Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

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 (novelle Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 september 2026

Graag dank ik de leden van de vaste Kamercommissie voor Migratie & Asiel / JBZ-Raad voor het verslag. Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de daarin opgenomen opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, de ChristenUnie, Volt, de PvdD en van het lid van de fractie-Visseren-Hamakers. In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de vragen. Daarbij heb ik de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat ik ter wille van de leesbaarheid in enkele gevallen verwijs naar antwoorden die ik eerder of later in deze nota heb gegeven. Om die reden zijn de vragen telkens genummerd. De inhoud van het verslag is cursief weergegeven.

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

kst-35501-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Verschillende fracties hebben in (de aanloop naar) hun vragen benadrukt dat zij bij de beoordeling van het wetsvoorstel in het bijzonder oog hebben voor het borgen van een veilige en humane leefomgeving voor vreemdelingen in bewaring. Ook is specifiek aandacht gevraagd voor een gedegen terugkeerbeleid. Daarmee leggen deze fracties de nadruk op de twee hoofddoelen van het wetsvoorstel betreffende de regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring; Wtvb) (hierna: het hoofdwetsvoorstel)[1] en de onderhavige novelle:

1. de invoering van een eigen passend juridisch kader voor vreemdelingenbewaring, en
2. de verbetering van het terugkeerproces.

Alvorens ik overga tot de beantwoording van de gestelde vragen ga ik daarom graag eerst in op de wijze waarop het hoofdwetsvoorstel en de novelle bijdragen aan deze doelstellingen.

Een eigen passend juridisch kader voor vreemdelingenbewaring

Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel die ertoe strekt een vreemdeling beschikbaar te houden voor verschillende procedures, zoals de asiel(grens)procedure, de overdrachtsprocedure in het kader van de Asiel- en Migratiebeheerverordening[2], de terugkeerprocedure na het uitblijven van zelfstandig vertrek ter opvolging van een terugkeerbesluit of de terugkeergrensprocedure. Vreemdelingenbewaring is een uiterste middel of een zogeheten *ultimum remedium*: zij mag slechts worden toegepast als minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn om een vreemdeling beschikbaar te houden voor de genoemde procedures. Daarnaast dient de toepassing van de maatregel zo kort als mogelijk te duren en dient er als de maatregel wordt ingezet in het kader van een overdrachts- of terugkeer(grens)procedure, zicht te zijn op uitzetting binnen redelijke termijn. De rechter ziet hierop toe. Een lange bewaringsduur is daardoor uitzondering. Tot op heden is de gemiddelde bewaringsduur in 2026 45 dagen.

Het voorgaande volgt uit het in artikel 5 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU grondrechtenhandvest) vastgelegde recht op vrijheid en veiligheid en uit artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn[3], artikel 44 van de Asiel- en Migratiebeheerverordening[4] en artikel 10 van de Herziene Opvangrichtlijn.[5] Ook is dit als zodanig verankerd in de artikelen 6 en 6a en 58 tot en met 59d van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000 (nieuw)). Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel in de zin van artikel 5:2, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De maatregel is gericht op naleving van de verplichtingen binnen de genoemde procedures en is geen straf. Het onderscheid met vrijheidsbeneming op strafrechtelijke titel is wezenlijk: strafrechtelijke detentie is gericht op vergelding en preventie

---

[1] Kamerstukken I 2017–2018, 34 309, A.

[2] Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

[3] 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, Pb EU 2008, L 348/98.

[4] Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013, Pb EU 2024, L 1/71

[5] Richtlijn 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), Pb EU 2024, L 1/35.

naar aanleiding van een vastgesteld of vermoed strafbaar feit, terwijl vreemdelingenbewaring uitsluitend dient om een ander, procedureel doel in het kader van (de handhaving van) het migratiebeleid te bereiken. De maatregel dient daarom te eindigen zodra de grond voor vreemdelingenbewaring wegvalt, bijvoorbeeld als er geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn meer bestaat[6] of wanneer de vreemdeling te kennen geeft alsnog zelfstandig te willen vertrekken en zijn vertrek aantoonbaar aanstaande is.

Uit artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn en artikel 12, eerste lid, van de Herziene Opvangrichtlijn volgt dat vreemdelingenbewaring dient plaats te vinden binnen speciaal daarvoor ingerichte inrichtingen, waar de vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld, afgescheiden verblijven van strafrechtelijk gedetineerden. Daarbij kan het gaan om een gebouw of complex waar uitsluitend vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verblijven. Ook is mogelijk dat er binnen een gebouw of complex sprake is van een inrichting voor vreemdelingenbewaring en een penitentiaire inrichting die apart van elkaar zijn ondergebracht op verschillende verdiepingen, afdelingen of vleugels. Op dit moment zijn er drie justitiële complexen waar vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld:

– het Detentiecentrum Rotterdam (DCR) met een inrichting voor vreemdelingenbewaring van meerderjarige vreemdelingen;
– het Justitieel Complex Zeist (JCZ) met een Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) waarbinnen gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld en thans ook meerderjarige in bewaring gestelde vrouwelijke vreemdelingen worden ondergebracht, en
– het Justitieel Complex Schiphol (JCS) met een inrichting voor vreemdelingen die zich bevinden in een terugkeerprocedure of in asiel- of terugkeergrensdetentie zijn gesteld.

Hierbij is steeds sprake van een justitieel complex waarbinnen zowel afdelingen zijn voor vreemdelingenbewaring als afdelingen voor strafrechtelijke detentie. Daarnaast kunnen vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, maar gelet op hun lichamelijke of geestelijke gezondheidstoestand bijzondere zorg nodig hebben of waarvoor onderbrenging in een inrichting met een zwaarder beveiligingsniveau noodzakelijk is, ondergebracht worden in een specialistische inrichting binnen het gevangeniswezen (artikel 11, tweede lid, Wtvb).

De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring binnen het DCR, het JCZ en deels in het JCS vindt nu plaats op grond van de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw). Een specifieke wettelijke regeling voor vreemdelingenbewaring ontbreekt. Op basis van artikel 6, vierde lid, Vw 2000 is er wel een specifieke regeling voor grensdetentie. Deze regeling is neergelegd in het Reglement regime grenslogies. Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)[7] en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU)[8] over artikel 5 EVRM en artikel 6 EU grondrechtenhandvest volgt dat een passend, op vreemdelingenbewaring toegesneden regime vereist is. Dit regime dient zoveel mogelijk uit te gaan van de vrijheid van betrokkenen binnen de vrijheidsbeneming en slechts de beperkingen op te leggen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en voor de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting.De Pbw sluit hier niet goed bij aan. Dit komt vooral omdat de strafrechtelijke detentie een punitieve maatregel is en het

[6] Dit betreft met name de medewerking van het land van terugkeer aan de identificatie en afgifte van vervangende reisdocumenten (laissez-passer) om gedwongen terugkeer te organiseren.
[7] Saadi v. het Verenigd Koninkrijk, 29 januari 2008, appl. no. 13229/03.
[8] Arrest van 10 maart 2022 Landkreis Gifhorn, ECLI:EU:C:2022:178.

daarbij gaat om de tenuitvoerlegging van een straf (de fysieke vrijheidsbeneming). De vreemdelingenbewaring is een preventieve maatregel bedoeld om de vreemdeling beschikbaar te houden voor de eerder genoemde asiel- en vertrekprocedures en te voorkomen dat deze procedures geen doorgang kunnen vinden.

De Wtvb introduceert daarom een eigen, passend juridisch kader voor vreemdelingenbewaring, waarbij nadrukkelijk afstand wordt genomen van het regime voor strafrechtelijke detentie. De bedoeling is dat de Wtvb ook gaat gelden voor grensdetentie en dat het Reglement regime grenslogies komt te vervallen. Overeenkomstig de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ EU is uitgangspunt bij de Wtvb zoveel mogelijk vrijheid en autonomie voor de vreemdeling met alleen die beperkingen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en voor de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting.Dit is een wezenlijk verschil met de hiervoor benoemde doelstelling van de Pbw. Op basis van de Pbw geldt een gemeenschapsregime met daarbinnen een basis- en een plusprogramma. Binnen het gemeenschapsregime verblijft de gedetineerde in zijn cel als er geen activiteiten zijn. Als een gedetineerde goed gedrag laat zien, kan hij in aanmerking komen voor het plusprogramma met meer interne vrijheden.

Net als onder de Pbw is er op basis van de Wtvb sprake van regimedifferentiatie, maar met een andere grondslag en insteek. Het *verblijfsregime* is het uitgangspunt en biedt de meeste bewegingsvrijheid. In vergelijking met de minimumnormen voor de strafrechtelijke detentie op basis van de Pbw is onder het *verblijfsregime* sprake van een significant verschil in de mate van bewegingsvrijheid en in contact met de buitenwereld. Zo wordt in de Wtvb – anders dan het geval is in de Pbw – een absoluut maximum gesteld aan het aantal uren dat een vreemdeling in zijn verblijfsruimte dient te verblijven (15 uur per etmaal met de intentie om – als dit operationeel mogelijk is – te streven naar een maximale insluitingsduur van 12 uur per etmaal).[9] Er zijn daardoor minder insluitingsuren dan op basis van de Pbw en de vreemdelingen kunnen zich buiten die uren in principe vrijelijk bewegen op de afdeling en binnen andere specifiek aangewezen algemene ruimtes in de inrichting en contact hebben met andere vreemdelingen. Ook heeft de vreemdeling recht op een – bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) onder de Wtvb vastgesteld – minimaal aantal uren dagbesteding en minimaal twee uur per dag verblijf in de buitenlucht, mag hij gedurende tenminste vier uur per week bezoek ontvangen en kan er vrijwel onbeperkt op eigen kosten worden gebeld (artikelen 22, eerste lid, 23, eerste lid en tweede lid, onder e, 29, eerste lid, en 32, eerste lid, Wtvb). Ter vergelijking; in de Pbw wordt er geen absoluut maximum gesteld aan het aantal uren dat een gedetineerde in zijn verblijfsruimte dient te verblijven en heeft de gedetineerde geen recht op een minimaal aantal uren dagbesteding, wel is er op basis van die wet recht op minimaal één uur per dag verblijf in de buitenlucht, mag er tenminste één uur per week bezoek worden ontvangen en mag er voor eigen rekening ten minste eenmaal per week gedurende tien minuten gebeld worden met personen buiten de inrichting (artikelen 38, eerste lid, 39, eerste lid, 49, derde lid, Pbw).

Er is binnen in de Wtvb ook voorzien in een *beheersregime*. Achtergrond hiervan is dat niet iedere vreemdeling de mate van bewegingsvrijheid aankan die binnen het *verblijfsregime* wordt geboden. Een vreemdeling kan – voor ten hoogste zes weken, met indien noodzakelijk een verlenging ook steeds met ten hoogste zes weken – naar een afdeling met een *beheersregime* worden overgeplaatst als hij met zijn gedrag de orde en veiligheid binnen het *verblijfsregime* te zeer verstoort (artikelen 18 en 36

[9] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 51, pag. 3.

Wtvb). Binnen het *beheersregime* is sprake van minder vrijheid en autonomie dan onder het *verblijfsregime*. Zo zijn er op een afdeling met dit regime meer insluitingsuren (maximaal 17 uur per etmaal), hebben de vreemdelingen daar recht op een lager minimaal aantal uren dagbesteding en op minimaal één uur per dag verblijf in de buitenlucht en kan er twee uur per week bezoek worden ontvangen en tien minuten per dag worden gebeld.

Binnen het nieuwe juridische kader voor vreemdelingenbewaring kunnen nog steeds beperkingen in de bewegingsvrijheid van de in bewaring gestelde vreemdelingen worden opgelegd. In lijn met het eerder genoemde uitgangpunt is daarbij wel voorwaarde dat die beperkingen noodzakelijk moeten zijn voor het doel van de bewaring en de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting. Indien dat het geval is, kan de directeur van de inrichting op basis van artikel 5, vierde lid, Wtvb de in bewaring gestelde vreemdelingen bevelen geven die zij dan zullen moeten opvolgen. Als een vreemdeling zich heeft misdragen, kan de directeur hem bijvoorbeeld opdragen om zich in het kader van een «*time-out*» terug te trekken in de verblijfsruimte en de directeur kan dan ook besluiten om de deur van de verblijfsruimte af te sluiten. Daarnaast staan op basis van de Wtvb ook nog de volgende maatregelen ter beschikking die jegens individuele vreemdelingen kunnen worden toegepast:

- *Proactieve ordemaatregelen,* bedoeld om de vreemdelingen die in de inrichting verblijven goed in beeld te houden – vooral wanneer zij na een afspraak buiten de inrichting terugkeren – en om te voorkomen dat gevaarlijke voorwerpen de inrichting in komen en rondgaan, waaronder:
  - de verificatie van de identiteit van de vreemdeling (artikel 45 Wtvb);
  - de controle op verboden voorwerpen (artikelen 46 tot en met 48 Wtvb);
  - het doen van onderzoek naar en in beslag nemen van gevaarlijke voorwerpen in post en de verblijfsruimte van de vreemdeling (artikelen 55 tot en met 58 Wtvb).
- *Reactieve ordemaatregelen*, bedoeld voor situaties waarin een vreemdeling met zijn gedrag een gevaar vormt voor zichzelf of anderen, maar daar zelf niet verantwoordelijk voor kan worden gesteld, waaronder:
  - het gebruik van geweld en het aanwenden van vrijheidsbeperkende middelen jegens de vreemdeling (artikel 44 Wtvb);
  - het uitsluiten van de vreemdeling van deelname aan activiteiten (artikel 49 Wtvb);
  - het als beschermende maatregel in afzondering plaatsen van de vreemdeling al dan niet met cameraobservatie en/of in combinatie met een beperking of uitsluiting van contact met de buitenwereld (artikelen 49 tot en met 53 Wtvb);
  - het verplicht gedogen van geneeskundige handelingen (artikel 54 Wtvb).
- *Disciplinaire maatregelen*, waar in beginsel altijd een waarschuwing aan vooraf gaat (artikel 63 Wtvb), bedoeld om corrigerend te reageren op laakbaar gedrag van een vreemdeling en de regels en gedragsnormen in de inrichting kracht bij te kunnen zetten, waaronder:
  - plaatsing in een afzonderingscel of afzondering in een andere verblijfsruimte – al dan niet in combinatie met een overplaatsing naar een andere afdeling of inrichting – voor ten hoogste twee weken (artikelen 62, eerste lid, onder a, 64 en 65 Wtvb);
  - het ontzeggen van bezoek voor ten hoogste twee weken (artikel 62, eerste lid, onder b, Wtvb);

– het uitsluiten van deelname aan één of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste twee weken (artikel 62, eerste lid, onder c, Wtvb), of
– het opleggen van een geldboete van ten hoogste tweemaal het wekelijkse zakgeld (artikel 62, eerste lid, onder d, en tweede lid, Wtvb).

Hieronder valt verder ook de overplaatsing van een vreemdeling naar een afdeling met een *beheersregime* als een vreemdeling met zijn gedrag de orde en veiligheid binnen het *verblijfsregime* te zeer verstoort (artikel 36 Wtvb).

Als de directeur besluit om jegens een vreemdeling een orde- of disciplinaire maatregel te treffen, dient hij de betrokken vreemdeling daarvan onverwijld schriftelijk op de hoogte te stellen door het doen van een mededeling. In deze mededeling dient de vreemdeling ook gewezen te worden op de mogelijkheden die hij heeft om tegen de oplegging van de maatregel op te komen, te weten:
– het indienen van een verzoek om te bemiddelen of van een beklag bij de Commissie van Toezicht (CvT), en
– het doen van een verzoek aan de voorzitter van de beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring (hierna: beroepskamer) van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) om hangende de uitspraak op het klaagschrift de tenuitvoerlegging van het besluit van de directeur geheel of gedeeltelijk te schorsen (artikel 69, eerste en derde lid, Wtvb).

Als de beklagcommissie uitspraak heeft gedaan, kan de vreemdeling daartegen eventueel ook nog beroep instellen bij de RSJ (artikel 85, eerste lid, Wtvb).

Wanneer het afgeven van een bevel of het opleggen van de genoemde orde- of disciplinaire maatregelen onvoldoende zijn om de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting te waarborgen, voorziet de Wtvb in twee aanvullende instrumenten:
• de *lockdown* (artikel 5, eerste lid, Wtvb), en
• de *afwijkingsmogelijkheid* bij «*uitzonderlijke omstandigheden*» (artikelen 22, tweede lid, 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb).

Lockdown

Binnen een inrichting voor vreemdelingenbewaring kunnen zich grote veiligheidsproblemen of -incidenten voordoen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een grootschalige ordeverstoring, aanhoudende onrust op een afdeling of groepsgerichte agressie richting het personeel, een gijzeling of een ontvluchting. Praktijk is dat het kunnen geven van een bevel aan of het kunnen opleggen van orde- of disciplinaire maatregelen jegens individuele vreemdelingen dan niet altijd effectief genoeg is om de orde en veiligheid te herstellen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als onmiddellijk ingrijpen nodig is om verdere escalatie te voorkomen, de aanstichters van de ordeverstoring (nog) niet (allemaal) identificeerbaar zijn, de onrust te breed is uitgewaaierd of gecoördineerd lijkt te worden aangestuurd, of de inzet van maatregelen tegen individuen het veiligheidsrisico voor personeel of andere vreemdelingen eerder vergroot dan vermindert of wegneemt. Nu worden in dergelijke situaties doorgaans alle vreemdelingen binnen de inrichting of op een afdeling op bevel van de directeur direct ingesloten. Zodra de situatie onder controle is en de orde en veiligheid zijn hersteld, kan de afdeling weer worden geopend en het reguliere dag- en avondprogramma (geleidelijk) worden hervat.

Bij dit soort ernstige veiligheidsproblemen en -incidenten kan het na afloop van een onmiddellijke tijdelijke insluiting nodig zijn om nog enige tijd een aangepast dag- en avondprogramma te blijven hanteren, waarbij er gedurende de dag en de avond meer insluitingsuren en minder uren dagbesteding zijn dan gebruikelijk is. Dat wil zeggen dat de vreemdelingen tijdelijk gedurende de dag vaker in hun verblijfruimte dienen te blijven en dat er bijvoorbeeld minder uren zijn waarin deelgenomen kan worden aan educatieve of recreatieve activiteiten, gebruik gemaakt kan worden van een bibliotheekvoorziening of kan worden gesport. Het is in dit soort situaties namelijk van belang dat het reguliere dag- en avondprogramma weer geleidelijk kan worden opengesteld. Gebeurt dit niet, dan is het risico groot dat de gemoederen nog niet voldoende zijn bedaard en dat zich opnieuw veiligheidsproblemen of incidenten zullen voordoen. De afbouw van het aangepaste dag- en avondprogramma verloopt doorgaans in vijf fasen. Fase 1 omvat de onmiddellijke tijdelijke insluiting. Vervolgens wordt het dagprogramma stapsgewijs hervat, eerst voor een deel van de afdeling (fase 2), daarna volledig (fase 3). Pas wanneer de situatie voldoende stabiel blijft, wordt ook het avondprogramma gefaseerd opgestart (fase 4). Zodra de situatie volledig is genormaliseerd, wordt het reguliere dagprogramma hervat (fase 5). Elke fase duurt in beginsel 48 uur, maar op dagelijkse basis wordt beoordeeld of de stap naar een volgende fase – waar mogelijk versneld – kan worden ingezet.

Grote veiligheidsproblemen of -incidenten kunnen zich ook na invoering van de Wtvb blijven voordoen. De directeur kan onder de Wtvb nog steeds zijn bevoegdheid om een bevel af te geven, gebruiken om tot een onmiddellijke tijdelijke insluiting over te gaan (artikel 5, vierde lid, Wtvb). Vervolgens moet het – als dat nodig is – ook mogelijk blijven om na afloop van die onmiddellijke tijdelijke sluiting nog enige tijd een aangepast dag- en avondprogramma te hanteren. Na invoering van de Wtvb geldt er op basis van de artikelen 22, eerste lid, onder b, en 36, eerste lid, onder a, van die wet echter een maximaal aantal insluitingsuren per etmaal. Op een afdeling met een *verblijfsregime* gaat het om maximaal 15 uur en op een afdeling met een *beheersregime* om maximaal 17 uur per etmaal. Hiermee zou de mogelijkheid om nog enige tijd een aangepast dag- en avondprogramma te hanteren in de knel kunnen komen. Omdat het mogelijk moet blijven om bij grote veiligheidsproblemen of -incidenten effectief in te kunnen grijpen, is daarom de *lockdown* geïntroduceerd.

Afkondiging van de *lockdown* houdt – kort gezegd – in dat een aangepast dag- en avondprogramma wordt gehanteerd waarbij de vreemdeling minder bewegingsvrijheid heeft doordat wordt afgeweken van het gebruikelijke aantal insluitingsuren (dit worden er meer) en het gebruikelijke aantal uren dagbesteding (dit worden er minder). De vreemdeling behoudt echter altijd het recht om dagelijks minimaal één uur in de buitenlucht te kunnen verblijven.

Toepassing van de *lockdown* kan uitsluitend onder strikte voorwaarden. Zo moet dit «*strikt noodzakelijk* [zijn] *met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting*» en mag dit «*ten hoogste vier weken*» duren. Hieruit volgt dat de *lockdown*:

– Niet mag worden afgekondigd als handhaving van de orde en veiligheid binnen de inrichting reeds mogelijk is door het geven van een bevel aan of het treffen van orde- of disciplinerende maatregelen jegens bepaalde vreemdelingen.
– Op de minst ingrijpende manier dient te worden uitgevoerd. Er mag dus bijvoorbeeld niet tot een *lockdown* voor de volledige inrichting worden overgegaan als de afkondiging daarvan binnen één of meer afdelingen van de inrichting reeds voldoende is om de situatie te ondervangen.

– Niet langer mag duren dan nodig is om na een groot veiligheidsprobleem of -incident de orde en veiligheid op de afdeling of binnen de inrichting te herstellen. De *lockdown* dient te worden opgeheven of in fasen te worden afgebouwd zodra dit kan en in ieder geval binnen vier weken opgeheven te zijn.

Tijdens de *lockdown* blijven essentiële voorzieningen – zoals toegang tot medische zorg en rechtsbijstand – gewaarborgd.

Als de directeur van de inrichting besluit om een *lockdown* af te kondigen, dient hij de in bewaring gestelde vreemdelingen die dit betreft, en de CvT onverwijld – en dus zodra de veiligheidssituatie in de inrichting dit toestaat – op de hoogte te stellen. De betrokken vreemdelingen ontvangen daartoe een schriftelijke mededeling (artikel 69, vierde lid, Wtvb). In deze mededeling dient de vreemdeling erop gewezen te worden dat hij tegen de afkondiging van de *lockdown* kan opkomen door het indienen van een klaagschrift bij de CvT en het nadien eventueel nog instellen van beroep tegen de uitspraak van de beklagcommissie bij de RSJ (artikelen 69, vijfde lid, 73, eerste lid, en 85, eerste lid, Wtvb). Daarnaast zal de directeur van de afkondiging van de *lockdown* ook steeds melding moeten maken bij de Minister van Asiel en Migratie en de Inspectie Justitie en Veiligheid (artikel 5, eerste lid, Wtvb).[10]

Afwijkingsmogelijkheid

De *afwijkingsmogelijkheid* ziet op de situatie waarin het als gevolg van omstandigheden waarmee op voorhand geen rekening kon worden gehouden («*uitzonderlijke omstandigheden*») in praktische zin niet mogelijk is om alle rechten onder de Wtvb onverkort na te leven. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een uitbraak van een pandemie waarna van overheidswege maatregelen worden afgekondigd of het tijdelijk onbruikbaar zijn van een deel van de inrichting door een brand of ernstige waterschade, waardoor het onmogelijk is om het reguliere dag- en avondprogramma voort te zetten.

Net als bij de inzet van de *lockdownbevoegdheid* gelden ook voor de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* een aantal strikte randvoorwaarden. Zo is in de artikelen 22, tweede lid, 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb bepaald dat:

– Uitsluitend kan worden afgeweken van het maximaal aantal uren dat de vreemdeling per etmaal kan worden ingesloten in zijn verblijfsruimte en de uren per week waarbinnen hij sport kan beoefenen, kan deelnemen aan recreatieve activiteiten of bezoek kan ontvangen.
– De toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* steeds een ministeriële regeling vergt, waarin concreet dient te worden bepaald van welke rechten precies zal worden afgeweken en in welke mate en waarbij deugdelijk dient te worden gemotiveerd waarom dit in de gegeven omstandigheden noodzakelijk, evenredig en proportioneel is.
– Uitgangspunt is dat altijd wordt gekozen voor de voor de vreemdeling minst ingrijpende afwijking.
– Afwijking van de genoemde rechten is toegestaan gedurende maximaal twee maanden (verlenging kan alleen bij een nieuwe, afzonderlijk gemotiveerde ministeriële regeling) en als de reden voor het inroepen van de *afwijkingsmogelijkheid* eerder komt te vervallen, de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* niet langer mag worden voortgezet.

