.

De personeelsleden van DC Rotterdam investeren in de relatie met de ingeslotenen en proberen een band met hen op te bouwen. Bij een groot deel van de ingeslotenen helpt sociale cohesie onrust tegen te gaan, maar bij een ander deel van de groep niet. Geen enkel personeelslid is opgewassen tegen agressieve ingeslotenen die niets te verliezen hebben en hierdoor in hun gedragingen voor niets of niemand terugdeinzen. Er zijn indicaties dat de beheerslast van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring de afgelopen jaren is toegenomen. Dit betekent dat in DC Rotterdam het personeel een grotere inspanning lijkt te moeten leveren om grensoverschrijdend gedrag van ingeslotenen te beheersen en zo de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen. Ik heb het WODC gevraagd te onderzoeken of er inderdaad sprake is van een toename van de beheerslast en wat de mogelijke verklaringen voor deze toename kunnen zijn. De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik in het eerste kwartaal van 2021.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of is onderzocht in welke mate bij de bewonerspopulatie van DC Rotterdam sprake is van strafrechtelijke antecedenten. Indien dit het geval is, vragen deze leden of dit onderzoek met de Kamer gedeeld kan worden.

DJI heeft intern onderzoek laten uitvoeren naar de kenmerken van de populaties in vreemdelingenbewaring van de jaren 2017, 2018 en 2019. Het onderzoek is nagenoeg afgerond. Eén van de kenmerken, die is onderzocht, is het al dan niet hebben van een strafrechtelijk detentieverleden in de tien jaar voorafgaand aan de vreemdelingenbewaring. Het percentage vreemdelingen met een strafrechtelijke detentie in de tien jaar voorafgaand aan de vreemdelingenbewaring was in 2019 ca. 21%, in 2018 ca. 19% en in 2017 ca. 22%. Daarnaast had een deel van de vreemdelingen in bewaring een strafrechtelijke veroordeling met een andere sanctie dan detentie, zoals een taakstraf, boete, wordt opgelegd. Dit gold voor ruim 6% van de populatie van 2017 en ruim 5% van de populatie van 2018. Voor de populatie van 2019 lag dit percentage onder de 1%.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat met de lock down maatregel in de voorgestelde novelle door de regering feitelijk een vorm van collectief straffen wordt gereguleerd, aangezien ingeslotenen die zich nergens schuldig aan hebben gemaakt ook door deze maatregel op zeer zware wijze in hun vrijheid worden beperkt. Deze leden vragen of de regering bekend is met het feit dat collectief straffen in strijd is met artikel 60, derde lid, van de European Prison Rules en artikel 51, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of de lock down maatregel die zij voorstelt ten opzichte van die bepalingen juridisch stand kan houden.

Van een collectieve *bestrafing* is naar het oordeel van de regering geen sprake. Zoals hiervoor al toegelicht is een lockdown een ordemaatregel die de directeur van de instelling in uitzonderingsgevallen kan toepassen om intens dreigende situaties, waarin de veiligheid van zowel ingeslotenen als het personeel in geding is, zo snel mogelijk te beëindigen. In geval van een groepsgewijs optreden van ingeslotenen tegenover het personeel is het moeilijk in de praktijk om in alle dynamiek meteen de gangmakers van de onrust te identificeren. Er rest dan geen andere mogelijkheid de groep als geheel aan te spreken. Met andere maatregelen kan dat doel niet worden bereikt. Een lockdown zal alleen wordt toegepast in gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is en enkel in die delen van de inrichting waar dat nodig is. Zodra dat verantwoord is, wordt de maatregel weer afgeschaald.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat 23 uur per dag opgesloten worden heftige effecten op mensen kan hebben. Wetenschappelijk onderzoek wijst onder andere naar het afnemen van zelfcontrole en concentratie. Het lijkt deze leden daarmee voor het duurzaam verbeteren van de orde in de detentiecentra contraproductief om deze maatregel in te zetten. Deze leden vragen de regering hierop in te gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op wetenschappelijk onderzoek rondom de effecten van sensorische deprivatie in geval van afzondering. Benadrukt dient te worden dat hooguit in de eerste fase van een lockdown noodzakelijkerwijs sprake is van insluiting met enkel een uur per dag luchten in kleine groepen. Insluiting vindt dan plaats op de eigen kamer, met in voorkomende gevallen een kamergenoot, de mogelijkheid tot telefoneren, televisie en radio. Van een situatie van langdurige afzondering in een prikkelarme omgeving is derhalve geen sprake.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben geen duidelijke motivering kunnen ontwaren voor het besluit van de regering om af te wijken van hetgeen de Afdeling adviseert, te weten het begrenzen van de maximale duur van een lock down maatregel tot enkele dagen. Deze leden vragen de regering voorbeelden te noemen van situaties waarin in het verleden een algemene lock down van langer dan een week proportioneel en noodzakelijk was, en aan de hand van deze voorbeelden aan te tonen dat individuele maatregelen niet volstaan.

In de beantwoording van eerdere vragen is aangegeven dat in januari en eind juli 2019 de lockdown maatregel met een gefaseerde opbouw van het dagprogramma werd toegepast in DC Rotterdam. Beide keren was dit voor circa twee weken. De lockdown was proportioneel en noodzakelijk omdat individuele maatregelen niet volstonden.

Vornoemde leden vragen de regering specifiek te motiveren waarom zij de suggestie van de Afdeling, om een op enkele dagen begrensde algemene lock down bevoegdheid te combineren met individuele ordemaatregelen waar nodig, onwerkbaar en onvoldoende acht.

Als de directeur van de inrichting heeft besloten tot een lockdown gebeurt dit altijd voor de kortst mogelijke duur. Het streven is zo snel als mogelijk maar wel geleidelijk het normale programma op te bouwen. Als deze opbouw te snel gaat en interne bewegingsvrijheid wordt toegestaan voordat de rust volledig is teruggekeerd, kan het voorkomen dat ook weer opgeschaald moet worden. Het proces van gefaseerde op- en zo nodig ook weer afbouw van het dagprogramma dient zorgvuldig te geschieden en kost tijd. Om die reden is als wettelijk maximum gekozen voor een termijn van vier weken. Meestal zal – zoals ook blijkt uit de eerder beschreven voorbeelden – een kortere duur gelden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat ingrijpende maatregelen zoals het collectief 23 uur per dag opsluiten van mensen in vreemdelingendetentie moet worden omkleed met goede waarborgen. Deze leden constateren dat het laatste jaarverslag van het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM), een combinatie van de Inspectie Justitie & Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd dat het toezicht voert op vreemdelingendetentie, waarin wordt ingegaan op het toezicht op vreemdelingendetentie, dateert van 2014. Ook hebben deze leden signalen ontvangen dat dit NPM nauwelijks spreekt met ingeslotenen, advocaten of NGO's. De aan het woord zijnde leden vragen of dit juist is, en zo ja, of de regering hiervoor een verklaring heeft. Zij vragen of de regering voornemens is het NPM te instrueren weer te gaan rapporteren over het gevoerde toezicht op de vreemdelingendetentie en zo nee, waarom niet.

Mensen wiens vrijheid (deels) is ontnomen mogen vanzelfsprekend niet vernederend of mensonterend worden behandeld. De regering heeft daarom in 2010 het Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT) ondertekend. Om te controleren of Nederland personen in detentie menswaardig behandelt, heeft de regering geen aparte organisatie opgericht. Er zijn in Nederland namelijk al verschillende organisaties die vanuit hun eigen verantwoordelijkheid toezicht houden op dit aspect. Het NPM is een netwerk waarin deze organisaties, die op grond van de eigen wettelijke taak elk afzonderlijk hun NPM taak uitvoeren, samenwerken. De organisaties, waaronder de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, werken samen vanuit hun bestaande bevoegdheden en rollen en zorgen er samen voor dat Nederland aan de verplichtingen van het OPCAT voldoet. Het NPM bezoekt plaatsen waar mensen zitten wiens vrijheid (deels) is ontnomen,

geeft advies aan instellingen waardoor ze zich houden en blijven houden aan de afspraken in het OPCAT en maakt voorstellen en geeft opmerkingen en suggesties over bestaande wetten of plannen voor nieuwe wetten. De nadere invulling van deze activiteiten wordt beschreven in het jaarverslag. Het meest recente jaarverslag – over de jaren 2017–2019 – is verschenen in december 2019.¹⁵ Het jaarverslag van de NPM moet in samenhang worden gezien met de jaarverslagen van de organisaties die deel uitmaken van het netwerk. De signalen waar deze leden aan refereren worden dezerzijds niet herkend.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Commissie van Toezicht (CvT) voor het DC Rotterdam voldoende capaciteit en middelen heeft om onafhankelijk en grondig onderzoek te doen. Ook vragen deze leden of het klopt dat adviezen van de CvT door de directie naast zich neergelegd kunnen worden.

Een CvT is een bij wet ingestelde groep mensen die toezicht houdt op het reilen en zeilen binnen een justitiële inrichting, zoals een detentiecentrum voor vreemdelingen die het land moeten verlaten. De CvT kijkt als het ware mee over de schouders van de directeur vanwege de afhankelijke positie van de vreemdelingen. De regering heeft geen signalen ontvangen waaruit zou blijken dat de CvT van DC Rotterdam onvoldoende capaciteit en middelen zou hebben voor de uitoefening van haar taak. De CvT is een belangrijke gesprekspartner van de directeur van het detentiecentrum. De CvT stelt zich op de hoogte van de situatie en kan zich hier in een gesprek met de directeur over uitspreken. De directie legt adviezen van de CvT niet naast zich neer. Voor zover het advies de wijze van tenuitvoerlegging van vastgesteld beleid betreft, weegt het advies zwaar mee, maar is het niet bindend.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat in het uiterste geval van ernstige overlast, bijvoorbeeld blijkend uit gevaar voor het personeel, een drastische maatregel van een lockdown nodig kan zijn. Een dergelijke maatregel treft de hele groep. Is daar enige vorm van differentiatie mogelijk door asielzoekers, die zich individueel niet in die mate ernstig misdragen hebben, buiten de lockdown te houden? Of om voor die asielzoekers tenminste eerder het dagprogramma na enige tijd weer open te stellen?

Deze leden lezen dat vreemdelingen die te maken krijgen met een lockdown daartegen in beroep kunnen gaan bij de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj). Kunnen zij dat wel individueel doen? Wat is het gevolg als de desbetreffende gedetineerde in beroep gelijk krijgt? Wordt hij dan alsnog buiten het regime van de lockdown geplaatst? Zo ja, hoe moeten de aan het woord zijnde leden zich dit concreet voorstellen? Zo nee, waarom niet? Hoe is de rechtsbijstand geregeld voor vreemdelingen die zich tot de Rsj willen wenden? Verder begrijpen de leden van de PvdA-fractie dat het besluit tot een lockdown door de directeur van de desbetreffende inrichting wordt genomen. Is daar op dat moment enige toets door een derde persoon of instantie voor mogelijk? Met wie houdt de directeur ruggespraak?

