

Vergaderjaar 1998–1999

26 338

## Vreemdelingenbewaring

Nr. 4

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 maart 1999

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 3 maart 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Cohen van Justitie over de brief d.d. 27 november 1998 inzake de notitie Vreemdelingenbewaring (26 338, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) hechtte eraan dat vreemdelingenbewaring gezien wordt als een bestuursmaatregel en niet als een strafrechtelijke maatregel. De notitie van de staatssecretaris komt in grote mate tegemoet aan het voorstel van de fractie van GroenLinks van december 1997 voor een snelle eerste en vervolgens periodieke rechterlijke toetsing van de vreemdelingendetentie. Het verwonderde haar wel dat het meer dan een jaar heeft geduurd voordat deze notitie verscheen, temeer omdat de vorige staatssecretaris van Justitie de harde toezegging deed dat zij binnen enkele maanden na het verzoek schriftelijk zou reageren. Waarom deze vertraging?

Uit de notitie blijkt dat een hoog percentage van de vreemdelingen-detentie onrechtmatig is. Alleen al uit het feit dat zes op de tien zaken niet voor de rechter komen omdat de bewaring eerder wordt opgeheven, kan geconcludeerd worden dat de IND te snel en ondoordacht tot bewaring overgaat in een aantal gevallen. Dit zou voorkomen moeten worden, zeker gezien het feit dat de vreemdelingenbewaring een ultimatum remedium is. Is de staatssecretaris van plan extra maatregelen te nemen, bijvoorbeeld in de vorm van werkinstructies voor de IND, om dit te voorkomen? Het grote onrechtmatige gebruik van de detentie pleit ervoor om de voorgestelde wijzigingen zo snel mogelijk in te voeren en niet pas bij de herziening van de Vreemdelingenwet, waarbij de praktijk pas rond 2001 zal veranderen. Waarom een onrechtmatige situatie langer in stand houden dan noodzakelijk is? Deze maatregelen kunnen toch heel goed apart worden ingevoerd? Zij pleitte nadrukkelijk voor invoering van deze maatregelen op zo kort mogelijke termijn.

In de notitie wordt verondersteld dat met invoering van de rechterlijke toets na tien dagen veel extra kosten zijn gemoeid. Daar was mevrouw Halsema het niet mee eens. De maatregel zal eerder positieve financiële

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Bujs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor de IND, gezien de kosten van de bewaring en gezien het aantal schadevergoedingen bij onrechtmatige detentie. Hoeveel heeft de onrechtmatige detentie de afgelopen jaren gekost? Kunnen deze kosten worden afgezet tegen de kosten die gemoeid zijn met de voorgestelde wijzigingen op het terrein van de rechterlijke macht, IND en rechtshulp? Zij meende dat de invoering van de rechterlijke toets na tien dagen uiteindelijk goedkoper zal uitvallen dan de huidige praktijk.

Geldt de nieuwe toetsing ook voor de onder artikel 7a van de Vreemdelingenwet ressorterende gevallen? Als dat het geval is, moeten er criteria voor worden opgenomen. Voor de andere gevallen geldt dat een vreemdeling moet tegenwerken of zich onttrekken aan uitzetting en dat er zicht moet zijn op uitzetting. De fractie van GroenLinks heeft gepleit voor het aanleggen van dit soort criteria. De vorige staatssecretaris, mevrouw Schmitz, was daar positief over, maar zei dat het niet nodig was omdat artikel 7a niet op alle asielzoekers zou worden toegepast. Nu blijkt uit het onderzoek dat voor deze notitie is gedaan dat er in hoge mate onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van detentie. Dat staft dus niet het vertrouwen van de vorige staatssecretaris. Moeten er toch niet alsnog criteria worden aangelegd?

