

Vergaderjaar 2025–2026

35 501

Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring en enige andere wetten met het oog op het handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen, het verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en het verhogen van het strafmaximum van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (nouvele Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE ASIEL / JVB-RAAD¹

Vastgesteld 7 juli 2026

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring en de bijbehorende novelle. De leden van deze fractie hebben een aantal vragen aan de regering te stellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende novelle. Deze leden hebben daarom de regering diverse vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstellen en hebben daarbij verschillende vragen.

De leden van de fractie van **Volt** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende novelle. Deze leden wensen de regering, mede namens de leden van de fractie van de **PvdD**, een aantal vragen voor te leggen.

¹ Samenstelling:

Bakker-Klein (CDA), Beukering (Fractie-Beukering), Van Bijsterveld (JA21), Dittrich (D66), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66) (ondervoorzitter), Van Hattem (PVV) (voorzitter), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Janssen (SP), Kaljouw (VVD), Karimi (GroenLinks-PvdA), Koffeman (PvdD), Lieverse (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Meijer (VVD), Van den Oetelaar (FVD), Perin-Gopie (Volt), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Toorenburg (CDA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamekers** heeft de regering eveneens enkele vragen voor te leggen naar aanleiding van de voorliggende novelle en het oorspronkelijke wetsvoorstel.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** onderschrijven het belang van een veilige werkomgeving voor personeel en een veilige leefomgeving voor vreemdelingen in bewaring. Tegelijkertijd constateren deze leden dat de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring juist is ontworpen om afstand te nemen van een penitentiair regime en om het beginsel van minimale beperkingen centraal te stellen. Tegen die achtergrond hebben deze leden de volgende vragen, die per onderwerp zijn geclusterd voor het overzicht.

Algemeen

1. Kan de regering nader uiteenzetten op welke wijze de voorgestelde lockdownbevoegdheid zich verhoudt tot het uitgangspunt van minimale beperkingen dat aan de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ten grondslag ligt?
2. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft erop gewezen dat een lockdown niet langer zou moeten duren dan strikt noodzakelijk is om de orde, rust en veiligheid te herstellen en acht een duur van enkele dagen eerder passend dan enkele weken.² Waarom acht de regering een maximale duur van vier weken desalniettemin noodzakelijk? Op welke objectieve gegevens of praktijkervaringen is deze termijn gebaseerd?
3. Kan de regering concreet aangeven hoe vaak zich in de afgelopen vijf jaar situaties hebben voorgedaan waarin een lockdown langer dan enkele dagen noodzakelijk werd geacht? Kan daarbij per geval worden aangegeven wat de duur was, welke omstandigheden daaraan ten grondslag lagen en waarom minder ingrijpende maatregelen onvoldoende werden geacht?
4. De regering stelt dat een gefaseerde terugkeer naar het reguliere regime onderdeel uitmaakt van de lockdown.³ Waarom is ervoor gekozen deze gefaseerde normalisering onderdeel te laten zijn van de lockdown, in plaats van de lockdown te beëindigen zodra de acute ordeverstoring is beëindigd en vervolgens gebruik te maken van bestaande individuele orde- en disciplinaire maatregelen?
5. Kan de regering verduidelijken welke objectieve criteria gelden voor de overgang tussen de verschillende fasen van het fasen-plan? Wie beoordeelt of aan deze criteria is voldaan en op welke wijze wordt deze beoordeling vastgelegd?
6. De regering geeft aan dat tijdens een lockdown per afdeling dagelijks wordt beoordeeld of afschaling mogelijk is.⁴ Is de regering bereid wettelijk of beleidsmatig vast te leggen dat dagelijks een herbeoordeling plaatsvindt en dat deze gemotiveerd wordt vastgelegd? Zo nee, waarom niet?
7. Op welke wijze wordt voorkomen dat vreemdelingen die geen enkele betrokkenheid hebben gehad bij ordeverstoringen gedurende langere tijd worden onderworpen aan vergaande vrijheidsbeperkingen? Welke mogelijkheden hebben zij om op korte termijn op te komen tegen de toepassing van de lockdown op hun afdeling?

² Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 4, p. 2–3.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 6.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 501, nr. 6, p. 15.