[10] Kamerstukken II, 2025/26, 35 501, nr. 25.

Verbetering van het terugkeerproces

Het hoofdwetsvoorstel en de novelle omvatten ook verschillende maatregelen om de terugkeer van vreemdelingen zonder verblijfsrecht te verbeteren. Terugkeer is onlosmakelijk verbonden met het krijgen van grip op migratie. Wanneer een vreemdeling met een vertrekplicht vrijwillig wenst terug te keren, kan de terugkeer vrijwel altijd worden gerealiseerd. Het kabinet zet zich er daarom voor in om vrijwillige terugkeer zoveel mogelijk te stimuleren. In dit kader wordt onder meer terugkeer- en herintegratieondersteuning aangeboden.[11]

Om terugkeer te realiseren is niet alleen de medewerking nodig van de vreemdeling, maar ook van het land van terugkeer. In de praktijk werken vrijwel alle derde landen mee als een vreemdeling vrijwillig wil terugkeren. Dit ligt echter anders bij gedwongen terugkeer. Dan zijn er derde landen die weigeren mee te werken aan het identificeren van vreemdelingen en het afgeven van vervangende reisdocumenten. Het kabinet zet onder meer in op het aangaan van brede migratiepartnerschappen met deze landen om terugkeersamenwerking (weer) op gang te brengen. In het uitzonderlijke geval dat een vreemdeling wel meewerkt aan zijn terugkeer maar het derde land dit niet doet, kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een zogeheten «buitenschuldvergunning». Een van de voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen, is dat er een bemiddelingstraject bij de DTenV is doorlopen. Het wordt de vreemdeling dus niet verweten niet terug te keren, als de oorzaak daarvan uitsluitend toe te rekenen is aan het land van terugkeer.

Wanneer een vreemdeling echter niet zelfstandig vertrekt en ook niet meewerkt aan terugkeer, kan gedwongen vertrek en uiteindelijk uitzetting uit Nederland volgen. Een medewerker van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) vertaalt de aan de vreemdeling opgelegde vertrekverplichting dan in een uitvoerbaar, persoonsgebonden vertrekplan. Dit gebeurt zoveel mogelijk in overleg met de vreemdeling. De vreemdeling wordt daarbij gestimuleerd en de ruimte gegeven om alsnog zelfstandig (in plaats van gedwongen) te vertrekken. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er een concreet vertrekplan wordt opgesteld en dat alle benodigde reisdocumenten worden verzameld. Wanneer er geen geldige reisdocumenten voorhanden zijn, regelt de DTenV dat er vervangende reisdocumenten (laissez-passer) komen. Het hoofdwetsvoorstel en de onderhavige novelle omvatten verschillende nieuwe instrumenten om het terugkeerproces te verbeteren en te versnellen.

Allereerst wordt een expliciete verplichting geïntroduceerd voor vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen, om mee te werken aan hun vertrek en bijvoorbeeld te verschijnen op vertrekgesprekken met de DTenV. Hieruit vloeit voort dat door de DTenV een vordering tot meewerken kan worden afgegeven (artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)). De vreemdeling kan dan bijvoorbeeld gedwongen worden mee te werken aan vervoer naar een diplomatieke vertegenwoordiging voor een presentatie ten behoeve van identificatie en de afgifte van vervangende reisdocumenten. Als dit nodig is, kan de DTenV daartoe de sterke arm inschakelen. Mocht het ook dan nog steeds niet mogelijk zijn om medewerking te bewerkstelligen, dan kan het niet opvolgen van de vordering leiden tot een strafrechtelijke aanpak. Het niet opvolgen van de vordering is namelijk strafbaar en kan leiden tot oplegging van een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (thans 5.500 euro) (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)). Het voorgaande geldt ook als de vreemdeling reeds in

[11] https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/ondersteuning-bij-terugkeer.

vreemdelingenbewaring verblijft (artikel 44 Wtvb jo artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)). Hiermee is het bijvoorbeeld niet langer mogelijk voor vreemdelingen om zich succesvol te verzetten tegen het vervoer door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DVenO) vanuit de inrichting voor vreemdelingenbewaring naar een afspraak in het kader van de terugkeerprocedure.

Verder brengt de Wtvb de bewaringsgronden – de omstandigheden waaronder iemand in bewaring kan worden gesteld – beter in lijn met de Europese Terugkeerrichtlijn.[12] Daarom is de bestaande grondslag voor terugkeerbewaring in artikel 59 Vw 2000 herschreven en is het stelsel van overige bewaringsgronden herzien (artikelen 59c en 59d Vw 2000 (nieuw)). Belangrijk daarbij is de aparte bewaringsgrond voor Unieburgers[13] en voor vreemdelingen die in een andere EU-lidstaat, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland een verblijfsrecht hebben (artikel 59d Vw 2000 (nieuw)). Deze personen kunnen binnen het Schengengebied vrij reizen. Wanneer zij in Nederland strafbare feiten plegen, kunnen zij het verblijfsrecht voor Nederland verliezen. Wanneer deze personen in dat geval niet zelfstandig terugkeren naar de staat waar zij onderdaan van zijn of wél verblijfsrecht hebben, kan vreemdelingenbewaring nodig zijn om de uitzetting voor te bereiden. Hiervoor is een aparte bewaringsgrond nodig, omdat de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is ofwel de bewaring voor dat specifieke doel niet regelt. Die aparte bewaringsgrond wordt door de Wtvb gecreëerd.

Verder wordt de ophoudtermijn voor het opleggen van een bewaringsmaatregel verlengd van zes naar negen uur (artikel 50, derde lid, Vw 2000 (nieuw)). Hiermee komt er voor de uitvoering meer gelegenheid om te beoordelen of het noodzakelijk is om een vreemdeling in vreemdelingbewaring te stellen of dat minder ingrijpende maatregelen al voldoende zouden kunnen zijn om de vreemdeling beschikbaar te houden voor één van de eerder genoemde asiel- en vertrekprocedures. In de specifieke situatie waarin wordt vermoed dat een vreemdeling onrechtmatig verblijf heeft maar dit nog niet vaststaat, wordt het mogelijk om de ophoudtermijn te verlengen met nog eens 48 uur (artikel 50, vierde lid, Vw 2000 (nieuw)). In de loop der jaren zijn de eisen die worden gesteld aan de motivering van de bewaringsmaatregel steeds strenger geworden. Dit komt mede door jurisprudentie van het HvJ EU waarin nadere uitleg is gegeven over de van toepassing zijnde Europese regels. Met de verlenging van de ophoudtermijn wordt tegemoet gekomen aan de tijdsdruk die de uitvoering nu ervaart bij het nemen van een beslissing over het al dan niet opleggen van de bewaringsmaatregel. Dit neemt echter niet weg dat de ophouding nog steeds altijd zo kort als mogelijk moet duren.

Tenslotte wordt het toepassingsbereik van de ongewenstverklaring uitgebreid (artikelen 62a en 67 Vw 2000 (nieuw)). De ongewenstverklaring betreft een nationale maatregel die met name kan worden opgelegd tegen personen die één of meer, strafbare feiten hebben begaan. Na oplegging van een ongewenstverklaring moeten deze personen Nederland direct verlaten en mogen zij niet meer terugkomen. Het onrechtmatige verblijf van deze personen is strafbaar. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die onder het toepassingsbereik van de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen thans nog niet ongewenst worden verklaard. Voor hen was eerder in 2011 de gedachte dat het Unierechtelijke inreisverbod – waarmee wordt voorkomen dat een vreemdeling gedurende een bepaalde periode het

[12] Kamerstukken II, 2015–2016, 34 309, nr. 3 p. 130.
[13] Ook van toepassing op onderdanen van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Schengengebied kan inreizen – eenzelfde resultaat zou opleveren als een ongewenstverklaring. Dit bleek in de praktijk niet het geval, omdat:
– uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) bleek dat het niet altijd meer mogelijk is om een inreisverbod op te leggen[14];
– het door het HvJ EU gehanteerde openbare orde criterium – dat als voorwaarde stelt voor de oplegging van een inreisverbod dat sprake moet zijn van een «*werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde*» – vaak een te hoge drempel is, waardoor ernstige overlast en criminaliteit in de praktijk lastig kunnen worden aangepakt[15], en
– het inreisverbod pas effectief is na uitreis uit het Schengengebied (het is daarna gedurende een bepaalde periode niet meer mogelijk om terug te keren)[16].

Een en ander levert een situatie op waarin het wél mogelijk is om een ongewenstverklaring op te leggen aan een onderdaan van een andere EU-lidstaat, maar niet aan een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in het Schengengebied of met een verblijfsrecht in een andere EU-lidstaat dan Nederland die onder de Terugkeerrichtlijn valt. Dit heeft als consequentie dat vreemdelingen met een verblijfsstatus in een andere EU-lidstaat een enigszins bevoorrechte (rechts)positie hebben ten opzichte van de ingezetenen van diezelfde lidstaat. Dit is onwenselijk en mede daarom wordt het nu weer mogelijk om ook aan deze groep vreemdelingen een ongewenstverklaring op te leggen. Om deze maatregel verder kracht bij te zetten, wordt de voorwaarde verlaagd dat voor een ongewenstverklaring de vreemdeling veroordeeld moet zijn voor een strafbaar feit met een strafbedreiging van ten minste drie jaar. Bedoeling is dat straks ook een strafbaar feit waarvoor een gevangenisstraf van ten minste twee jaar kan worden opgelegd, kwalificeert. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om strafbare feiten zoals huisvredebreuk (artikel 138 lid 3 Sr.), dwang (artikel 284 Sr.), dood door schuld (artikel 307 Sr.) en vernieling (artikel 350 Sr.). Wanneer de vreemdeling na een ongewenstverklaring Nederland niet verlaat, is zijn onrechtmatige verblijf strafbaar en kan een gevangenisstraf worden opgelegd van ten hoogste één jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie (thans: 11.000 euro). Hiermee wordt ook de maximale gevangenisstraf die nu geldt bij verblijf in Nederland in strijd met een ongewenstverklaring verhoogd van zes maanden naar één jaar.

Een relevante ontwikkeling in het verbeteren van de terugkeer is dat de Raad van de EU en het Europees Parlement in het voorjaar van 2026 hebben ingestemd met een voorstel van de Europese Commissie voor een Terugkeerverordening ter vervanging van de eerder genoemde Terugkeerrichtlijn.[17] Het vooruitzicht van het gedeeltelijke van toepassing worden van de Terugkeerverordening (verwacht in het najaar van 2026 en 2027) neemt de noodzaak van de hiervoor genoemde voorgestelde maatregelen niet weg. Het kabinet verwelkomt de Terugkeerverordening, maar ik benadruk graag dat ook deze verordening de lidstaten ruimte laat om deze nationale maatregelen te nemen ter aanvulling op het voorgestelde Europese terugkeersysteem.

---

[14] ABRvS, 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581.
[15] HvJ EU, 11 juni 2015, C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377. Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725.
[16] ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3998 en HvJ EU 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724 (*JZ*).
[17] Kamerstukken II 2025/26, 22 112, nr. 4363.

I. 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.*

Vraag 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?

De *lockdownbevoegdheid* is verenigbaar met het aan de Wtvb ten grondslag liggende uitgangspunt van zoveel mogelijk vrijheid en autonomie voor de in bewaring gestelde vreemdeling met alleen die beperkingen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en voor de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting. Zoals in de inleiding al aan de orde kwam, komt dit doordat het kunnen toepassen van deze bevoegdheid noodzakelijk is voor de directeur van de inrichting om na invoering van de Wtvb effectief te kunnen blijven ingrijpen bij grote veiligheidsproblemen of -incidenten en de orde en veiligheid in de inrichting te kunnen blijven borgen. Bovendien is in dit verband van belang dat bij de toepassing van deze maatregel de volgende strikte randvoorwaarden gelden:

– De afkondiging van een *lockdown* is een ultimum remedium. De bevoegdheid daartoe kan niet worden gebruikt wanneer de orde en veiligheid al kunnen worden hersteld met het afgeven van een bevel aan of de oplegging van orde- of disciplinaire maatregelen jegens individuele vreemdelingen.
– De inzet daarvan dient proportioneel en doelgericht te zijn. De maatregel dient zo beperkt mogelijk te worden toegepast in tijd, plaats en omvang. Zo kan bijvoorbeeld een *lockdown* van de volledige inrichting alleen aan de orde zijn als een afdelingsgewijze maatregel onvoldoende is.
– De maatregel is altijd tijdelijk. De *lockdown* mag niet langer duren dan nodig is om de orde en veiligheid te herstellen. Deze dient te worden opgeheven of in fasen te worden afgebouwd zodra dat kan en dient in elk geval na vier weken te zijn opgeheven.
– Tijdens de *lockdown* dienen essentiële voorzieningen – zoals toegang tot medische zorg en rechtsbijstand – gewaarborgd te blijven.

Ten aanzien van de term *lockdown* merk ik graag nog op dat dit binnen het gevangeniswezen reeds een gangbaar begrip was om een aangepast dag- en avondprogramma in reactie op een groot veiligheidsprobleem of -incident te duiden. Na de uitbraak van de COVID-19 pandemie heeft dit begrip een andere betekenis gekregen. In het kader van de Wtvb ziet dit begrip echter uitsluitend op de *lockdownbevoegdheid* zoals is vastgelegd in artikel 5, eerste lid, Wtvb.

Vraag 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.[18] Waarom acht de regering een maximale duur van vier weken desalniettemin noodzakelijk? Op welke objectieve gegevens of praktijkervaringen is deze termijn gebaseerd?

Zoals in de inleiding is toegelicht, geldt als één van de randvoorwaarden bij de toepassing van de *lockdown* dat dit altijd een tijdelijke maatregel is. De *lockdown* mag niet langer duren dan nodig is om de orde en veiligheid te herstellen. Dit betekent dat de *lockdown* dient te worden opgeheven of in fasen dient te worden afgebouwd zodra dit kan en in elk geval na vier weken dient te zijn opgeheven. Vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld – zeker degenen die niets te maken hebben met het veiligheidsprobleem of -incident naar aanleiding waarvan de *lockdown* is afgekondigd – dienen zo kort mogelijk beperkt te worden in hun bewegingsvrijheid als gevolg van een verruiming van de insluitingsuren en een beperking van het gebruikelijke aantal uren dagbesteding.

De huidige praktijk op basis van de Pbw betreffende de omgang met grote veiligheidsproblemen of -incidenten waarvoor de *lockdown* in de toekomst wellicht ingezet zal moeten worden, leert dat in eerste instantie doorgaans door de directeur een bevel wordt afgegeven tot onmiddellijke tijdelijke insluiting van alle vreemdelingen binnen de inrichting of op een afdeling. Zodra de situatie onder controle is en de orde en veiligheid zijn hersteld, wordt de afdeling weer geopend en kan het reguliere dag- en avondprogramma (geleidelijk) worden hervat. Bij ernstige veiligheidsproblemen en incidenten kan het na afloop van die onmiddellijke tijdelijke insluiting nodig zijn om nog enige tijd een aangepast dag- en avondprogramma te blijven hanteren. Daarbij zijn er gedurende de dag en de avond meer insluitingsuren en minder uren dagbesteding dan gebruikelijk is. Het is in dergelijke situaties namelijk van belang dat het reguliere dag- en avondprogramma weer geleidelijk kunnen worden opengesteld. Gebeurt dit niet, dan is het risico groot dat de gemoederen nog niet voldoende zijn bedaard en dat zich opnieuw veiligheidsproblemen of incidenten zullen voordoen. De afbouw van het aangepaste dag- en avondprogramma verloopt doorgaans in vijf fasen. Daarbij wordt eerst stapsgewijs het reguliere dagprogramma hervat en pas als dat weer volledig is opengesteld, ook het avondprogramma.[19] Elke fase duurt in beginsel 48 uur, maar op dagelijkse basis wordt beoordeeld of de stap naar een volgende fase – waar mogelijk versneld – kan worden ingezet. Bij het geleidelijk openstellen van het dagprogramma moet als eerste stap bijvoorbeeld gedacht worden aan de opsplitsing van de vreemdelingen die verblijven op een afdeling in twee groepen die om beurten worden ingesloten. In de uren dat de groep niet ingesloten is, krijgt deze in plaats van het reguliere aantal uren gezamenlijke recreatie een beperkter aantal uren recreatie in een kleinere groep aangeboden. De volgende stap is dan dat beide groepen weer samen het reguliere aantal uren recreatie kunnen uitoefenen.

Aanvankelijk was ervoor gekomen om voor het afbouwen van de *lockdown* – en daarmee dus het gefaseerd weer openstellen van het reguliere dag – en avondprogramma – een maximale termijn te geven van zes weken, maar naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de termijn teruggebracht naar vier weken. Gelet op de genoemde waarborgen rondom de toepassing van de *lockdown* en de ervaring van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) met de omgang met grote veilig-

---

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

[19] Fase 1 kent een volledige insluiting. Vervolgens wordt het dagprogramma stapsgewijs hervat, eerst voor een deel van de afdeling (fase 2), daarna volledig (fase 3). Pas wanneer de situatie voldoende stabiel blijft, wordt ook het avondprogramma gefaseerd opgestart (fase 4). Zodra de situatie volledig is genormaliseerd, wordt het reguliere dagprogramma hervat (fase 5).

heidsproblemen of -incidenten op basis van de Pbw, meent de regering dat de maximale duur van een *lockdown* van vier weken passend is.

Vraag 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?

De *lockdown* zoals is voorzien in artikel 5, eerste lid, Wtvb bestaat nu nog niet. Deze is geïntroduceerd in de Wtvb in verband met de vaststelling in die wet van het maximale aantal insluitingsuren bij vreemdelingenbewaring. In de Pbw wordt er geen absoluut maximum gesteld aan het aantal insluitingsuren en daarom is een specifieke *lockdown* regeling daar niet nodig. Zoals in de inleiding reeds aan de orde kwam, kan bij grote veiligheidsproblemen of -incidenten binnen de vreemdelingenbewaring – die niet ondervangen kunnen worden met orde- of disciplinaire maatregelen jegens individuele vreemdelingen – nu op basis van de Pbw op bevel van de directeur overgegaan worden tot een onmiddellijke tijdelijke insluiting van alle vreemdelingen binnen de inrichting of op de afdeling. Bij dit soort ernstige veiligheidsproblemen en -incidenten kan het na afloop van de onmiddellijke tijdelijke insluiting nodig zijn om nog enige tijd een aangepast dag- en avondprogramma te blijven hanteren, waarbij er gedurende de dag en de avond meer insluitingsuren en minder uren dagbesteding zijn dan gebruikelijk is. Als tot deze maatregelen wordt overgegaan, wordt dit nu (nog) niet centraal geregistreerd. Het is de bedoeling dat dit straks bij de afkondiging van een *lockdown* op basis van artikel 5, eerste lid, Wtvb wel het geval zal zijn. Tijdens de behandeling van de novelle in de Tweede Kamer is via het amendement van de leden Van Baarle en Westerveld aan artikel 5, eerste lid, Wtvb een verplichting toegevoegd voor de directeur van de inrichting om bij de afkondiging van een *lockdown* hiervan steeds melding te maken bij de Minister van Asiel en Migratie en de Inspectie Justitie en Veiligheid.[20] Zodoende zal de toekomstige inzet van de *lockdown* maatregel in het kader van de vreemdelingenbewaring worden geregistreerd.

Onderstaande weergave van situaties uit het verleden waarin zich binnen de vreemdelingenbewaring grote veiligheidsproblemen of -incidenten hebben voorgedaan die na invoering van de Wtvb aanleiding zouden kunnen geven voor toepassing van een *lockdown* op basis van artikel 5, eerste lid, van die wet, is gebaseerd op de informatie die DJI beschikbaar heeft. Vanwege het ontbreken van een centrale registratie betreft dit echter geen volledig beeld.

In januari van 2019 heeft de directeur voor de gehele inrichting voor vreemdelingenbewaring een onmiddellijke tijdelijke insluiting bevolen en vervolgens besloten nog enkele dagen een aangepast dag- en avondprogramma te hanteren, omdat de orde en veiligheid binnen de inrichting ernstig waren verstoord naar aanleiding van ernstige groepsgerichte agressie richting het personeel. Vanwege de ernst van de situatie is toen tevens ondersteuning ingeroepen van het Landelijk Bijzonder Bijstandsteam. Deze maatregelen hebben toen – inclusief de gefaseerde opbouw naar het reguliere dag- en avondprogramma – ongeveer één week geduurd.

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

Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij onderhavige novelle hebben zich binnen de vreemdelingenbewaring in de loop van 2019 ook een aantal andere grote incidenten voorgedaan waarbij de directeur genoodzaakt was om een aangepast dag- en avond te hanteren met meer insluitingsuren en minder ruimte voor gemeenschappelijke activiteiten.[21]

– In het voorjaar van 2019 ging het om de toepassing van een aangepast dagprogramma jegens een groep van respectievelijk 19 en 18 vreemdelingen op één afdeling naar aanleiding van het ernstige verstoren van de orde en veiligheid. De vreemdelingen binnen deze groep werden daarbij als groep uitgesloten van deelname aan activiteiten. Binnen zeven dagen werd het reguliere dagprogramma weer gefaseerd opgestart.
– Eind juli 2019 heeft de directeur naar aanleiding van het aanzetten tot opruiend gedrag, opstand of deelname aan een opstand een groep van ongeveer 29 vreemdelingen van verschillende afdelingen ingesloten in de eigen verblijfsruimte en een drietal vreemdelingen in een afzonderingsruimte. Vervolgens is het de desbetreffende vreemdelingen in fasen en op basis van een individuele afweging toegestaan om weer aan activiteiten deel te nemen.
– Begin november 2019 heeft de directeur besloten om een beperkt dagprogramma in te stellen voor een groep bestaande uit ongeveer 30 vreemdelingen die al eerder naar een afdeling met een *beheersregime* waren overgeplaatst wegens aanhoudend opruiend, manipulatief en respectloos gedrag. Omdat het ook nadien onrustig bleef op de afdeling, heeft de directeur moeten besluiten het avondprogramma te halveren. Dit beperktere avondprogramma bracht voor veel vreemdelingen rust en stelde het personeel in staat de orde en veiligheid op de afdeling te herstellen.

In de zomer- en het najaar van 2024 zijn er drie periodes geweest waarbij op één of twee afdelingen het dagprogramma tijdelijk is ingeperkt. Hierbij ging het met name om afdelingen met een *beheersregime*. Het betrof gerichte beperkingen van het dagprogramma op één of twee afdelingen voor zover dat operationeel noodzakelijk werd geacht. In één van deze periodes is er op één afdeling eerst ook drie dagen sprake geweest van een onmiddellijke tijdelijk insluiting. Een onmiddellijke tijdelijke insluiting die enkele dagen duurt, is in de praktijk uitzonderlijk.

Vraag 4
De regering stelt dat een gefaseerde terugkeer naar het reguliere regime onderdeel uitmaakt van de lockdown.[22] 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?

Voor het antwoord op deze vraag, verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 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?

[21] Kamerstukken II, 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 4–5.
[22] Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 6.

Eén van de randvoorwaarden bij de toepassing van de *lockdown* is dat deze niet langer mag duren dan nodig is om de orde en veiligheid te herstellen. De *lockdown* dient te worden opgeheven of in fasen te worden afgebouwd zodra dit kan en dient in elk geval na vier weken opgeheven te zijn. Dit is het criterium waaraan de toepassing van de *lockdown* en de opheffing of afbouw daarvan dienen te voldoen.

Hieruit volgt dat bij de gefaseerde afbouw van de *lockdown* op dagelijkse basis beoordeeld zal worden of kan worden overgegaan naar een volgende fase, de huidige fase moet worden gehandhaafd of dat moet worden teruggeschakeld naar een eerdere fase. Die beoordeling verricht de directeur of zijn plaatsvervanger in afstemming met de dienstdoende leidinggevenden (waaronder in ieder geval het afdelingshoofd) en andere relevante functionarissen. Daarbij baseert men zich steeds op de actuele situatie. Dit is nu reeds de praktijk op basis van de Pbw wanneer er naar aanleiding van een groot veiligheidsprobleem of -incident tijdelijk een aangepast dag- en avondprogramma is ingesteld en nadien weer geleidelijk wordt overgegaan naar het reguliere dag- en avondprogramma.