Mevrouw Halsema betreurde het dat er zo'n nauwe aansluiting wordt gezocht bij het regime van strafrechtelijke detentie. De vreemdelingenbewaring zou gekenmerkt moeten worden door een principieel ander regime. Het gaat hier immers om een bestuursmaatregel en niet om een strafmaatregel. Zij pleitte voor het opnemen van een apart regime in de Penitentiaire beginselenwet voor de vreemdelingenbewaring. Gedacht kan worden aan de situatie die nu geldt in de opvangcentra, maar dan met gesloten deuren. Dan is er dus geen sprake van een cellulair systeem. Is er onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van het instellen van een geheel ander regime? Het verheugde haar dat in de notitie de nadruk wordt gelegd op terugkeeractiviteiten. In dit kader vroeg zij zich af of er voldoende aandacht is voor andersoortige activiteiten en vrijheden. In de notitie staat dat ten aanzien van vreemdelingen die mee willen werken aan de procedure tot uitzetting en die gedragsmatig geen problemen opleveren het regime van algehele gemeenschap van toepassing verklaard zou kunnen worden. Houdt dit in dat dit regime niet geldt voor vreemdelingen die in mindere mate of niet meewerken? Het kan toch niet de bedoeling zijn om vreemdelingen extra te straffen met een strenger regime als zij niet meewerken. Dan wordt oneigenlijk gebruik gemaakt van de vreemdelingendetentie. Hoeveel vreemdelingen komen uiteindelijk in aanmerking voor dit regime?

Uit onderzoek is gebleken dat er na drie maanden bijna geen uitzetting meer plaatsvindt. Nog maar 13% van de vreemdelingen wordt daadwerkelijk uitgezet. Detentie is dus na drie maanden nauwelijks nog een effectief middel om de kans op terugkeer te vergroten. Zij stelde een beginselverbod op het verlengen van detentie na drie maanden voor, met een uitzondering voor de detentie van vreemdelingen die de uitzetting opzettelijk frustreren.

De heer **Wijn** (CDA) merkte op dat het doel van de vreemdelingenbewaring is: het tegengaan van illegale toegangsverschaffing tot Nederland of het voorkomen dat een vreemdeling uitzetting onmogelijk maakt door zich aan het toezicht te onttrekken. Voorgesteld wordt om de Vreemdelingenwet zodanig te wijzigen dat de rechtmatigheid van de beslissing tot vrijheidsontneming binnen tien dagen wordt getoetst door de rechter. Dit naar aanleiding van de veel geuite klacht over de onzekerheid over de duur van de vreemdelingenbewaring. Hij wees op de aanbeveling van een internationaal congres over vreemdelingenbewaring van november 1997 en op het amendement van GroenLinks van december 1997 hierover. Wordt de klacht over de onzekerheid over de

duur te veel geuit? Daarnaast speelt de vraag of de bewaring op zichzelf rechtmatig is. Hoe beoordeelt de staatssecretaris het percentage geslaagde procedures tegen de vreemdelingenbewaring? Wat is beleidsmatig gezien een acceptabel percentage van geslaagde procedures tegen de vreemdelingenbewaring, op basis waarvan de voorgestelde wijziging niet nodig zou zijn? In de notitie wordt gesteld dat de wetswijziging financiële en organisatorische consequenties zal hebben voor de rechterlijke macht, de IND, de vreemdelingenpolitie en de marechaussee. Dit baarde de heer Wijn tegen de achtergrond van de huidige problemen in de asielketen zorgen. Kan een indicatie worden gegeven van de extra werklast, de omvang van extra benodigd personeel en financiële middelen alsmede van de dekking daarvoor? Hoe verhoudt deze extra rechtsgang zich tot het streven naar vereenvoudiging van procedures en het terugdringen van mogelijkheden om verblijf in Nederland te rekken via de mogelijkheden om tegen de genomen beslissingen bezwaar of beroep aan te tekenen? Wordt de huidige termijn van vier weken waarbinnen de rechter zich moet uitspreken over de vreemdelingenbewaring gehaald? Kan worden aangegeven hoe andere landen omgaan met vreemdelingenbewaring en wat het effect van het beleid in die landen is, met name bezien naar daadwerkelijke terugkeer?