8. Kan de regering uiteenzetten waarom de bestaande bevoegdheden tot het opleggen van individuele ordemaatregelen, disciplinaire maatregelen en plaatsing in het beheersregime onvoldoende zijn om ernstige ordeverstoringen het hoofd te bieden?
9. Hoe verhoudt de voorgestelde lockdownbevoegdheid zich tot de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de detentieomstandigheden van vreemdelingen en de eisen die voortvloeien uit de artikelen 3 en 5 van het EVRM?
10. Kan de regering bevestigen dat tijdens een lockdown het recht op toegang tot rechtsbijstand, medische zorg, contact met familie en vertegenwoordigers en het indienen van klachten volledig gewaarborgd blijft? Indien beperkingen mogelijk zijn, welke zijn dat en op welke wettelijke grondslag berusten deze?
11. De regering noemt als belangrijke waarborg dat beklag en beroep openstaan.⁵ Kan zij toelichten hoe effectief deze rechtsbescherming is wanneer de lockdown mogelijk reeds is beëindigd voordat op een klacht is beslist? Zijn versnelde procedures overwogen?
12. Kan de regering een overzicht geven van de uitgebrachte adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (thans: Adviesraad Migratie), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Nationale ombudsman, Amnesty International, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Vereniging Asieladvocaten en -Juristen Nederland? Welke aanbevelingen heeft de regering overgenomen, welke niet en waarom niet?
13. Is de regering bereid de toepassing van de lockdownbevoegdheid systematisch te monitoren, waarbij ten minste wordt geregistreerd: de aanleiding, de duur, de getroffen afdelingen, het aantal betrokken vreemdelingen, de toegepaste fasen en de uitkomsten van eventuele klachten- en beroepsprocedures? Zo ja, is zij bereid deze gegevens periodiek met de Staten-Generaal te delen?
14. Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat de lockdownbevoegdheid in de praktijk uitgroeit van een uitzonderlijk noodinstrument tot een regulier beheersinstrument? Welke waarborgen bestaan er om het uitzonderlijke karakter daadwerkelijk te behouden?
15. De novelle verlaagt weliswaar de maximale duur van een lockdown van zes naar vier weken, maar de regering geeft tegelijkertijd aan dat een lockdown voor een gehele inrichting in de praktijk meestal slechts enkele dagen zal duren.⁶ Waarom is in dat geval niet gekozen voor een kortere wettelijke maximumduur, eventueel met een afzonderlijke verlengingsmogelijkheid onder aanvullende voorwaarden en externe toetsing?
16. Deelt de regering de mening van genoemde leden dat contact met het sociale netwerk in het terugkeerland een positief effect heeft op een succesvolle terugkeer? Op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan de mogelijkheid om te bellen en gebeld te worden via de in de inrichting beschikbare telefoons? Hoe vaak en onder welke voorwaarden kan hiervan gebruik worden gemaakt? En hoe wordt omgegaan met het recht om internet te raadplegen op de in de inrichting beschikbare computers? Hoe wordt ervoor gezorgd dat er voldoende computers beschikbaar zijn?

⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 501, nr. 3, p. 8.

⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 501, nr. 3, p. 8.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de tweede nota van wijziging de reikwijdte van de novelle aanzienlijk uitbreidt.⁷ Naast de regeling inzake vreemdelingenbewaring bevat de novelle nu tevens een verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring, wijzigingen van de rechtsbescherming en een verhoging van het strafmaximum van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht. Deze leden hebben hierover de volgende aanvullende vragen.

17. Genoemde leden constateren dat deze Kamer reeds in 2015 in de aangenomen motie-Hoekstra c.s. over het niet meer koppelen van eigenstandige wetsvoorstellen⁸ heeft uitgesproken dat koppeling van eigenstandige wetsvoorstellen onwenselijk is. In 2020 heeft deze Kamer dit standpunt herhaald met de aangenomen motie-Sent c.s. over het niet meer koppelen van eigenstandige onderwerpen in wetsvoorstellen⁹, waarin de regering wordt verzocht zich te onthouden van het koppelen van eigenstandige onderwerpen in wetsvoorstellen. Kan de regering toelichten hoe de tweede nota van wijziging – waarmee de novelle is uitgebreid met onder meer de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring, wijzigingen van de rechtsbescherming en de verhoging van het strafmaximum van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht – zich verhoudt tot genoemde door deze Kamer aangenomen moties? Waarom is niet gekozen voor afzonderlijke wetsvoorstellen, zodat de Kamers deze inhoudelijk verschillende voorstellen afzonderlijk konden beoordelen?

Ongewenstverklaring

19. De regering beoogt opnieuw mogelijk te maken dat naast een inreisverbod tevens een ongewenstverklaring kan worden opgelegd. Welk concreet probleem wordt hiermee opgelost dat niet reeds met de bestaande instrumenten kan worden aangepakt?
20. Kan de regering uiteenzetten welke aanvullende rechtsgevolgen een ongewenstverklaring heeft naast een inreisverbod? Waarom zijn deze aanvullende gevolgen volgens de regering noodzakelijk?
21. De regering stelt dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het begrip «ernstige bedreiging van de openbare orde» niet bepalend behoort te zijn voor de toepassing van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000.¹⁰ Kan de regering toelichten hoe deze opvatting zich verhoudt tot het Unierechtelijke beginsel van effectieve werking en de verplichting nationale bevoegdheden in overeenstemming met het Unierecht uit te oefenen?
22. De regering verwijst naar een verwachte toename van circa 800 tot 1.200 ongewenstverklaringen per jaar.¹¹ Kan zij aangeven hoeveel extra procedures, bezwaar- en beroepszaken, detentieplaatsen en uitvoeringscapaciteit dit naar verwachting zal vergen bij de IND, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Rechtspraak en de advocatuur?