De in bewaring gestelde vreemdelingen kunnen opkomen tegen de afkondiging van de *lockdown*. Zij kunnen een klaagschrift indienen bij de CvT (artikel 73, eerste lid, Wtvb), een schorsingsverzoek doen bij de voorzitter van de beroepskamer van de RSJ (artikel 80, eerste lid, Wtvb) en nadien eventueel ook nog beroep instellen tegen de uitspraak van de beklagcommissie bij de RSJ (artikel 85, eerste lid, Wtvb). Bij de behandeling van respectievelijk het klaagschrift, het schorsingsverzoek en het beroep zullen de CvT en de RSJ toetsen of de *lockdown* is toegepast overeenkomstig het genoemde criterium.

Overigens kan de CvT ook uit eigen beweging advies uitbrengen en inlichtingen geven aan de Minister van Asiel en Migratie, de RSJ en de directeur van de inrichting voor zover dit verband houdt met de taakuitoefening van de CvT. Dit kan ook betrekking hebben op het toezicht op de toepassing van de *lockdownbevoegdheid* (artikel 8, tweede lid, onder d, Wtvb).

Vraag 6
De regering geeft aan dat tijdens een lockdown per afdeling dagelijks wordt beoordeeld of afschaling mogelijk is.[23] 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?

In artikel 5, tweede lid, Wtvb is bepaald dat de directeur van de inrichting huisregels voor een inrichting vaststelt. Deze huisregels zijn een weergave van de afspraken, rechten en plichten in de inrichting en vormen een aanvulling op datgene dat is vastgelegd in de op de vreemdelingenbewaring van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Met de huisregels wordt het uniforme regime voor vreemdelingenbewaring nader uitgewerkt en ingekleurd en afgestemd op de specifieke inrichting voor vreemdelingenbewaring. Daarmee bieden de huisregels voor zowel de vreemdeling als de directeur en diens medewerkers duidelijkheid. De huisregels zijn een goede plek om de manier waarop bij een *lockdown* de dagelijkse herbeoordeling plaatsvindt en hoe hierover wordt gecommuniceerd naar de vreemdelingen vast te leggen. Een wettelijke verankering zou de mogelijkheden om maatwerk toe te passen mogelijk verminderen. Om die reden is daar niet voor gekozen.

[23] Kamerstukken II 2020/21, 35 501, nr. 6, p. 15.

Vraag 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?

Met de in de inleiding genoemde strikte randvoorwaarden die gelden bij de toepassing van de *lockdownbevoegdheid*, worden ook de belangen geborgd van de vreemdelingen die geen enkele betrokkenheid hebben gehad bij het veiligheidsprobleem of -incident dat aanleiding was voor de afkondiging van de *lockdown*. Daarbij benadruk ik allereerst nogmaals dat de *lockdown* een ultimum remedium is en dus niet kan worden toegepast als de orde en veiligheid al kunnen worden hersteld door het afgeven van een bevel aan of het opleggen van orde- of disciplinaire maatregelen jegens individuele vreemdelingen. Daarnaast geldt dat als het nodig is om een *lockdown* toe te passen, dit altijd op de minst ingrijpende manier dient te gebeuren. Er mag dus bijvoorbeeld niet tot een lockdown voor de volledige inrichting worden overgegaan als de afkondiging daarvan binnen één of meer afdelingen van de inrichting reeds voldoende is om het grote veiligheidsprobleem of -incident te kunnen ondervangen. Ook zal in dit verband altijd bezien moeten worden of een beperkte aanpassing van het reguliere dag- en avondprogramma reeds voldoende oplossing biedt. Verder is ook nu van belang dat de *lockdown* niet langer mag duren dan nodig is en dat deze dient te worden opgeheven of in fasen dient te worden afgebouwd zodra dit kan.

Vooral deze drie randvoorwaarden leiden ertoe dat de vreemdelingen die geen enkele betrokkenheid hebben gehad bij het veiligheidsprobleem of -incident, zoveel mogelijk zullen worden ontzien. Uit de in het antwoord op vraag 3 genoemde situaties uit het verleden waarin zich binnen de vreemdelingenbewaring veiligheidsproblemen of -incidenten hebben voorgedaan die na invoering van de Wtvb wellicht aanleiding zouden kunnen geven voor toepassing van een *lockdown*, blijkt dat dit in de praktijk ook goed mogelijk is. Hierbij merk ik ook nog graag op dat de afkondiging van een *lockdown* bedoeld is om na het zich voordoen van een groot veiligheidsprobleem of -incident de orde en veiligheid binnen de inrichting of de afdeling te kunnen herstellen. Dit is juist ook van belang ter borging van de veiligheid van de vreemdelingen die geen enkele betrokkenheid hadden bij het veiligheidsprobleem of incident dat aanleiding was tot de afkondiging van de *lockdown*.

Vraag 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?

Zoals in de inleiding is toegelicht, kunnen zich binnen een inrichting voor vreemdelingenbewaring grote veiligheidsproblemen of -incidenten voordoen – zoals grootschalige ordeverstoringen – waarbij het kunnen geven van een bevel aan of het kunnen opleggen van orde- of disciplinaire maatregelen jegens individuele vreemdelingen niet effectief genoeg is om de orde en veiligheid te herstellen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als onmiddellijk ingrijpen nodig is om verdere escalatie te voorkomen, de aanstichters van de ordeverstoring (nog) niet (allemaal) identificeerbaar zijn, de onrust te breed is uitgewaaierd of gecoördineerd lijkt te worden aangestuurd, of de inzet van maatregelen tegen individuen het veiligheidsrisico voor personeel of andere vreemdelingen eerder vergroot dan vermindert of wegneemt.

Vraag 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?

Uit de jurisprudentie van het EHRM[24] en het HvJ EU[25] over artikel 5 EVRM en artikel 6 EU grondrechtenhandvest volgt dat bij vreemdelingenbewaring sprake moet zijn van een passend regime dat zoveel mogelijk uitgaat van de vrijheid van betrokkenen binnen de vrijheidsbeneming en slechts de beperkingen oplegt die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en voor de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting. De *lockdown* past binnen deze «noodzakelijkheidseis». Zoals ik eerder heb benoemd in het antwoord op vraag 1 komt dit doordat deze maatregel noodzakelijk is om na invoering van de Wtvb effectief te kunnen blijven ingrijpen bij grote veiligheidsproblemen of -incidenten en de orde en veiligheid in de inrichting te kunnen blijven borgen. Daarnaast zijn in dit verband van belang de in artikel 5, eerste lid, Wtvb vastgelegde strikte randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn bij de toepassing van de maatregel.

Verder is relevant dat tijdens de *lockdown* alle medische zorg beschikbaar blijft. Daarmee levert de *lockdown* ook geen schending op van het door artikel 3 EVRM beschermde recht om gevrijwaard te blijven van folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Vraag 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?

Ja, dat kan ik namens de regering bevestigen. Tijdens de *lockdown* kan worden afgeweken van «*de artikelen 22, 23 en 36 Wtvb, voor zover het gaat om de rechten op bewegingsvrijheid en dagbesteding, met dien verstande dat de vreemdeling te allen tijde recht behoudt op dagelijks verblijf in de buitenlucht, gedurende ten minste een uur per dag*». Concreet betekent de *lockdown* dat er meer insluitingsuren en minder uren dagbesteding kunnen zijn. Dit betekent dat er minder uren zijn waarbinnen de vreemdeling zich vrijelijk kan bewegen op de afdeling of in andere ruimtes binnen de inrichting. Ook kan de *lockdown* betekenen dat er beperktere mogelijkheden zijn om deel te nemen aan (gemeenschappelijke) educatieve of recreatieve activiteiten en voor het beoefenen van sport.

Tijdens de *lockdown* behoudt de vreemdeling altijd het recht om minimaal één uur per dag in de buitenlucht te verblijven. Ook kan hij bezoek blijven ontvangen. Verder blijft het mogelijk om op eigen kosten te bellen en gebeld te worden en behoudt de vreemdeling toegang tot medische zorg en rechtsbijstand. Ook blijft het mogelijk om klachten in te dienen bij de CvT.

Vraag 11
De regering noemt als belangrijke waarborg dat beklag en beroep openstaan.[26] Kan zij toelichten hoe effectief deze rechtsbescherming is

[24] Saadi v. het Verenigd Koninkrijk, 29 januari 2008, appl. no. 13229/03.
[25] Arrest van 10 maart 2022 Landkreis Gifhorn, ECLI:EU:C:2022:178.
[26] Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 8.

wanneer de lockdown mogelijk reeds is beëindigd voordat op een klacht is beslist? Zijn versnelde procedures overwogen?

Bepaald is dat de directeur nadat hij de *lockdown* heeft afgekondigd, hiervan onverwijld – en dus zodra de veiligheidssituatie in de inrichting dit toestaat – schriftelijk mededeling moet doen aan de in bewaring gestelde vreemdelingen die hierdoor worden geraakt. Dit dient te gebeuren in een zoveel mogelijk voor eenieder begrijpelijke taal en met redenen omkleed. Ook dient de vreemdeling er in de mededeling op gewezen te worden dat hij tegen de afkondiging van de *lockdown* kan opkomen door het indienen van een klaagschrift bij de CvT en het nadien eventueel nog instellen van beroep tegen de uitspraak van de beklagcommissie bij de RSJ (artikelen 69, vijfde lid, 73, eerste lid, en 85, eerste lid, Wtvb).

Als de vreemdeling een klaagschrift indient bij de CvT, doet de beklagcommissie zo spoedig mogelijk – en in principe in ieder geval binnen vier weken – na ontvangst van het klaagschrift uitspraak. In dit kader is nog van belang dat hangende de procedure bij de CvT – en dus nog voordat de uitspraak op het klaagschrift is genomen – de voorzitter van de beroepskamer op verzoek van de vreemdeling, na de directeur te hebben gehoord, de tenuitvoerlegging van de beslissing waarop het klaagschrift betrekking heeft geheel of gedeeltelijk kan schorsen (artikel 80, eerste lid, Wtvb). Een vreemdeling kan dus tijdens de beklagprocedure verzoeken om de tenuitvoerlegging van de *lockdown* te schorsen. Als de beklagcommissie uitspraak heeft gedaan, kan de vreemdeling hiertegen nog beroep instellen bij de RSJ.

Het kan dus voorkomen dat de *lockdown* inmiddels is beëindigd voordat er een definitieve beslissing valt. Artikel 80, eerste lid, Wtvb biedt de vreemdeling echter de mogelijkheid om de *lockdown* voor die tijd al te laten schorsen. Verder kan de definitieve beslissing ook na de opheffing van de *lockdown* nog steeds van belang zijn, omdat er dan een oordeel is gegeven over de rechtmatigheid van de toepassing van de *lockdownbevoegdheid*. Dit kan richting geven bij toekomstige situaties.

Bij het klacht en beroepsrecht is aangesloten bij de thans geldende rechtsbescherming onder hoofdstukken XI en XII Pbw. Er is niet overwogen om een versnelde procedure te introduceren. Wel bestaat er een verschil ten opzichte van de regeling in de Pbw dat in dit kader relevant is. Dit betreft het feit dat er in de Wtvb meer aandacht is voor de vreemdeling voorafgaand aan een beklag of beroep doordat de CvT wekelijks (in plaats van maandelijks) in de inrichting aanwezig zal zijn om eventuele grieven van de vreemdeling te horen en waar nodig naar oplossingen te zoeken. Dit zou in geval van bezwaren tegen een afgekondigde *lockdown* ook sneller tot een oplossing kunnen leiden.

Vraag 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?

In reactie op deze vraag verwijs ik de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag naar paragraaf 9 van de memorie van toelichting bij het hoofdwetsvoorstel en paragraaf 4 van de toelichting bij de eerste nota van wijziging bij de novelle. Hierin is een overzicht gegeven van alle

adviezen die zijn uitgebracht en de manier waarop hieraan gevolg is gegeven.[27]

Vraag 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?

Zoals in het antwoord op vraag 3 reeds aan de orde kwam, is tijdens de behandeling van de novelle in de Tweede Kamer per amendement van de leden Van Baarle en Westerveld aan artikel 5, eerste lid, Wtvb een verplichting voor de directeur van de inrichting toegevoegd om iedere keer dat hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een *lockdown* af te kondigen, hiervan melding te maken aan de Minister van Asiel en Migratie en de Inspectie Justitie en Veiligheid.[28] In de toelichting bij het amendement wordt ten aanzien van het doel van deze nieuwe bepaling het volgende opgemerkt.
«*Gelet op het ingrijpende karakter van dergelijke maatregelen is adequate externe controle en transparantie noodzakelijk. Door toepassing van de bevoegdheid onverwijld te melden aan de Inspectie Justitie en Veiligheid wordt onafhankelijk toezicht versterkt en wordt bevorderd dat tijdig toezicht kan plaatsvinden op de rechtmatigheid, proportionaliteit en praktische uitvoering van de maatregel.*

Daarnaast wordt met de meldplicht aan de Minister gewaarborgd dat politieke verantwoordelijkheid en bestuurlijke controle op de toepassing van deze uitzonderlijke bevoegdheid daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend.

Het amendement draagt eraan bij dat ingrijpende beperkingen van bewegingsvrijheid niet ongemerkt of structureel onderdeel worden van de dagelijkse uitvoeringspraktijk binnen vreemdelingenbewaring.»

Op basis van deze bepaling zal de toepassing van de *lockdownbevoegdheid* systematisch gemonitord worden. Hoewel de nieuwe bepaling de inhoud van de melding niet precies vastlegt, ligt het voor de hand dat de melding de gegevens zal omvatten die de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA benoemen in hun vraag.

Daarnaast wijs ik er ook nog graag op dat in de AMvB onder de Wtvb zal worden geregeld dat de directeur van de inrichting ieder jaar vóór 1 maart een jaarverslag dient uit te brengen over het voorgaande jaar. Het ligt in de rede dat daarin ook aandacht zal worden besteed aan de toepassing van de *lockdownbevoegdheid*. In deze AMvB zal verder worden bepaald dat ook de CvT jaarlijks vóór 1 maart aan de Minister verslag uitbrengt over haar werkzaamheden in het voorgaande jaar. Daarbij zal de CvT in het bijzonder aandacht moeten besteden aan de klaagschriften die zijn behandeld door de beklagcommissie. Dit zal dan dus ook eventuele klaagschriften betreffende afgekondigde *lockdowns* betreffen. Een soortgelijke regeling bestaat nu reeds op basis van de Pbw. De jaarverslagen van de directeuren van de justitiële complexen en van de Commissies van Toezicht die daarbinnen actief zijn, worden ieder jaar openbaar gemaakt. Daarmee kan eenieder – en kunnen dus ook de leden

[27] Kamerstukken II 2015–2016, 34 309, nr. 3, p. 25–73 en Kamerstukken II 2024–2025, 35 501, nr. 9, p. 23–35.
[28] Kamerstukken II 2025/2026, 35 501, nr. 25.

van de Staten-Generaal – daar kennis van nemen. Bedoeling is dat dit straks ook het geval zal zijn bij de jaarverslagen betreffende inrichtingen voor vreemdelingenbewaring.

Vraag 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?

Deze waarborgen zijn terug te vinden in de in artikel 5, eerste lid, Wtvb vastgelegde en in de inleiding aangehaalde strikte voorwaarden waaraan voldaan moet zijn bij de toepassing van de *lockdownbevoegheid*. Deze randvoorwaarden bepalen – kort gezegd – dat de *lockdown* een ultimum remedium is en dat de bevoegdheid om deze af te kondigen niet mag worden gebruikt wanneer de orde en veiligheid al met het afgeven van een bevel of het treffen van orde- of disciplinaire maatregelen jegens individuele vreemdelingen kunnen worden hersteld. Verder mag op basis van deze randvoorwaarden de *lockdown* niet verder strekken en niet langer duren dan «*strikt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting*».

Ook van belang in dit kader is dat vreemdelingen op kunnen komen tegen de afkondiging van de *lockdown* door een klaagschrift in te dienen bij de CvT en nadien eventueel nog het instellen van beroep tegen de uitspraak van de beklagcommissie bij de RSJ. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vragen 5 en 11.

Verder is de – in het antwoord op vraag 13 genoemde – meldplicht van de directeur relevant. Zoals blijkt uit de toelichting bij het amendement waarmee deze verplichting aan artikel 5, eerste lid, Wtvb is toegevoegd, is deze expliciet bedoeld om eraan bij te dragen «*dat ingrijpende beperkingen van bewegingsvrijheid niet ongemerkt of structureel onderdeel worden van de dagelijkse uitvoeringspraktijk binnen vreemdelingenbewaring.*»[29]

Vraag 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.[30] Waarom is in dat geval niet gekozen voor een kortere wettelijke maximumduur, eventueel met een afzonderlijke verlengingsmogelijkheid onder aanvullende voorwaarden en externe toetsing?

Zoals eerder al is teruggekomen in de inleiding en in het antwoord op de vragen 2, 3 en 7 is bij de vormgeving van de *lockdown* vooral ook gekeken naar de huidige praktijk betreffende de omgang met grote veiligheidsproblemen of -incidenten op basis van de Pbw en wat er dan nodig is om de orde- en veiligheid binnen de inrichting voor vreemdelingenbewaring te kunnen herstellen. Hieruit valt het volgende af te leiden dat relevant is in het kader van de beantwoording van deze vraag.

- Doorgaans vergt het ingrijpen bij grote veiligheidsproblemen en -incidenten maatregelen op het niveau van één of meerdere afdelingen. Het is uitzonderlijk dat hierbij de hele inrichting wordt geraakt. Uit artikel 5, eerste lid, Wtvb vloeit ook voort dat als één van de randvoorwaarden voor de toepassing van de *lockdownbevoegheid* geldt dat dit altijd op de minst ingrijpende manier dient te gebeuren. Er mag dus

[29] Kamerstukken II 2025/2026, 35 501, nr. 25.
[30] Kamerstukken II 2020/21, 35 501, nr. 3, p. 8.

bijvoorbeeld niet tot een *lockdown* voor de volledige inrichting worden overgegaan als de afkondiging daarvan binnen één of meer afdelingen van de inrichting reeds voldoende is om het grote veiligheidsprobleem of -incident te kunnen ondervangen.
- Bij dit ingrijpen wordt in eerste instantie doorgaans door de directeur een bevel afgegeven tot onmiddellijke tijdelijke insluiting van alle vreemdelingen binnen de inrichting of op een afdeling. Zodra de situatie onder controle is en de orde en veiligheid zijn hersteld, wordt de afdeling weer geopend en kan het reguliere dag- en avondprogramma (geleidelijk) worden hervat.
- Bij ernstige veiligheidsproblemen en -incidenten kan het nodig zijn om na afloop van een onmiddellijke tijdelijke insluiting nog enige tijd een aangepast dag- en avondprogramma te hanteren. Daarbij zijn er gedurende de dag en de avond meer insluitingsuren en minder uren dagbesteding dan gebruikelijk is. Zodra het kan, wordt het aangepaste dag- en avondprogramma stapsgewijs afgebouwd en het reguliere dag- en avondprogramma weer geleidelijk opengesteld. De afbouw van het aangepaste dag- en avondprogramma verloopt doorgaans in vijf fasen. Daarbij wordt eerst stapsgewijs het reguliere dagprogramma hervat en pas als dat weer volledig is opengesteld, ook het avondprogramma.[31] Elke fase duurt in beginsel 48 uur. Op dagelijkse basis wordt beoordeeld of de stap naar een volgende fase – waar mogelijk versneld – kan worden ingezet. De uitvoering heeft ruimte nodig om deze afbouwfasen goed te kunnen doorlopen en bij een verslechtering van de situatie snel te kunnen handelen en terug te kunnen schakelen. Gebeurt dit niet goed, dan is het risico groot dat er zich opnieuw veiligheidsproblemen of -incidenten zullen voordoen. Een verplichte externe toetsing kan ten koste gaan van de benodigde slagvaardigheid en flexibiliteit, terwijl die juist nodig is bij de afbouw van een *lockdown*. Om die reden is ervoor gekozen om te bepalen dat de *lockdown* maximaal vier weken mag duren en is niet gekozen voor een kortere termijn met afzonderlijke verlengingsmogelijkheid.

Overigens geldt dat er nog steeds sprake is van externe toetsing doordat de in bewaring gestelde vreemdelingen op kunnen komen tegen de afkondiging van de *lockdown*. Zij kunnen een klaagschrift indienen bij de CvT (artikel 73, eerste lid, Wtvb), een schorsingsverzoek doen bij de voorzitter van de beroepskamer van de RSJ (artikel 80, eerste lid, Wtvb) en nadien eventueel ook nog beroep instellen tegen de uitspraak van de beklagcommissie bij de RSJ (artikel 85, eerste lid, Wtvb). Ook kan de CvT uit eigen beweging advies uitbrengen en inlichtingen geven aan de Minister van Asiel en Migratie, de RSJ en de directeur van de inrichting voor zover dit verband houdt met de taakuitoefening van de commissie. Dit kan ook betrekking hebben op het toezicht op de toepassing van de bevoegdheid om de *lockdown* af te kondigen (artikel 8, tweede lid, onder d, Wtvb).

Vraag 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

[31] Fase 1 kent een volledige insluiting. Vervolgens wordt het dagprogramma stapsgewijs hervat, eerst voor een deel van de afdeling (fase 2), daarna volledig (fase 3). Pas wanneer de situatie voldoende stabiel blijft, wordt ook het avondprogramma gefaseerd opgestart (fase 4). Zodra de situatie volledig is genormaliseerd, wordt het reguliere dagprogramma hervat (fase 5).

beschikbare computers? Hoe wordt ervoor gezorgd dat er voldoende computers beschikbaar zijn?

Effectieve terugkeer is afhankelijk van een veelheid aan factoren, zoals de medewerking van de vreemdeling en van het land van terugkeer. Contact met het sociale netwerk in het land van terugkeer kan de terugkeer bevorderen. Dit is wel afhankelijk van de kwaliteit van dat netwerk en de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling.

Vreemdelingen kunnen gebruikmaken van de beschikbare telefoniefaciliteiten in de inrichting. Afhankelijk van de inrichting kunnen zij bellen via een telefoon in de eigen verblijfsruimte en/of via een telefoon op de afdeling. Hiervoor kan beltegoed worden aangeschaft. Daarnaast bestaat de mogelijkheid gebruik te maken van *collect call*, waarbij de ontvanger de gesprekskosten voor zijn rekening neemt. In bijzondere omstandigheden kan het personeel, afhankelijk van de individuele situatie, besluiten maatwerk toe te passen en een telefoongesprek op kosten van de inrichting mogelijk te maken. In het DCR en het JCS kan via de servicebalie een terugbelverzoek worden ingediend. Dit verzoek wordt intern aan de betreffende vreemdeling doorgegeven. De servicebalie is van maandag tot en met vrijdag tussen 09.00 en 12.00 uur en tussen 13.00 en 16.00 uur geopend. Ook kan de voicemail van de vreemdelingen die beschikken over een door de inrichting verstrekt eigen telefoonaccount worden ingesproken. Ten aanzien van internet geldt dat DJI momenteel onderzoekt op welke wijze internettoegang kan worden aangeboden. Daarbij worden ook de praktische en veiligheidsaspecten betrokken.

Koppelen van wetsvoorstellen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de tweede nota van wijziging de reikwijdte van de novelle aanzienlijk uitbreidt.[32] 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.

Genoemde leden constateren dat deze Kamer reeds in 2015 in de aangenomen motie-Hoekstra c.s. over het niet meer koppelen van eigenstandige wetsvoorstellen[33] 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 wetsvoorstellen[34], waarin de regering wordt verzocht zich te onthouden van het koppelen van eigenstandige onderwerpen in wetsvoorstellen.

Vragen 17 en 18
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?

---

[32] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14.
[33] Kamerstukken I 2015/16, 34 300, O.
[34] Kamerstukken I 2020/21, 35 570, W.

Waarom is niet gekozen voor afzonderlijke wetsvoorstellen, zodat de Kamers deze inhoudelijk verschillende voorstellen afzonderlijk konden beoordelen?