Zoals in de beantwoording van eerdere vragen is aangegeven, is de essentie van een lockdown nu juist dat in uitzonderingsgevallen in de gehele inrichting of een afdeling daarvan een beheersmaatregel wordt getroffen. Gezien de aard van de lockdown maatregel is het niet uitvoerbaar om individuele gevallen uit te zonderen. Op een moment van chaos in de vorm van een opstand is het in de eerste plaats noodzakelijk

¹⁵ <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/09/03/npm-jaarverslag-2017-2018-gepubliceerd>.

het overzicht en de rust te herstellen. Een dergelijke situatie leent zich er niet voor meteen te differentiëren. Integendeel, te voorbarig differentiëren zou afleiden van de inspanningen om de situatie in de inrichting te normaliseren. Er wordt naar gestreefd de lockdown weer terug te draaien zodra dat passend is. Enige vorm van differentiatie is pas mogelijk wanneer de rust is wedergekeerd, alle ingeslotenen zijn gesproken, de balans is opgemaakt over welke ingeslotenen een aandeel hebben gehad in de opstand, het personeel een goed beeld heeft van de gebeurtenissen en de dreigende atmosfeer is weggetrokken. Omgekeerd zullen, waar passend, ook na de normalisatie van het regime voor bepaalde individuele gevallen wel maatregelen van kracht kunnen worden of blijven om bij die personen hun ongewenste gedrag te beteugelen. Het dagprogramma wordt weer geleidelijk opgestart zodra de veroorzakers van de onrust zijn overgeplaatst naar het beheersregime en de rust in het verblijfsregime volledig is wedergekeerd.

Het klopt dat vreemdelingen die te maken krijgen met een lockdown daartegen in beroep kunnen gaan bij de RSJ. Bij een lockdown is geen sprake van een individueel besluit maar het betreft een maatregel die eenieder in de inrichting voor vreemdelingenbewaring treft. Dit ziet dus op de algemene omstandigheden in bewaring, waarover een vreemdeling beklag kan doen op grond van artikel 74 van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Hierna is beroep mogelijk bij de speciale beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Aan artikel 69 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt door dit wetsvoorstel een tweetal leden toegevoegd waaruit, kort gezegd, blijkt dat de directeur van de instelling onverwijld schriftelijk mededeling moet doen van de lockdown maatregel aan de vreemdelingen die het betreft, en dient in die mededeling te worden gewezen op de rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend. Een individuele vreemdeling kan dus opkomen tegen de algemene maatregel die ook hem betreft. Juist omdat het een algemene maatregel betreft en de motivering ervoor niet op de betreffende vreemdeling is toegespitst, ligt het niet erg voor de hand dat in beklag of in beroep zal worden geoordeeld dat een specifieke vreemdeling buiten het regime van de lockdown moet worden geplaatst. Eerder is aannemelijk dat – voor zover dat niet al gebeurd is – aan de hand van, wellicht gevoegde, klachten van vreemdelingen wordt geoordeeld dat de lockdown moet worden afgeschaald. Voor deze procedures is de vergoeding voor verlening van rechtsbijstand geregeld in de Wet op de rechtsbijstand en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur zoals het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.¹⁶ Het besluit tot een lockdown wordt inderdaad door de directeur van de desbetreffende inrichting genomen. De beslissing die wordt genomen, is gebaseerd op de gebeurtenissen die op dat moment of net hebben plaatsgevonden. De beslissing wordt genomen met behulp van rapportages die terzake zijn opgesteld door personeelsleden van de inrichting en die door hoor en wederhoor worden getoetst door de directeur. Het is de rol van de directeur om op basis van objectiviteit de orde, rust en veiligheid te waarborgen. Er is op dat moment geen toets mogelijk door een derde persoon of instantie vanwege het onmiddellijke dreigende karakter van de situatie die de aanleiding vormt voor een lockdown. Een interne consultatie met collega-directieleden kan aanvullend werken maar zal niet doorslaggevend zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor de voorgestelde wijziging een mogelijkheid tot een algehele afsluiting van een inrichting

¹⁶ Zie hierover in meer detail de memorie van toelichting bij de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, Kamerstuk 34 309, nr. 3, p. 45.

voor vreemdelingendetentie in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring op te nemen. Echter, hoewel de maximale periode van afsluiting na het commentaar van de Afdeling al is terug gebracht van zes naar vier weken, achten deze leden deze periode nog altijd te lang, gezien de aard van de situaties waar deze afsluiting voor bedoeld is.

Het type incidenten waarvoor de voorgestelde maatregel een aanpak moet bieden is naar zijn aard plotseling en meestal kortdurend. Deze leden kunnen zich niet goed voorstellen dat de directeur van een inrichting bij het optreden van incidenten in de inrichting meteen zal willen besluiten tot het opsluiten van de gedetineerden in hun cellen voor een periode van vier weken. Ook de Afdeling denkt eerder aan een periode van dagen dan van weken. Het lijkt de aan het woord zijnde leden daarom beter dat deze maatregel voor een periode van maximaal een week opgelegd kan worden en aan het einde van die periode indien nodig met een week verlengd tot een maximum van vier weken. Dit maakt een fasenplan nog steeds mogelijk. Zij vragen de regering of zij dit ook meer in de rede vindt liggen en of zij het wetsvoorstel dienovereenkomstig zou willen wijzigen.

De regering is het met de leden eens dat een lockdown zo kort mogelijk moet duren. Een lockdown betekent dat alle vreemdelingen of (grote) groepen ongeacht of zij in het verblijfs- dan wel beheersregime verblijven, tijdelijk ingesloten worden op hun cel en in fasen toewerken naar een volledig dagprogramma, totdat de situatie onder controle is. In de praktijk zal het zelden of nooit tot een volledige lockdown voor een periode van vier weken komen. Deze termijn is gekozen, omdat deze ondersteunend is aan zowel het waarborgen van de veiligheid van personeel en ingeslotenen als aan het flexibel kunnen verlenen van meer en minder vrijheden al naar de gelang de situatie. Het fasenplan voorziet reeds in de behoefte om zo snel mogelijk, met inachtneming van de veiligheid, terug te kunnen keren naar een normaal dagprogramma. Dit plan bestaat uit vijf fasen en in elke fase wordt het dagprogramma verder uitgebreid tot het gehele dagprogramma binnen het betreffende regime weer wordt aangeboden. Bij elke fase wordt er getoetst of de orde, rust en veiligheid gewaarborgd is alvorens men besluit om over te gaan op de volgende fase. Zoals aangegeven in de beantwoording van eerdere vragen kan het voorkomen dat, als de opbouw te snel gaat en interne bewegingsvrijheid wordt toegestaan voordat de rust volledig is teruggekeerd, er ook weer opgeschaald moet worden. Om dit te voorkomen dient het proces van gefaseerde opbouw van het dagprogramma zorgvuldig te geschieden. Dit kost tijd. Gedurende de lockdown procedure wordt dagelijks in samenspraak met het personeel bezien of overgang naar de volgende fase mogelijk is. Meestal zal een kortere duur dan vier weken gelden, zoals blijkt uit de eerder genoemde voorbeelden.

4. Overig

De leden van de CDA-fractie ontvangen vanuit de uitvoeringspraktijk signalen dat artikel 50, vierde lid, van de Vw 2000 door de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring dat thans in behandeling is bij de Eerste Kamer onnodig wordt ingeperkt tot vierentwintig uur in plaats van achtenveertig uur. Ook ontvangen zij signalen dat deze inperking de uitvoeringspraktijk ernstig kan schaden. Deze leden vragen de regering daarom of zij deze signalen herkent en of zij bereid is het onderhavig wetsvoorstel aan te passen zodat de termijn uit artikel 50, vierde lid, van de Vw 2000 op achtenveertig uur blijft staan.

De regering heeft begrip voor de vragen die de leden van de CDA-fractie opwerpen, maar benadrukt moet worden dat ophouding steeds zo kort mogelijk dient te zijn en dat de verlenging van de termijn van ophouden in

artikel 50, vierde lid, van de Vw 2000 een uitzondering betreft. In de meeste gevallen kunnen de zaken thans binnen de termijn van ophouding van artikel 50, tweede en derde lid, van de Vw 2000, worden afgehandeld. In het voorgestelde artikel 50, tweede en derde lid, van de Vw 2000 wordt de termijn van ophouden reeds verruimd van de huidige zes uur naar ten hoogste negen uur (waarbij de voor de nachtrust bestemde uren niet worden meegerekend). Hiertoe is besloten om het proces van afweging om vreemdelingenbewaring dan wel lichtere maatregelen toe te passen te verbeteren. De hulpofficier van justitie krijgt hierdoor meer tijd om deze afweging meer zorgvuldig te maken dan thans het geval is en daarbij beter samen te werken met ketenpartners zoals de DT&V. De mogelijkheid om de termijn van ophouden te verlengen bestaat krachtens de wettekst als het onderzoek naar verblijfsrechtelijke status niet tijdig kon worden afgerond. Het is de verwachting dat de voorgestelde termijn van ophouden van negen uur, waar nodig met de voorgestelde verlenging van 24 uur, in de meeste gevallen voldoende zal blijken te zijn. De verkorting van de verlengingsduur van de termijn van ophouden van 48 naar 24 uur zal hierin geen verandering aanbrengen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de inwerkingtreding van een maatregel waarbij op basis van het Vreemdelingenbesluit 2000 of de Vw 2000 een terugkeerbesluit, inreisverbod of bewaring wordt opgelegd in de uitvoeringspraktijk problemen oplevert. Deze leden vragen de regering of deze novelle niet de geschikte plaats is om in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring een uitzonderingsartikel te introduceren waardoor een maatregel van terugkeerbesluit, inreisverbod of bewaring van kracht wordt op het moment dat deze wordt aangezegd in plaats van dat de maatregel wordt uitgereikt? Zou dat niet veel zuiverder zijn aangezien bij de aanzegging eveneens een tolk aanwezig is en bij de uitreiking niet?

In de praktijk levert het in voorkomende gevallen een probleem op om het terugkeerbesluit – en de daaraan verbonden maatregelen van een inreisverbod of bewaring – tijdig uit te reiken. Dit komt mede door de thans te beperkte termijn van ophouding zoals neergelegd in artikel 50, tweede en derde lid, van de Vw 2000. De uitvoeringspraktijk is hier echter op aangepast. De regering verwacht dat de voorgestelde uitbreiding van de termijn voor ophouding meer soelaas zal bieden.