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14.

⁸ Kamerstukken I 2015/16, 34 300, O.

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 570, W.

¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14, p. 6.

¹¹ Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14, p. 7.

23. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de uitvoerbaarheid afhankelijk is van voldoende personele capaciteit en detentiecapaciteit.¹² Kan de regering aangeven of inmiddels aan deze randvoorwaarden is voldaan? Zo nee, waarom wordt vooruitgelopen op deze capaciteit?
24. Kan de regering toelichten hoe de mogelijkheid van samenloop van een inreisverbod en een ongewenstverklaring zich verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel? Welke criteria gelden om te bepalen wanneer beide instrumenten naast elkaar worden toegepast?
25. De drempel voor ongewenstverklaring wordt verlaagd van drie naar twee jaren gevangenisstraf. Kan de regering onderbouwen waarom juist deze grens is gekozen? Welke analyse ligt daaraan ten grondslag?

Rechtsbescherming

26. De tweede nota van wijziging introduceert verschillende regimes van bezwaar en rechtstreeks beroep afhankelijk van de aard van de beschikking.¹³ Hoe beoordeelt de regering de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van deze regeling voor betrokken vreemdelingen en hun rechtsbijstandverleners?
27. Is onderzocht of de uitbreiding van rechtstreeks beroep gevolgen heeft voor de werklast van de rechtbanken? Zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten?

Artikel 197 Wetboek van Strafrecht

28. De regering stelt voor het strafmaximum van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht te verhogen van zes maanden naar één jaar. Welk empirisch bewijs bestaat er dat deze strafverhoging zal bijdragen aan een betere naleving van terugkeerbesluiten of een vermindering van recidive?
29. Hoe verhoudt de voorgestelde strafverhoging zich tot het uitgangspunt dat onrechtmatig verblijf in beginsel een bestuursrechtelijke aangelegenheid is? Acht de regering het risico aanwezig dat strafrechtelijke handhaving de terugkeer juist bemoeilijkt?
30. Is onderzocht welke gevolgen de strafverhoging heeft voor de druk op de strafrechtketen en de capaciteit van de DJI? Zo ja, kan de regering de resultaten daarvan delen?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** achten een gedegen beleid ten aanzien van terugkeer – en in dat kader bewaring – van groot belang en benadrukken daarbij ook het belang van het eerbiedigen van mensenrechtenverplichtingen. Daarbij merken deze leden op dat ondanks de naamgeving van het wetsvoorstel – Terugkeer en Vreemdelingenbewaring – de artikelen bijna uitsluitend gaan over de vreemdelingenbewaring. Dit indachtig, hebben de leden van de fractie van D66 nog enkele vragen, allereerst over de wettekst zelf.

Bij lezing van de nieuwe wettekst valt het de leden van de fractie van D66 op dat het nieuwe artikel 7a in hoofdstuk 2 – Doelstelling, beheer en toezicht – gericht is op huiselijk geweld of kindermishandeling en het ontwikkelen van een meldcode voor ambtenaren en medewerkers. De plaatsbepaling van dit artikel 7a komt uit de lucht vallen tussen artikelen die andere zaken aan de orde stellen. Waarom wordt dit artikel hier gepositioneerd? Had het niet voor de hand gelegen het te koppelen aan

¹² Kamerstukken II 2025/25 35 501, nr. 14, p. 7.

¹³ Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14, p. 7–8.

artikel 13 in hoofdstuk 3 over bestemming, binnenkomst en selectie? Artikel 13 handelt over de opvang van gezinnen en niet-begeleide minderjarigen in een gesloten gezinsvoorziening. Alertheid op huiselijk geweld en kindermishandeling in een dergelijke setting lijkt deze leden een logischere plaatsbepaling. Graag ontvangen deze leden een reflectie hierop van de regering.

Artikel 36a regelt het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om een verblijfsvergunning en bepaalt dat dat onderzoek voorgeeft boven allerlei rechten die de vreemdeling tijdens de vreemdelingenbewaring heeft. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het niet logisch is in ditzelfde artikel te regelen dat ook onderzoek naar de mogelijkheden voor terugkeer voorrang heeft boven de toegekende rechten. Of is de regering van mening dat onder onderzoek naar inwilligbaarheid ook is begrepen het onderzoek naar terugkeer, nadat gebleken is dat de aanvraag om een verblijfsvergunning niet inwilligbaar is? Graag ontvangen deze leden een reflectie hierop van de regering.