Tijdens het opstellen van de notitie was nog niet bekend of de drie mogelijke bewaringsregimes van het gevangeniswezen in de toekomst ook gerealiseerd kunnen worden bij vreemdelingenbewaring. Is daar op dit moment duidelijkheid over? De regimes zouden als een bonussysteem moeten werken. Naarmate meer medewerking wordt verleend aan de terugkeer, kan men van het sobere regime als een soort bonus terecht komen in het regime van beperkte gemeenschap en uiteindelijk in het regime van algehele gemeenschap. Is dit in de praktijk uitvoerbaar? Wat vindt de staatssecretaris hiervan?

De heer Wijn ging vervolgens in op de terugkeeractiviteiten. Kan de staatssecretaris in algemene zin ingaan op de verschillen tussen het regime dat geldt bij de opvang in Ter Apel en de regimes die gelden voor vreemdelingenbewaring? In de notitie staat dat voor de ontwikkeling van terugkeeractiviteiten in de inrichtingen aansluiting zal worden gezocht bij de terugkeeractiviteiten van Ter Apel, waar heel intensief wordt gewerkt aan terugkeer. Er zijn bijvoorbeeld zeer kostbare voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Velen maken gebruik van die voorzieningen – zoals het volgen van cursussen – maar als puntje bij paaltje komt blijkt vaak dat men uiteindelijk niet terug wil. De vraag is dan ook of het resultaat opweegt tegen de investeringen. In Ter Apel zit een ander type vreemdeling dan in de vreemdelingenbewaring. Welke gevolgen heeft dit voor de aard van de terugkeeractiviteiten? Hij was er geen voorstander van dat geïnvesteerd wordt in onwilligen.

In de notitie wordt aangegeven dat de helft van de vreemdelingen die in bewaring worden genomen binnen negen dagen in vrijheid wordt gesteld dan wel naar het land van herkomst is teruggekeerd. Is daar een onderverdeling in te maken of wordt nog steeds uitgegaan van de fictie dat iemand weg is als hij de poort uit is. Uit de cijfers blijkt dat de kans op terugkeer afneemt naarmate de bewaring langer duurt. Wanneer is volgens de staatssecretaris het moment aangebroken waarop vreemdelingenbewaring het uitzettingsdoel niet meer dient? Is hij van plan in dit kader maatregelen te nemen?

De heer Wijn verwees naar het pleidooi van de Rotterdamse commissaris Lutken in januari om illegaal verblijf strafbaar te stellen. De heer Lutken stelt dat het onbenoemd laten van illegaliteit tot problemen leidt, dat 50% van de gedetineerden in reguliere gevangenissen vreemdeling is en dat 25% daarvan illegaal is. Hoe staat de staatssecretaris tegenover het strafbaar stellen van illegaliteit als zodanig? Is het mogelijk dat het strafbaar stellen van illegaal verblijf leidt tot bevordering van de terugkeer of tot het tegengaan van illegaliteit als zodanig? Als dat uit onderzoek

blijkt, is het strafbaar stellen van illegaal verblijf voor het CDA een serieuze optie. Hij verzocht de staatssecretaris in die zin een notitie op te stellen.

De heer **Niederer** (VVD) merkte op dat de vreemdelingenbewaring op dit moment geen verplichte rechterlijke toetsing op korte termijn kent. De vreemdeling kan wel direct zelf beroep instellen tegen de bewaring, maar gebleken is dat hiervan in de praktijk niet bijzonder veel gebruik wordt gemaakt. Duurt de bewaring inmiddels vier weken en heeft de vreemdeling zelf nog steeds niet geappelleerd, dan moet de rechtbank zich ambtshalve uitspreken over de bewaring dan wel over de continuering van die bewaring. De staatssecretaris wil nu meer aansluiting zoeken bij de strafvorderlijke vrijheidsbeneming en stelt voor om de rechtmatigheidstoets te laten plaatsvinden binnen tien dagen na de beslissing tot bewaring, met vervolgens daarna elke maand een ambtshalve toetsing door de rechter. Hij steunde de staatssecretaris in dit streven en verzocht hem nader in te gaan op de financiële, personele en organisatorische consequenties ervan.