De twee moties die de fractie van GroenLinks-PvdA aanhaalt, betreffen – kort gezegd – een oproep van respectievelijk de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aan de regering om wetsvoorstellen betreffende verschillende onderwerpen niet aan elkaar te koppelen en binnen één wetsvoorstel niet meerdere uiteenlopende onderwerpen op te nemen. Achtergrond van de moties is de borging van een zuiver politiek debat waarbij sprake kan zijn van een zorgvuldige en transparante besluitvorming over de door de regering aangedragen voorstellen. De tweede nota van wijziging is in lijn met deze moties. Met deze nota van wijziging zijn aan de novelle maatregelen toegevoegd die oorspronkelijk waren opgenomen in de Asielnoodmaatregelenwet (Kamerstukken 36 704): maatregelen die voorzien in een verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring. De toevoeging betreft dus maatregelen die te beperkt zijn in omvang voor een afzonderlijk wetsvoorstel. Zoals is toegelicht in de inleiding betreft dit bovendien maatregelen die nauw aansluiten bij de maatregelen die reeds in het hoofdwetsvoorstel en de novelle waren opgenomen om het terugkeerproces te verbeteren, zodat een gezamenlijke behandeling juist passend is.

Ongewenstverklaring

Vraag 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?

Zoals in de inleiding aangegeven, herstelt de maatregel de mogelijkheid om – naast een inreisverbod – ook een ongewenstverklaring op te leggen aan derdelanders zonder rechtmatig verblijf die onder het toepassingsbereik van de Terugkeerrichtlijn vallen. Dit vult een leemte; de bestaande instrumenten schieten tekort omdat:
– een inreisverbod pas effectief is na uitreis uit het Schengengebied (het is daarna gedurende een bepaalde periode niet meer mogelijk om terug te keren)[35];
– uit jurisprudentie van de ABRvS voortvloeit dat het niet altijd meer mogelijk is om een inreisverbod op te leggen.[36] Een inreisverbod kan niet in stand blijven voor een derdelander met een verblijfsvergunning in een andere EU-lidstaat zolang die EU-lidstaat dat verblijfsrecht niet intrekt. Deze vreemdeling is daarmee nu in een enigszins bevoorrechte (rechts)positie ten opzichte van een onderdaan van die EU-lidstaat, die wel ongewenst verklaard kan worden.
– het door het HvJ EU gehanteerde openbare orde criterium – dat als voorwaarde stelt voor de oplegging van een inreisverbod dat sprake moet zijn van een «*werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde*» – vaak een te hoge drempel is, waardoor ernstige overlast en criminaliteit in de praktijk lastig kunnen worden aangepakt.[37]

Tot 2011 kon een ongewenstverklaring wel worden opgelegd; bij implementatie van de Terugkeerrichtlijn is die mogelijkheid vervallen in de

[35] ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3998 en HvJ EU 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724 (*JZ*).
[36] ABRvS, 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581.
[37] HvJ EU, 11 juni 2015, C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377. Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725.

veronderstelling dat het inreisverbod gelijkwaardige resultaten zou opleveren.[38] Dat blijkt niet zo. Met de voorgestelde wijziging komt er weer een effectief aanvullend instrument om op te treden tegen vreemdelingen die strafbare feiten plegen. Zie ook het antwoord op vragen 21 en 22.

Vraag 20
Kan de regering uiteenzetten welke aanvullende rechtsgevolgen een ongewenstverklaring heeft naast een inreisverbod? Waarom zijn deze aanvullende gevolgen volgens de regering noodzakelijk?

Een ongewenstverklaring heeft, naast een inreisverbod, twee wezenlijke extra rechtsgevolgen. Die zijn volgens de regering nodig om de openbare orde en nationale veiligheid beter te beschermen en de handhaving te versterken.

– Zwaardere strafrechtelijke consequenties bij voortdurend onrechtmatig verblijf. Een inreisverbod is gedurende de looptijd gericht op het voorkomen van hernieuwde inreis in het Schengengebied (waaronder Nederland). Verblijf in strijd met een licht inreisverbod (1 of 2 jaar) is een overtreding; verblijf in strijd met een zwaar inreisverbod (10 of 20 jaar) is een misdrijf. Bij een ongewenstverklaring geldt dat verblijf in Nederland in strijd daarmee altijd een misdrijf is (artikel 197 Sr). Dit maakt een krachtiger strafrechtelijk optreden mogelijk tegen vreemdelingen die zonder rechtmatig verblijf (herhaaldelijk) de openbare orde of nationale veiligheid schaden.
– Geen rechtmatig verblijf tijdens de behandeling van een nieuwe verblijfsaanvraag (behalve bij asiel gerelateerd verblijf). Waar, bij een inreisverbod, het indienen van een nieuwe reguliere verblijfsaanvraag rechtmatig verblijf kan doen ontstaan gedurende de behandeling van die aanvraag, is dat bij een ongewenstverklaring niet mogelijk. Dit voorkomt dat procedures worden gebruikt om terugkeer te frustreren.

De ongewenstverklaring heeft dan ook een bredere strekking dan het inreisverbod. Daarom acht de regering uitbreiding van het toepassingsbereik van de ongewenstverklaring van belang.

Vragen 21 en 22
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.[39]

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?

De uitleg van het HvJEU over het openbare orde criterium binnen het Unierecht stuurt het inreisverbod (artikel 11 Terugkeerrichtlijn), maar is niet bepalend voor de toepassing van de nationale ongewenstverklaring (artikel 67 Vw 2000). Het gaat om twee verschillende instrumenten met een verschillende grondslag en doelstelling.

Nederland oefent met het opleggen van een ongewenstverklaring zijn nationale bevoegdheid uit binnen de grenzen van het EU-recht. Gelet op het beginsel van Unietrouw geldt als uitgangspunt dat waar mogelijk een inreisverbod wordt opgelegd. De werking van het inreisverbod, zoals vormgegeven door de Uniewetgever, vangt aan op het moment dat de vreemdeling de EU verlaat. Voor situaties waarin naast het inreisverbod

[38] Kamerstukken II 2009/10 en 2010/11, 32 420, nr. 2, nr. 3, p. 9–10, nr. 4, p. 5 en 6, en nr. 9.
[39] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14, p. 6.

ook een ongewenstverklaring wordt opgelegd wordt in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) vastgelegd dat de ongewenstverklaring nooit langer duurt dan het EU-inreisverbod. Zo wordt het inreisverbod – als EU-instrument – niet ondermijnd. Omdat het inreisverbod niet in alle gevallen kan worden opgelegd of alle gevolgen kan hebben die het kabinet daaraan wil koppelen, is herstel van de ongewenstverklaring over de gehele linie nodig om de handhaving van onrechtmatig verblijf te borgen en effectiever op te kunnen treden tegen vreemdelingen die de openbare orde schaden.

Vraag 23

De regering verwijst naar een verwachte toename van circa 800 tot 1.200 ongewenstverklaringen per jaar.[40] 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?

De verwachte toename van circa 800 tot 1.200 ongewenstverklaringen per jaar leidt tot extra werkzaamheden bij de betrokken uitvoeringsorganisaties. Deze raming is gebaseerd op gegevens van de IND en is nader uitgewerkt in bijlage IV van de uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring.[41]

In de uitvoeringstoets is ervan uitgegaan dat de maatregel leidt tot ca. 2.500 tot 3.700 extra procedures bij de IND per jaar.[42] Daarbij gaat het uitdrukkelijk niet om streefgetallen, maar om een ruwe inschatting van de zaken die worden aangeleverd. Het aantal procedures kan uiteraard lager uitvallen indien er minder geschikte zaken worden voorgelegd. Het gaat dan om het beoordelen van voorstellen tot het opleggen van een ongewenstverklaring, de oplegging zelf, het behandelen van verzoeken tot opheffing en het behandelen van bezwaar en beroepsprocedures. Voor de politie betreft het naar schatting ca. 2.000 tot 3.000 extra zaken per jaar. Het gaat dan om het voorbereiden van voorstellen tot het opleggen van een ongewenstverklaring en de handhaving bij het aantreffen van ongewenstverklaarde vreemdelingen. Voor DJI leidt de maatregel naar verwachting tot het insluiten van 220 tot 330 veroordeelden per jaar met een duur van 42–127 extra detentiejaren. Voor de DTenV gaat het om ca. 400 tot 600 extra zaken per jaar, met de kanttekening dat vreemdelingen die een ongewenstverklaring opgelegd krijgen, veelal reeds vertrekplichtig zijn en dus al vaak binnen de caseload vallen van de DTenV. De Raad voor de Rechtspraak (Rvdr) heeft aangegeven dat de maatregel leidt tot 570 tot 860 extra beroepszaken per jaar. Dit betreft zaken die zien op de oplegging van de ongewenstverklaring, maar ook zaken over de strafrechtelijke vervolging van personen jegens wie een ongewenstverklaring is opgelegd (op basis van artikel 197 Sr). Ik wens wel de kanttekening te maken dat strafrechtelijke vervolging van ongewenstverklaarde personen, met de nodige gevolgen voor de politie, DJI en de rechtspraak, een competentie is van het Openbaar Ministerie. Voor het volledige overzicht verwijst de regering naar de uitvoeringstoets.[43]

Vraag 24

---

[40] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14, p. 7.
[41] Zie pagina 78: Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR).
[42] Zie pagina 9: Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring OVR.
[43] Zie pagina 9: Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring OVR.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de uitvoerbaarheid afhankelijk is van voldoende personele capaciteit en detentiecapaciteit.[44] Kan de regering aangeven of inmiddels aan deze randvoorwaarden is voldaan? Zo nee, waarom wordt vooruitgelopen op deze capaciteit?

Er kan niet vooruit worden gelopen op de beschikbaarheid van de benodigde capaciteit. De uitvoeringstoets is juist bedoeld om inzicht te geven in de voorwaarden waaronder het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De daarin genoemde randvoorwaarden, waaronder personele capaciteit en detentiecapaciteit, worden gemonitord en indien nodig opgeschaald bij de verdere uitwerking en implementatie van de maatregel. Bezien wordt of aan deze voorwaarden is voldaan en welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn, wanneer uw Kamer het wetsvoorstel aanvaardt.

Vraag 25

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?

Uitgangspunt is dat bij het opleggen van een inreisverbod tevens een ongewenstverklaring wordt opgelegd wanneer één van de gronden van artikel 67 Vw 2000 van toepassing is, in het bijzonder bij een bedreiging van de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, of bij herhaalde wetsovertredingen. Hoewel beide maatregelen de vreemdeling verbieden om gedurende een bepaalde periode terug te reizen naar het grondgebied van Nederland (ongewenstverklaring) of van de EU-lidstaten inclusief Nederland (inreisverbod), zorgt de aanvulling van de ongewenstverklaring ervoor dat:

– aanhoudend illegaal verblijf als misdrijf strafbaar is,
– het onmogelijk wordt om met (weinig kansrijke) reguliere verblijfsaanvragen (die tijdelijk procedureel rechtmatig verblijf geven) het verblijf te rekken en zo terugkeer uit te stellen.
– er een terugvaloptie is wanneer de vreemdeling in kwestie alsnog in een andere EU-lidstaat verblijfsrecht verkrijgt en het inreisverbod geen stand meer kan houden. De vreemdeling kan dan vanwege de ongewenstverklaring – geregistreerd in het nationale informatiesysteem[45] – alsnog geweerd worden uit Nederland. Een ongewenst verklaard persoon kan namelijk geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben (afgezien van asielgerelateerd verblijf).

Het naast elkaar opleggen van een inreisverbod en een ongewenstverklaring is daarom in beginsel evenredig: de ongewenstverklaring vormt een effectieve aanvullende maatregel tegen in het bijzonder vreemdelingen die strafbare feiten plegen. Wel geldt, zoals reeds bij de antwoorden op vragen 21 en 22 is aangegeven, dat de duur van de ongewenstverklaring niet langer mag zijn dan die van het inreisverbod.

Daarbij komt in algemene zin dat bij de beslissing om een ongewenstverklaring op te leggen, de IND de algemene regels van de Awb toepast. Daarbij wordt in ieder individueel geval beoordeeld of het besluit evenredig is. De IND houdt daarbij onder meer rekening met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en met het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven, zoals beschermd door artikel 8 EVRM, afgezet tegen het belang van de ongewenstverklaring voor de Staat, in bijzonder de mogelijkheid tot strafvervolging over te gaan en het voorkomen van (procedureel) rechtmatig verblijf in bepaalde situaties.

---

[44] Kamerstukken II 2025/25 35 501, nr. 14, p. 7.
[45] ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581

Vraag 26
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?

De verlaging van de drempel van drie naar twee jaar gevangenisstraf strekt ertoe het instrument van de ongewenstverklaring op een bredere groep criminele vreemdelingen toepasbaar te maken. Daarmee wordt beoogd het instrumentarium passender, doeltreffender en afschrikwekkender te maken. Daarnaast geeft de verlaging uitvoering aan een door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Rajkowski en Van Zanten dat werd ingediend bij de behandeling van de Asielnoodmaatregelenwet in de Tweede Kamer.[46] In de toelichting bij dat amendement is uiteengezet dat hierdoor eenvoudiger kan worden overgegaan tot het opleggen van een ongewenstverklaring aan vreemdelingen die zich schuldig maken aan strafbare feiten. Daardoor vallen een aantal delicten, zoals huisvredebreuk (artikel 138 lid 3 Sr.), dwang (artikel 284 Sr.), dood door schuld (artikel 307 Sr.) en vernieling (artikel 350 Sr.), binnen het bereik van de nieuwe criteria.

Aan de keuze voor de grens van twee jaar ligt derhalve geen afzonderlijke kwantitatieve of empirische analyse ten grondslag. De gekozen grens vloeit voort uit de wens van de Tweede Kamer om het toepassingsbereik van de ongewenstverklaring te verruimen en uit de door de wetgever gemaakte afweging, zoals neergelegd in het aangenomen amendement.

Rechtsbescherming

Vraag 27
De tweede nota van wijziging introduceert verschillende regimes van bezwaar en rechtstreeks beroep afhankelijk van de aard van de beschikking.[47] Hoe beoordeelt de regering de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van deze regeling voor betrokken vreemdelingen en hun rechtsbijstandverleners?

Het is juist dat er situaties denkbaar zijn waarin ofwel beroep ofwel bezwaar tegen de beschikking tot ongewenstverklaring openstaat. Dit is een gevolg van de afweging van de regering om enerzijds in te zetten op concentratie van rechtsmiddelen. Dit brengt mee dat in die gevallen waarin een andersoortige beschikking min of meer gelijktijdig wordt genomen, het rechtsmiddelenregime van die beschikking ook voor de ongewenst verklaring zal gelden. In die gevallen kan gelijktijdig beroep tegen de ongewenstverklaring en een andere beschikking worden ingesteld. Er is anderzijds niet voor gekozen om in alle gevallen bezwaar uit te sluiten, omdat er een (beperkt) aantal gevallen zal zijn waarin er geen samenloop met een andere beschikking is. Voor die specifieke gevallen is er voor gekozen bezwaar open te laten staan, zoals volgt uit het generale regime van de Awb. Om de vreemdeling te wijzen op de juiste rechtsmiddelen wordt telkens in de beschikking tot ongewenstverklaring vermeld welke rechtsmiddel daartegen openstaat. Op die manier zal de situatie voor vreemdelingen en hun rechtsbijstandsverleners voldoende overzichtelijk blijven.

Vraag 28
Is onderzocht of de uitbreiding van rechtstreeks beroep gevolgen heeft voor de werklast van de rechtbanken? Zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten?

---

[46] Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52.
[47] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 14, p. 7–8.

De gevolgen van de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik voor de ongewenstverklaring voor de rechtspraak zijn onderzocht en betrokken in de in 2025 gepubliceerde uitvoeringstoets. De Rvdr heeft aangegeven dat de maatregel leidt tot 570 tot 860 extra beroepszaken per jaar. Dit betreft zaken die zien op de oplegging van de ongewenstverklaring, maar ook zaken over de strafrechtelijke vervolging van personen jegens wie een ongewenstverklaring is opgelegd (op basis van artikel 197 Sr). Ik maak hier graag wel de kanttekening dat strafrechtelijke vervolging van ongewenstverklaarde personen, met de nodige gevolgen voor de politie, DJI en de rechtspraak, een competentie is van het Openbaar Ministerie. De verruiming wordt door de Rvdr uitvoerbaar geacht, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, waaronder capaciteit.[48]

Artikel 197 Wetboek van Strafrecht

Vraag 29
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?

Met de verhoging van het strafmaximum wordt beoogd de normerende en afschrikwekkende werking van de strafbaarstelling te versterken en de rechter meer ruimte te bieden om, waar de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, een passende straf op te leggen. Aan de voorgestelde verhoging van het strafmaximum ligt geen afzonderlijk empirisch onderzoek ten grondslag waaruit blijkt dat een verhoging van het strafmaximum op zichzelf leidt tot een betere naleving van terugkeerbesluiten, een ongewenstverklaring of een inreisverbod of een vermindering van recidive. De verhoging van het strafmaximum geeft uitvoering aan een door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Van Zanten en Rajkowski dat werd ingediend bij de behandeling van de Asielnoodmaatregelenwet in de Tweede Kamer.[49] Daarmee werd beoogd de strafrechtelijke reactie op overtreding van artikel 197 Sr aan te scherpen. Daarbij is het uiteraard aan de strafrechter om de uiteindelijke op te leggen straf te bepalen.

De regering beschouwt de strafverhoging als één van de maatregelen binnen een bredere inzet op het bevorderen van terugkeer, waarbij de effectiviteit van het terugkeerbeleid afhankelijk is van de samenhang van verschillende instrumenten en niet van één afzonderlijke maatregel.

Vraag 30
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?

Het uitgangspunt blijft dat onrechtmatig verblijf in beginsel een bestuursrechtelijke aangelegenheid is. Het vreemdelingenrecht en het terugkeerproces zijn primair gericht op het realiseren van vertrek, waarbij bestuursrechtelijke maatregelen vooropstaan.

De strafbaarstelling in artikel 197 Sr vormt daarop geen uitzondering, maar een complementair instrument. Zij ziet niet op onrechtmatig verblijf als zodanig, maar op het verblijf in strijd met een ongewenstverklaring of een inreisverbod. Het strafrechtelijk instrumentarium treedt daarmee niet

[48] Zie pagina 88: Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring OVR.
[49] Kamerstukken II 2024–2025, 36 704, nr. 47.

in de plaats van de bestuursrechtelijke instrumenten in het kader van het terugkeerproces en doet evenmin af aan het uitgangspunt dat terugkeer langs bestuursrechtelijke weg wordt gerealiseerd.

Bij de toepassing van het strafrecht blijft bovendien gelden dat het bestuursrechtelijke terugkeerproces niet mag worden gefrustreerd.[50] Strafrechtelijke handhaving en de uitvoering van het terugkeerbeleid dienen in onderlinge samenhang plaats te vinden, waarbij het realiseren van terugkeer leidend blijft. De voorgestelde verhoging van het strafmaximum brengt hierin geen wijziging. Zij biedt de strafrechter uitsluitend meer ruimte om, indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, een passende straf op te leggen.

Vraag 31
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?

In de uitvoeringstoets over de uitbreiding van de ongewenstverklaring zijn de gevolgen voor de strafrechtketen en de detentiecapaciteit van de DJI onderzocht. Voor de bevindingen hierover wordt verwezen naar deze uitvoeringstoets.[51] De daarin opgenomen aandachtspunten en randvoorwaarden worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voorliggende uitbreiding. Kortgezegd, zal de politie vaker een persoon met een ongewenstverklaring aantreffen en dan moeten handelen, wat de werklast voor de politie vergroot. Wat betreft de benodigde extra detentiecapaciteit geldt dat die op dit moment (nog) niet voorhanden is en dat uitbreiding daarvan complex is, omdat dit niet alleen extra geld vergt maar ook de beschikbaarheid van extra personeel.

II. 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.*

Vraag 32
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 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.

[50] HR 1 december 2020, 17/03472, ECLI:NL:HR:2020:1893
[51] Zie pagina 43: Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring OVR, p. 43–45.

Het nieuwe artikel 7a Wtvb ziet op de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Stb. 2013, 247). Deze wet verplicht werkgevers in een aantal sectoren een meldcode vast te stellen en te implementeren. Deze verplichting wordt op grond van artikel 7a Wtvb ook opgelegd aan de directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring. De directeur is verantwoordelijk voor het beheer van de inrichting en heeft in dat kader de taak om toezicht te houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting en op de specifieke afdelingen die daar onderdeel van uitmaken (artikel 4, derde lid, Wtvb). Hierbij past dat hij ook toeziet op de wijze waarop zijn personeelsleden en medewerkers omgaan met signalen van geweld, die zij opvangen in het kader van hun contact met vreemdelingen. Het vaststellen, implementeren en toezien op het gebruik van een meldcode valt daarom onder zijn taak.

De verplichting om een meldcode vast te stellen en te implementeren, geldt in het algemeen binnen alle inrichtingen voor vreemdelingenbewaring en niet enkel binnen de GGV. Gelet op het voorgaande past de verplichting in hoofdstuk 2 Wtvb dat ziet op het beheer van en het toezicht op de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring.

Vraag 33
Artikel 36a regelt het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om een verblijfsvergunning en bepaalt dat dat onderzoek voorgaat 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.

De regering is het eens met de leden van de fractie van D66 dat de rechten uit de Wtvb niet in de weg moeten staan aan zowel de voortvarendheid van de asiel- als de terugkeerprocedure. Daarom is naast het door deze leden genoemde artikel 36a Wtvb ook voorzien in een maatregel om medewerking van de vreemdeling aan het terugkeerproces beter af te kunnen dwingen. In de inleiding kwam dit reeds aan de orde.

In artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw) wordt een expliciete verplichting geïntroduceerd voor vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen, om mee te werken aan hun vertrek. Hieruit vloeit voort dat door de DTenV een vordering tot meewerken kan worden afgegeven (artikel 44 Wtvb jo artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)). De vreemdeling kan dan bijvoorbeeld gedwongen worden mee te werken aan het vervoer door de DVenO vanuit de inrichting voor vreemdelingenbewaring naar een afspraak in het kader van de terugkeerprocedure. Als dit nodig is, kan de DTenV daartoe de sterke arm inschakelen. Mocht het ook dan nog steeds niet mogelijk zijn om medewerking te bewerkstelligen, dan kan het niet opvolgen van de vordering leiden tot een strafrechtelijke aanpak. Het niet opvolgen van die vordering is strafbaar en kan leiden tot oplegging van een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (artikel 184 Sr).

Vraag 34
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?

Vanwege de langdurige wetsgeschiedenis van de Wtvb die is aangepast met onderhavige novelle welke tweemaal is aangepast met een nota van wijziging, alsook de opvolging van verschillende verantwoordelijke bewindspersonen, is artikel 66 tweede lid Wtvb niet correct aangepast. Dat neemt echter niet weg dat de Minister van Asiel en Migratie verantwoordelijk is voor de gegevensuitwisseling ten behoeve van terugkeer. Via een mandaatverleningsconstructie zal dit worden hersteld. Bij een eventuele toekomstige wijziging van de Wtvb kan dit worden aangepast.

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

Vraag 35
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.[52]

Hoe poogt de regering gedragsverandering ten aanzien van overlastgevenden 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.[53] Waarom is dit niet het geval? Hoe kijkt de regering naar gedragsverandering als doel bij de handhaving en toezichtlocatie in Hoogeveen?

Het COA zet op verschillende manieren in op gedragsverandering bij bewoners die overlastgevend gedrag vertonen. Wanneer incidenten plaatsvinden, heeft het COA vanuit het bestuursrecht de mogelijkheid om maatregelen op te leggen aan bewoners. De regeling «Maatregelenbeleid COA» is gericht op het teweegbrengen van positieve gedragsverandering.[54] Deze inzet is onderdeel van de reguliere begeleidingsmethodiek van het COA. Begeleiding is erop gericht bewoners te ondersteunen bij het vormgeven van hun toekomst en – waar nodig – hun zelfredzaamheid op de opvanglocatie en voor de toekomst te versterken. Gedragsverandering wordt daarbij benaderd vanuit eigen verantwoordelijkheid, het vergroten van inzicht in gedrag en consequenties, en het versterken van competenties die nodig zijn om op een veilige en leefbare manier op de opvanglocatie te verblijven.

Aanvullend is op reguliere COA-locaties met een bestuursovereenkomst van minimaal een jaar intensieve begeleiding op de locatie geïmplementeerd: bewoners met (potentieel) overlastgevend gedrag worden intensief begeleid en geactiveerd, waardoor zij beter in beeld zijn, grenzen scherper zijn en de rust toeneemt. Het Ambulant Ondersteuningsteam versterkt locaties bij herhaalde overlast of incidenten met grote impact, met snelle inzet op de locatie én structurele teamversterking via coaching, kennisdeling en praktijkbegeleiding.