Het valt de leden van de fractie van D66 op dat in artikel 66 lid 2 gegevens ten behoeve van terugkeer kunnen worden verstrekt aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Dient dit niet de Minister van Asiel en Migratie te zijn?

Vervolgens hebben de leden van de fractie van D66 nog een aantal vragen van een meer algemene aard.

De regering geeft in de memorie van toelichting voor de wijziging van de wet aan dat het gedrag van overlastgevende individuen lastig te veranderen viel gedurende een pilot waarin deze individuen in aparte extra begeleidings- en toezichtslocaties werden opgevangen, onder andere vanwege de korte duur van de pilot en de problematiek van individuele gevallen.¹⁴ Hoe poogt de regering gedragsverandering ten aanzien van overlastgevers te stimuleren? In de memorie van toelichting wordt bij de handhaving en toezichtlocatie in Hoogeveen niet aangegeven dat gedragsverandering als een van de doelen wordt gezien.¹⁵ Waarom is dit niet het geval? Hoe kijkt de regering naar gedragsverandering als doel bij de handhaving en toezichtlocatie in Hoogeveen?

Verder geeft de regering aan dat het risico op onderduiken bij een overlastgevende vreemdeling kan worden verondersteld.¹⁶ Is deze veronderstelling onderbouwd met empirische gegevens? Zo ja, welke? Kan de regering een definitie geven van de term «overlastgevend» nu deze definitie niet in artikel 1 van de voorliggende novelle staat? Bestaat niet het gevaar dat er telkens andere criteria worden gehanteerd in verschillende delen van Nederland om invulling te geven aan de term «overlastgevend»?

De leden van de fractie van D66 constateren dat de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ten aanzien van de eerste nota van wijziging van de novelle van 1 september 2025 aangeeft dat de term «uitzonderlijke omstandigheden» reeds door de DJI wordt gebruikt en een andere term voor vreemdelingenbewaring voor verwarring zou kunnen zorgen in de uitvoering.¹⁷ Waarop baseert de regering dat dit tot onduidelijkheid kan leiden? Hoe ziet de regering het

¹⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 3.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 4.*

¹⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 9.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage.*

risico op verwarring nu in het staatsnoodrecht de term «buitengewone omstandigheden» wordt gebruikt?

De regering geeft verder in het nader rapport inzake het ontwerp van een nota van wijziging bij de novelle aan dat zij, ten aanzien van het bewaren van gezondheidsgegevens, voornemens is om nadere regels op te stellen gelet op artikel 47 lid 8 van het wetsvoorstel.¹⁸ Daarbij geeft de regering ook aan dat zij van plan is om kortere bewaartermijnen te hanteren wanneer geen beklag of beroep wordt ingesteld. Geldt dit ook ten aanzien van de situaties waarin bemiddeling plaatsvindt?

De Raad van State merkt voorts op dat het kader voor het in bewaring stellen van vreemdelingen ook een Europeesrechtelijke component heeft.¹⁹ Voorziet de regering dat er nog wijzigingen plaats moeten vinden vanwege de nieuwe Terugkeerverordening²⁰ waar recentelijk in Europa een politiek akkoord over is gesloten? Zo ja, wat voor wijzigingen zijn er volgens de regering dan nodig? Wat betekent dit voor de huidige wet? Heeft dit bijvoorbeeld consequenties voor de uitvoering of noopt dit tot de noodzakelijkheid van samenloopbepalingen? Kan de regering deze Kamer informeren over op welke termijn de regering voornemens is om met deze wijzigingen te komen?

Waarom heeft de regering gekozen voor vrij open formuleringen – zoals de Afdeling advisering van de Raad van State ook aangeeft²¹ – ten aanzien van afwijkingsmogelijkheden, terwijl deze afwijkingsmogelijkheden kunnen leiden tot vergaande inmenging in grondrechten?

De regering merkt verder op dat vreemdelingen in het verblijfsregime van de bewaring een ruimere bewegingsvrijheid hebben dan wanneer er sprake is van een maatregel met een strafrechtelijk karakter, maar dat het voor het realiseren van die ruimere bewegingsvrijheid in de praktijk wel nodig is dat er onder meer voldoende personeel en passende voorzieningen aanwezig zijn.²² Wat betekent dit in de praktijk voor mensen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld? Kunnen zij de facto geen gebruik maken van de rechten die hun ingevolge de wet toekomen, zo vragen de leden van de fractie van D66 de regering. Hoe lang kan zo'n situatie voortduren? Op welke wijze zorgt de regering voor voldoende personeel en passende voorzieningen? Kan de regering ingaan op wat zij nog meer van belang acht voor het realiseren van die ruimere bewegingsvrijheid in de praktijk?