De vreemdelingenbewaring kan in theorie onbeperkt duren. De feitelijke duur hangt voor een belangrijk deel af van de mate van medewerking van de vreemdeling aan diens terugkeer naar het land van herkomst.

Naarmate de bewaring langer duurt, neemt de kans op terugkeer steeds meer af. Dan rijst de vraag of de wat langere vreemdelingenbewaringen de uitzettingsdoelstelling nog wel dienen. De terugkeerinspanningen van de zijde van de overheid lijken niet in verhouding te staan tot het uiteindelijke effect. Deze constatering dwingt tot het zoeken naar alternatieven, al dan niet in aanvulling op de vreemdelingenbewaring. Nu kan vreemdelingenbewaring uitsluitend worden opgelegd ter fine van uitzetting. Uitzetting staat of valt met het vastgesteld zien te krijgen van de juiste identiteit. Het ligt dan meer voor de hand om als bewaringsgrond in plaats van uitzetting de identiteitsvaststelling te nemen. In de Verenigde Staten bestaan hiermee goede ervaringen. Daar wordt ter vaststelling van de identiteit, veel meer dan in Nederland, gebruik gemaakt van biometrische gegevens, zoals de vingerafdrukken. Wat vindt de staatssecretaris hiervan?

De VVD-fractie heeft enige tijd geleden het strafbaar stellen van illegaal verblijf aan de orde gesteld. Het komt namelijk met enige regelmaat voor dat illegale criminele vreemdelingen na voorgeleiding bij de rechter-commissaris in strafzaken om strafvorderlijk moverende redenen op vrije voeten worden gesteld. Is dat het geval, dan heeft de Vreemdelingendienst het nakijken, omdat de vreemdelingenbewaring op dat moment ter aansluiting op de strafvorderlijke detentie niet altijd meer mogelijk is en een andere vrijheidsbenemende titel ontbreekt. Dan ontstaat er een juridisch vacuüm dat gedicht zou moeten worden. Vindt de staatssecretaris dat er in dit kader aanvullende maatregelen nodig zijn of vindt hij dat volstaan kan worden met het huidige instrumentarium? Een ander verschijnsel is dat een aantal vreemdelingen kiest voor hernieuwd illegaal verblijf in Nederland na eerder uit ons land te zijn verwijderd. Biedt het instrument van de vreemdelingenbewaring voldoende soelaas of overweegt de staatssecretaris aanvullende maatregelen om hier tegen op te treden? De heer Niederer sloot zich aan bij het verzoek van de heer Wijn om een aparte notitie op het punt van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Hij verzocht de staatssecretaris daarin ook in te gaan op de wijze waarop dit is geregeld in Duitsland en België.

In de notitie wordt voorgesteld om het regime van beperkte gemeenschap te handhaven als standaardregime voor de vreemdelingenbewaring. De VVD-fractie zou de bestaande differentiaties binnen het bewaringsregime veel meer dan de staatssecretaris doet, maximaal willen inzetten als een beloningssysteem voor de meewerkende vreemdelingen. Het uitgangspunt zou het sobere regime moeten zijn, waarna de vreemdeling kan