Uit artikel 12, leden 1 tot en met 3, van de Terugkeerrichtlijn volgt dat een terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod schriftelijk moeten worden uitgevaardigd. Een schriftelijk besluit vormt de basis van de procedurele waarborgen die in de Terugkeerrichtlijn zijn geregeld. Van dit vereiste kan niet worden afgeweken. Ook bij een inbewaringstelling kan niet worden volstaan met een aanzegging in plaats van de uitreiking van een schriftelijk besluit tot inbewaringstelling. De huidige jurisprudentie verzet zich hiertegen. Uit onder meer de uitspraak van het HvJ EU van 5 juni 2014, zaak C-146/14 PPU inzake Mahdi¹⁷ volgt dat een maatregel van bewaring moet zijn voorzien van een voor de vreemdeling kenbare motivering. Een mondelinge aanzegging voldoet daaraan niet. Daar komt nog bij dat het vreemdelingenrecht en daarmee ook de vreemdelingenbewaring onderdeel uitmaakt van het bestuursrecht. In het bestuursrecht treedt een besluit pas in werking nadat het is uitgereikt.¹⁸ Een mondelinge aanzegging zoals voorgesteld voldoet daaraan niet.

¹⁷ HvJ 5 juni 2014, zaak C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320 (Basir Mohamed Ali Mahdi/Bulgarije).

¹⁸ Artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de D66-fractie vragen of er nog andere adviezen zijn ingewonnen en zo ja, wat daarmee is gedaan.

De regering gaat verderop in deze nota, onder het kopje «Adviezen» in op de adviezen van de Nationale ombudsman, de RSJ, Amnesty International, de NOvA en de ACVZ die naar aanleiding van het advies van de Raad van State alsnog zijn gevraagd en ontvangen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom ervoor gekozen is geen aparte constitutionele paragraaf op te nemen.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven dat zowel artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het EVRM) en artikel 15 van de Grondwet voorschrijven dat vrijheidsbeneming alleen bij of krachtens wettelijk voorschrift kan geschieden. Opgemerkt is dat een lockdown niet verandert dat de Vw 2000 voorziet in de insluitingstitel voor vreemdelingenbewaring. De regels van – thans – de Penitentiaire beginselenwet en na inwerkingtreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring over het nieuwe eigen regime voor vreemdelingenbewaring, bepalen de omstandigheden in bewaring en de rechten en plichten van de vreemdeling enerzijds en het personeel van de inrichting anderzijds. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt bij wet in formele zin geregeld dat de directeur van de inrichting van deze wettelijke regels kan afwijken in uitzonderlijke gevallen. Hiermee is sprake van afwijking in het kader van het regime, maar wordt niet getornd aan de juridische noodzaak om voor de vrijheidsbeneming op zichzelf een wettelijke grondslag te hebben. Hierbij blijft gelden dat in het individuele geval van de betreffende vreemdeling moet worden voldaan aan de criteria voor inbewaringstelling. De directeur kan hier niet van afwijken.¹⁹ Een aparte constitutionele paragraaf is onder deze omstandigheden niet noodzakelijk geacht.

ARTIKELSGEWIJS

1. Onderdelen B en D

De leden van de D66-fractie vragen de regering toelichting te geven op de betekenis van het begrip «volstrekt noodzakelijk» en wat zij daaronder verstaat.

Situaties waarin een lockdown in de woorden van het nieuwe artikel 5, eerste lid, «volstrekt noodzakelijk» is, zijn uitzonderingssituaties met een zeer ernstig karakter, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een geweldsincident waarbij personeel van de inrichting door toedoen van een groep vreemdelingen gewond raakt of in geval van een ander ernstig incident. Gewezen wordt op de eerder genoemde incidenten in 2019 in DC Rotterdam.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van plan was om de lockdown te maximaliseren tot zes weken, maar dat dit is teruggebracht tot maximaal vier weken na kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling), die van mening is dat de lockdown zich tot enkele dagen zou moeten beperken. De Afdeling uit bezwaren tegen het gebruik van de lockdown als middel om «de mogelijkheid te bieden in fasen terug te keren naar het gewone dagprogramma», omdat zij van mening is dat vanwege het ingrijpende karakter van een lockdown deze nooit langer zou moeten duren dan strikt noodzakelijk. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom zij niet kiest voor een kortere periode, of een

¹⁹ Kamerstuk 34 309, nr. 3, pp. 7–8.

stelsel waarin – in uiterste nood – een lock down van enkele dagen kan worden verlengd.

Als de opbouw tijdens een lockdown te snel gaat en interne bewegingsvrijheid wordt toegestaan voordat de rust volledig is teruggekeerd, kan het voorkomen dat er ook weer opgeschaald moet worden. Om dit tegen te gaan, is het essentieel om het proces van gefaseerde opbouw van het dagprogramma zorgvuldig te laten geschieden en dit kost tijd. Zoals blijkt uit de eerder genoemde voorbeelden zal meestal een kortere duur dan vier weken gelden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de maatregel om een lock down op te leggen «een maatregel betreft die eenieder in de inrichting voor vreemdelingenbewaring treft». Deze leden vragen de regering uiteen te zetten hoe dit zich verhoudt tot de Grondwet en internationale verdragen en regels, waaronder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Deze leden vragen de regering voorts in te gaan op het gevolg dat een algehele lock down ook vreemdelingen raakt die zich netjes hebben gedragen. Terwijl onder andere dagbesteding juist ook bedoeld is om verveling en ongewenst gedrag tegen te gaan. Deze leden vragen of het niet averechts zal werken. Ook de Afdeling stelt dat vreemdelingen die niet verantwoordelijk waren voor de verstoring van orde, rust en veiligheid zo snel mogelijk weer volledig moeten kunnen terugkeren naar het gewone dagprogramma. Deze leden vragen de regering hierop in te gaan.

Voorts op dit punt vragen de leden de regering in te gaan op de uitvoering van de motie Groothuizen c.s. (Kamerstuk 19 637, nr. 2488) en wat de uitvoering voor resultaten heeft opgeleverd.

Hiervoor is in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie al aangegeven dat dit wetsvoorstel zich verhoudt met de verplichtingen die gelden onder artikel 5 van het EVRM en artikel 15 van de Grondwet. Op het moment dat tot een lockdown besloten wordt, is niet inzichtelijk wie de vreemdelingen zijn die zich netjes gedragen. Zij hebben – net als het personeel – ook erg veel last van het gedrag van deze (op dat moment grote groep) onruststokers. De ervaring leert dat onder de vreemdelingen die niets van doen willen hebben met de onrust, velen begrip tonen voor de genomen maatregelen omwille van hun eigen veiligheid. Het maken van een pas op de plaats en het herstellen van orde, rust en veiligheid in de vorm van een lockdown is in uitzonderingsgevallen noodzakelijk en bedoeld om ongewenst gedrag tegen te gaan. Dit is van zo kort mogelijke duur. Het dagprogramma wordt zo snel als mogelijk herstart. Het werkt juist averechts als er geen adequate middelen worden ingezet om de veiligheid van ingeslotenen en personeel te waarborgen. De regering is het ermee eens dat vreemdelingen die niet verantwoordelijk waren voor de verstoring van orde, rust en veiligheid zo snel mogelijk weer volledig moeten kunnen terugkeren naar het gewone dagprogramma. In de praktijk wordt dit doel door middel van een gefaseerde opbouw gerealiseerd.

In mijn brief van 18 december 2019 over de evaluatie van de ebtI-locaties en overlastgevendende vreemdelingen ben ik ingegaan op de uitvoering van de motie van het lid Groothuizen (D66) e.a. over het in vreemdelingententive aanbieden van meer onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteiten.²⁰ Ter uitvoering van deze motie heb ik destijds medegedeeld dat er in het kader van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voor is gekozen om de vreemdeling in bewaring dagbesteding aan

²⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2572.

te bieden, waar mogelijk gericht op terugkeer. Een uitgangspunt bij het aanbieden van deze dagbesteding is het stimuleren en activeren van de ingesloten vreemdelingen die terug moeten keren naar het land van herkomst, dan wel worden overgedragen in het kader van de Dublinverordening. Aanvullend hierop heb ik u geïnformeerd dat bij de verbouwing van DC Rotterdam multifunctionele ruimten worden gerealiseerd. Ik heb onderzocht of hier ook activiteiten voor vreemdelingen, zoals het opknappen van fietsen voor een goed doel, kunnen worden aangeboden. In verband met de huidige COVID-19-crisis heeft dit onderzoek vertraging opgelopen. In het DC Rotterdam zijn inmiddels tijdelijke multifunctionele ruimten gebouwd en in gebruik genomen. Naar verwachting is in 2022 permanente nieuwbouw gereed. Hierin zal ruimte worden geboden voor een fietsenwerkplaats waar ingeslotenen oude fietsen kunnen repareren voor een goed doel. In aanvulling op het bestaande activiteitenaanbod is DC Radio ontwikkeld, een radiostation door en voor ingeslotenen. Het streven is om in het voorjaar van 2021 een muziekstudio voor ingeslotenen gereed te hebben.

De leden van de D66-fractie vragen welke middelen de CvT heeft om te toetsen of het besluit tot een lock down gerechtvaardigd is. Voorts vragen deze leden of de CvT ook de mogelijkheid heeft het besluit tot een lock down te blokkeren indien zij dit als disproportioneel bestempelen. Welke andere instrumenten en mogelijkheden heeft de CvT om in te grijpen en toezicht uit voeren op dergelijke vergaande maatregelen? Waarom worden niet ook de advocaten van de vreemdelingen die de maatregel treft, geïnformeerd wanneer een lock down wordt afgekondigd?

In hoeverre is het mogelijk om, bijvoorbeeld snel na de lock down advies te vragen van het CvT en dat zwaarwegend mee te nemen bij de vraag of de lock down moet worden verlengd? Tot slot vragen deze leden of de regering het een goed idee vindt om ook de Inspectie Justitie en Veiligheid een grotere rol te geven bij het toezicht op vreemdelingenbewaring en de maatregelen die daar worden toegepast. Deze leden vragen de regering haar antwoord toe te lichten.

De beslissing om een lockdown toe te passen is een beslissing die weloverwogen wordt genomen en waar de inzichten van verschillende deskundigen (directieleden, afdelingshoofden of gedragsdeskundigen) die een andere, minder ingrijpende oplossing mogelijk maken, bij kunnen worden meegenomen. Ook het inzicht van de CvT kan bijdragen aan deze afweging en het zoeken naar minder ingrijpende oplossingen. De directeur kan de CvT onverwijld van de lockdown op de hoogte stellen. De directeur zal de opvatting van de CvT vervolgens kunnen meewegen bij besluiten omtrent het afschalen van de lockdown. De CvT heeft geen bevoegdheid om besluiten van de directeur ongeldig te verklaren of te blokkeren. De CvT kan zich wel een beeld vormen van de situatie, zich hierover in het gesprek met de directeur uitspreken en een zwaarwegend advies geven.