De regering pleit voor de noodzaak van maatregelen bij «uitzonderlijke omstandigheden».²³ Zij noemt daarbij zelf het beperken van bezoeken, zoals tijdens de coronaperiode gebeurde. Tegelijkertijd geeft zij aan dat juist deze mogelijke maatregel niet in het wetsvoorstel of de novelle is opgenomen. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering hoe de aangenomen amendement van het Tweede Kamerlid Ellian over het optrekken van de maximale insluitingstermijn in het verblijfsregime naar 15 uur²⁴ en het aangenomen amendement van voornoemd Tweede Kamerlid over het schrappen van de beklagmogelijkheid²⁵ zich verhouden tot internationale

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 18.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 19–20.

²⁰ COM(2025)101. Zie ook E250006 – Voorstel voor een Terugkeerverordening – Europese Berichtgeving Eerste Kamer.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 7.

²² Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 8.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 8.

²⁴ Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 30.

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 20.

en Europeesrechtelijke verplichtingen en grondrechten. Indien de regering hier een kwetsbaarheid ziet, had het dan niet voor de hand gelegen om de Raad van State om extra voorlichting over beide amendementen te vragen, alvorens de Tweede Kamer tot stemming te laten overgaan? Overigens merken de leden van de fractie van D66 op dat het vragen van voorlichting uiteraard in eerste instantie op de weg van de indiener c.q. de Tweede Kamer had gelegen.

Wat voor extra maatregelen neemt de regering om vreemdelingen mentaal te ondersteunen wanneer gebruik wordt gemaakt van de vergaande bevoegdheden ten aanzien van het opleggen van maatregelen bij uitzonderlijke gevallen, nu het hier gaat om vergaande inmenging in grondrechten en dit ten koste kan gaan van het (mentale) welzijn van vreemdelingen?

De regering geeft aan dat zij verwacht relatief snel met een ministeriële regeling te kunnen komen wanneer uitzonderlijke omstandigheden zich voordoen.²⁶ Kan de regering toezeggen dat – wanneer deze omstandigheden zich daadwerkelijk voordoen – deze Kamer snel op de hoogte wordt gehouden met uitleg waarin de regering duidelijk aangeeft waarom de vergaande indringing op grondrechten nodig is en of de maatregelen proportioneel en subsidiair zijn?

Sommige vreemdelingen die de maximale termijn van vreemdelingenbewaring hebben uitgezeten zullen niet uitzetbaar blijken te zijn. Wellicht omdat ze zelf niet meewerken of omdat onduidelijk is welk land mee zou moeten werken aan terugname of omdat zo'n land weigert mee te werken aan terugname. De leden van de fractie van D66 ontvangen graag een reflectie van de regering op wat dan te doen. In de jaren negentig werden deze vreemdelingen «ping-pong»-vreemdelingen genoemd. Zij werden met een enkeltje op de trein naar Antwerpen gezet. Vaak werden deze vreemdelingen daar door de Belgische autoriteiten opgepakt, opgesloten en weer terug naar Nederland gestuurd. Dan werden ze in Nederland weer in bewaring gesteld en begon het hele verhaal weer opnieuw. Voorziet de regering dat er nog steeds groepen vreemdelingen zullen zijn die zich niet laten afschrikken door de duur van de vreemdelingenbewaring – met name in de wintertijd – en die de facto ongedocumenteerd in Nederland c.q. Europa zullen verblijven? Heeft de regering hiervoor een passende en afdoende oplossing of moet realiter geconstateerd worden dat wet- en regelgeving hiervoor geen uitsluitel zal kunnen bieden?

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben de volgende vragen.

Deze leden lezen dat de implementatie van voorliggend wetsvoorstel een jaar zal duren. Is dat juist? In brieven uit eerdere jaren aan deze Kamer is te lezen dat de DJI in de afgelopen jaren al naar de geest van deze wet werkt en duidelijk onderscheid maakt tussen strafrechtelijke vrijheidsontneming en bestuursrechtelijke bewaring. Hoe verhouden deze beide zaken zich tot elkaar? Waarom duurt de implementatie zo lang terwijl de DJI deze werkwijze en dit onderscheid al schijnt te hanteren?

Door het personeelstekort bij de DJI zal met de invoering van deze wet mogelijk veertig procent van de beschikbare capaciteit buiten gebruik gesteld moeten worden. Wordt op dit moment wel de volledige

²⁶ *Kamerstukken II 2025/25 35 501, nr. 9, p. 19.*

beschikbare capaciteit benut? Welke maatregelen in deze wet zijn de oorzaak van deze mogelijke capaciteitsvermindering?