Doel van de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) is primair het, al dan niet tijdelijk, waarborgen van de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op reguliere locaties door bewoners die overmatige overlast geven tijdelijk over te plaatsen naar de HTL. Plaatsing op de HTL verloopt via de HTL-maatregel die onderdeel is van het Maatregelenbeleid COA. Daarmee is de HTL-maatregel, evenals de begeleiding, wél gericht op het

[52] Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 3.
[53] Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 4.
[54] Stcrt. 2026, 25435.

teweegbrengen van positieve gedragsverandering. De begeleiding op de HTL sluit aan bij de methodische aanpak van het COA: doelgericht, systematisch, procesmatig en bewust. Dit betekent dat samen met de bewoner wordt gekeken welke doelen nodig en haalbaar zijn, welke afspraken daarbij horen, hoe de voortgang wordt gevolgd en wanneer bijstelling nodig is.

Op de HTL biedt COA in samenwerking met DJI intensieve begeleiding en een begeleidingsplan op maat. Daarbij wordt aangesloten bij het beeld van de bewoner op de relevante leefgebieden, zoals zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten en toekomstplanning. Deze analyse helpt om onderliggende oorzaken van gedrag beter in beeld te krijgen en passende doelen en interventies te formuleren. De aanwezige gedragsdeskundige heeft een adviserende en monitorende rol naar de begeleiders en indien noodzakelijk naar bewoners. De begeleiding wordt gevormd door de vaststelling van individuele doelen van de bewoner en een verplicht dagprogramma bestaande uit vaste contactmomenten (eten, zelfwerkzaamheid en de inhuisregistratie), het volgen van «In Controltrainingen» en het bieden van activiteiten op maat. Activiteiten worden naar behoefte van de bewoners georganiseerd, waaronder sport en creatieve activiteiten. Daarnaast wordt er gewerkt met een faseringssysteem in de begeleiding, wat bijdraagt aan het bieden van structuur en openheid aan bewoners over het verkrijgen van vrijheden op locatie. Voorbeelden van vrijheden zijn het hebben van een koelkast en televisie op de kamer, zelfstandig gebruik van de fitnessruimte en zelfstandig koken.

Daarnaast wordt er voor bewoners met agressieproblematiek ook samen met de bewoner een signaleringsplan opgesteld. Hierin staat bijvoorbeeld hoe medewerkers van het COA gedrag kunnen herkennen en hoe zij hiermee om kunnen gaan. Door dit samen met de bewoner op te stellen, krijgt de bewoner regie over interventies op zijn eigen gedrag, waardoor na een (dreigende) escalatie gerichter het gesprek kan worden aangegaan.

Na afloop van de HTL-maatregel en daarmee het verblijf op de HTL, wordt de bewoner overgeplaatst naar een reguliere opvanglocatie. Onderdeel van de overplaatsing is een warme overdracht op basis van een begeleidingsplan. Er wordt zoveel als mogelijk rekening mee gehouden dat op de ontvangende locatie intensieve begeleiding aanwezig is, zodat de begeleiding die op de HTL is opgestart kan worden voortgezet.

Vraag 36
Verder geeft de regering aan dat het risico op onderduiken bij een overlastgevende vreemdeling kan worden verondersteld.[55] Is deze veronderstelling onderbouwd met empirische gegevens? Zo ja, welke?

Voor empirische gegevens met betrekking tot overlastgevende asielzoekers verwijs ik naar de jaarlijkse Incidentenmonitor van het WODC en het onderzoek «Wat hen beweegt» van Bureau Beke naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van asielzoekers[56]. Deze bronnen laten zien dat vreemdelingen met bepaalde nationaliteiten waarvoor het inwilligingspercentage van asielaanvragen laag is, oververtegenwoordigd zijn in de registraties van incidenten en misdrijven en dat zij vaak weer met onbekende bestemming vertrekken.

[55] Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 9.
[56] Kamerstukken II, 2025/26, 19 637, nr. 3559 (bijlage)

Ook eerder onderzoek, zoals «Op zoek naar veilige(r) landen» uit 2018 van de ACVZ[57], toont aan dat een groot deel van de asielzoekers uit veilige landen vertrekt met onbekende bestemming voordat zij een besluit hebben ontvangen op hun asielverzoek of gedurende de beroepsfase.

Vraag 37
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»?

Er bestaat geen wettelijke definitie van «overlastgevend». «Overlast» is een brede kwalificatie voor feitelijk gedrag, variërend van strafbare feiten (zoals winkeldiefstal, geweld, bedreiging, vernieling) tot niet-strafbare hinder of ordeverstoring (zoals geluidsoverlast veroorzaken of ruzie zoeken met andere bewoners of personeel).

Bij strafbare feiten voert de politie het opsporingswerk uit onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Het OM beslist daarna of een verdachte wordt vervolgd, voor de rechter moet verschijnen of dat de zaak op een andere manier wordt afgedaan.

Overlast wordt door ketenpartners geregistreerd. De ketenpartners hebben verschillende mogelijkheden om hiertegen op te treden. Het COA kan bij schending van opvangverplichtingen of huisregels maatregelen treffen op grond van het Maatregelenbeleid COA[58], zoals het intrekken van verstrekkingen of plaatsing in een HTL. Dat laatste gebeurt in combinatie met een vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 56 Vw 2000). Overlast kan ook aanleiding zijn voor de IND, politie, KMar en DTenV om maatregelen te nemen. Zo kan de IND wanneer zij op basis van eigen signalen of meldingen van ketenpartners overlast constateert (al dan niet strafbaar), processtappen in de asielprocedure versnellen. Bij afwijzing kan zo sneller tot terugkeer worden overgegaan; de criteria om de processtappen te versnellen zijn vastgelegd in beleidsregels.[59]

De maatregelen zijn daarbij nooit gebaseerd op de term «overlast» als zodanig, maar op wettelijke grondslagen zoals openbare orde, nationale veiligheid of het voorkomen van onttrekking aan toezicht. Voorbeelden van maatregelen in het terugkeerkader zijn een vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 56 Vw 2000) en – in zwaardere gevallen – vreemdelingenbewaring (artikel 59b Vw 2000). De voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om deze maatregelen op te kunnen leggen, zijn uitgewerkt in wetgeving en lagere regelgeving. Als een maatregel wordt opgelegd, wordt dit individueel gemotiveerd en door de rechter getoetst. Daarmee is er geen ruimte voor regionale verschillen in toepassing.

Vraag 38
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.[60] Waarop baseert de regering dat dit tot onduidelijkheid kan leiden? Hoe ziet de regering het

[57] Kamerstukken II, 2018/19, 19 637, nr. 2413 (bijlage)
[58] Stcrt. 2026, 25435.
[59] Vreemdelingencirculaire C1/5.4.
[60] Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage.

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

Artikel 3, vierde lid, van de Penitentiaire Maatregel (PM) bevat nu reeds een mogelijkheid voor de Minister van Justitie en Veiligheid om nadere regels te stellen over het basis- en plusprogramma voor gedetineerden. Daarbij kan de Minister bij «*uitzonderlijke omstandigheden*» ook bepalen dat afgeweken zal worden van het reguliere dagprogramma, activiteitenaanbod en het recht om bezoek te ontvangen. Afwijking van het maximale insluitingsuren is niet aan de orde, omdat de Pbw zo'n maximum niet kent. Bij de introductie van de *afwijkingsmogelijkheid* – zoals voorzien in de artikelen 22, tweede lid, 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb – was het de bedoeling een voorziening te treffen die overeen kwam met die van artikel 3, vierde lid, PM. Omdat in het kader van de toepassing van de bestaande voorziening op basis van artikel 3, vierde lid, PM de term «*uitzonderlijke omstandigheden*» reeds bekend was bij de uitvoering is deze ook gehandhaafd in de Wtvb.

De term «*uitzonderlijke omstandigheden*» staat los van de term «*buitengewone omstandigheden*» zoals wordt gebruikt in het staatsnoodrecht. De term «*buitengewone omstandigheden*» is binnen het staatsnoodrecht een goed ingevoerd juridisch begrip dat daar wordt gehanteerd als een zeer hoge juridische drempel die genomen moet worden voordat de regering tijdelijk ingrijpende bevoegdheden krijgt, zoals het kunnen opleggen van beperkingen aan de bewegingsvrijheid van alle burgers binnen een land. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een acute oorlog(sdreiging).

Gelet op het feit dat de twee begrippen ieder in hun eigen uitvoeringspraktijk goed bekend zijn en het bij het nieuwe juridische kader voor vreemdelingenbewaring en het staatsnoodrecht om twee heel verschillende van elkaar afgescheiden rechtsgebieden met bijbehorende context gaat, ziet de regering geen risico op verwarring.

Vraag 39
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.[61] 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?

Dit kan ik namens de regering bevestigen. Ter toelichting merk ik hierover het volgende op. In artikel 47, eerste lid, Wtvb is geregeld dat de directeur kan besluiten om het lichaam van de vreemdeling bij eerste binnenkomst in de inrichting te (laten) controleren op verboden en gevaarlijke voorwerpen. Als de vreemdeling daarvoor toestemming geeft, gebeurt dit op niet-handmatige wijze met daarvoor bestemde apparatuur, de zogeheten bodyscan (artikel 47, tweede en derde lid, onderdeel c, Wtvb). In artikel 47, achtste lid, Wtvb is bepaald dat de bij de niet-handmatige controle van het lichaam van de vreemdeling verkregen gezondheidsgegevens nadien verwerkt mogen worden als dit noodzakelijk is om de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen. Deze gegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is en in ieder geval niet langer dan zes maanden na het definitieve vertrek van de vreemdeling uit de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Over de verwerking van de persoonsgegevens worden in de AMvB onder de Wtvb nog nadere regels gesteld.

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

In het nader rapport dat de leden van de fractie van D66 aanhalen is meegegeven dat een bewaartermijn van zes maanden ook passend is als er bemiddeling, beklag en beroep wordt ingesteld inzake een door de directeur genomen beslissing op grond van de uitkomsten van de röntgenscan. Verder is opgemerkt dat in de AMvB zal worden uitgewerkt dat kortere bewaartermijnen worden gehanteerd als geen beklag of beroep is ingesteld. Bemiddeling onder begeleiding van de CvT valt binnen de context van het klachtrecht. Dit zal daarom worden meegenomen bij de vaststelling van die kortere bewaartermijn.

Vraag 40
De Raad van State merkt voorts op dat het kader voor het in bewaring stellen van vreemdelingen ook een Europeesrechtelijke component heeft.[62] Voorziet de regering dat er nog wijzigingen plaats moeten vinden vanwege de nieuwe Terugkeerverordening[63] 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?

De Terugkeerverordening geeft – net zoals de Herziene Opvangrichtlijn – alleen op hoofdlijn randvoorwaarden waaraan de omstandigheden in vreemdelingenbewaring moeten voldoen. Zoals in de inleiding al is benoemd, gaat het er dan vooral om dat vreemdelingenbewaring dient plaats te vinden in gespecialiseerde inrichtingen, waar de vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld, zoveel mogelijk afgescheiden verblijven van strafrechtelijk gedetineerden. De invulling van het juridisch kader voor vreemdelingenbewaring wordt verder overgelaten aan de nationale wetgever. In die zin verwacht de regering dat er geen tot weinig aanpassingen van de Wtvb nodig zullen zijn. De invoering van de Terugkeerverordening wordt op dit moment voorbereid, wat zal leiden tot een voorstel voor een uitvoeringswet.[64] Het voorstel voor een uitvoeringswet zal zo snel als mogelijk in consultatie worden gegeven. Indien wijziging nodig is van de Wtvb zal dat via de uitvoeringswet worden geregeld.

Vraag 41
Waarom heeft de regering gekozen voor vrij open formuleringen – zoals de Afdeling advisering van de Raad van State ook aangeeft[65] – ten aanzien van afwijkingsmogelijkheden, terwijl deze afwijkingsmogelijkheden kunnen leiden tot vergaande inmenging in grondrechten?

In haar advies maakt de Afdeling haar opmerking over de formulering van de *afwijkingsmogelijkheid* met name in het kader van een andere punt dat eerder al aan bod kwam in vraag 38; de relatie tussen de *afwijkingsmogelijkheid* en het staatsnoodrecht. In dit verband verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 38 waarin ik reeds heb toegelicht dat de *afwijkingsmogelijkheid* volstrekt losstaat van het staatsnoodrecht. Verder is in de inleiding reeds aan bod gekomen dat bij de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* – net als het geval is bij de inzet van *lockdownbevoegdheid* – een aantal strikte randvoorwaarden gelden. In die zin is sprake van een strak omlijnde bevoegdheid.

---

[62] Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 19–20.
[63] COM(2025)101. Zie ook E250006 – Voorstel voor een Terugkeerverordening – Europese Berichtgeving Eerste Kamer.
[64] Kamerstukken II 2025/26, 22 112, nr. 4363.
[65] Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 7.

Vraag 42

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.[66] 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 ingevolgde 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?

Een tekort aan personeel als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt kan geen aanleiding geven voor een inperking van de rechten van de in bewaring gestelde vreemdelingen. Een dergelijke situatie kwalificeert zich niet voor toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid*. Dit is immers een situatie die, hoe vervelend ook, van tevoren voorzienbaar is en dus geen «*uitzonderlijke omstandigheid*».[67]

Wanneer er onvoldoende personeel beschikbaar is, betekent dit dat er minder vreemdelingen in bewaring zullen kunnen worden gesteld. Uiteraard is het de bedoeling een dergelijk scenario te voorkomen. Daarom is alle inzet er nu op gericht om het personeelsbestand van DJI te vergroten. DJI heeft daartoe verschillende activiteiten in gang gezet, waaronder wervingscampagnes en open avonden om potentiële nieuwe medewerkers te bereiken en kennis te laten maken met het werken bij DJI. Het is nu nog niet goed te overzien hoe snel het gaat met het werven van voldoende personeel. Daarom krijgt DJI als de Wtvb er eenmaal is, tijd om de wet te implementeren.

Vraag 43

De regering pleit voor de noodzaak van maatregelen bij «uitzonderlijke omstandigheden».[68] 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?

Op basis van de artikelen 22, tweede lid, 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb kan bij de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* ook het ontvangen van bezoek worden beperkt. In artikel 22, tweede lid, Wtvb is namelijk bepaald dat kan worden afgeweken van artikel 29, eerste lid, Wtvb, waarin het recht op het ontvangen van bezoek is geregeld. De artikelen 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb omvatten een soortgelijke bepaling.

Vraag 44

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 uur[69] en het aangenomen amendement van voornoemd Tweede Kamerlid over het schrappen van de beklagmogelijkheid[70] zich verhouden tot internationale

---

[66] Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 8.
[67] Kamerstukken II 2024–2025, 35 501, nr. 9, pag. 18.
[68] Kamerstukken II 2024/25, 35 501, nr. 9, bijlage, p. 8.
[69] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 30.
[70] 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.

Alvorens de vraag te beantwoorden, breng ik graag eerst onder de aandacht dat het amendement van het lid Ellian gedrukt onder nr. 30 waar de leden van de fractie van D66 in de voetnoot bij hun vraag naar verwijzen, nadien is vervangen door een amendement gedrukt onder nr. 51 en dat dit het amendement is waarmee de maximale insluitingsduur in het *verblijfsregime* is aangepast van maximaal 12 uur naar maximaal 15 uur per etmaal.[71]

De regering heeft niet overwogen om de Tweede Kamer de suggestie te doen om de Afdeling om extra voorlichting te vragen over de door de leden van de D66 fractie genoemde amendementen. De reden hiervoor houdt verband met het volgende.

Zoals in de inleiding aan de orde is gekomen volgt uit jurisprudentie van het EHRM[72] en het HVJ EU[73] over artikel 5 EVRM en artikel 6 EU grondrechtenhandvest dat bij vreemdelingenbewaring sprake moet zijn van een passend regime dat zoveel mogelijk uitgaat van de vrijheid van betrokkenen binnen de vrijheidsbeneming en slechts de beperkingen oplegt die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en voor de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting. Met de aanpassing van de maximale insluitingsduur in het verblijfsregime van maximaal 12 uur naar maximaal 15 uur per etmaal is geen afstand genomen van het uitgangspunt dat de vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk moet uitgaan van de vrijheid van de in bewaring gestelde vreemdelingen en dat er in die zin een wezenlijk verschil moet zijn met het strafrechtelijke regime op basis van de Pbw. Zoals in de inleiding uiteen is gezet, is dat wezenlijke verschil er nog steeds. Dit komt omdat er in de Wtvb nog altijd een maximum wordt gesteld aan het aantal uren dat een vreemdeling in zijn verblijfsruimte dient te verblijven. Ook heeft de vreemdeling nog steeds recht op een – in de AMvB onder de Wtvb vast te stellen – minimaal aantal uren dagbesteding en minimaal twee uur per dag verblijf in de buitenlucht, mag hij gedurende tenminste vier uur per week bezoek ontvangen en kan er vrijwel onbeperkt op eigen kosten worden gebeld (artikelen 22, eerste lid, 23, eerste lid en tweede lid, onder e, 29, eerste lid, en 32, eerste lid, Wtvb). De regering meent dat de Wtbv ook na de aanpassing van de maximale insluitingsduur in het *verblijfsregime* van maximaal 12 uur naar maximaal 15 uur per etmaal, nog steeds in de pas blijft lopen met artikel 5 EVRM en artikel 6 EU grondrechtenhandvest.

Met het andere amendement van het lid Ellian is tijdens de behandeling van de novelle in de Tweede Kamer de aanvankelijk in artikel 74 Wtvb opgenomen mogelijkheid voor de vreemdeling om zijn beklag te doen over de omstandigheden van de vreemdelingenbewaring in de inrichting geschrapt. Deze wijziging heeft verder geen effect op de mogelijkheid van de vreemdeling om op te kunnen komen tegen de oplegging van orde- of disciplinaire maatregelen, de afkondiging van de *lockdown* of de inzet van de afwijkingsmogelijkheid. Vooral deze mogelijkheid is belangrijk in het kader van het in artikel 5 EVRM en artikel 6 EU grondrechtenhandvest

[71] Kamerstukken II 2025/26, 35 501, nr. 51.
[72] Saadi v. het Verenigd Koninkrijk, 29 januari 2008, appl. no. 13229/03.
[73] Arrest van 10 maart 2022 Landkreis Gifhorn, ECLI:EU:C:2022:178.

vastgelegde recht op vrijheid en veiligheid. Nu deze mogelijkheid dus ongemoeid blijft, zit daar ook geen kwetsbaarheid.

Vraag 45
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 heeft zich goed beseft dat een beperking van bewegingsvrijheid en sociale contacten negatieve gevolgen kan hebben voor zowel het lichamelijke als het psychische welzijn van in bewaring gestelde vreemdelingen. Daarbij heeft de regering ook geleerd van de ervaringen die werden opgedaan toen er na de uitbraak van de COVID-19 pandemie van overheidswege maatregelen werden afgekondigd waardoor het noodzakelijk was om van het reguliere dag- en avondprogramma af te wijken en vreemdelingen binnen de vreemdelingenbewaring langer in te sluiten. Mede gelet daarop gelden er bij de toepassing van de *afwijkingsmogelijk* op basis van de artikelen 22, tweede lid, 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb strikte randvoorwaarden. Deze werden eerder al benoemd in de inleiding. Zo is expliciet bepaald dat bij de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* uitgangspunt is dat altijd wordt gekozen voor de voor de vreemdeling minst ingrijpende afwijking en dat de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* in principe maximaal twee maanden mag duren.

Vreemdelingen behouden tijdens de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* het recht om dagelijks tenminste één uur in de buitenlucht te verblijven. Ook blijft het voor de vreemdeling mogelijk om telefonisch contact met de buitenwereld te onderhouden en kan hij in de eigen verblijfsruimte blijven beschikken over zijn persoonlijke eigendommen die zijn toegestaan in de verblijfsruimte en voorzieningen zoals radio en televisie. Hierin kan niet worden beperkt, tenzij er een beperking voortvloeit uit een jegens een vreemdeling opgelegde individuele orde- of disciplinaire maatregel.

Ook geldt dat essentiële voorzieningen, waaronder medische zorg, in ieder geval altijd beschikbaar dienen te blijven. Indien er zorgen bestaan over de lichamelijke of psychische gezondheid van een vreemdeling, kan waar nodig aanvullende zorg of ondersteuning worden ingezet.

Verder blijft het personeel steeds intensief in contact met de vreemdelingen en is er daarbij aandacht voor signalen die kunnen wijzen op een verslechtering van hun lichamelijke of psychische gezondheid.

Vraag 46
De regering geeft aan dat zij verwacht relatief snel met een ministeriële regeling te kunnen komen wanneer uitzonderlijke omstandigheden zich voordoen.[74] 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?

[74] Kamerstukken II 2025/25 35 501, nr. 9, p. 19.

Zoals eerder aan de orde is gekomen, vergt de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* een ministeriële regeling, waarin concreet dient te worden bepaald van welke rechten precies zal worden afgeweken en in welke mate. Daarbij dient dan ook deugdelijk te worden gemotiveerd waarom dit in de gegeven omstandigheden noodzakelijk, evenredig en proportioneel is. Om te kunnen gaan gelden, dient desbetreffende ministeriële regeling te worden gepubliceerd in de Staatscourant. De ministeriële regeling wordt daarmee openbaar en de Staten-Generaal zal dan ook kennis kunnen nemen van de genomen maatregelen en de daarbij behorende uitleg.

Vraag 47
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 uitsluitsel zal kunnen bieden?

Van belang is dat de lidstaat waar de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf zich bevindt, in beginsel verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de terugkeerprocedure. Het Europese idee is dat vertrekplichtige vreemdelingen die niet vallen onder de regels van de Asiel- en migratiebeheerverordening, vanuit de lidstaat waar zij zich op dat moment bevinden direct werken aan hun vertrek uit de EU. Het is niet de bedoeling dat zij eerst nog verplaatst worden naar een andere lidstaat binnen de EU. De vertrekplichtige vreemdeling heeft immers een plicht om het grondgebied van de EU-lidstaten te verlaten. In die zin is het aangehaalde voorbeeld niet (langer) van toepassing.

Verder merk ik op dat van belang is dat vreemdelingenbewaring enkel kan worden ingezet als laatste redmiddel en wanneer er zogeheten «zicht op uitzetting» bestaat. Dat betekent dat het land van terugkeer mee moet werken met de identificatie van de vreemdeling en de afgifte van vervangende reisdocumenten om het (gedwongen) vertrek mogelijk te maken. Indien het land van terugkeer niet meewerkt, kan er geen terugkeer plaatsvinden en is er dus geen «zicht op uitzetting». De bewaringsmaatregel (artikel 59 Vw 2000 (nieuw)) kan dan niet worden opgelegd of voortduren.

Op basis van de Terugkeerrichtlijn geldt er een maximale duur voor de vreemdelingenbewaring van 18 maanden. Uit recente jurisprudentie van het HvJ EU blijkt dat deze maximale duur bij elkaar opvolgende inbewaringstellingen niet – zoals eerder werd verondersteld – steeds opnieuw begint te lopen, maar dat bij een oplegging en voortduring van een bewaringsmaatregel rekening moet worden gehouden met de duur van

een eerdere inbewaringstelling.[75] Wanneer de vreemdelingenbewaring om een of andere reden moet worden opgeheven en op een later moment opnieuw wordt overgegaan tot inbewaringstelling, moeten de bewaringsperioden bij elkaar opgeteld worden en mogen zij gezamenlijk niet langer duren dan 18 maanden. Hierdoor zijn de mogelijkheden ingeperkt om vreemdelingen die vertrekplichtig zijn, in vreemdelingenbewaring te stellen. De uitvoering moet – nog meer dan zij al deed – continue afwegen of de resterende bewaringstermijn daadwerkelijk benut kan worden om gedwongen terugkeer tijdig te realiseren. Wanneer vervangende reisdocumenten bijvoorbeeld langer op zich laten wachten, kan het een afweging zijn om de vreemdelingenbewaring op te heffen en de vreemdeling opnieuw in bewaring te stellen wanneer de documenten daadwerkelijk zijn verkregen. Er is in dat geval uiteraard een kans dat de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt. In het geval dat de maximale bewaringsduur is bereikt, kan inderdaad geen gedwongen uitzetting meer worden georganiseerd vanuit vreemdelingenbewaring. In dat geval zal moeten worden uitgeweken naar lichtere toezichtmaatregelen zoals een meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel. Er is dan ook een risico dat de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt om de terugkeer te frustreren.