Het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring brengt geen verandering in de huidige rechten van een vreemdeling zich te laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener. Op grond van artikel 100 Vw 2000 heeft de vreemdeling recht op toevoeging van een advocaat zodra hij in bewaring is gesteld. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering aan. Een vreemdeling heeft tijdens de bewaring het recht zich te doen bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een vertrouwenspersoon bij een beklagprocedure (artikel 79 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring). Ook tijdens een lockdown heeft een vreemdeling de mogelijkheid contact te zoeken met zijn advocaat. Een notificatieplicht in geval van een lockdown wordt daarom niet nodig geacht.

Toezicht op het terugkeerproces en de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring wordt onafhankelijk van de Minister van Justitie en Veiligheid uitgevoerd door de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), die hiermee een belangrijke rol vervult. Naast de IJenV houden ook andere nationale inspecties toezicht op de vreemdelingenbewaring, onder meer de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Alle vormen van toezicht zijn hierbij complementair aan elkaar. Op basis van internationale afspraken hebben bijvoorbeeld ook diverse andere instanties een directe dan wel indirecte toezichtstaak bij de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring in Nederland, waaronder de Committee on the Prevention of Torture, de UNHCR, de Special Committee on the Prevention of Torture en de Committee against Torture. Hierdoor is het niet nodig ook de IJenV een grotere rol te geven bij het toezicht op vreemdelingenbewaring en de maatregelen die daar worden toegepast.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de insluiting in een cel gedurende 23 uur per dag gekwalificeerd is als plaatsing in isolatie. Zo nee, hoe wordt dit dan wel gekwalificeerd in juridische zin?

Zoals hiervoor al meermaals toegelicht is de lockdown een ordemaatregel die de directeur van de instelling in uitzonderingsgevallen kan toepassen om intens dreigende situaties, waarin de veiligheid van zowel ingesloten als het personeel in geding is, zo snel mogelijk te beëindigen. Deze maatregel wordt toegepast indien er geen andere mogelijkheid is om de orde te herstellen dan de groep als geheel aanspreken. Hiervoor is eveneens toegelicht dat de maatregel zo snel als dat verantwoord is weer wordt afgeschaald. Bovendien vindt de insluiting gedurende een lockdown plaats op de eigen kamer waarbij de ingesloten gedurende het hele etmaal de mogelijkheid hebben te bellen en ook beschikken over televisie en radio. Plaatsing in afzondering (isolatie) is van geheel andere orde. De beslissing daartoe wordt door de directeur van de instelling jegens een individuele vreemdeling genomen waarbij na inwerkingtreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zal moeten worden voldaan aan de bij of krachtens artikel 50 van die wet gestelde voorwaarden.

De leden van de SP-fractie constateren dat in onderdeel B wordt gesteld dat de directeur van een inrichting de mogelijkheid krijgt om een lock down af te kondigen. Kan de regering verklaren wat voor criteria er worden gesteld aan directeurs die zij moeten gebruiken om een lock down in te kunnen stellen? Deze leden vinden het belangrijk dat deze richtlijnen worden vastgelegd in de wet of in een algemene maatregel van bestuur. Dan is het mogelijk te toetsen op de rechtmatigheid van de lock down. De aan het woord zijnde leden vragen ook waarom er geen criteria worden gesteld aan het weer opheffen van een lock down. Zij zouden graag zien dat wanneer een lock down wordt ingevoerd, er ook criteria zijn wanneer een lock down weer kan worden opgeheven. Wordt dit ook opgenomen in de wet?

Zoals in het wetsvoorstel is aangegeven, gaat het hierbij om uitzonderingssituaties met een ernstig karakter. De bevoegdheid om een lockdown af te kondigen, kan alleen worden ingezet indien dit volstrekt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting. Met deze noodmaatregel wordt aangesloten bij de bevelsbevoegdheid van de directeur zoals dat ook thans het geval is in de praktijk van vreemdelingenbewaring onder artikel 5 Pbw (bevelsbevoegdheid om de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven). Of tot een lockdown moet worden besloten is zodanig afhankelijk van de feiten en omstandigheden die aan de orde zijn in het concrete geval dat het – afgezien van het gegeven dat het volstrekt noodzakelijk moet zijn voor het handhaven van

de orde en de veiligheid in de inrichting – niet goed mogelijk is verdere algemene criteria te geven voor het instellen en weer opheffen ervan. Denkbaar is dat bepaalde feiten en omstandigheden tot een lockdown moeten leiden, terwijl dat in een ander geval, waarin mogelijk vrijwel dezelfde omstandigheden aan de orde zijn, toch (nog) niet proportioneel is. Het is van belang dat de directeur van de inrichting in de praktijk voldoende armslag heeft om de inschatting te maken die het beste past bij de situatie die aan de orde is. Om deze reden is het niet wenselijk meer concrete criteria voor de oplegging of opheffing van een lockdown vast te leggen in de wet of in een algemene maatregel van bestuur.

Volgens onderdeel B wordt de keus gemaakt dat tijdens een lock down veel rechten worden afgenomen (bijvoorbeeld telefoneren). Ook is er de mogelijkheid dat nog maar één uur gelucht mag worden. Is het reëel om van alle vreemdelingen te eisen dat zij naast volledige isolatie en opsluiting maar één uur mogen luchten, ook indien zij niks gedaan hebben? Zouden onschuldige vreemdelingen, naast één uur per dag luchten, ook niet recht moeten hebben op andere vormen van ontspanning, ook als een instelling in lock down gaat?

Bij een lockdown is geen sprake van het structureel meer inperken van rechten van vreemdelingen. Wel is het nodig om tijdelijk in geval van uitzonderingssituaties te kunnen ingrijpen en af te wijken. In de beantwoording van eerdere vragen is reeds aangegeven dat het gezien de aard van de lockdown maatregel zeker kort na de instelling ervan niet uitvoerbaar is om individuele gevallen als «onschuldige vreemdelingen» uit te zonderen. Het is onvermijdelijk om van alle ingeslotenen een inspanning te vragen bij het herstel van hun leefklimaat wanneer dit zodanig verstoord is dat het handhaven van een normaal dagprogramma onveilig geworden is. Zoals in de memorie van toelichting is verduidelijkt, is een belangrijke ondergrens dat niet kan worden afgeweken van het recht op verblijf in de buitenlucht voor ten minste één uur per dag. Hiermee wordt voldaan aan de verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit internationaal recht en soft law instrumenten, zoals de standaarden van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).²¹ Insluiting vindt gedurende een lockdown plaats op de eigen kamer. De ingeslotenen hebben gedurende het hele etmaal de mogelijkheid te bellen. Zij beschikken ook over televisie en radio. Zodra de balans is opgemaakt en de orde, rust en veiligheid is wedergekeerd, komen de activiteiten gefaseerd weer op gang.

De leden van de SP-fractie vrezen dat een lock down niet bevorderlijk zal zijn voor de toch al precaire sfeer. Waarom wordt er niet beschreven welke methodes van de-escalatie worden toegepast wanneer een situatie uit de hand dreigt te lopen? Is de regering het eens dat er moet worden geïnvesteerd in het zoveel mogelijk de-escaleren zodat het überhaupt niet tot een lock down hoeft te komen?

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat een lockdown zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Bij ongewenst gedrag of problemen staat de-escalatie in combinatie met een persoonlijke benadering voorop. In dialoogvorm wordt de ingeslotene aangesproken op zijn gedrag om gezamenlijk te zoeken naar een oplossing. Als

²¹ Zie <http://www.coe.int/en/web/cpt/standards>, onder meer nr. 48. Zie ook de European Prison Rules van de Raad van Europa nr. 27.1 <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> en de Standard minimum rules for the treatment of prisoners nr. 21(1) https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf.

de orde, rust en veiligheid in het geding is, kan het personeel ervoor kiezen om de ingeslotene een time-out (van maximaal 15 uur) te geven. Van de time-out wordt een mededeling opgemaakt. Ook wordt een gedragsrapportage ingevuld. Mocht dit niet baten, dan kan een rapport worden aangezegd en opgemaakt met een beschrijving van de feitelijke omstandigheden van het ongewenste gedrag en/of het incident, zodat de directie het incident kan beoordelen en een gepaste straf of maatregel kan opleggen. De directeur gaat met de ingeslotene in gesprek, indien de gemoedstoestand van de ingeslotene dit toelaat. Naar aanleiding van het gesprek met de ingeslotene en op basis van de beschikbare informatie wordt door de directeur, rekening houdend met de persoonlijke omstandigheden van de ingeslotene, een afgewogen besluit genomen. Dit besluit kan een waarschuwing, voorwaardelijke straf of de oplegging van een straf- of orde maatregel inhouden. Kort gezegd is het uitgangspunt van DJI in alle gevallen om zo veel mogelijk de-escalerend op te treden. Het instellen van een lockdown is een middel dat pas wordt ingezet als andere, minder ingrijpende middelen onvoldoende effect kunnen sorteren.

De wetswijziging stelt voor dat een lock down maximaal vier weken mag duren. De leden van de SP-fractie vragen of deze duur niet alsnog te lang is, met het oog op onder andere het advies van de Afdeling. Kan de regering duidelijk beschrijven waarom een lock down van maximaal vier weken nodig wordt geacht? Kan de regering duidelijk beschrijven in wat voor fases een lock down wordt afgeschaald en kan de regering een inschatting geven over de duur van deze fases? Kan de regering een inschatting geven over de verwachte gemiddelde duur van een lock down na een incident? Is onderzoek gedaan naar de gewenste duur van een lock down? Zijn er psychologische of sociale afwegingen waarom een lock down maximaal vier weken zou moeten duren?