promoveren naar het regime van beperkte gemeenschap en vervolgens naar het regime van algehele gemeenschap. De rechter heeft een aantal jaren geleden bepaald dat het sobere regime in beginsel toelaatbaar is in de vreemdelingenbewaring, mits dit regime maar een wettelijke grondslag heeft. De heer Niederer was benieuwd of de staatssecretaris als standaardregime voor de vreemdelingenbewaring het sobere regime wil kiezen en niet het regime van beperkte gemeenschap.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) merkte op dat vreemdelingendetentie een bijzondere vorm van vrijheidsontneming is en alleen proportioneel als het ten dienste staat van een essentieel maatschappelijk belang, zoals de openbare orde en nationale veiligheid. Zij benadrukte dat het hier een bestuursmaatregel betreft en geen strafmaatregel. Een groot bezwaar tegen de huidige situatie is dat het bijzondere karakter van deze maatregel niet tot uitdrukking komt in de wijze waarop de vrijheidsontneming plaatsvindt. De belangrijkste verbetering die de staatssecretaris in zijn notitie voorstelt betreft de rechtswaarborgen, namelijk dat de kennisgeving aan de rechter reeds na drie dagen plaatsvindt in plaats van na vier weken, dat de inbewaringgestelde binnen tien dagen door de rechter gehoord zal worden en dat er iedere 28 dagen een toetsing van de rechtmatigheid van de continuering van deze maatregel plaatsvindt. De staatssecretaris heeft het voornemen deze nieuwe procedure gelijktijdig met de nieuwe Vreemdelingenwet in te voeren. Daar had mevrouw Albayrak moeite mee. In de huidige situatie heeft de gemiddelde crimineel meer rechtswaarborgen dan een illegaal die in vreemdelingenbewaring is gesteld. Aan deze situatie moet zo spoedig mogelijk een einde komen. In de notitie staat dat de invoering organisatorische en financiële consequenties heeft. Er staat echter niet wat die consequenties zijn. Ook staat er niet of het daardoor onmogelijk is deze procedure los van de nieuwe Vreemdelingenwet in te voeren. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties voor de rechterlijke macht? Klopt het dat de kosten van een dag vreemdelingenbewaring ongeveer f 190 bedragen en dat de vreemdeling, als blijkt dat hij of zij ten onrechte in bewaring is gesteld, recht heeft op een uitkering van f 150 per dag? Hoeveel heeft deze onrechtmatige vrijheidsbeneming de afgelopen jaren gekost?

De Vreemdelingenwet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de regels voor het bewaringsregime vast te stellen. Er is een wettelijke grondslag voor een sober regime. Op deze basis is het echter ook mogelijk te kiezen voor een soepeler regime. Thans is gekozen voor het regime dat geldt in een huis van bewaring. Er valt veel voor te zeggen om een regime in te voeren dat is toegesneden op de vreemdelingenbewaring, zodat de vreemdeling die op uitzetting wacht niet aan meer beperkingen wordt onderworpen dan strikt noodzakelijk is. Waarom kiest de staatssecretaris er niet voor om bij vreemdelingendetentie een ander regime mogelijk te maken? Waarom wordt geen aansluiting gezocht bij de bewaring volgens artikel 7a Vreemdelingenwet, die plaatsvindt in het grenshospitium? Dat is een soepeler regime en dat komt tot uitdrukking in een soepeler telefoon- en bezoekenregeling, de afwezigheid van disciplinaire straffen, meer bewegingsvrijheid in de inrichting en het recht op ongecensureerd briefverkeer.

Op dit moment duurt de vreemdelingenbewaring vaak te lang. Indien de vreemdelingenbewaring zes maanden heeft geduurd en er geen uitzicht op uitzetting is, wordt zij in veel gevallen opgeheven. Waarom is er niet voor gekozen om de duur van de bewaring te beperken tot maximaal drie maanden indien de vreemdeling meewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit en zijn uitzetting. Deze maximumtermijn is conform de aanbevelingen van het internationaal congres dat in 1997 in Tilburg heeft plaatsgevonden, waarvan de staatssecretaris een groot aantal aanbevelingen heeft overgenomen. Waarom deze niet? Mevrouw Albayrak wees