Kan de regering de leden van de fractie van de ChristenUnie een overzicht verschaffen van het aantal vreemdelingen dat het afgelopen jaar in vreemdelingenbewaring is geplaatst en dit uitsplitsen naar mannen, vrouwen en gezinnen (met aantal kinderen)?

Kan de regering deze leden een overzicht geven – uitgesplitst naar mannen, vrouwen en gezinnen – van het aantal van het afgelopen jaar in vreemdelingenbewaring geplaatste personen dat is teruggekeerd naar het land van herkomst en hoeveel van hen weer uit vreemdelingenbewaring is vrijgelaten?

Waarom is bij de uitbreiding van de ongewenstverklaring gekozen om de maximale onvoorwaardelijke straf van een half jaar uit te breiden naar een jaar? De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben daar geen onderbouwing voor kunnen vinden. Deze leden lezen die onderbouwing ook niet in de toelichting op het aangenomen amendement van de Tweede Kamerleden Rajkowski en Van Zanten²⁷ waarin deze wijziging haar oorsprong vindt.

De uitbreiding van de ongewenstverklaring wordt gefaseerd ingevoerd, zo begrijpen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Waarom heeft de regering daarvoor gekozen? In welk jaar stelt de regering zich voor dat de invoering volledig zal zijn? Welke factoren spelen hierbij een rol?

De wettelijke beslistermijn van de IND is zes maanden. Inmiddels is de gemiddelde werkelijke beslistermijn vijftien maanden. Wat zijn de oorzaken van deze enorm hoge overschrijdingen van de wettelijk toegestane beslistermijn van de IND? Kan de regering deze oorzaken met feiten onderbouwen?

Hoeveel fte bespaart de IND wanneer de dwangsommen worden afgeschaft? Hoeveel fte is dat afgezet tegen het totale aantal fte dat bij de IND werkt?

Waarom zal het geld worden besteed dat de IND bespaart door het niet langer hoeven uitkeren van dwangsommen? Wordt dat bespaarde geld besteed bij de IND of ergens in de asielketen?

Is de regering van mening dat het afschaffen van de dwangsommen substantieel zal bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van de IND? Zo ja, waarom?

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Volt, mede namens de PvdD

De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** onderschrijven dat een humaan en rechtvaardig terugkeerbeleid onderdeel vormt van een geloofwaardig Europees asiel- en migratiestelsel. Tegelijkertijd geldt dat de uitvoering van terugkeerbeleid steeds dient plaats te vinden binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat, met volledige eerbiediging van fundamentele rechten en de internationale en Europese verplichtingen waaraan Nederland is gebonden.

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52.

De leden van de fracties van Volt en de PvdD merken op dat vreemdelingenbewaring naar haar aard een bestuursrechtelijke maatregel is en geen strafrechtelijke sanctie. Juist daarom achten deze leden het van belang dat iedere uitbreiding van bevoegdheden zorgvuldig wordt getoetst aan de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit, rechtsbescherming en uitvoerbaarheid. Deze leden hebben hierover de volgende vragen, die per onderwerp zijn geclusterd voor het overzicht.

Bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingenbewaring

De regering introduceert met de voorliggende novelle aanvullende bevoegdheden die diep kunnen ingrijpen in de vrijheid van personen die niet strafrechtelijk zijn veroordeeld. Kan de regering uiteenzetten hoe zij waarborgt dat vreemdelingenbewaring ook na deze wijzigingen daadwerkelijk een bestuursrechtelijk karakter behoudt en niet feitelijk het karakter van een strafrechtelijke vrijheidsbeneming krijgt?

Welke objectieve criteria hanteert de regering om te beoordelen wanneer het geheel aan beperkingen de grens overschrijdt tussen een bestuursrechtelijke maatregel en een strafrechtelijke sanctie?

Kan de regering uiteenzetten op welke wijze zij heeft beoordeeld of de in artikel 62 voorziene disciplinaire maatregelen – in het bijzonder plaatsing in een strafcel voor ten hoogste twee weken en de geldboete met vervangende maatregel – kwalificeren als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het EVRM? Kan zij daarbij ingaan op de toepassing van de Engel-criteria uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens?²⁸

Verenigbaarheid met Europees recht

Kan de regering per voorgestelde wijziging uiteenzetten hoe deze zich verhoudt tot de eisen uit de Terugkeerrichtlijn, in het bijzonder de uitgangspunten dat vrijheidsontnemings slechts als uiterste middel wordt toegepast en dat de omstandigheden van bewaring humaan dienen te zijn?