Zoals hiervoor al meermaals is aangegeven is het uitgangspunt dat een lockdown zo kort mogelijk moet duren. In de praktijk zal het zelden of nooit tot een volledige lockdown voor een periode van vier weken komen. Deze termijn is gekozen, omdat deze ondersteunend is aan zowel het waarborgen van de veiligheid van personeel en ingeslotenen als aan het flexibel kunnen verlenen van meer en minder vrijheden al naar gelang de situatie. Het afschalen van een lockdown vindt plaats aan de hand van een fasenplan die bestaat uit vijf fasen. Gedurende fase 1 blijven alle onrustige afdelingen ingesloten. Er wordt verblijf in de buitenlucht aangeboden aan kleine groepen. De ingeslotenen van onrustige afdelingen krijgen een brief van de vestigingsdirecteur waarin de maatregel wordt toegelicht en wat van eenieder wordt verwacht. Het personeel gaat actief de communicatie aan met ingeslotenen op basis van de brief van de vestigingsdirecteur. Per dag wordt per afdeling bekeken of een overgang naar een volgende fase mogelijk is. Tijdens fase 2 wordt het dagprogramma opgestart met halve afdelingen zonder avondopenstelling. In fase 3 wordt het dagprogramma volledig opgestart op hele afdelingen zonder avondopenstelling. Gedurende fase 4 wordt het dagprogramma overdag volledig opgestart met een halve avondopenstelling. Ten slotte is in fase 5 de situatie genormaliseerd en wordt een volledig dag- en avondprogramma opgestart. De vijf fasen kunnen per leefafdeling worden ingezet, waarbij het zo kan zijn dat afdelingen zich in verschillende fasen bevinden. De duur van iedere fase is afhankelijk van het gedrag van de ingeslotenen. Gedurende fase 2 tot en met 4 valt de afdeling terug naar een vorige fase, indien sprake is van groepsgerichte agressie tegen het personeel. Tijdens alle fasen vinden elke dag drie personeelsbijeenkomsten plaats waarbij de stand van zaken per afdeling en per fase geëvalueerd wordt. De ervaring leert dat met toepassing van het fasenplan in een tijdsbestek van twee weken het dagprogramma op de reguliere afdelingen geleidelijk aan

volledig normaliseert. Er is geen onderzoek gedaan naar de gewenste duur van een lockdown, omdat iedere situatie verschilt en voornamelijk ad hoc – naar de omstandigheden van het geval – dient te worden benaderd. Om dezelfde reden zijn er geen psychologische of sociale afwegingen rondom de vraag waarom een lockdown maximaal vier weken zou moeten duren.

In onderdeel D wordt beschreven dat de afkondiging van een lock down duidelijk moet worden gecommuniceerd met vreemdelingen. Uit gegevens van o.a. meldpunt vreemdelingendetentie blijkt dat het verstrekken van informatie over een lock down vaak niet gaat zoals in de wetswijziging wordt benoemd, namelijk in begrijpelijke taal en met reden omkleed. Wat gaat de regering eraan doen om ervoor te zorgen dat dit inderdaad volgens de regels gebeurt? Kan de regering uitvoerig beschrijven hoe andere stappen zoals het afkondigen of afschalen van een lock down worden gecontroleerd?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat een lock down ervoor zorgt dat de rechten van alle vreemdelingen, ook de vreemdelingen die niks te maken hebben met een incident, worden ontnomen. Kan de regering beschrijven waarom het als eerlijk wordt beschouwd dat wanneer een aantal vreemdelingen zich misdragen, de hele inrichting in lock down gaat? Kan de regering verklaren waarom hiervoor is gekozen? Is er ook onderzocht hoe individuele raddraaiers gestraft kunnen worden in plaats van de volledige groep? Is die werkwijze een begaanbare route?

De ingeslotenen worden reeds bij de afkondiging van een lockdown zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd over de aanleiding ervan en over het verdere verloop. Zij krijgen ook te horen wat van hen wordt verwacht en wat zij kunnen doen om de rust terug te laten keren. Het personeel gaat gedurende alle stappen in het proces actief in gesprek met de vreemdelingen om hen te voorzien van informatie. Iedere dag wordt in de ochtend, middag en avond in overleg met al het dienstdoend personeel bezien of er weer afgeschaald kan worden en of de inzet nog proportioneel is. Dit gebeurt met verschillende functionarissen en disciplines voor een weloverwogen beslissing.

Hiervoor is meermaals toegelicht dat een lockdown een ordemaatregel is die de directeur van de instelling in uitzonderingsgevallen kan toepassen om intens dreigende situaties, waarin de veiligheid van zowel ingeslotenen als het personeel in geding is, zo snel mogelijk te beëindigen en dat deze maatregel wordt toegepast indien er geen andere mogelijkheid is om de orde te herstellen dan de groep als geheel aanspreken.

2. Onderdelen H en I

De leden van de VVD-fractie constateren dat uit de onderdelen H en I blijkt dat er situaties zijn waarin het opleggen van een terugkeerbesluit niet mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer een terugkeerbesluit en eventueel opvolgende verwijdering strijd met artikel 3 EVRM zouden opleveren (bijv. asielgerechtigden i.v.m. het verbod van refoulement). Als zich een dergelijke situatie voordoet, is bewaring op grond van de EU-Terugkeerrichtlijn niet mogelijk. Deze leden vragen of de regering voornemens is om in Europees verband te onderzoeken of deze specifieke groep, die niet terug kan naar het land van afkomst, kan worden uitgezet naar een buurland of een land in de regio.

Het is reeds bestendige praktijk dat wordt gekeken of een vreemdeling die om welke reden dan ook niet uitgezet kan worden naar zijn land van herkomst, wel kan vertrekken naar een land waar hij of zij bestendig

verblijf heeft. In de praktijk ziet de regering dat een vreemdeling meestal geen recht op verblijf in een ander land, buurland dan wel land in de regio heeft.

Artikel 56a, onder 1

De leden van de D66-fractie vragen de regering waar «artikel 8, onderdelen f tot en met k en m» naar verwijst en dit te verduidelijken in de tekst.

Onderdeel E van het onderhavige wetsvoorstel wijzigt onderdeel H van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Zoals in de memorie van toelichting bij onderdeel E van het onderhavige wetsvoorstel is uiteengezet²² wordt door deze aanpassing bereikt dat artikel 56, zoals dat thans in de Vw 2000 staat, wordt gehandhaafd. Deze aanpassing van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring levert op dat onder meer de volgende groepen net als thans het geval met het oog op de openbare orde of de nationale veiligheid in hun vrijheid kunnen worden beperkt: vreemdelingen met rechtmatig verblijf die onder de Opvangrichtlijn vallen (asielzoekers tot – in beginsel – de uitspraak in beroep in eerste aanleg); vreemdelingen met rechtmatig verblijf die onder de Terugkeerrichtlijn vallen; Dublinclaimanten (tevens blijft vrijheidsbeperking mogelijk met het oog op de voorbereiding van de overdracht); asielstatushouders die in afwachting van huisvesting nog op de COA-locatie verblijven en overlast veroorzaken.

De wijziging van onderdeel H van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring door de onderhavige wet, bewerkstelligt dat de bepaling die in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring was voorgesteld als (nieuw) artikel 56 nu ná het bestaande artikel 56 wordt ingevoegd als artikel 56a. In dit artikel worden door de onderhavige wet echter geen wijzigingen aangebracht. In de memorie van toelichting bij dit onderdeel van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring²³ wordt uitgelegd dat en waarom ook aan de rechtmatig verblijvende vreemdelingen waar de leden van de D66-fractie op doelen onder bepaalde voorwaarden bepaalde toezichts- en terugkeermaatregelen kunnen worden opgelegd.

Artikel 56a, onder 3

De leden van de D66-fractie vragen aan welke voorwaarden voor toepassing en aan welke duur de regering denkt. Voorts vragen deze leden waarom dit niet wordt vastgelegd in de wet en of zoiets niet in de wet geregeld dient te worden.

Onder verwijzing naar de hiervoor al aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring²⁴ wordt opgemerkt dat een opgelegde maatregel in ieder geval zal worden ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is in het belang van de terugkeer. Dit wordt gegarandeerd in het voorgestelde tweede lid. In de in het derde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt nader geregeld hoe lang de vrijheidsbeperking kan duren, wat de voorwaarden zijn voor toepassing en welke omstandigheden er bijvoorbeeld zijn op een vrijheidsbeperkende locatie. Om voldoende flexibel te kunnen inspelen op actuele omstandigheden is het aangewezen deze nadere regels te stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Wel geldt steeds dat alle genoemde maatregelen per definitie een tijdelijk karakter zullen hebben. Vermelding verdient verder dat toepassing van de maatregelen steeds is onderworpen aan rechterlijk toezicht. De

²² Kamerstuk 35 501, nr. 3, p. 8–9.

²³ Kamerstuk 34 309, nr. 3, pp. 125–128.

²⁴ Kamerstuk 34 309, nr. 3, pp. 128.

Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op alle besluiten tot oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van terugkeer. In afwijking van het algemene kader van de Awb, is rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter mogelijk (zie artikel 93 van de Vw 2000).

Artikel 57, onder 2

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regels die gesteld worden over de voorwaarden voor toepassing van het eerste lid, niet worden vastgelegd in de wet en of zo iets niet in de wet geregeld dient te worden.

Zoals opgemerkt in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel²⁵ is het in het wetsvoorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voorgestelde artikel 57 van de Vw 2000 ongewijzigd gebleven maar is omwille van de leesbaarheid gekozen voor een separaat wijzigingsartikel in artikel 99 van de Vw 2000. In de memorie van toelichting bij dit onderdeel van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt ingegaan op dit artikel.²⁶ Ook geldt dat het aangewezen is geacht deze nadere regels te stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur om voldoende flexibel te kunnen inspelen op actuele omstandigheden.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen met betrekking tot het voorgestelde gebiedsverbod. Is de regering bekend met de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 25 mei 2020²⁷ waarin de rechtbank aangeeft dat ten aanzien van de maatregel op basis van artikel 56 van de Vw 2000, zoals deze wordt toegepast bij plaatsing in de HTL, sterke aanwijzingen zijn voor vrijheidsontneming in plaats van vrijheidsbeperking? Kan de regering aangeven welke waarborgen er gelden zodat de toepassing van artikel 56 niet leidt tot vrijheidsontneming? Erkent de regering dat de rechtbank met name het ontbreken van een maximale wettelijke termijn als sterke indicatie ziet dat de maatregel ex artikel 56 gekwalificeerd moet worden als vrijheidsontneming zoals bedoeld in artikel 5 EVRM? Bent u bereid een maximum voor de toepassing van de maatregel ex artikel 56 en het nieuwe voorgestelde artikel 56a in de wet op te nemen? Zo nee, waarom niet? Wie is bevoegd tot het opleggen van de maatregelen ex artikel 56 en 56a en wie is bevoegd tot het verlengen van de maatregel waarmee in de praktijk de maximale duur wordt bepaald?

Welke straf staat er op het overtreden van het gebiedsgebod? Hoe vaak is bij de Extra Begeleidings- en Toezicht Locaties (EBTL's) of de HTL al een straf opgelegd voor het overtreden van het gebiedsgebod? Hoe vaak is dit gedaan in de vorm van detentie en hoe lang?

Hoe groot is het gebied waarbinnen een bewoner van de HTL zich mag begeven op basis van de artikel 56 maatregel? Is dit gebied kleiner dan bij de EBTL's? Bevinden zich voorzieningen binnen dit gebied? Wat is de minimale grootte van het gebied en waar moet het gebied aan voldoen, zodat er geen sprake is van vrijheidsontneming?