op de financiële consequenties van een langer dan noodzakelijke inbewaringstelling als er geen uitzicht op uitzetting is. Het is belangrijk dat grote prioriteit gegeven wordt aan bewaring en uitzetting van illegale vreemdelingen die een strafbaar feit hebben gepleegd. Daar wordt op dit moment al prioriteit aan gegeven en daar moet mee doorgedaan worden. Klopt het dat momenteel met name bij kleinere overlastcriminaliteit gemakshalve wordt gekozen voor vreemdelingenbewaring in plaats van voor strafrechtelijke vervolging, omdat het personen betreft die na ommekomst van de straf toch zullen worden uitgezet? In hoeveel gevallen wordt besloten tot vreemdelingenbewaring in plaats van straf? Kan de staatssecretaris een overzicht geven van het aantal ongewenstverklaringen dat in de laatste jaren is afgegeven na oplegging van een straf? Zou strafrechtelijke vervolging met daaraan verbonden een vordering tot ongewenstverklaring vanwege het plegen van een strafbaar feit niet veel effectiever zijn? Als een ongewenst verklaarde vreemdeling in Nederland wordt aangetroffen is dat ingevolge artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar. Aan te nemen is dat deze verklaring afschrikkend werkt als het gaat om het na uitzetting terugkomen naar Nederland. Is de staatssecretaris bereid om bij de herziening van de Vreemdelingenwet artikel 21, waarin wordt geregeld onder welke voorwaarden een ongewenstverklaring afgegeven kan worden, zodanig te wijzigen dat de mogelijkheid tot het geven van ongewenstverklaringen verruimd wordt?

Voor vreemdelingen die hun straf al hebben uitgezeten en vervolgens in vreemdelingenbewaring worden gesteld zal al veel eerder, tijdens de strafrechtelijke detentie, de terugkeer moeten worden voorbereid, zodat aansluitende vreemdelingenbewaring niet meer nodig is. Deze voorbereiding laat momenteel sterk te wensen over. Vaak wordt pas tijdens de vreemdelingendetentie een aanvang gemaakt met de voorbereiding van de terugkeer. Hoe wordt op dit moment samengewerkt met de betrokken instanties? Levert dat iets op? Mevrouw Albayrak drong aan op grote voortvarendheid bij het verbeteren van deze samenwerking opdat op korte termijn effecten zichtbaar zullen zijn.

Zij was sterk voor het stimuleren van adequate terugkeerprogramma's waaraan in de notitie aandacht wordt besteed. Hoeveel geld wordt er op dit moment beschikbaar gesteld voor het opzetten van terugkeerprogramma's?

Zij vestigde nog de aandacht op een knelpunt in de vreemdelingenbewaring, namelijk de detentie van personen die vanuit België de Nederlandse grens hebben overschreden. In 1997 was de gemiddelde verblijfsduur van deze mensen, die in principe direct terug zouden moeten kunnen, gemiddeld tien dagen. Dan pas was de gegevensuitwisseling met België compleet en konden deze mensen worden teruggestuurd. Zijn er inmiddels verbeteringen merkbaar als het gaat om de gegevensuitwisseling tussen België en Nederland? Is aan te geven hoe de gang van zaken is in soortgelijke gevallen bij de overschrijding van de Nederlands-Duitse grens? Doen deze problemen zich dan ook voor?

De heer **Dittrich** (D66) meende dat vreemdelingenbewaring niets met het strafrecht te maken heeft. Er is immers geen sprake van een strafbaar feit wanneer iemand in Nederland is zonder toestemming van de overheid. Het moet ook geen strafbaar feit worden. Hij had geen behoefte aan een notitie over het strafbaar stellen van illegaal verblijf in Nederland. De staatssecretaris kan zich beter op andere zaken richten. Vreemdelingenbewaring is een louter administratieve vorm van hechtenis, bedoeld om de uitzetting van de vreemdeling te bewerkstelligen. Vreemdelingenbewaring moet wel als een ultimum remedium worden gezien. Dat betekent dat pas tot bewaring moet worden overgegaan als vertrek is aangezegd of als uit feiten en omstandigheden blijkt dat de vreemdeling niet wil vertrekken, dat het gevaar van onderduiken bestaat. Dan pas zijn