Kan de regering aangeven of voorafgaand aan de novelle is onderzocht of onderdelen van het wetsvoorstel spanning opleveren met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens? Zo ja, welke conclusies zijn daaruit getrokken?

Lockdownbevoegdheid

De novelle creëert de mogelijkheid om personen gedurende maximaal 23 uur per dag op hun kamer in te sluiten. Kan de regering nader motiveren waarom een dergelijke ingrijpende maatregel noodzakelijk wordt geacht binnen een bestuursrechtelijk regime? Welke minder ingrijpende alternatieven zijn onderzocht voordat voor deze bevoegdheid is gekozen? Welke maximale duur kan een lockdown in de praktijk hebben? Bestaan hiervoor wettelijke of beleidsmatige grenzen? Wordt iedere afzonderlijke verlenging opnieuw getoetst aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit?

Welke gevolgen verwacht de regering van langdurige insluiting voor de lichamelijke en psychische gezondheid van ingesloten, en op welke wijze worden deze risico's gemonitord?

²⁸ EHRM, 8 juni 1976, Engel e.a. tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071.

Rechtsbescherming

Welke rechtsmiddelen zijn beschikbaar voor de vreemdeling in kwestie tegen het opleggen of verlengen van een lockdown? Kan een vreemdeling de maatregel onmiddellijk laten toetsen door een onafhankelijke rechter, of vindt rechterlijke toetsing uitsluitend achteraf plaats? Op welke wijze wordt verzekerd dat vreemdelingen daadwerkelijk toegang hebben tot juridische bijstand, ook wanneer zij langdurig zijn ingesloten?

Proportionaliteit en individuele beoordeling

Kan de regering bevestigen dat maatregelen steeds individueel worden beoordeeld en dat er geen sprake kan zijn van collectieve beperkingen uitsluitend vanwege gedragingen van anderen?

Op welke wijze wordt voorkomen dat kwetsbare personen, zoals slachtoffers van mensenhandel, personen met psychische problematiek of minder weerbare vreemdelingen, onevenredig worden geraakt door de voorgestelde bevoegdheden?

Kinderrechten

De leden van de fracties van Volt en de PvdD vragen bijzondere aandacht voor de positie van minderjarigen. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten hoe de belangen en rechten van kinderen in deze novelle zijn gewaarborgd. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze bij de voorbereiding van deze novelle de belangen van minderjarige vreemdelingen overeenkomstig artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (het Kinderrechtenverdrag) zijn meegewogen?

Kan de regering bevestigen dat minderjarigen niet aan een lockdown-maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel kunnen worden onderworpen? Indien dat niet kan worden bevestigd, hoe verhoudt een insluiting van maximaal 23 uur per dag zich tot artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag?

Kan de regering aangeven hoeveel minderjarigen de afgelopen vijf jaar jaarlijks in vreemdelingenbewaring hebben verbleven, uitgesplitst naar alleenstaande minderjarigen en gezinnen met minderjarigen?

Welke specifieke waarborgen gelden indien een minderjarige in vreemdelingenbewaring verblijft en zich een situatie voordoet waarin de directeur een lockdown noodzakelijk acht?

Heeft de regering onderzocht welke gevolgen langdurige insluiting kan hebben voor de ontwikkeling en psychische gezondheid van minderjarigen? Zo ja, kan zij de resultaten daarvan delen?

Is de regering bereid de toepassing van de nieuwe bevoegdheden ten aanzien van minderjarigen afzonderlijk te registreren?

Heeft de regering een kinderrechtentoets uitgevoerd bij deze novelle? Zo nee, waarom niet? Kan de regering toelichten hoe zij zonder een expliciete kinderrechtentoets heeft vastgesteld dat de voorgestelde bevoegdheden verenigbaar zijn met het Kinderrechtenverdrag?

Uitvoerbaarheid

Welke aanvullende opleiding ontvangen medewerkers van de DJI voor de toepassing van de nieuwe bevoegdheden? Zijn hiervoor voldoende personele capaciteit en deskundigheid beschikbaar?

Hoe wordt de toepassing van de nieuwe bevoegdheden landelijk gemonitord, zodat verschillen tussen locaties tijdig kunnen wordenesignaleerd?

Toezicht en evaluatie

Welke onafhankelijke instanties houden toezicht op de toepassing van de nieuwe bevoegdheden?

Wordt daarbij afzonderlijk geregistreerd:

- hoe vaak een lockdown wordt toegepast;
- hoe lang deze duurt;
- op welke gronden deze wordt opgelegd, en
- hoeveel klachten en rechterlijke procedures hieruit voortvloeien?

Is de regering bereid deze gegevens jaarlijks openbaar te maken?