Hoe wordt voorkomen dat mensen met psychiatrische problematiek, waarmee zij niet tot de doelgroep van de HTL worden beschouwd, toch in de HTL terecht komen? Welke procedure wordt gevolgd en wie bepaalt of er sprake is van medische problematiek op grond waarvan afgezien moet worden van plaatsing in de HTL?

²⁵ Kamerstuk 35 501, nr. 3, p. 10.

²⁶ Kamerstuk 34 309, nr. 3, pp. 128.

²⁷ Rechtbank Den Haag (zittingsplaats 's-Hertogenbosch), 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4558.

Worden alleenstaande minderjarigen in de HTL geplaatst en krijgen zij een maatregel ex artikel 56 opgelegd? Is dit in overeenstemming met de Opvangrichtlijn en de voorschriften die gelden voor de opvang van alleenstaande minderjarigen?

De uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 25 mei 2020 waar de leden van de GroenLinks-fractie aan refereren is de eerste uitspraak over de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL). Nadien heeft de meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, eveneens een uitspraak gedaan over de HTL.²⁸ De rechtbank heeft de HTL-locatie in het kader van een schouw bezocht. In haar uitspraak van 10 juli 2020 komt de rechtbank tot het oordeel dat het verblijf in de HTL als toegestane vrijheidsbeperking moet worden gezien en niet als vrijheidsontneming, hoewel het verblijf in de HTL wel vergaande beperkingen in de vrijheid van de bewoners kent. Of een maatregel als vrijheidsontneming moet worden gezien hangt af van verschillende factoren. Relevant is onder andere de voorzienbare duur, maar ook de mate waarin de maatregel het dagelijks leven belemmert en daarop ingrijpt. Ook is relevant of het mogelijk is (tijdelijk) ontheffing te krijgen van de regeling. Van belang voor wat betreft de maatregel zoals deze rondom de HTL van toepassing is, is met name dat degene die geplaatst wordt in de HTL daartoe niet wordt gedwongen en de HTL kan verlaten. Een gebiedsgebod, waarbij iemand zich dus nog wel vrij door een aangewezen gebied mag begeven, zal alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden als vrijheidsontneming worden aangemerkt. De eventuele negatieve consequenties van de keuze om niet in de HTL te verblijven, vloeien voort uit het eigen, onaanvaardbare gedrag. Ook is er volgens de rechtbank geen sprake van een dubbele bestraffing. De duur van de maatregel is in beginsel minimaal vijf weken en maximaal dertien weken, afhankelijk van het in de HTL vertoonde (verbeterde) gedrag. Als zich geen nieuwe incidenten voordoen, kan de vreemdeling zijn opvang in een reguliere opvanglocatie hervatten. Bovendien kan de vreemdeling die in de HTL is geplaatst te allen tijde een verzoek bij het COA doen tot terugplaatsing in de reguliere opvang. Indien dit door het COA wordt geweigerd, kan de vreemdelingen daartegen een rechtsmiddel aanwenden. Een maximum termijn voor de toepassing van de maatregel ex artikel 56 Vw 2000 en het nieuwe voorgestelde artikel 56a Vw 2000 zal geregeld worden in het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit is een algemeen verbindend voorschrift dat voldoende waarborgen biedt. Uit beide artikelen blijkt dat de Minister van Justitie, in de praktijk de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bevoegd is tot het opleggen van de in de artikelen beschreven maatregelen. In de praktijk ligt de uitvoering hiervan bij AVIM, IND en DT&V.

Het overtreden van een maatregel als bedoeld in artikel 56 Vw 2000 is krachtens artikel 108 Vw 2000 als overtreding strafbaar gesteld. Dit is bij de maatregel opgelegd bij plaatsing in de HTL nog niet aan de orde geweest. Strafrechtelijke detentie wegens overtreding is hierdoor evenmin aan de orde geweest. Opmerking verdient hierbij dat de overtreding ook kan worden betrokken bij de vraag of het opleggen van bijvoorbeeld vreemdelingenbewaring proportioneel en opportuun is.

Bij de start van de HTL is het gebiedsgebod opnieuw vastgesteld. Het toegestane gebied voor bewoners van de HTL is het terrein van de HTL zelf en het naastgelegen park, bestaande uit twee groenstroken rondom de HTL. Dit gebied is kleiner dan bij de ebtl Hoogeveen. Vanaf mei 2019 is het gebied van de ebtl Hoogeveen verder ingeperkt, vanwege de ervaren overlast in de gemeente. In het gebied dat thans op basis van de huidige

²⁸ Rechtbank Den Haag (zittingsplaats Groningen), 10 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6252.

regelgeving wordt aangewezen, worden op de HTL voeding en producten voor persoonlijke verzorging en hygiëne in natura verstrekt. Ook komt er wekelijks een rijdende winkel langs. De invulling van de maatregel kan echter verschillen. Wat redelijk en proportioneel is, zal naar plaats en tijd verschillen, en mede afhankelijk zijn van de duur van de maatregel en de individuele omstandigheden van de vreemdeling op wie de maatregel van toepassing is. In alle gevallen kan de maatregel worden voorgelegd aan de rechter, die een oordeel kan geven over de proportionaliteit in het individuele geval. Onder de huidige omstandigheden is er, zoals in de voornoemde uitspraak van rechtbank Den Haag van 10 juli 2020 is bepaald, geen sprake van vrijheidsontneming. Er is niet zonder meer te zeggen dat er een minimale oppervlakte is van een gebied of terrein of bepaalde voorwaarden waaraan het gebied of terrein moet voldoen, om te bepalen of er sprake is van vrijheidsontneming. Of een maatregel als vrijheidsontneming moet worden gezien hangt af van verschillende factoren, die in de beantwoording van eerdere vragen zijn genoemd.

GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) dient goedkeuring te geven voor plaatsing van een bewoner op de HTL. Indien GZA haar bezwaar uit, wordt de bewoner niet geplaatst op de HTL. In plaats daarvan wordt dan de meest passende zorg ingezet vanuit de locatie waar de bewoner verblijft. Dit kan een doorverwijzing zijn naar bijvoorbeeld de GGZ (regionaal, basis, tweedelijns of derdelijns) of het Centrum voor Transculturele Psychiatrie (CTP) Veldzicht. Daarnaast is er tijdens het verblijf op de HTL continu aandacht voor deze problematiek. Dit wordt in het multidisciplinair overleg besproken, waar GZA en een team van CTP Veldzicht (ambulante zorg) bij aangesloten zijn.

Het uitgangspunt is dat minderjarigen in beginsel niet in de HTL worden geplaatst. Uitzondering hierop wordt gevormd door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) die 16 jaar of ouder zijn. Dan kan op individuele beoordeling en met schriftelijke instemming van de voogd Nidos toch worden besloten tot plaatsing in de HTL. Deze amv vallen dan onder het volwassenenregime. Er is geen beperking om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen aan minderjarige vreemdelingen, en dit volgt evenmin uit de Opvangrichtlijn. Juist bij die categorie vreemdelingen moet worden gewaarborgd dat zij zich niet uit het zicht van de overheid – en hun voogd – begeven, niet alleen in het belang van het vreemdelingentoezicht, maar ook in hun eigen belang. Dit is in overeenstemming met artikel 24 van de Opvangrichtlijn, op grond waarvan de lidstaten niet-begeleide minderjarigen die ten minste 16 jaar oud zijn in opvangcentra voor meerderjarige verzoekers mogen onderbrengen, indien dit in hun belang is zoals bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Opvangrichtlijn.

De leden van de SP-fractie lezen dat in onderdeel I wordt beschreven dat een «gemeenschapsonderdaan» die niet rechtmatig in Nederland verblijft niet langer dan drie maanden in bewaring kan worden genomen. Waarom kiest de regering voor deze drie maanden? Wat gebeurt er wanneer iemand langer dan deze drie maanden in bewaring wordt gesteld?

In de memorie van toelichting bij de novelle is toegelicht dat de duur van maximaal drie maanden is opgenomen omdat in voorkomende gevallen correspondentie met de ontvangende EU-lidstaat nodig is, waarop moet worden gewacht.²⁹ Indien de vreemdeling bovendien de terugkeer door fysiek verzet frustreert, kan een termijn van drie maanden nodig zijn om de uitreis naar de andere lidstaat zeker te stellen. In de meerderheid van de gevallen zal echter een veel kortere termijn mogelijk zijn. Aangezien

²⁹ Kamerstuk 35 501, nr. 3, p. 12.

bewaring nooit langer mag duren dan noodzakelijk, moet in die gevallen het vertrek ook binnen een veel korter termijn worden gerealiseerd. Uit staande jurisprudentie volgt dat de Staat daarop kan worden aangesproken, en dit kan ook aan de rechter worden voorgelegd. Het is aan de Staat om te onderbouwen welke handelingen zijn ondernomen en waarom deze noodzakelijk zijn.

3. Onderdelen J tot en met M

De leden van de VVD-fractie constateren dat tegen illegaal verblijvende derdelanders met een verblijfsrecht in een andere lidstaat van de EU of in een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 of in Zwitserland, in beginsel geen terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd. Zij krijgen in plaats daarvan de opdracht zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat of dat land te begeven. Vreemdelingenbewaring op grond van het voorgestelde artikel 59 van de Vw 2000 is in dat geval niet mogelijk. Indien dit bevel niet wordt nageleefd of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de vreemdeling is vereist, wordt tegen hem echter alsnog een terugkeerbesluit uitgevaardigd. In dat laatste geval kan eventuele bewaring wel plaatsvinden op grond van het voorgestelde artikel 59 van de Vw 2000. Naar aanleiding van deze passage vragen deze leden hoe bij de illegaal verblijvende derdelanders wordt gecontroleerd door de autoriteiten of hij of zij daadwerkelijk het Nederlandse grondgebied heeft verlaten. Zijn de betreffende diensten voldoende (juridisch) toegerust om dit te controleren? Ziet de regering ruimte in de wetgeving om de illegaal verblijvende derdelanders (nog) strenger te kunnen gaan controleren?

Bij vrijwillig vertrek zal steeds een individuele beoordeling worden gemaakt of het voldoende aannemelijk is dat de vreemdeling daadwerkelijk zal vertrekken. Als de vreemdeling via een Nederlandse (lucht)haven vertrekt, kan dit voor de Nederlandse diensten zichtbaar zijn. Het staat de vreemdeling echter ook vrij om via een andere grensdoorlaatpost Nederland te verlaten. Het uitgangspunt van de Terugkeerrichtlijn is dat een vreemdeling na een aanzegging vrijwillig vertrekt. Het is dan ook niet goed uitvoerbaar in alle gevallen vast te stellen dat de betrokken vreemdeling het land daadwerkelijk heeft verlaten. Er is immers geen sprake van vertrek in een gedwongen en gecontroleerde setting. Als een vreemdeling op enig moment alsnog of opnieuw in Nederland wordt aangetroffen, kunnen uiteraard nadere maatregelen worden getroffen. Indien op voorhand onvoldoende vertrouwen bestaat in het vrijwillige vertrek van de vreemdeling, kunnen verdere toezichtmaatregelen worden getroffen.