De eerder in de inleiding aangehaalde Terugkeerverordening leidt ertoe dat de maximale duur voor de vreemdelingenbewaring met het oog op terugkeer wordt verlengd van 18 maanden naar 24 maanden (12+12). Ook wordt het onder omstandigheden mogelijk om de vreemdelingenbewaring na het verloop van deze termijn met nog eens maximaal 6 maanden te verlengen. Verder zal er voor vertrekplichtige vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid geen maximale duur voor de vreemdelingenbewaring gaan gelden. De verwachting is dat met deze aanpassingen de vertrekplichtige vreemdeling beter beschikbaar kan worden gehouden voor het vertrek dan onder de Terugkeerrichtlijn.

Bovendien geldt dat wanneer de vreemdeling ongewenst wordt verklaard en vanwege het onrechtmatige verblijf in Nederland tot een gevangenisstraf wordt veroordeeld, ook vanuit strafdetentie verder gewerkt kan worden aan terugkeer. Voorts is van belang dat wordt gewerkt aan een wetsvoorstel voor de strafbaarstelling van het onrechtmatige verblijf van vreemdelingen die structureel niet meewerken aan terugkeer (terugkeerfrustreerders).

Ondanks de (met de Terugkeerverordening verruimde) mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring is terugkeer een weerbarstig proces. Voor succesvolle terugkeer moet de vreemdeling geïdentificeerd worden en moet zijn nationaliteit worden vastgesteld, moet de vreemdeling beschikbaar zijn en moet het land van terugkeer mee willen werken aan de afgifte van vervangende reisdocumenten. Hoewel vreemdelingenbewaring een belangrijk onderdeel in het gedwongen vertrekproces is, leidt niet iedere inbewaringstelling tot terugkeer.

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

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

Vraag 48

[75] HvJ EU, 5 maart 2026, zaak C-150/24, ECLI:EU:C:2026:148 (Aroja).

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?

Hoewel de vreemdelingenbewaring nu nog plaatsvindt op basis van de Pbw, werkt DJI op onderdelen al in de geest van de Wtvb. Zo is er binnen het DCR en het JCS nu al sprake van een onderscheid tussen afdelingen met een *verblijfsregime* waar vreemdelingen in beginsel worden onder gebracht en afdelingen met een strikter *beheersregime* voor vreemdelingen die de mate van bewegingsvrijheid binnen het *verblijfsregime* niet goed aankunnen. Ook is er met het JCZ al een GGV. Verder is er binnen alle locaties voor vreemdelingenbewaring een bodyscanner, zodat bij binnenkomst in de inrichting met toestemming van de vreemdeling daarvan gebruik kan worden gemaakt en er geen visitatie hoeft plaats te vinden.

Om de Wtvb volledig toe te kunnen passen zullen er nieuwe procedures moeten worden ingeregeld en informatiesystemen up-to-date moeten worden gebracht. Ook leidt het in de Wtvb opgenomen maximaal aantal insluitingsuren – binnen het *verblijfsregime* 15 uur en binnen het *beheersregime* 17 uur per etmaal – en het aan de vreemdeling toegekende recht op een minimaal aantal uren dagbesteding ertoe dat DJI een uitgebreider dag- en avondprogramma zal moeten aanhouden dan nu het geval is onder de Pbw. Hiervoor zal voldoende personeel moeten worden geworven en opgeleid. Dit geldt te meer nu er – conform de eerder genoemde intentie – binnen het *verblijfsregime* naar wordt gestreefd om het operationeel mogelijk te laten zijn om maximaal 12 insluitingsuren per etmaal te hanteren. Zoals al eerder aan bod kwam in het antwoord op vraag 42 heeft DJI verschillende activiteiten in gang gezet om personeel te werven. Als de Wtvb er eenmaal is, krijgt DJI nog enige tijd om dit implementatietraject goed af te ronden. Daarbij is er specifieke aandacht voor hoe de veiligheid van het personeel en van de vreemdelingen binnen de inrichting zo goed mogelijk geborgd kunnen blijven binnen het met de Wtvb ingekaderde dag- en avondprogramma. DJI zal een programma aanbieden met inachtneming van de dagelijks toegestane insluitingsuren, zoals zal worden vastgesteld in de AMvB onder de Wtvb. Dit laat onverlet dat zich tijdens de uitvoering van dat programma kleinschalige incidenten kunnen voordoen. Om ook dan te kunnen zorgen voor de orde en veiligheid in de inrichting en daarmee de veiligheid van zowel het personeel als de vreemdelingen zal binnen het implementatietraject nadere invulling worden gegeven aan het mogelijk blijven van beheersmatige interventies die bij dit soort incidenten nodig zijn. Ook is er daarbij oog voor het feit dat binnen de vreemdelingenbewaring sprake is van een bijzondere doelgroep, waarbij vaker beheersmatige interventies nodig zijn. Dit kwam eerder al aan de orde in de memorie van toelichting bij de novelle.[76] Gelet op dit alles zullen de onderdelen van de Wtvb die zien op de vreemdelingenbewaring, iets later in werking treden.

Vraag 49

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

[76] Kamerstukken II 2019–2020, 35 501, nr. 3, pag. 2 – 3.

Zoals eerder is aangestipt in het antwoord op de vragen 42 en 48, beschikt DJI op dit moment nog niet over voldoende personeel en dienen er nog organisatorische en facilitaire maatregelen te worden getroffen om de Wtvb volledig uit te kunnen voeren. De inschatting is dat als de Wtvb nu direct in werking zou treden, dit ertoe zal leiden dat er minder vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld. Om die reden is besloten om de onderdelen van de Wtvb die zien op de uitvoering van de vreemdelingenbewaring, iets later in werking te laten treden. Vooralsnog wordt gedacht aan in ieder geval een implementatietermijn van een jaar na aanname van de wet.

Op dit moment wordt de volledige capaciteit die beschikbaar zou kunnen zijn voor vreemdelingenbewaring niet benut. Dit heeft verschillende oorzaken, waaronder de aangehaalde jurisprudentie van het HvJ EU betreffende de maximale bewaringstermijn die aan de orde kwam in het antwoord op vraag 47.

Vraag 50

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)?

Hieronder is een tabel opgenomen met de cijfers die betrekking hebben op het aantal instroommomenten in de vreemdelingenbewaring. Het betreft niet het aantal unieke vreemdelingen. Een vreemdeling kan in 2025 meer dan één keer zijn ingestroomd.

Geslacht	Situatie/relatie	Aantal
Man	Alleenstaand	2.740
	Vader in gezin	20
	Jongen (kind van gezin)	70
	Andere familiaire relatie zoals echtpaar of volwassen kinderen	20
	Totaal mannen	**2.840**
Vrouw	Alleenstaand	200
	Moeder in gezin	60
	Meisje (kind van gezin)	70
	Andere familiare relatie zoals echtpaar of volwassen kinderen	20
	Totaal vrouw	**360**
Gezinnen	**Totaal aantal gezinnen**	**70**

Bron: DJI (peildatum: 31 december 2025). De cijfers zijn afgerond op tientallen.

Vraag 51

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?

Hieronder zijn tabellen opgenomen met daarin een weergave van het aantal in vreemdelingenbewaring gestelde personen dat in de afgelopen jaren is teruggekeerd naar het land van herkomst of een ander land. Deze aantallen betreffen geen unieke personen, maar het aantal vertrekken. Een vreemdeling kan na een eerder vertrek zijn teruggekeerd en vervolgens opnieuw vertrekken.

Aantal vertrekken uit vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59 Vw 2000 naar land van herkomst.

Man/Vrouw/gezinslid	2024	2025	2026 (t/m juni)	Eindtotaal
Mannelijk	1.070	1.080	480	2.620
Vrouwelijk	100	110	30	240
Niet-geregistreerd	0	0	<5	<5
Gezinslid	30	20	10	60
Aantal gezinnen	10	10	<5	20
Eindtotaal	**1.190**	**1.200**	**530**	**2.920**

Aantal vertrekken uit vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59 Vw 2000 naar een overig land.

Man/Vrouw/gezinslid	2024	2025	2026 (t/m juni)	Eindtotaal
Mannelijk	70	60	20	140
Vrouwelijk	10	10	<5	20
Gezinslid	20	0	0	20
Aantal gezinnen	10	0	0	10
Eindtotaal	**100**	**70**	**20**	**190**

Hieronder is een tabel opgenomen met daarin een weergave van het aantal opgelegde bewaringsmaatregelen in de afgelopen jaren waarbij de maatregel van vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw 2000) is opgeheven zonder dat sprake was van aantoonbaar vertrek uit Nederland. Deze aantallen betreffen geen unieke personen, maar de opheffingen. Een vreemdeling kan na een eerdere inbewaringstelling die is opgeheven (bijvoorbeeld vanwege een belangenafweging, een ingediende verblijfs-aanvraag of opgelegde strafrechtelijke sanctie) op een later moment opnieuw in bewaring zijn gesteld.

Aantal opheffingen van maatregelen van bewaring op grond van artikel 59 Vw 2000.

Man/Vrouw/gezinslid	2024	2025	2026 (t/m juni)	Eindtotaal
Mannelijk	710	880	390	1.990
Vrouwelijk	80	90	30	190
Niet-geregistreerd	0	<5	0	<5
Gezinslid	20	10	0	30
Aantal gezinnen	<5	<5	0	10
Eindtotaal	**810**	**980**	**420**	**2.210**

Bron: DTenV (peildatum: 30 juni 2026). De cijfers zijn afgerond op tientallen. Aantallen kleiner dan 5 worden weergegeven met <5 en 0 blijft 0.

Vraag 52

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 Zanten[77] waarin deze wijziging haar oorsprong vindt.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 29.

Vraag 53

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?

[77] Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52.

De uitbreiding van de ongewenstverklaring zal niet gefaseerd worden ingevoerd. Na de aanname van de novelle kan de voorgestelde uitbreiding van de ongewenstverklaring spoedig in werking treden. Daarbij is de inzet om de flankerende bepalingen die zullen worden opgenomen in het Vb 2000 tegelijk met de wetswijziging of zeer kort daarna in werking te laten treden. Van een gefaseerde invoering is derhalve geen sprake.

Wel geldt dat er na de inwerkingtreding van de verruiming van de ongewenstverklaring nog een implementatietraject van naar verwachting 9 tot 12 maanden zal moeten plaatsvinden voordat de nieuwe regeling (dat wil zeggen, de uitbreiding van de ongewenstverklaring) volledig kan worden toegepast. Deze periode is nodig om de vereiste aanpassingen in de informatievoorziening (IV) door te voeren en de noodzakelijke aanpassingen in werkprocessen en communicatie te realiseren. Dit neemt niet weg dat in die periode in individuele gevallen al wel een ongewenstverklaring kan worden opgelegd aan vreemdelingen behorend tot de uitbreidingsgroep.

Vraag 54
De wettelijke beslistermin 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?

Zoals onlangs bij brief van 24 juli jl. uitgebreider is toegelicht in antwoord op vragen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer kampt de IND bij asiel- en nareisaanvragen al jaren met oplopende voorraden.[78] Hier liggen een aantal oorzaken aan ten grondslag. Zo heeft de IND een langere periode te maken gehad met een veel hogere asielinstroom dan waar de organisatie op is ingericht. Ook wordt meer complexiteit ervaren bij de toetsing van asielaanvragen. Dat betekent concreet dat er meer capaciteit nodig is om hetzelfde aantal zaken af te kunnen blijven handelen. Sinds 2024 is het inwilligingspercentage op asielaanvragen gedaald. In algemene zin zijn afwijzingen minder eenvoudig af te handelen en kosten deze meer tijd. Daarbij moest de IND tot 12 juni 2026 ook in alle afwijzingen eerst een voornemen uitbrengen, wat veel tijd kostte. Een combinatie van deze oorzaken maakt dat het de IND niet lukt om tijdig te beslissen.

Vragen 55, 56 en 57
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?

Waaraan 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?

Als de IND niet tijdig beslist, kan de vreemdeling die een aanvraag heeft ingediend, bij de rechter een beroep wegens niet tijdig beslissen instellen (artikel 6:2 Awb). Als de rechter dat beroep vervolgens gegrond verklaart,

[78] Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

geeft de rechter de IND het bevel om binnen een nadere beslistermijn alsnog een besluit te nemen. De rechter is wettelijk verplicht om aan zijn uitspraak dan ook een rechterlijke dwangsom te verbinden voor iedere dag dat de IND na die twee weken in gebreke blijft de uitspraak na te leven (artikel 8:55d, eerste lid, Awb). Het probleem hierbij is dat de IND, ondanks alle inspanningen, vaak niet in staat is om die nadere termijn te halen en de rechterlijke uitspraak na te komen. Daarvoor zijn er te veel zaken waarin een beroep niet tijdig beslissen wordt ingesteld en te veel uitspraken waaraan vervolgens in korte tijd gevolg gegeven moet worden. Hierdoor schiet de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht nu te kort als middel voor de rechter om naleving van de uitspraak af te dwingen. Dit komt omdat de rechterlijk dwangsom in essentie bedoeld is om stilzittende, talmende of weigerachtige bestuursorganen aan te zetten tot handelen. Dit is echter niet aan de orde bij de IND. De rechterlijke dwangsom werkt daar nu zelfs contraproductief uit. De juridische procedures die voortvloeien uit het beroep wegens niet tijdig beslissen en de uitbetaling van de rechterlijke dwangsommen doen namelijk een groot beroep op de uitvoeringscapaciteit van de IND, terwijl het juist nodig is dat de IND die capaciteit maximaal kan inzetten op de inhoudelijke behandeling van aanvragen en bezwaarschriften. Ook leggen de rechterlijke dwangsommen een fors beslag op de financiële middelen van de IND, wat leidt tot inefficiënte besteding van publieke middelen. Het is evident dat het wegnemen van deze contraproductieve effecten van de dwangsomregeling een positief effect zal hebben op het functioneren van de IND.

Hoeveel fte de IND precies gedwongen is in te zetten in het kader van de ingestelde beroepen wegens niet tijdig beslissen en de uitbetaling van de rechterlijke dwangsommen, is niet bekend. Het gaat echter wel om een aanzienlijk deel van de uitvoeringscapaciteit binnen de IND, nu vrijwel alle medewerkers in het primair proces te maken hebben met de afhandeling van dwangsomzaken.
In de afgelopen jaren is het bedrag dat de IND aan rechterlijke dwangsommen moet betalen steeds verder opgelopen. Voor asiel-, nareis- en reguliere zaken was dit in 2024 ca. € 37 mln. In 2025 was dit ca. € 79 mln. en in de periode januari tot en met juli 2026 heeft de IND ca. € 99 mln. aan dwangsommen uitgekeerd (peildatum 7 augustus 2026). De IND krijgt op incidentele basis middelen voor het aanvullen van de dwangsomvoorziening. Als de rechterlijke dwangsom in het vreemdelingenrecht wordt afgeschaft, zal het kabinet bij reguliere besluitvormingsmomenten integraal bezien of er middelen uit deze voorziening ingezet kunnen worden voor eventuele andere doelen.

IV. 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.

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

Vragen 58 en 59
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?

De in de inleiding aangehaalde internationale en Europese standaarden en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM en het HvJ EU vormen de leidraad bij de vaststelling of de vreemdelingenbewaring een voldoende bestuursrechtelijk karakter heeft en voldoende afwijkt van een strafrechtelijk regime. Kort gezegd is daarbij het volgende van belang:
– Vreemdelingenbewaring is een *ultimum remedium*: zij mag slechts worden toegepast als minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn om een vreemdeling beschikbaar te houden voor de eerder genoemde overdrachts- of terugkeer(grens)procedure en als er zicht is op uitzetting binnen redelijke termijn. De bewaringsmaatregel dient zo kort als mogelijk te duren.
– In het kader van de uitvoering van de bewaringsmaatregel dient als uitgangspunt te gelden dat sprake is van een passend, op vreemdelingenbewaring toegesneden regime dat zoveel mogelijk uit dient te gaan van de vrijheid van betrokkenen binnen de vrijheidsbeneming en slechts de beperkingen dient op te leggen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en voor de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichting.

De regering is van mening dat de aangepaste artikelen in de Vw 2000 en de Wtvb ook na de met de novelle geïntroduceerde *lockdownbevoegdheid* en de *afwijkingsmogelijkheid* nog steeds hieraan voldoen. Specifiek ten aanzien van de twee laatstgenoemde instrumenten merk ik nog op dat daarbij strikte randvoorwaarden gelden. Deze randvoorwaarden maken dat deze instrumenten zeer terughoudend zullen worden toegepast, zodat het genoemde uitgangspunt – dat een belangrijke markering vorm van het onderscheid tussen een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk regime – van kracht blijft.

Vraag 60
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?[79]

Disciplinaire maatregelen hebben als doel corrigerend te reageren op laakbaar gedrag van een vreemdeling. De bevoegdheid tot het treffen van disciplinaire maatregelen is noodzakelijk om de regels en gedragsnormen

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

in de inrichting kracht bij te kunnen zetten indien dit in het uiterste geval noodzakelijk is. Het is nodig dat een directeur kan aangeven dergelijk gedrag niet te tolereren en dat hij daar de vreemdeling voor kan bestraffen. Een disciplinaire maatregel heeft derhalve een punitief karakter. Dat maakt het echter nog geen criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM. Dit wordt beoordeeld aan de van de drie criteria die het EHRM heeft geformuleerd in paragraaf 82 van het arrest Engel. Ten eerste is daarvoor van belang de classificatie van de sanctie naar nationaal recht. Dat is in dit geval het bestuursrecht en niet het strafrecht. Ten tweede is van belang de aard van de overtreding – mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie. Zoals in de memorie van toelichting bij de novelle is aangegeven betreft het hier onder meer de volgende gedragingen: fysiek geweld, bedreigen, intimidatie of verbale agressie naar medebewoner(s), diefstal van eigendom van medebewoner(s), niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel, verbaal of fysiek geweld, bedreiging of ongewenste intimiteiten richting personeel, voorhanden hebben van contrabande (drugs, wapens etc.), aanzetten tot opruiend gedrag/opstand/deelname aan opstand, opzettelijke brandstichting, vernieling of diefstal van Rijkseigendommen, poging tot ontvluchting (vanuit inrichting), poging tot onttrekken aan toezicht (tijdens verblijf buiten inrichting) en gijzeling.[80] Het gaat hierbij dus om handelingen die de veiligheid en beheersbaarheid binnen de inrichting aantasten. Het doel van de disciplinaire maatregelen is daarbij om naleving van de regels en gedragsnormen binnen de inrichting kracht bij te zetten. De disciplinaire maatregelen zijn dus niet (primair) gericht op vergelding ten aanzien van de individuele vreemdeling, maar met name op afschrikking (preventie) en op bescherming van personeelsleden, de in de inrichting verblijvende vreemdelingen en bezoekers. Het derde criterium tot slot, ziet op de zwaarte van de maatregel. Ik wijs er daarbij op dat de op te leggen maatregelen in tijd zijn begrensd tot ten hoogste twee weken. Dit alles maakt volgens de regering dat geen sprake is van een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM.

Verenigbaarheid met Europees recht

Vraag 61
Kan de regering per voorgestelde wijziging uiteenzetten hoe deze zich verhoudt tot de eisen uit de Terugkeerrichtlijn, in het bijzonder de uitgangspunten dat vrijheidsontneming slechts als uiterste middel wordt toegepast en dat de omstandigheden van bewaring humaan dienen te zijn?

Hieronder volgt een uiteenzetting over hoe de regeling betreffende vreemdelingenbewaring zoals voorzien in de Wtvb en de Vw 2000 zich verhoudt tot de eisen uit de Terugkeerrichtlijn.

In algemene zin volgt uit de Terugkeerrichtlijn dat vreemdelingenbewaring een laatste redmiddel is dat zo kort als mogelijk moet duren. Wanneer een lichter middel kan worden toegepast waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt, kan geen bewaringsmaatregel worden opgelegd. Deze randvoorwaarden zijn onverkort van toepassing bij de voorgestelde maatregelen in de Wtvb en de Vw 2000.

– *Gronden voor vreemdelingenbewaring en de omstandigheden waaronder deze moet worden uitgevoerd:*
  Artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn regelt de gronden voor vreemdelingenbewaring – kort gezegd kan deze maatregel worden opgelegd om te voorkomen dat de vreemdeling onderduikt en/of de terugkeerprocedure ontwijkt of belemmert. In de artikelen 16 en 17 van de Terugkeer-

[80] Kamerstukken II, 2015–2016, 34 309, nr. 3 p. 118.

richtlijn zijn de omstandigheden waaronder vreemdelingenbewaring kan worden uitgevoerd bepaald.
De Wtvb wijzigt de omzetting van de bewaringsgronden in de nationale wetgeving (artikel 59 Vw 2000 (nieuw)) op zo'n wijze dat het artikel juist beter aansluit bij de Terugkeerrichtlijn.[81] Het nieuwe artikel ziet enkel op de doelgroep die onder de reikwijdte van de Terugkeerrichtlijn valt: vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Voor de andere categorieën vreemdelingen waar artikel 59 Vw 2000 (oud) nu op ziet, wordt een separate bewaringsgrond geïntroduceerd in de artikelen 59c en 59d Vw 2000.
Daarnaast omvat de Wtvb de implementatie van de artikelen 16 en 17 Terugkeerrichtlijn. Met de Wtvb wordt er meer dan nu het geval is voor zorggedragen dat sprake is van een eigen passend juridisch kader voor vreemdelingenbewaring. De Wtvb geeft daarmee invulling aan de in de artikelen 16 en 17 van de Terugkeerrichtlijn voorziene rechten van de vreemdeling zoals het verkrijgen van de nodige informatie over de regels in de inrichting en bijbehorende rechten en plichten, het kunnen ontvangen van bezoek, het contact met wettelijk vertegenwoordigers, familie en consulaire autoriteiten en aandacht voor kwetsbaren.
Vreemdelingen met rechtmatig verblijf in Nederland en Unieburgers vallen niet onder het toepassingsbereik van de Terugkeerrichtlijn. Voor deze categorieën vreemdelingen is voorzien in specifieke bewaringsgronden in respectievelijk artikel 59c Vw 2000 (nieuw) en artikel 59d Vw 2000 (nieuw). De aparte bewaringsgrond voor vreemdelingen, zonder rechtmatig verblijf in Nederland, maar met rechtmatig verblijf in een andere EU-lidstaat, die met de novelle is geïntroduceerd in artikel 59d Vw 2000 (nieuw) ziet erop dat er vreemdelingenbewaring kan plaatsvinden met het oog op het organiseren van de overdracht naar de verblijfgevende lidstaat, indien de vreemdeling geen gehoor geeft aan een bevel om zich naar die lidstaat te begeven of geen terugkeerbesluit wordt opgelegd.

– *De ophoging van de ophoudtermijn voor het opleggen van een bewaringsmaatregel van zes naar negen uur en de verlengingsmogelijkheid:*
De Terugkeerrichtlijn laat het proces van staandehouding en ophouding van de vreemdeling, alvorens een bewaringsmaatregel op te leggen, over aan de nationale wetgever.
In artikel 50, derde lid, Vw 2000 (nieuw)), wordt de ophoudtermijn verruimd van zes naar negen uur en wordt het onder omstandigheden mogelijk gemaakt om de termijn nog een keer met 48 uur te verlengen. Zoals in de inleiding aangegeven heeft de uitvoering deze verruiming nodig om goed te kunnen beoordelen of het opleggen van een bewaringsmaatregel noodzakelijk is of dat een lichter middel volstaat. Mede omdat uit de jurisprudentie van het HvJ EU steeds strengere eisen zijn voortgekomen betreffende de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een bewaringsmaatregel op te kunnen leggen, is die beoordeling complexer geworden. Een vreemdeling kan in éénzelfde beroepsprocedure zowel opkomen tegen de oplegging van de bewaringsmaatregel als tegen de (aspecten van de) staandehouding en ophouding. Hoe dan ook blijft in artikel 50, derde lid, Vw 2000 (nieuw) het uitgangspunt overeind dat de ophouding niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is.
– *Terugkeer beter kunnen afdwingen en de ongewenstverklaring.*
Het strafrecht betreft in het algemeen geen competentie van de Uniewetgever. De Terugkeerrichtlijn en de bijbehorende jurisprudentie laten het dan ook aan de nationale wetgever om eventuele strafrechtelijke maatregelen te nemen ten aanzien van het uitblijven van medewerking van de vreemdeling of het voorkomen van onrechtmatig

[81] Kamerstukken II, 2015–2016, 34 309, nr. 3 p. 130.

verblijf. Wel volgt uit jurisprudentie van het HvJ EU dat deze maatregelen de voortvarendheid van de terugkeerprocedure niet mogen belemmeren. Met andere woorden, strafrechtelijke maatregelen kunnen pas worden genomen wanneer de gehele terugkeerprocedure is uitgeput.[82]

Vraag 62
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?