Strafbaarstelling en terugkeer

De leden van de fracties van Volt en de PvdD constateren dat de voorliggende novelle tevens de mogelijkheden versterkt om niet-meewerken aan terugkeer strafrechtelijk te sanctioneren. Hoe voorkomt de regering dat bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijke sancties zich zodanig opstapelen dat feitelijk sprake is van dubbele bestraffing voor hetzelfde gedrag?

Kan de regering nader toelichten hoe wordt vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van verwijtbaar niet-meewerken, mede gelet op situaties waarin terugkeer feitelijk onmogelijk is doordat landen van herkomst niet meewerken aan terugname of reisdocumenten weigeren af te geven?

Samenloop met het Europees Asiel- en migratiepact

Nu Nederland gelijktijdig werkt aan de implementatie van het Europees Asiel- en migratiepact vragen de leden van de fracties van Volt en de PvdD hoe deze novelle zich verhoudt tot de nieuwe Europese uitvoeringspraktijk.

Kan de regering aangeven of de voorgestelde bevoegdheden naar verwachting ook op langere termijn noodzakelijk blijven, of dat zij verwacht dat de implementatie van het pact aanleiding zal geven tot een heroverweging van onderdelen van deze wet?

6. Vragen en opmerkingen van het lid van de fractie Visseren-Hamakers

Het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers** heeft de volgende vragen te stellen aan de regering over het voorliggende wetsvoorstel en de bijbehorende novelle.

1. Kan de regering helder uiteenzetten wat de relatie is tussen de voorliggende novelle en de andere recente asielwetten, te weten de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact en de Wet invoering tweestatusstelsel?
2. Welke specifieke aspecten uit de verworpen Asielnoodmaatregelenwet en de Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf zijn opgenomen in de thans voorliggende novelle? Alleen de verruiming van de ongewenstverklaring?
3. Hoe verhoudt de voorgenomen strafbaarstelling van terugkeerfrustreerders zich tot deze verruiming van de ongewenstverklaring?
4. Als terugkeerfrustreerders strafbaar worden, vallen zij wel onder het strafrecht, neemt genoemd lid aan. Deze personen komen dus wel

- in de gevangenis terecht. Dit in tegenstelling tot andere «vreemdelingen». Is dit juist?
5. Hoe ziet de opgenomen verruiming van de ongewenstverklaring eruit?
 6. Kunnen minderjarigen worden opgesloten in vreemdelingenbewaring?
 7. Waarom is er gekozen voor de mogelijkheid om een lockdown vier weken te laten duren?
 8. Kunnen vreemdelingen vier weken alleen in lockdown zitten?
 9. Kunnen minderjarigen ook vier weken in lockdown zitten?
 10. Kunnen minderjarigen ook alleen in lockdown komen te zitten?
 11. Hoe lang kan een vreemdeling maximaal in vreemdelingenbewaring zitten? Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in het verslag van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer dat dit een maximale periode van twee jaar wordt.²⁹
 12. Welke zinvolle tijdsbesteding wordt vreemdelingen aangeboden in vreemdelingenbewaring? Met name als iemand twee jaar in bewaring kan worden gesteld, is dit van belang naar de mening van het lid van de fractie-Visseren-Hamakers.
 13. Hoe lang mogen minderjarigen maximaal in vreemdelingenbewaring zitten?
 14. Wat gebeurt er met een vreemdeling in vreemdelingenbewaring als er geen terugkeer mogelijk is?
 15. Wat zijn de juridische gronden om iemand in vreemdelingenbewaring op te nemen?
 16. Tijdens het plenaire debat in deze Kamer over de Asielnoodmaatregelenwet is ook gesproken over de definitie van het structureel niet meewerken aan vertrek.³⁰ Wat is die definitie?
 17. Is het structureel niet meewerken aan terugkeer de enige grond om een vreemdeling in vreemdelingenbewaring op te nemen? Of worden kunnen alle uitgeprocedeerde «vreemdelingen» in vreemdelingenbewaring worden opgenomen?
 18. Welke delicten hebben een strafbesluit van twee jaar?
 19. Kunnen vreemdelingen vanuit de vreemdelingenbewaring naar terugkeerhubs in Afrika of het Midden-Oosten worden gestuurd?
 20. Hoe houdt de regering toezicht op bijvoorbeeld de uitspraak van de Minister van Asiel en Migratie inhoudende dat «vreemdelingen» niet naar hun land van herkomst worden teruggestuurd als ze daar gevaar lopen – zie artikel 3 van het EVRM – nadat de persoon naar een terugkeerhub is gestuurd?

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en ontvangt deze graag voor het einde van het zomerreces van de Kamer.

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

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

²⁹ Raadpleegbaar via: verslag, p. 61.

³⁰ *Handelingen I 2025/26*, nr. 26, item 3.