ADVIEZEN

De regering zag af van een consultatieronde bij dit wetsvoorstel, omdat het niet voor veranderingen zorgt (uitvoerings- en handavingsgevolgen evenals financiële dekking blijven gelijk) en met het oog op de voortgang van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.³⁰ Gelet op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel echter alsnog voorgelegd aan een aantal instanties. In deze paragraaf wordt ingegaan op de adviezen van de Nationale ombudsman van 17 augustus 2020, Amnesty International van 18 augustus 2020, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) van 18 augustus 2020, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) van 15 september

³⁰ Kamerstuk 35 501, nr. 3, p. 1.

2020 en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) van 13 oktober 2020³¹.

De meeste onderwerpen worden in meerdere adviezen besproken. In deze paragraaf wordt dan ook voornamelijk per thema op de gestelde adviezen ingegaan.

Duur en karakter lockdown

De Nationale ombudsman en Amnesty International geven aan een lockdown van vier weken buitenproportioneel lang te vinden. Een lockdown van die duur is volgens de Nationale ombudsman bovendien onnodig. Mocht er in heel uitzonderlijke gevallen een noodsituatie ontstaan dan is een lockdown slechts een optie voor een zeer korte periode van een paar dagen zoals ook de Raad van State adviseert. Gelet op de impact van een lockdown mag de duur ervan niet afhankelijk worden gesteld van de tijd die nodig is om de dagbesteding weer op te starten.

De NOvA wijst erop dat de Raad van State heeft geadviseerd de lockdown niet langer te laten duren dan strikt noodzakelijk is, waarbij eerder zou moeten worden gedacht aan een aantal dagen dan een aantal weken. Volgens de NOvA geeft het wetsvoorstel onvoldoende blijk van het opvolgen van dit advies. Voorts adviseert de NOvA in de toelichting meer duidelijkheid op te nemen over de restrictie van de bloktijden, aangezien deze in het huidige voorstel niet voldoen aan de internationale regelgeving hieromtrent.

De RSJ en de ACVZ adviseren om de termijn van een mogelijke lockdown op maximaal twee weken te stellen. De RSJ adviseert het mogelijk te maken dat de directeur de lockdown kan verlengen met maximaal twee weken. De commissie van toezicht zou tussentijds moeten toetsen waardoor een extra waarborg voor de vreemdeling wordt gecreëerd. De ACVZ roept ertoe op bij de toepassing van een lockdown zoveel mogelijk maatwerk te leveren. Indien sluiting van een halve afdeling in plaats van een hele afdeling volstaat moet een lockdown daartoe worden beperkt. Wat het karakter van de maatregel betreft adviseert de RSJ in de memorie van toelichting op te nemen dat de maatregel in principe gericht moet zijn op degenen die verantwoordelijk zijn voor de verstoring van de orde en veiligheid. Amnesty International stelt dat het wetsvoorstel een verdere verwijdering van het beoogde bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie creëert, dat een ongefundeerde keuze is gemaakt voor repressie in plaats van de-escalatie bij onrust, dat de mogelijkheid om een lockdown in te stellen een onnodige, punitieve toevoeging is en dat deze maatregel leidt tot collectief straffen.

In reactie op deze punten wordt het volgende opgemerkt. Een lockdown is alleen aan de orde in een uitermate serieuze situatie waar alle andere middelen om de rust en orde te herstellen hebben gefaald. Van een ongefundeerde keuze voor repressie is dus geen sprake. Deze maatregel moet genomen kunnen worden in situaties waarin er geen andere mogelijkheid rest dan de groep als geheel aan te spreken. De regering is verantwoordelijk voor de veiligheid van eenieder in het detentiecentrum. Om de ingeslotenen en het personeel te beschermen wordt in deze uitzonderlijke noodsituatie overgegaan tot een lockdown. Als de directeur van de inrichting heeft besloten tot een lockdown gebeurt dit altijd voor de kortst mogelijke duur. Elke dag wordt in samenspraak met het personeel per afdeling beoordeeld of de desbetreffende afdeling voldoende stabiel en veilig is om tot de volgende fase (verruiming van het dagprogramma) over te gaan. Gedurende de gehele lockdown blijft het

³¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

personeel intensief met de vreemdelingen in contact. Als in die periode voor korte tijd niet aan de bloktijden kan worden voldaan, is dat niet te voorkomen. Een verantwoorde andere oplossing is immers niet mogelijk. Ervaringen in detentiecentrum Rotterdam de afgelopen jaren hebben geleerd dat in sommige gevallen niet kan worden volstaan met de in het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring opgenomen mogelijkheden om raddraaiers over te brengen naar de beheersafdeling of – in geval van het plegen van strafbare feiten – het inzetten van een strafrechtelijk traject. Het is dan nodig om dit middel achter de hand te hebben. Wanneer sprake is van een groepsgewijs optreden van ingeslotenen tegenover het personeel, is het in de praktijk moeilijk om in alle dynamiek meteen de gangmakers van de onrust te identificeren. Er rest dan geen andere mogelijkheid de groep als geheel aan te spreken. Zodra kan worden overgegaan tot maatregelen die gericht zijn op degenen die verantwoordelijk zijn voor de verstoring van de orde en veiligheid zal dat uiteraard echter gebeuren. Waar dat mogelijk is zal zo snel mogelijk maatwerk worden geleverd. Dit doet er niet aan af dat de lockdown in eerste instantie noodzakelijkerwijs (een deel van) het collectief zal raken.³² Van een onnodige punitieve sanctie of collectieve bestraffing is geen sprake. Een lockdown is een ordemaatregel die in uitzonderingsgevallen kan worden toegepast om intens dreigende situaties, waarin de veiligheid van zowel ingeslotenen als het personeel in geding is, zo snel mogelijk te beëindigen.

Het streven is zo snel als mogelijk maar wel geleidelijk het normale programma op te bouwen. Zoals ook blijkt uit de eerder in deze nota beschreven voorbeelden zal het in de praktijk daarom zelden of nooit tot een volledige lockdown voor een periode van vier weken komen. Deze termijn is gekozen, omdat deze ondersteunend is aan zowel het waarborgen van de veiligheid van personeel en ingeslotenen als aan het flexibel kunnen verlenen van meer en minder vrijheden al naar gelang de situatie. Het fasenplan voorziet in de behoefte om zo snel mogelijk, met inachtneming van de veiligheid, terug te kunnen keren naar een normaal dagprogramma. Als de opbouw te snel gaat en interne bewegingsvrijheid wordt toegestaan voordat de rust volledig is teruggekeerd, kan het gevolg zijn dat er ook weer opgeschaald moet worden. Om dit te voorkomen dient het proces van gefaseerde opbouw van het dagprogramma zorgvuldig te geschieden. Dit kost tijd. Om die reden is als wettelijk maximum voor de afwijking gekozen voor vier weken. In de van dag tot dag te maken beoordeling of tot verdere opbouw kan worden overgegaan, is een verlenging na twee weken en een tussentijdse toets door de commissie van toezicht niet goed in te passen. Wel kan de commissie van toezicht ook tijdens een lockdown ongevraagd adviezen uitbrengen die de directeur zal kunnen betrekken bij de afweging om gefaseerd op te bouwen.

Waarborgen lockdown

De RSJ adviseert in de wet op te nemen dat de directeur van de instelling moet motiveren waarom niet met minder ingrijpende middelen kan worden volstaan. Dit komt volgens de RSJ het draagvlak bij de ingeslotenen ten goede en maakt een tussentijdse toetsing door de commissie van toezicht en een toetsing als beklag en beroep wordt ingesteld, beter uitvoerbaar.

Amnesty International stelt dat de gronden om over te gaan tot een lockdown-maatregel onduidelijk zijn en de ACVZ adviseert in de wet de

³² De regering ziet, anders dan de ACVZ adviseert, dan ook geen aanleiding om de kwalificatie met de strekking dat de lockdown geen individueel besluit is op pagina 8 derde tekstblok, van de memorie van toelichting (Kamerstuk 35 501, nr. 3, p. 8) te nuanceren.

beoordelingscriteria op te nemen aan de hand waarvan wordt vastgesteld dat het afkondigen van een lockdown volstrekt noodzakelijk wordt geacht. In reactie op deze punten wordt nogmaals benadrukt dat een lockdown alleen aan de orde is in een uitermate serieuze situatie waar alle andere middelen om de rust en orde te herstellen, zoals de-escaleren, hebben gefaald. En deze maatregel wordt alleen genomen in situaties waarin er geen andere mogelijkheid rest dan de groep als geheel aan te spreken. Het ligt voor de hand dat de directeur van de instelling in de schriftelijke mededeling van de lockdown maatregel die hij onverwijld moet doen aan de vreemdelingen die het betreft, er blijk van zal geven dat en waarom hij van mening is dat dit het geval is. Dat eerst onder ogen moet worden gezien of met minder ingrijpende middelen kan worden volstaan blijkt al uit de formulering van artikel 5, eerste lid, waarin is opgenomen dat de directeur deze maatregel alleen kan nemen «indien dit volstrekt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting».

Of tot een lockdown moet worden besloten is zodanig afhankelijk van de feiten en omstandigheden die aan de orde zijn in het concrete geval dat het – afgezien van het gegeven dat het volstrekt noodzakelijk moet zijn voor het handhaven van de orde en de veiligheid in de inrichting – niet goed mogelijk is verdere algemene criteria te geven voor het instellen en weer opheffen ervan. Denkbaar is dat bepaalde feiten en omstandigheden tot een lockdown moeten leiden, terwijl dat in een ander geval, waarin mogelijk vrijwel dezelfde omstandigheden aan de orde zijn, toch (nog) niet proportioneel is. Het is van belang dat de directeur van de inrichting in de praktijk voldoende armslag heeft om de inschatting te maken die het beste past bij de situatie die aan de orde is. Om deze reden is het niet wenselijk meer concrete criteria voor de oplegging of opheffing van een lockdown vast te leggen in de wet of in een algemene maatregel van bestuur.

Kwetsbare vreemdelingen

De Nationale ombudsman vindt een lockdown niet passend bij het karakter van vreemdelingenbewaring en merkt op dat plaatsen in afzondering gezondheidsschade kan meebrengen. Ook Amnesty International wijst op de negatieve psychologische gevolgen van opsluiting op cel tijdens lockdown.