Zoals is toegelicht in de inleiding was de jurisprudentie van het EHRM en het EHvJ EU juist aanleiding voor de introductie van een eigen passend juridisch kader voor vreemdelingenbewaring en daarmee de start van het wetgevingstraject. Bij de vormgeving van de Wtvb is daarom expliciet uitgegaan van de uitgangspunten die terugkomen in de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ EU.

Lockdownbevoegdheid

Vraag 63
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?

De regering beseft zich goed dat de afkondiging van de *lockdown* ingrijpend kan zijn voor de vreemdelingen binnen de inrichting. Daarom kan deze maatregel op basis van artikel 5, eerste lid, Wtvb slechts worden toegepast wanneer dit «*strikt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting*». Bovendien gelden er bij die toepassing strikte randvoorwaarden ook wat betreft de omvang en duur van de *lockdown*; deze dient op de minst ingrijpende manier te worden uitgevoerd en mag niet langer duren dan nodig is om de orde en veiligheid te herstellen, dient te worden opgeheven of in fasen te worden afgebouwd zodra dit kan en dient in elk geval na vier weken opgeheven te zijn. In dit verband verwijs ik kortheidshalve naar de inleiding en naar het antwoord op de vragen 1, 3, 4 en 8, waarin nader is toegelicht waarom het nodig is dat de Wtvb ook de *lockdownbevoegdheid* omvat en hoe de genoemde randvoorwaarden ervoor zorgen dat het uitgangspunt dat de vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk moet uitgaan van de vrijheid van de in bewaring gestelde vreemdelingen nog steeds leidend blijft.

Daarbij wil ik namens de regering nogmaals benadrukken dat het uitzonderlijk is dat een langdurige insluiting in het kader van een *lockdown* meerdere dagen duurt. Doorgaans vindt er in eerste instantie een onmiddellijk tijdelijke insluiting plaats en wordt er zodra dat kan een aangepast dag- en avondprogramma ingesteld, waarbij er steeds minder extra insluitingsmomenten zijn. Dit betekent dan dat het dagprogramma stapsgewijs wordt opengesteld en dat de vreemdelingen steeds minder uren per etmaal ingesloten worden. Het zal daardoor vrijwel niet

[82] Zie de arresten van het Hof van Justitie van de EU van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punten 46 en 48, en 17 september 2020, JZ, C-806/18, EU:C:2020:724, punten 28 en 29.

voorkomen dat een vreemdeling vanwege een *lockdown* meerdere dagen gedurende 23 uur in zijn verblijfsruimte zal worden ingesloten.

Vraag 64
Wordt iedere afzonderlijke verlenging opnieuw getoetst aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit?

Ik kan dit namens de regering bevestigen. De afwijking van bepaalde in de Wtvb voorziene rechten voor de in bewaring gestelde vreemdelingen met gebruikmaking van de *afwijkingsmogelijkheid* mag maximaal twee maanden duren. Een verlenging is mogelijk, maar dit vergt dan een nieuwe ministeriële regeling, waarin opnieuw moet worden bepaald van welke rechten precies zal worden afgeweken en in welke mate en waarbij dan opnieuw deugdelijk zal moeten worden gemotiveerd waarom dit in de gegeven omstandigheden noodzakelijk, evenredig en proportioneel is. Dit volgt uit artikelen 22, tweede lid, 36, vierde lid, en 43, tweede lid, Wtvb.

Vraag 65
Welke gevolgen verwacht de regering van langdurige insluiting voor de lichamelijke en psychische gezondheid van ingeslotenen, en op welke wijze worden deze risico's gemonitord?

Zoals eerder is opgemerkt in het antwoord op vraag 45 heeft de regering zich goed beseft dat een beperking van bewegingsvrijheid en sociale contacten negatieve gevolgen kan hebben voor zowel het lichamelijke als het psychische welzijn van in bewaring gestelde vreemdelingen. Mede daarom gelden er bij de toepassing van de *lockdownbevoegdheid* de eerder benoemde strikte randvoorwaarden. Verder is van belang dat vreemdelingen tijdens de toepassing van de *lockdown* altijd het recht behouden om dagelijks tenminste één uur in de buitenlucht te verblijven en dat het mogelijk blijft om telefonisch contact met de buitenwereld te onderhouden. In de eigen verblijfsruimte kunnen vreemdelingen blijven beschikken over hun persoonlijke eigendommen die zijn toegestaan in de verblijfsruimte en over voorzieningen zoals radio en televisie. Hierin kan niet worden beperkt, tenzij er een beperking voortvloeit uit een jegens een vreemdeling opgelegde individuele orde- of disciplinaire maatregel. Ook geldt dat essentiële voorzieningen, waaronder medische zorg, in ieder geval altijd beschikbaar dienen te blijven. Indien er zorgen bestaan over de lichamelijke of psychische gezondheid van een vreemdeling, kan waar nodig aanvullende zorg of ondersteuning worden ingezet.

Verder blijft het personeel tijdens de *lockdown* steeds intensief in contact met de vreemdelingen en is er daarbij aandacht voor signalen die kunnen wijzen op een verslechtering van hun lichamelijke of psychische gezondheid.

Op deze wijze wordt gedurende de *lockdown* het welzijn van de vreemdelingen gemonitord en wordt – binnen de mogelijkheden die de uitzonderlijke situatie biedt – geprobeerd de negatieve gevolgen van de insluiting zoveel mogelijk te beperken.

Rechtsbescherming

Vraag 66
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?

Zoals eerder aan de orde is gekomen in de antwoorden op de vragen 5 en 10 kan een vreemdeling direct na de afkondiging van de *lockdown* daartegen opgekomen door een klaagschrift in te dienen bij de CvT (artikel 73, eerste lid, Wtvb). Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan de vreemdeling nadien eventueel ook nog beroep instellen bij de RSJ (artikel 85, eerste lid, Wtvb). De *lockdown* kan er niet toe leiden dat dit klachtrecht wordt ingeperkt. Het inschakelen van juridische bijstand daarbij blijft ook mogelijk. Tijdens de *lockdown*behoudt de vreemdeling namelijk toegang tot rechtsbijstand. Ook het recht daarop kan niet worden ingeperkt.

Proportionaliteit en individuele beoordeling

Vraag 67
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?

De *lockdown* is een instrument dat kan worden ingezet als zich een groot veiligheidsprobleem of -incident voordoet en de orde en veiligheid binnen de inrichting in het geding zijn. De *afwijkingsmogelijkheid* kan worden toegepast als sprake is van «*uitzonderlijke omstandigheden*» waardoor het in praktische zin tijdelijk onmogelijk is om alle rechten onder de Wtvb onverkort na te leven.

De vraag of het noodzakelijk is om deze instrumenten in te zetten wordt daarmee beoordeeld aan de hand van de gegeven situatie binnen de inrichting. Dit betekent echter niet dat daarbij geen oog is voor de individuele belangen van de betrokken vreemdelingen. Zoals eerder al aan de orde kwam in het antwoord op de vragen 45 en 65 heeft de regering zich goed beseft dat een beperking van bewegingsvrijheid en sociale contacten negatieve gevolgen kan hebben voor zowel het lichamelijke als het psychische welzijn van in bewaring gestelde vreemdelingen. Mede daarom gelden er bij de toepassing van de *lockdownbevoegdheid* en de *afwijkingsmogelijkheid* strikte randvoorwaarden. Hieruit volgt onder meer dat de *lockdown* en de *afwijkingsmogelijkheid* beiden instrumenten zijn die alleen kunnen worden ingezet als er geen andere maatregelen genomen kunnen worden om de desbetreffende prangende situatie te ondervangen. Ook geldt dat de instrumenten in ieder geval altijd op de minst ingrijpende manier voor de betrokken vreemdelingen dienen te worden toegepast en dat die toepassing nimmer langer mag duren dan strikt noodzakelijk is. Verder blijven essentiële voorzieningen, waaronder medische zorg, in ieder geval altijd beschikbaar.

Indien er zorgen bestaan over de lichamelijke of psychische gezondheid van een vreemdeling, kan waar nodig aanvullende zorg, begeleiding of ondersteuning worden ingezet en kan, voor zover de omstandigheden dit toelaten, maatwerk worden geboden. Mede daarom blijft het personeel tijdens de toepassing van de *lockdown* of de *afwijkingsmogelijkheid* steeds intensief in contact met de vreemdelingen en is er daarbij aandacht voor signalen die kunnen wijzen op een verslechtering van hun lichamelijke of psychische gezondheid. Voor dit laatste is gekwalificeerd zorgpersoneel beschikbaar dat zich richt op de zorg en het welzijn van vreemdelingen. Op deze wijze wordt gedurende de *lockdown* en de toepassing van de *afwijkingsmogelijkheid* het welzijn van de vreemdelingen en in het bijzonder van diegenen die kwetsbaar zijn, voortdurend gemonitord.

Overigens is er in meer algemene zin – en dus ook buiten de situaties waarin sprake is van een *lockdown* of de toepassing van de *afwijkingsbevoegheid* – binnen de vreemdelingenbewaring specifiek aandacht voor het herkennen en signaleren van bijzonderheden. Zo beschikt het DCR over een werkproces voor het herkennen van signalen die kunnen wijzen op mensenhandel en uitbuiting. Medewerkers hebben hierin een signalerende functie. Als zij dergelijke signalen oppikken, zijn er procedures die gevolgd worden om deskundigen of ketenpartners te betrekken. Daarnaast beschikt het DCR over een Extra Zorgafdeling (EZA). Vreemdelingen die vanwege psychische problematiek of andere zorgbehoeften extra ondersteuning nodig hebben kunnen op die afdeling worden ondergebracht.

Kinderrechten

Vraag 68
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?

Bij de voorbereiding van ieder wetsvoorstel vindt standaard een beoordeling plaats in het licht van internationale mensenrechtenverdragen. Het Kinderrechtenverdrag vormt daar ook een onderdeel van. Daar komt ten aanzien van het Kinderrechtenverdrag bij dat kernbepalingen uit dit verdrag ook doorwerken in andere grondrechtencatalogi, zoals het EU grondrechtenhandvest.

Vraag 69
Kan de regering bevestigen dat minderjarigen niet aan een lockdownmaatregel 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?

Afkondiging van de *lockdown* zoals voorzien in artikel 5, eerste lid, Wtvb geeft de directeur de bevoegdheid om als dit «*strikt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting*» af te wijken van de – op basis van de artikelen 22, 23 en 36 Wtvb – binnen het *verblijfsregime* en het *beheersregime* geldende maximaal aantal insluitingsuren en minimaal aantal uren dagbesteding.

Voor de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) waar minderjarigen in vreemdelingenbewaring worden gehuisvest, geldt echter een specifiek regime zoals vastgelegd in de artikelen 42 en 43 Wtvb. Uit artikel 43, eerste lid, onder a, b, c en d, Wtvb volgt het volgende. Binnen de GGV worden – in afwijking van artikel 22, onder b, Wtvb – gezinnen en niet-begeleide minderjarigen in principe niet ingesloten, tenzij dit noodzakelijk is met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting. In dat laatste geval mag sprake zijn van insluiten voor maximaal 12 uur per dag en dit mag niet langer duren dan twee weken. Daarnaast geldt dat vrijetijdsbesteding en onderwijsactiviteiten voor minderjarigen altijd door moeten blijven gaan en dat het voor de bewoners binnen de GGV mogelijk moet blijven om tenminste 10 uur per week bezoek te ontvangen. Artikel 5, eerste lid, Wtvb biedt geen grondslag om van deze regels af te wijken. Het hanteren van een aangepast dag- en avondprogramma in de GGV is dus wel mogelijk, maar dan alleen binnen de

grenzen van het daar geldende specifieke regime, zoals vastgelegd in de artikelen 42 en 43 Wtvb.

Vraag 70
Kan de regering aangeven hoeveel minderjarigen de afgelopen vijf jaar jaarlijks in vreemdelingenbewaring hebben verbleven, uitgesplitst naar alleenstaande minderjarigen en gezinnen met minderjarigen?

In de ontstaande tabel is weergegeven hoeveel minderjarigen alleenstaande minderjarigen en gezinnen met minderjarigen er in de jaren 2021 tot en met 2025 hebben verbleven in de GGV binnen het JCZ.

	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	Gezinnen met minderjarige kinderen
2021	10	80 gezinnen met 140 minderjarige kinderen
2022	<5	70 gezinnen met 110 minderjarige kinderen
2023	<5	40 gezinnen met 90 minderjarige kinderen
2024	<5	70 gezinnen met 160 minderjarige kinderen
2025	0	70 gezinnen met 140 minderjarige kinderen

Bron: DJI. De cijfers zijn afgerond op tientallen.

Vraag 71
Welke specifieke waarborgen gelden indien een minderjarige in vreemdelingenbewaring verblijft en zich een situatie voordoet waarin de directeur een lockdown noodzakelijk acht?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 69.

Vraag 72
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?

In het kader van het wetgevingstraject is er ook specifiek oog geweest voor minderjarigen. De regering is zich ervan bewust dat vreemdelingenbewaring zeker bij deze groep een zeer ingrijpende maatregel is. Daarom wordt in de praktijk in het geval van minderjarigen zoveel mogelijk gewerkt met een lichter middel. Wanneer het toch noodzakelijk is om de bewaringsmaatregel op te leggen vindt de uitvoering daarvan plaats binnen de GGV in het JCZ. Binnen de GVV is de detentiebeleving zo minimaal mogelijk. De GGV is een ruim opgezette omheinde locatie met veel groen en paviljoens met aparte wooneenheden waar gezinnen in gezinsverband kunnen samenleven en waar in principe geen insluiting in de verblijfsruimten plaatsvindt. Verder is er een voorzieningencentrum met recreatie- en buitenspeelruimte voor kinderen en internetfaciliteiten. Ook is er binnen de GGV een aparte afdeling voor niet-begeleide minderjarigen, afgescheiden van volwassenen. Verder zijn er binnen de GGV gespecialiseerde DJI- en COA-medewerkers met specifieke aandacht voor kinderen en kennis en kunde over kinderen binnen de opvang en vreemdelingenbewaring. Uiteraard is er ook (psychosociale) zorg aanwezig.

De Wtvb sluit aan bij deze praktijk. In hoofdstuk 5 Wtvb is een afzonderlijk regime opgenomen voor de inbewaringstelling van gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarigen met rechten en voorzieningen die aansluiten bij hun kwetsbare positie (hoofdstuk 5 Wtvb).

Vraag 73
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?

Bij de voorbereiding van ieder wetsvoorstel vindt altijd een beoordeling plaats in het licht van internationale mensenrechtenverdragen. Het Kinderrechtenverdrag vormt daar ook een onderdeel van. Daar komt ten aanzien van het Kinderrechtenverdrag bij dat kernbepalingen uit dit verdrag ook doorwerken in andere grondrechtencatalogi, zoals het EU grondrechtenhandvest. De regering is bekend met de door de Kinderombudsman ontwikkelde kinderrechtentoets. Hoewel de met die toets samenvallende administratieve handeling geen onderdeel uitmaakt van een regulier wetgevingsproces, wordt de materiële beoordeling die de kinderrechtentoets vooronderstelt dus bij de totstandkoming van ieder wetsvoorstel dat de belangen van kinderen raakt – en dus ook dit wetsvoorstel – uitgevoerd.

Uitvoerbaarheid

Vraag 74
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 worden gesignaleerd?

In drie justitiële complexen waarbinnen de vreemdelingenbewaring wordt uitgevoerd, zijn zowel afdelingen aanwezig voor vreemdelingenbewaring als afdelingen voor strafrechtelijke detentie. Het personeel is nu flexibel inzetbaar op de verschillende afdelingen. Het is de bedoeling dat dit zo blijft. Na de inwerkingtreding van de Wtvb gaat er op de afdelingen waar de vreemdelingenbewaring wordt uitgevoerd, echter een nieuw wettelijk regime gelden. Dit vergt een aanpassing van de bestaande werkprocessen en daarmee ook een aanvullende opleiding voor het personeel. Bovendien leidt de vaststelling in de Wtvb en de daaronder vallende AMvB van het maximaal aantal dagelijkse insluitingsuren en het minimaal aantal dagelijkse dagbestedingsuren ertoe dat DJI een uitgebreider dag- en avondprogramma zal moeten aanhouden dan nu het geval is onder de Pbw. Zoals aangegeven in het antwoord op de vragen 42 en 48 beschikt DJI op dit moment nog niet over voldoende personeel hiervoor. Om die reden is besloten om de onderdelen van de Wtvb die zien op de uitvoering van de vreemdelingenbewaring, iets later in werking te laten treden. DJI krijgt daarmee de tijd om voldoende personeel te werven en op te leiden en de organisatorische en facilitaire maatregelen te treffen die nodig zijn om de Wtvb volledig uit te kunnen voeren. Uiteraard houd ik contact met DJI over de vorderingen in dit kader.

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en zal straks dus ook toezien op de juiste en eenduidige toepassing van de Wtvb.

Verder is in dit kader relevant dat in de AMvB onder de Wtvb zal worden geregeld dat de directeur van de inrichting ieder jaar vóór 1 maart een jaarverslag dient uit te brengen over het voorgaande jaar. In deze AMvB zal verder worden bepaald dat ook de CvT jaarlijks vóór 1 maart aan de Minister verslag uitbrengt over haar werkzaamheden in het voorgaande jaar. Daarbij zal de CvT in het bijzonder aandacht moeten besteden aan de

klaagschriften die zijn behandeld door de beklagcommissies. De jaarverslagen van de directeuren van de justitiële complexen en van de CvT die daarbinnen actief zijn, zullen ieder jaar openbaar worden gemaakt. Daarmee zal er dus jaarlijks informatie beschikbaar komen over de toepassing van de Wtvb. Daarnaast zal de regering uitvoering geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Ceder en twee jaar na inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets uitvoeren.[83] Bovendien regelt artikel 101 Wtvb dat de Minister van Asiel en Migratie binnen vier jaar verslag doet aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de Wtvb in de praktijk.

Toezicht en evaluatie

Vraag 75

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?

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en zal straks dus ook toezien op de juiste en eenduidige toepassing van de Wtvb. De Nationale ombudsman is bevoegd voor de behandeling van klachten over overheidsoptreden in algemene zin.

Binnen iedere inrichting voor vreemdelingenbewaring zal er een onafhankelijke CvT zijn die toeziet op de toepassing van de Wtvb binnen de inrichting en een onafhankelijke CvT vervoer die toezicht houdt op het vervoer van de vreemdelingen vanuit de inrichting (artikelen 8 en 9 Wtvb). De in bewaring gestelde vreemdelingen kunnen opkomen tegen de oplegging van orde- of disciplinaire maatregelen en de afkondiging van de *lockdown* door een klaagschrift in te dienen bij de CvT (artikel 73, eerste lid, Wtvb), een schorsingsverzoek te doen bij de voorzitter van de beroepskamer van de RSJ (artikel 80, eerste lid, Wtvb) en nadien eventueel nog beroep in te stellen tegen de uitspraak van de beklagcommissie bij de RSJ (artikel 85, eerste lid, Wtvb).

Op basis van artikel 5, eerste lid, Wtvb geldt er een verplichting voor de directeur van de inrichting om iedere keer dat hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een *lockdown* af te kondigen, hiervan melding te maken aan de Minister van Asiel en Migratie en de Inspectie Justitie en Veiligheid.[84] Zodoende zal de toekomstige inzet van de *lockdown* maatregel in het kader van de vreemdelingenbewaring worden geregistreerd.

Er bestaat thans geen wettelijke plicht om jaarlijkse statistieken over frequentie, duur en gronden van deze maatregelen openbaar te maken. Het kabinet is bereid te verkennen of en op welke wijze geaggregeerde informatie hierover, met inachtneming van zorgvuldigheid en veiligheid, kan worden opgenomen in bestaande openbare rapportages.

Strafbaarstelling en terugkeer

Vraag 76

[83] Kamerstukken II, 2025–26, 35 501, nr. 47.
[84] Kamerstukken II 2025/2026, 35 501, nr. 25.

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?

Zoals in de inleiding uiteen is gezet wordt een expliciete verplichting geïntroduceerd voor vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen, om mee te werken aan hun vertrek en bijvoorbeeld te verschijnen op vertrekgesprekken met de DTenV. Hieruit vloeit voort dat door de DTenV een vordering tot meewerken kan worden afgegeven (artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)). Het terugkeerproces is dan nog niet afgerond, maar nog in volle gang: de vreemdeling kan dan bijvoorbeeld gedwongen worden mee te werken aan vervoer naar een ambassade of consulaat. Als dit nodig is, kan de DTenV daartoe de sterke arm inschakelen. Mocht het ook dan nog steeds niet mogelijk zijn om medewerking te bewerkstelligen, dan kan het niet opvolgen van de vordering leiden tot een strafrechtelijke aanpak. Het niet opvolgen van de vordering is namelijk strafbaar en kan leiden tot oplegging van een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (thans 5.500 euro) (artikel 184 Sr). Het voorgaande geldt ook als de vreemdeling reeds in vreemdelingenbewaring verblijft (artikel 44 Wtvb jo artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)). Hiermee is het bijvoorbeeld niet langer mogelijk voor vreemdelingen om zich succesvol te verzetten tegen het vervoer door de DVenO vanuit de inrichting voor vreemdelingenbewaring naar een diplomatieke vertegenwoordiging voor een presentatie ten behoeve van identificatie en de afgifte van vervangende reisdocumenten.

Bij het strafrechtelijk vervolgen naar aanleiding van het negeren van een inreisverbod of een ongewenstverklaring is van belang dat uit jurisprudentie van het HvJ EU volgt dat de terugkeerprocedure eerst volledig uitgeput moet zijn, alvorens een lidstaat strafrechtelijke maatregelen mag nemen die de terugkeer zouden kunnen opschorten zoals een vrijheidsstraf.[85] De vlotte terugkeer mag immers niet belemmerd worden door een strafrechtelijke maatregel. Het kabinet maakt dus nog een onderscheid tussen enerzijds het afdwingen van de meewerkplicht aan de terugkeerprocedure (met de genoemde vordering) en de daarbij horende strafbaarstelling gedurende de terugkeerprocedure en anderzijds de strafbaarstelling van illegaal verblijf (bij een opgelegd inreisverbod of een opgelegde ongewenstverklaring) nadat de terugkeerprocedure is uitgeput. Dit betreft strafbaarstellingen die zien op twee verschillende gedragingen (het negeren van de medewerkingsplicht en het negeren van een directe vertrekverplichting) die ook in de tijd niet samenlopen. Van een dubbele bestraffing is daarmee dan ook geen sprake.

Vraag 77
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?

Er kan sprake zijn van verwijtbaar niet-meewerken wanneer de vreemdeling bijvoorbeeld niet op komt dagen op vertrekgesprekken met de DTenV en niet meewerkt aan een presentatie op een ambassade of consulaat. Zoals ik eerder al benadrukte, geldt dat als de vreemdeling wél

[85] HvJ EU, 6 december 2011, zaaknummer C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807 (Achughbabian) en HvJ EU, 5 maart 2026, zaak C-150/24, ECLI:EU:C:2026:148 (Aroja).

meewerkt aan terugkeer maar het land van terugkeer dit niet doet en – alle inspanningen van de vreemdeling ten spijt – terugkeer daardoor onmogelijk is, dit de vreemdeling niet zal worden aangerekend. Ik verwijs in dit kader naar het zogeheten buitenschuldbeleid. De vreemdeling kan in dergelijke situaties in aanmerking komen voor een regulier verblijfsrecht: de buitenschuldvergunning.

Samenloop met het Europees Asiel- en migratiepact

Vragen 78 en 79
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?

Het Asiel- en migratiepact is per 12 juni jl. in werking getreden. De uitvoering werkt nu met deze nieuwe Europese regels. Op basis van de ervaringen in de praktijk en nieuwe jurisprudentie zullen – waar nodig – nog «puntjes op de i» worden gezet wat betreft de implementatie van het pact.

Het EU Asiel- en migratiepact noopte ook tot enige aanpassing van de novelle. Hierin is voorzien in de eerste en de tweede nota van wijziging. Voor het grootste gedeelte betreft dit wetgevingstraject echter onderwerpen waarover de lidstaten zelf kunnen blijven beslissen en waarop het Asiel- en migratiepact dus verder geen impact heeft. De noodzaak voor de invoering van de Wtvb is reeds uitgebreid aan bod gekomen in de inleiding.

V. 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.*

Vraag 80
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?