De NOvA meent dat onvoldoende bescherming geboden wordt aan de kwetsbare vreemdeling. Volgens de adviescommissie blijkt uit het voorstel geenszins op welke wijze bij de toepassing van de lockdown-maatregel rekening wordt gehouden met kwetsbare vreemdelingen. Het primaire standpunt van de NOvA is dat kwetsbare vreemdelingen niet gedetineerd mogen worden. Indien dit toch gebeurt, dient met hen rekening te worden gehouden bij de lockdown-maatregel. Het zal hier een individuele afweging dienen te betreffen bij de toepassing van een algemene maatregel.

In dit kader wordt opgemerkt dat een lockdown slechts in uitzonderingssituaties aan de orde zal zijn en dat deze maatregel dient ter bescherming van de veiligheid van een ieder in het detentiecentrum; zeker ook van die van kwetsbare vreemdelingen. Zoals hiervoor al is toegelicht is onontkoombaar dat de maatregel in eerste instantie voor (een deel van) alle ingeslotenen zal gelden, maar dit is in de praktijk nog niet nodig geweest op de extra-zorg afdeling. Bovendien zal, zodra dat kan, ook na toepassing van de maatregel weer individueel maatwerk worden geleverd. Het ligt voor de hand dat bij dat proces in eerste instantie – en zo snel als dat redelijkerwijs mogelijk is – ook aandacht wordt besteed aan kwetsbare vreemdelingen.

De Nationale ombudsman wijst erop dat hij begin 2020 na een uitgebreid onderzoek naar de uitvoering van vreemdelingenbewaring een aantal aanbevelingen heeft gedaan om het leefklimaat in vreemdelingenbewaring, voor vreemdelingen en personeel, sterk te verbeteren. De reactie van de Staatssecretaris van Justitie hierop is, ondanks een toezegging dat die zou komen, nog niet ontvangen. De Nationale ombudsman herhaalt dan ook met klem zijn oproep deze aanbevelingen op te volgen zodat de invoering van meer repressieve maatregelen, zoals een langdurige lockdown, onnodig is.

Bij brief van 11 september 2020 aan de Nationale ombudsman³³ is ingegaan op de door hem gedane aanbevelingen, waarbij er onder meer op is gewezen dat vreemdelingen die nu in bewaring zitten steeds vaker zowel individueel als in groepsverband overlastgevend gedrag vertonen en dat juist de dynamiek van de beperkte, maar zeer zichtbare groep van vreemdelingen die in meerdere landen asiel hebben aangevraagd en al langere tijd in verschillende landen overlast veroorzaken, onderdeel is van het bredere probleem. Zoals hiervoor al aangegeven is de mogelijkheid over te gaan tot een lockdown een laatste middel dat slechts in uitzonderingsgevallen zal worden toegepast maar in het bijzonder voor deze groep niet kan worden gemist. De Nationale ombudsman heeft bij brief van 10 november aanvullend gereageerd, op deze brief zal ik separaat ingaan.

Klachtrecht

De Nationale ombudsman vraagt aandacht voor het volgens hem in veel gevallen ontbreken van effectief toegang tot het klachtrecht. Er bestaat weliswaar de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij de commissie van toezicht over een beslissing van de directeur, zoals een lockdown, maar dit klachtrecht is, zo stelt hij, vaak weinig effectief. De behandeling van een klacht neemt doorgaans zoveel tijd in beslag dat tegen de tijd dat de klacht wordt behandeld de maatregel inmiddels voorbij is, dan wel dat betrokkene inmiddels het detentiecentrum heeft verlaten. Volgens Amnesty International zijn in de wet onvoldoende waarborgen opgenomen, is het toezicht ontoereikend en is het klachtrecht in de praktijk niet effectief.

De NOvA adviseert om een mogelijkheid tot individueel beklag tegen de lockdown-maatregel en een mogelijkheid tot toegang tot de rechtsbijstandsverlener op te nemen in de wet. Volgens de NOvA dient de vreemdelingenrechter in het kader van de toetsing van de evenredigheid van de bewaring de lockdown-maatregel mee te kunnen wegen, op grond van artikel 52 van het EU Handvest. Daarom wordt aanbevolen dit expliciet op te nemen.

De ACVZ adviseert om, gelet op het ingrijpende karakter van een lockdown-maatregel in de wet op te nemen dat de directeur van de inrichting het besluit tot instelling van een lockdown onverwijld ter kennis brengt van de beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring en dat deze maatregel ambtshalve wordt getoetst door deze beroepskamer.

In reactie op deze punten wordt opgemerkt dat bij een lockdown geen sprake is van een individueel besluit maar het een maatregel betreft die eenieder in de inrichting voor vreemdelingenbewaring treft. Dit ziet dus op de algemene omstandigheden in bewaring, waarover een vreemdeling beklag kan doen op grond van artikel 74 van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Hierna is beroep mogelijk bij de speciale beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. De beklagpro-

³³ Verzonden in afschrift aan de Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 2659.

cedure wordt gedetailleerd beschreven in de artikelen 72 tot en met 82 van het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. In artikel 81, eerste lid, wordt onder meer bepaald dat de beklagcommissie zo spoedig mogelijk (doch in ieder geval binnen vier weken na ontvangst van de klacht) uitspraak doet. Er is geen reden om aan te nemen dat deze procedure in het uitzonderlijke geval van een lockdown niet zo nodig snel kan worden doorlopen of anderszins niet effectief zal zijn.

Het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring brengt geen verandering in de huidige rechten van een vreemdeling zich te laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener. Op grond van artikel 100 van de Vw 2000 heeft de vreemdeling recht op toevoeging van een advocaat zodra hij in bewaring is gesteld. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering aan. Een vreemdeling heeft tijdens de bewaring het recht zich te doen bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een vertrouwenspersoon bij een beklagprocedure (artikel 79 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring). Een notificatieplicht in geval van een lockdown wordt daarom niet nodig geacht. Gezien deze waarborgen ziet de regering geen aanleiding in de wet neer te leggen dat de directeur van de inrichting het besluit tot instelling van een lockdown ter kennis brengt van de beroepskamer of dat de maatregel ambtshalve zou moeten worden getoetst door deze beroepskamer.

Op grond van artikel 95, zesde lid, van de Vw 2000 beoordeelt de rechtbank onder meer of bewaring «bij afweging van alle daarbij betrokken belangen (...) gerechtvaardigd is». Aangenomen wordt dan ook dat de rechtbank het gegeven dat een lockdown geldt of heeft gegolden bij de beoordeling kan betrekken indien de rechtbank dit relevant acht.

Vrijheidsbeperking op grond van artikel 56 Vw 2000

De Nationale ombudsman wijst erop dat overplaatsing naar een locatie met verscherpt toezicht en vrijheidsbeperkende maatregelen van zeer ingrijpende aard zijn en dat het daarom van belang is dat de betreffende asielzoeker adequaat wordt geïnformeerd over mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden en hierover een klacht in te dienen. De ACVZ adviseert de nadere uitwerking van de bevoegdheid tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel uit artikel 56 Vw 2000 vast te leggen in het Vreemdelingenbesluit 2000 en niet in de Vreemdelingen-circulaire 2000.

Hierover wordt opgemerkt dat vreemdelingen die naar een locatie met verscherpt toezicht worden overgebracht daarover naar behoren worden geïnformeerd. De vreemdeling wordt voorafgaand aan oplegging van de maatregel gehoord en de maatregel wordt hem uitgelegd. De vreemdeling kan daar vervolgens zijn zienswijze op geven. Bij het opleggen van de maatregel wordt de vreemdeling hier ook over geïnformeerd en zal hij wederom zijn zienswijze naar voren kunnen brengen, welke vervolgens moet worden betrokken in de motivering van het besluit tot het opleggen van de maatregel. De maatregel wordt vervolgens in persoon uitgereikt. Daarbij is van belang dat tegen elk besluit de mogelijkheid bestaat om individueel rechtsmiddelen aan te wenden. Tegelijk moet in ogenschouw worden gehouden dat de oplegging van een vrijheidsbeperking op de HTL locatie slechts een klein deel van de gevallen uitmaakt waarin artikel 56 Vw 2000 wordt toegepast. In de grote meerderheid van de gevallen gaat het om een beperking tot een veel groter gebied, zoals een gemeente en zal de impact ook navenant minder ingrijpend zijn. Er zijn regels gesteld over vrijheidsbeperking in artikel 5.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000. De verdere condities waaronder vrijheidsbeperking kan worden toegepast, kunnen erg afhankelijk zijn van de veranderlijke feitelijke situatie. Het wordt dan ook niet aangewezen geacht meer gedetailleerde regels neer te leggen op het niveau van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Bewaring Unieburgers

De NOvA adviseert ook voor de groep vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublin Verordening expliciet in de wet op te nemen dat moet worden gezien of een lichter middel mogelijk is. De ACVZ adviseert in de memorie van toelichting te motiveren dat het besluit tot inbewaringstelling van een gemeenschapsonderdaan wordt voorafgegaan door een belangenafweging, waarbij wordt vastgesteld of betrokkene een onredelijke belasting van het socialezekerheidsstelsel veroorzaakt.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat met de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring in artikel 58, eerste lid, van de Vw 2000 de algemene regel wordt geformuleerd dat vreemdelingenbewaring alleen mogelijk is als uiterste middel indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Dit geldt derhalve ook voor de inbewaringstelling van een gemeenschapsonderdaan. Over bewaring van gemeenschapsonderdanen wordt terecht opgemerkt dat hiertoe alleen kan worden overgegaan indien aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan. Voor zover nodig is dat bij deze verhelderd.

Wetstechnische adviezen

De ACVZ wijst erop dat vreemdelingen in een voor hen begrijpelijke taal moeten worden geïnformeerd over het opleggen van een lockdown en stelt dat, om te verzekeren dat wordt voldaan aan de procedurele vereisten van artikel 5 EVRM en het recht op een effectief rechtsmiddel uit artikel 13 EVRM, in artikel 69, vierde lid, van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring de woorden «zoveel mogelijk» zouden moeten worden geschrapt.

De formulering dat vreemdelingen «zoveel mogelijk» in hun eigen taal moeten worden geïnformeerd wordt eveneens gebezigd in de Penitentiaire beginselenwet (artikelen 17 en 56 tot en met 58). In de praktijk leidt deze formulering niet tot situaties waarin niet wordt voldaan aan de artikelen 5 en 13 van het EVRM. Op verzoek wordt een schriftelijke of mondelinge vertaling geboden, in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen. Het personeel en geestelijke verzorgers zijn in staat de nodige vertaalslag te maken en hulpmiddelen, zoals een vertaaldevice en een tolktelefoon, kunnen indien nodig worden ingezet. De voorgestelde aanpassing wordt dan ook niet noodzakelijk geacht.

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