De door het lid van de fractie-Visseren-Hamakers genoemde uitvoerings- en implementatiewet betreft het per 12 juni jl. in werking getreden EU Asiel- en migratiepact. Dit pact omvat – heel kort gezegd – een omvangrijk pakket aan asiel- en migratieregels binnen de EU betreffende onder meer controles aan de buitengrenzen van de EU, versnelde asiel- en terugkeergrensprocedures en beperkingen voor vreemdelingen die eerder al eens in een lidstaat asiel hebben aangevraagd om door te reizen naar andere EU-lidstaten om dit daar opnieuw te doen. Voor een uitgebreidere toelichting op de inhoud van het EU Asiel- en migratiepact verwijs ik naar de memorie van toelichting bij de uitvoerings- en implementatiewet. Hetgeen door de Wet invoering tweestatusstelsel werd geregeld is per 12 juni 2026 door – inhoudelijk gelijkluidende maar aan het EU Asiel- en migratiepact aangepaste – regelingen in de uitvoerings- en implementatiewet vervangen.

Zoals eerder is opgemerkt in het kader van de beantwoording van de vragen 78 en 79 noopte het EU Asiel- en migratiepact ook tot aanpassing van de novelle en is hierin voorzien in de eerste en de tweede nota van wijziging. Voor het grootste gedeelte betreft dit wetgevingstraject echter onderwerpen waarover de lidstaten zelf kunnen blijven beslissen en waarop het Asiel- en migratiepact dus verder geen impact heeft.

Vraag 81
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?

De onderdelen uit de verworpen Asielnoodmaatregelenwet die zijn opgenomen in de novelle betreffen de afschaffing van de rechterlijke dwangsom (artikelen IA en IB), de uitbreiding van de groep vreemdelingen ten aanzien waarvan een ongewenstverklaring kan worden opgelegd (artikelen II en III) en de verhoging van het strafmaximum dat op basis van artikel 197 Sr geldt als strafrechtelijk wordt opgetreden bij niet naleven van de ongewenstverklaring (artikel IV).

Vragen 82 en 83
Hoe verhoudt de voorgenomen strafbaarstelling van terugkeerfrustreerders zich tot deze verruiming van de ongewenstverklaring?

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?

Nederland kent thans twee manieren waarop het onrechtmatige verblijf van een vreemdeling strafbaar is. Het gaat om vreemdelingen tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd en vreemdelingen die ongewenst verklaard zijn. Het onrechtmatige verblijf van andere vreemdelingen is niet strafbaar.

De verruiming van de ongewenstverklaring is een vreemdelingenrechtelijk instrument dat erop is gericht om het verblijf van bepaalde vreemdelingen, die een bedreiging vormen voor de openbare orde, de nationale veiligheid of die zich niet aan hun vertrekplicht houden, tegen te gaan. De ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat het verblijf in Nederland strafbaar wordt gesteld op grond van artikel 197 Sr. Daarnaast is verder rechtmatig verblijf bij wet uitgesloten, met uitzondering van asielgerelateerd verblijf. Een gevangenisstraf ter zake de ongewenstverklaring, wordt ten uitvoer gelegd in een penitentiaire inrichting voor strafrechtelijk gedetineerden, onder het regime van de Pbw.

Het nog voor te leggen voorstel voor de strafbaarstelling van het onrechtmatige verblijf van terugkeerfrustreerders zal daarentegen zien op het belemmeren van de uitvoering van het terugkeerproces. Het gaat daarbij om het feit dat de vreemdeling door zijn handelen de uitzetting weet te frustreren, maar er geen ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod kan worden opgelegd, of dit nog niet in rechte uitvoerbaar is geworden door een nog lopende bestuursrechtelijke procedure.

Voor beide instrumenten geldt dat het strafrecht pas wordt ingezet wanneer andere bestuursrechtelijke instrumenten onvoldoende effectief zijn gebleken en sprake is van gedrag dat de daadwerkelijke uitvoering van terugkeer belemmert. Het HvJ EU heeft namelijk geoordeeld dat eerst

de volledige terugkeerprocedure doorlopen moet zijn, voordat overgegaan kan worden tot nationale strafrechtelijke maatregelen.[86]

De veronderstelling dat personen die onder de strafbaarstelling van terugkeerfrustreerders vallen daarmee automatisch in de gevangenis terechtkomen, is niet juist. Een strafbaarstelling betekent dat een gedraging strafbaar wordt gesteld en dat het Openbaar Ministerie, indien daartoe aanleiding bestaat, tot vervolging kan overgaan. Het is vervolgens aan de strafrechter om, met inachtneming van de omstandigheden van het concrete geval en de ernst van de gedraging, de passende straf of maatregel te bepalen. Dit kan een vrijheidsstraf zijn, maar ook een andere strafrechtelijke reactie zoals een geldboete.

Vraag 84
Hoe ziet de opgenomen verruiming van de ongewenstverklaring eruit?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 19.

Vraag 85
Kunnen minderjarigen worden opgesloten in vreemdelingenbewaring?

Ja, dat is mogelijk. Zoals in het antwoord op vraag 72 al naar voren werd gebracht is de regering zich er echter van bewust dat vreemdelingenbewaring zeker bij minderjarigen een zeer ingrijpende maatregel is en wordt er daarom in de praktijk zoveel mogelijk gewerkt met een lichter middel. Wanneer het toch noodzakelijk is om de bewaringsmaatregel op te leggen vindt de uitvoering daarvan plaats binnen de GGV in het JCZ waar de detentiebeleving zo minimaal mogelijk is. De Wtvb sluit aan bij deze praktijk. In hoofdstuk 5 Wtvb is een afzonderlijk regime opgenomen voor de inbewaringstelling van gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarigen met rechten en voorzieningen die aansluiten bij hun kwetsbare positie (hoofdstuk 5 Wtvb).

Vraag 86
Waarom is er gekozen voor de mogelijkheid om een lockdown vier weken te laten duren?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 87
Kunnen vreemdelingen vier weken alleen in lockdown zitten?

In de inleiding en onder meer ook in het antwoord op de vragen 2 en 63 is beschreven dat een lockdown op de minst ingrijpende manier en voor een zo'n kort mogelijke duur moet worden toegepast. Het is in de praktijk uitzonderlijk dat een langdurige insluiting in het kader van een *lockdown* meerdere dagen duurt. Bij grote veiligheidsproblemen en -incidenten vindt er doorgaans in eerste instantie een onmiddellijk tijdelijke insluiting plaats en wordt er zodra dat kan een aangepast dag- en avondprogramma ingesteld, waarbij er steeds minder extra insluitingsmomenten en weer steeds meer dagbestedingsuren zijn. De *lockdown* wordt dan door middel van het in de antwoorden op de vragen 2, 4 en 15 aangehaalde vijf fasenplan stapsgewijs afgebouwd, zodat het reguliere dag- en avondprogramma weer geleidelijk aan kan worden opengesteld.

[86] HvJ EU, 6 december 2011, zaaknummer C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807 (Achughbabian) en HvJ EU, 5 maart 2026, zaak C-150/24, ECLI:EU:C:2026:148 (Aroja).

Overigens delen vreemdelingen hun verblijfsruimte doorgaans met een andere vreemdeling en zitten zij dus in principe niet alleen in *lockdown*. Ook geldt dat de vreemdelingen tijdens de *lockdown* altijd het recht behouden om dagelijks tenminste één uur in de buitenlucht te verblijven. Dit recht oefenen zij dan doorgaans uit in kleine groepen, zodat zij dus ook dan contact kunnen hebben met andere vreemdelingen.

Vragen 88 en 89
Kunnen minderjarigen ook vier weken in lockdown zitten?

Kunnen minderjarigen ook alleen in lockdown komen te zitten?

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 69.

Vraag 90
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.[87]

Vreemdelingenbewaring kan op verschillende gronden worden opgelegd. De bestuursrechter toetst bij aanvang van de maatregel en nadien in ieder geval elke drie maanden de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel en de voortzetting daarvan, tenzij de vreemdeling eerder dan deze periodieke toetsing beroep instelt tegen het voortduren van de bewaringsmaatregel. In dat laatste geval vindt de rechterlijke toets eerder plaats. De rechter heeft daarbij oog voor het proportionaliteits- en evenredigheidsbeginsel. Hoe langer de bewaring duurt, des te zwaarder de eisen aan de motivering van de (verlengings)maatregel zijn. In de praktijk wordt gedurende één bewaringsmaatregel nagenoeg nooit de volledige maximale duur benut. Een uitzondering kan zijn wanneer de vreemdelinge een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Zoals in het antwoord op vraag 47 al aan de orde is gekomen, volgt uit recente jurisprudentie van het HvJ EU dat wanneer de vreemdelingenbewaring in het kader van het beschikbaar houden van de vreemdeling voor de terugkeerprocedure om een of andere reden moet worden opgeheven en op een later moment opnieuw wordt overgegaan tot inbewaringstelling, de benutte bewaringsperioden bij elkaar moeten worden opgeteld. Deze perioden mogen gezamenlijk niet langer duren dan 18 maanden.[88] Hierdoor zijn de mogelijkheden ingeperkt om vreemdelingen die vertrekplichtig zijn en zich bevinden in een terugkeerprocedure, in vreemdelingenbewaring te stellen.

Meer specifiek geldt het volgende:
– Wanneer de bewaring is gericht op het beschikbaar houden van de vreemdeling voor de terugkeerprocedure kan die zoals gezegd – op basis van artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn – maximaal 18 maanden (6+12) duren (artikel 59 Vw 2000 (nieuw)).[89] Dit geldt ook voor grensdetentie die is gericht op terugkeer (artikel 6 eerste, tweede lid en zesde lid, Vw 2000 (nieuw)).
– Wanneer de bewaring is gericht op het beschikbaar houden van de vreemdeling voor de asielprocedure kan die maximaal 12 maanden

[87] Raadpleegbaar via: verslag, p. 61.
[88] HvJ EU, 5 maart 2026, zaak C-150/24, ECLI:EU:C:2026:148 (Aroja).
[89] 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, Pb EU 2008, L 348/98.

(6+6) duren (artikel 59b Vw 2000 (nieuw)). Voor asielgrensdetentie geldt een termijn van maximaal 12 weken (artikel 6, derde lid, Vw 2000 (nieuw)).
– Wanneer de bewaring is gericht op het beschikbaar houden van de vreemdeling voor de overdrachtsprocedure naar de verantwoordelijke EU-lidstaat geldt – op basis van artikel 44 van de Asiel- en Migratiebeheerverordening – bij aanwezigheid van een overdrachtsbesluit een termijn van maximaal 6 weken (artikel 59a Vw 2000 (nieuw)).[90] Wanneer tijdens de asielbewaring pas blijkt dat de vreemdeling moet worden overgedragen naar de verantwoordelijke EU-lidstaat geldt een termijn van maximaal 5 weken. Deze termijnen gelden ook voor grensdetentie die is gericht op een overdracht (artikel 6a Vw 2000 (nieuw)).
– Voor personen met rechtmatig verblijf op reguliere gronden geldt een termijn van maximaal 4 weken (artikel 59c Vw 2000 (nieuw)).
– Voor Unieburgers en vreemdelingen met een verblijfsrecht in een andere EU-lidstaat die een bevel hebben gekregen om naar een andere lidstaat terug te keren is er een termijn van maximaal 3 maanden (artikel 59d Vw 2000 (nieuw)).

In de Terugkeerverordening worden de maximale termijnen voor terugkeerbewaring verruimd naar maximaal 24 maanden (12+12). Onder omstandigheden kan de bewaring met nog eens maximaal 6 maanden worden verlengd. Voor personen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid zal geen maximale bewaringsduur in het kader van terugkeer gelden. Wel zal op een gegeven moment voor de voortduring van de bewaring een beslissing van de bestuursrechter nodig zijn. Een besluit daartoe van de inbewaringstellende instanties IND, politie, KMar en DTenV volstaat dan niet meer.

Vraag 91
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.

In reactie op deze vraag benadruk ik – onder verwijzing naar hetgeen dat ik daarover eerder heb opgemerkt in de inleiding – graag nog een keer dat het uitgangspunt is dat vreemdelingenbewaring in alle gevallen zo kort mogelijk duurt.

De inrichtingen voor vreemdelingenbewaring bieden allerlei sport- en recreatieactiviteiten aan. Vreemdelingen kunnen de bibliotheek bezoeken, deelnemen aan religieuze bijeenkomsten en gebruikmaken van de gezamenlijke leefruimte. Bijvoorbeeld door gezamenlijk te koken. Daarnaast biedt DCR een aantal extra mogelijkheden voor dagbesteding aan. Er is bijvoorbeeld een project geweest waarbij vreemdelingen leerden over elektra en hoe zonnepanelen te installeren. JCZ biedt verder in de GGV verschillende sport- en spelactiviteiten en onderwijsactiviteiten aan voor minderjarigen.

Vraag 92
Hoe lang mogen minderjarigen maximaal in vreemdelingenbewaring zitten?

[90] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

Voor alleenstaande minderjarigen die in het kader van het beschikbaar houden voor een terugkeerprocedure in bewaring worden gesteld, geldt in beginsel een maximale bewaringstermijn van twee tot vier weken. Voor gezinnen geldt voor vreemdelingenbewaring in het kader van de terugkeerprocedure in beginsel een maximale termijn van vier weken.[91] Voor asielbewaring en bewaring met het oog op de overdracht naar de verantwoordelijke EU-lidstaat wordt dezelfde termijn toegepast als voor volwassenen. Om welke termijnen het gaat is uiteengezet in het antwoord op vraag 90. Wanneer minderjarigen in vreemdelingenbewaring worden gesteld geldt nog meer dan bij volwassenen dat de autoriteiten voortvarend moeten handelen om de duur hiervan zo kort mogelijk te laten zijn. De bestuursrechter ziet hier ook op toe.

Vraag 93
Wat gebeurt er met een vreemdeling in vreemdelingenbewaring als er geen terugkeer mogelijk is?

Zoals in de inleiding al aan de orde kwam hangt dat af van de reden waarom de terugkeer niet mogelijk is. Als dit te wijten is aan weigerachtig gedrag van de vreemdeling, kan hiertegen strenger worden opgetreden na de introductie van de medewerkingsplicht. Dit komt omdat er een expliciete verplichting wordt geïntroduceerd voor vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen, om mee te werken aan hun vertrek. Hieruit vloeit voort dat door de DTenV een vordering tot meewerken kan worden afgegeven als de vreemdelingen nalaat om aan die verplichting te voldoen. De vreemdeling kan dan bijvoorbeeld gedwongen worden mee te werken aan vervoer naar een diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst voor een presentatie ten behoeve van de identificatie en afgifte van vervangende reisdocumenten. Als een vreemdeling alsnog weigert om daartoe in een busje van de DVenO te stappen, kan door DTenV de sterke arm worden ingeschakeld (artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)). Mocht het ook dan nog steeds niet mogelijk zijn om medewerking te bewerkstelligen, dan kan het niet opvolgen van de vordering leiden tot een strafrechtelijke aanpak. Het niet opvolgen van de vordering is namelijk strafbaar en kan leiden tot oplegging van een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (artikel 184 Sr). Het voorgaande geldt ook als de vreemdeling reeds in vreemdelingenbewaring verblijft (artikel 44 Wtvb jo artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw)).

Terugkeer kan ook onmogelijk zijn als reisdocumenten ontbreken en het land van herkomst langere tijd niet meewerkt aan identificatie en/of de afgifte van vervangende reisdocumenten en er geen aanknopingspunten zijn om aan te nemen dat deze situatie zich ten goede zal keren. Er is dan sprake van een situatie waarin er geen zicht meer is op uitzetting naar het land van terugkeer. In dat geval kan nog worden bezien of gewerkt kan worden aan terugkeer naar een ander derde land. Vaker zal de bewaring in deze situatie – vanwege het niet langer bestaan van een «zicht op uitzetting» – onmiddellijk moeten worden opgeheven. Dit betekent dan dat de vreemdeling in vrijheid wordt gesteld.

Vraag 94
Wat zijn de juridische gronden om iemand in vreemdelingenbewaring op te nemen?

Vreemdelingenbewaring is een maatregel die kan worden opgelegd om een vreemdeling beschikbaar te houden voor verschillende procedures, zoals de asiel(grens)procedure (artikelen 6, derde lid, en 59b, Vw 2000), de

[91] Vreemdelingencirculaire A5/2.4. en A5/3.

overdrachtsprocedure in het kader van de Asiel- en Migratiebeheerverordening (artikelen 6a, en 59a Vw 2000)[92] en de terugkeer(grens)procedure na het uitblijven van zelfstandig vertrek (artikelen 6, eerste en tweede lid, 59 Vw 2000). Het is een *ultimum remedium*: zij mag slechts worden toegepast als minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn om een vreemdeling beschikbaar te houden voor de genoemde procedures. Daarnaast moet de toepassing van de maatregel zo kort als mogelijk duren. Voor een nadere toelichting op dit laatste aspect verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op vraag 90.

Vraag 95
Tijdens het plenaire debat in deze Kamer over de Asielnoodmaatregelenwet is ook gesproken over de definitie van het structureel niet meewerken aan vertrek.[93] Wat is die definitie?

Er is geen wettelijke definitie van het structureel niet meewerken aan terugkeer. Er zijn in de jarenlange jurisprudentie op dit punt, zowel in het strafrecht als in de context van vreemdelingenbewaring wel relevante factoren uitgekristalliseerd die moeten worden betrokken bij de beoordeling of een vreemdeling structureel niet meewerkt aan terugkeer. Deze zijn echter veelal casuïstisch. Factoren die een rol kunnen spelen zijn de mate waarin de vreemdeling:
– (naar waarheid) informatie verstrekt;
– zelf de stappen onderneemt die zijn terugkeer dichterbij kunnen brengen;
– contact heeft met familie in het land van herkomst, en
– zich constructief opstelt tijdens de terugkeerprocedure, bijvoorbeeld bij presentaties bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van terugkeer.

Dit is echter geenszins een uitputtende opsomming.

In beginsel is de vreemdeling zelf verantwoordelijk voor de (zelfstandige) terugkeer naar het land van terugkeer. Daartoe wordt een vertrektermijn van in de regel 28 dagen gegeven. Vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen en die in een COA-locatie verblijven worden hier actief bij ondersteund door het COA en de DTenV. In vertrekgesprekken probeert de DTenV met de vreemdeling de beste terugkeermogelijkheden vast te stellen. Zowel voor deze vreemdelingen als andere vreemdelingen met een terugkeerwens die zich melden bij medewerkers van de DTenV, de *International Organization for Migration* (IOM) of een niet-gouvernementele organisatie is terugkeer- en herintegratieondersteuning beschikbaar.

Wanneer de vreemdeling niet binnen de gestelde vertrektermijn terugkeert, kan gedwongen terugkeer volgen. Ook in het gedwongen terugkeerproces is medewerking van de vreemdeling vereist. Om die reden wordt de eerder genoemde expliciete verplichting geïntroduceerd voor vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben ontvangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beschikbaar zijn voor een vertrekgesprek met de DTenV of een presentatie op een diplomatieke vertegenwoordiging van het land van terugkeer voor identificatie en/of afgifte van een vervangende reisdocument. Die plicht geldt dus ook voor het vervoer naar zo'n diplomatieke vertegenwoordiging, die zich soms in een andere EU-lidstaat bevindt. Uiteraard dient een vreemdeling ook beschikbaar te zijn voor de uitzetting zelf en niet met onbekende bestemming te vertrekken.

---

[92] Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.
[93] Handelingen I 2025/26, nr. 26, item 3.

Zoals eerder is benoemd, kan naleving van de medewerkingsverplichting met het opleggen van een vordering tot medewerking worden afgedwongen en kan het niet naleven van die vordering ook leiden tot een strafrechtelijke aanpak (artikel 61, tweede lid, Vw 2000 (nieuw) jo. artikel 184 Sr). Wanneer dit nog steeds geen soelaas biedt en een vreemdeling zich blijft verzetten bij het doorlopen van de terugkeerprocedure, kan in uitzonderlijke gevallen worden overwogen dat strafrechtelijk wordt opgetreden omdat de vreemdeling terugkeer structureel frustreert. Daarbij volgt uit jurisprudentie van het HvJ EU dat de terugkeerprocedure eerst volledig uitgeput moet zijn, alvorens een lidstaat strafrechtelijke maatregelen mag nemen.[94] De vlotte terugkeer mag immers niet belemmerd worden door een strafrechtelijke maatregel.

Het structureel frustreren van terugkeer gaat nadrukkelijk om gedragingen van de vreemdeling zelf en niet om uitblijvende acties van het land van terugkeer. Dit land heeft volgens het internationale recht een verplichting om zijn eigen onderdanen terug te nemen en dient daartoe identificatie en afgifte van vervangende reisdocumenten te faciliteren. Met andere woorden, het niet meewerken aan (gedwongen) vertrek door het land van terugkeer kan geen factor spelen in de beoordeling over de mate waarin een vreemdeling zelf meewerkt aan vertrek.

Binnenkort presenteert de regering een wetsvoorstel voor de strafbaarstelling van het onrechtmatige verblijf van terugkeerfrustreerders.

Vraag 96
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?

Artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld in het kader van de terugkeerprocedure wanneer er een onderduikrisico bestaat of wanneer de vreemdeling de terugkeerprocedure ontwijkt of belemmert. De bewaring mag in beginsel niet langer duren dan 6 maanden, maar kan worden verlengd met ten hoogste 12 maanden wanneer de terugkeer nog niet kan worden gerealiseerd door het uitblijven van medewerking van de vreemdeling of vertraging in het verkrijgen van de noodzakelijke noodreisdocumenten van het land van terugkeer. Deze bewaringsgronden zijn geïmplementeerd in artikel 59 Vw 2000 jo. artikel 5.5. Vb 2000. De aangehaalde komst van de Terugkeerverordening breidt de gronden voor vreemdelingenbewaring uit. Zo introduceert de Terugkeerverordening een zelfstandige grond op basis waarvan een vreemdeling die een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in terugkeerbewaring kan worden gesteld.

Vraag 97
Welke delicten hebben een strafbesluit van twee jaar?

In het Wetboek van Strafrecht is bepaald welke strafbare feiten bedreigd worden met een gevangenisstraf tot twee jaar. Voorbeelden hiervan zijn: huisvredebreuk met bedreiging (artikel 138 lid 3 Sr); dwang (artikel 284 Sr); het opzettelijk deelnemen aan een vechtpartij met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg (art. 306 Sr); dood door schuld (artikel 307 Sr) en vernieling (artikel 350 Sr).

[94] HvJ EU, 6 december 2011, zaaknummer C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807 (Achughbabian).

Een gevangenisstraf van meer dan twee jaar kan worden opgelegd voor bijvoorbeeld: mishandeling (artikel 300–303 Sr); diefstal (art. 310 Sr); afpersing (artikel 317 Sr) en verschillende seksuele misdrijven (titel XIV Sr).

Vragen 98 en 99
Kunnen vreemdelingen vanuit de vreemdelingenbewaring naar terugkeerhubs in Afrika of het Midden-Oosten worden gestuurd?

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?

Met de inwerkingtreding van de Terugkeerverordening wordt de definitie van het «land van terugkeer» flink uitgebreid. Daaronder valt ook een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen over een terugkeer- of transithub. Wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan zelfstandig vertrek en gedwongen terugkeer volgt, kan – wanneer Nederland of de EU een overeenkomst of regeling heeft getroffen met een derde land – de vreemdeling ook (gedwongen) terugkeren naar dat derde land. Dat kan ook vanuit vreemdelingenbewaring. Het betreffende land van terugkeer moet uiteraard wel kenbaar worden gemaakt aan de vreemdeling, zodat de vreemdeling rechtsmiddelen kan aanwenden. Nu moet die bekendmaking nog via het (aanvullende) terugkeerbesluit. Met de nieuwe Terugkeerverordening kan dat ook in het verwijderingsbesluit. De regering onderstreept dat allereerst de mogelijkheden voor terugkeer naar het land van herkomst zullen worden onderzocht. De ontwikkeling en het vooruitzicht van een terugkeerhub moet de vreemdeling vooral bewegen om alsnog zelfstandig te vertrekken of medewerking te verlenen aan verwijdering naar het land van herkomst. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, benadrukt de regering dat de uitwerking van de terugkeerhub zorgvuldig gebeurt en in overeenstemming is met Europese en internationaal (mensen)rechten alsook het beginsel van non-refoulement.[95] Daarbij geldt ook dat er geen indirecte refoulement mag plaatsvinden. Om hierop toe te zien moeten afspraken worden opgenomen in de genoemde overeenkomst of regeling met het derde land waar de terugkeer- of transithub wordt gevestigd.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink

[95] Kamerstukken EK, 2025–26, 36 761 L