de gronden uit artikel 26 van de Vreemdelingenwet van toepassing en kan men in bewaring worden gesteld. Hij kon zich vinden in de gronden die in de huidige Vreemdelingenwet zijn opgenomen. Normaal gesproken moet er sprake zijn van een last tot uitzetting – dus een opdracht van een ambtenaar om het land te verlaten – voordat men in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld. Er is echter één uitzondering, waarbij er geen sprake is van een last tot uitzetting, maar dan mag de bewaring niet langer dan één maand duren. Om welke reden kunnen vreemdelingen ook zonder een last tot uitzetting in bewaring worden gesteld? Bestaat niet het gevaar dat er dan een minder zware toets gehanteerd wordt om na te gaan of die bewaring wel gerechtvaardigd is? Wat is de gemiddelde duur van de bewaringen zonder last tot uitzetting? Verwacht de staatssecretaris dat met een snellere rechterlijke controle, zoals is voorgesteld in de notitie, die bewaringen zonder last tot uitzetting zullen worden teruggedrongen?

Is het juist dat de kosten voor vreemdelingenbewaring neerkomen op f 190 per dag per vreemdeling? Hoeveel plaatsen zijn er in totaal voor vreemdelingenbewaring? Hij wees erop dat ervoor gepleit wordt meer mensen in vreemdelingenbewaring te stellen, meer mensen begeleid uit te zetten. Betekent dit dat er meer geld op de begroting uitgetrokken moet worden voor het uitbreiden van plaatsen voor vreemdelingenbewaring? Hij was ervoor de rechterlijke toetsing naar voren te schuiven. Kan de staatssecretaris aangeven waarop de voorgestelde termijn van tien dagen gebaseerd is? Gelden daarbij voornamelijk praktische argumenten? De notitie is vaag over de financiële en organisatorische belasting van het openbaar ministerie, de IND en de rechters zelf. Wat is nu eigenlijk de noodzaak om de officier van justitie op de zitting een vordering tot inbewaringstelling te laten doen? Het is immers een administratief-rechtelijke procedure. Hij stelde voor in het nieuwe systeem die vordering te laten doen door een ambtenaar van de IND. Dat scheelt erg veel werk voor het openbaar ministerie. Is er overleg met de Nederlandse vereniging voor rechtspraak geweest over de consequenties van het voorstel voor de vreemdelingenkamers? Kunnen de vreemdelingenkamers het werk aan?

De heer Dittrich was wel voor een snelle invoering van de in de notitie voorgestelde procedure voor het vooruitschuiven van de rechterlijke toetsing, maar vroeg zich af of het wel haalbaar is. Te verwachten is dat de herziene Vreemdelingenwet net voor of net na de zomer aan de Kamer zal worden gestuurd, nadat de Raad van State erover heeft geadviseerd. Is het dan praktisch gezien wel mogelijk om dit nog eerder in te voeren? Hij vond dat gekozen moet worden voor een licht regime voor vreemdelingenbewaring, met zoveel mogelijk vrijheden. De vreemdeling heeft immers geen strafbaar feit gepleegd, dus is een licht regime per definitie gewenst. Hij stond niet afwijzend tegenover de mogelijkheid van een OC-model met gesloten deuren. Over het nut van een belonings-systeem naarmate men meer meewerkt had hij twijfels. Het kan voorkomen dat iemand zich tijdens de vreemdelingenbewaring misdraagt. Dan moet het mogelijk zijn van het lichte regime af te wijken. In het regime moet de terugkeer van de vreemdeling en pogingen om de vreemdeling te activeren mee te werken aan zijn terugkeer vooropstaan. De heer Dittrich kon zich vinden in het voorstel van de staatssecretaris om geen maximum te verbinden aan de duur van de vreemdelingenbewaring. Het verbinden van een maximum aan de duur van de vreemdelingenbewaring leidt ertoe dat tegenwerkende vreemdelingen beloond worden. Zij kunnen hun tijd gewoon uitzitten, omdat zij weten dat zij na een bepaalde tijd in vrijheid worden gesteld.

In de notitie wordt niet gesproken over de samenwerking met de landen van herkomst. Het is van belang dat die landen gemotiveerd worden actief mee te werken aan het verlenen van laissez-passers en dergelijke. Hij

drong erop aan dat de staatssecretaris hierop ook in het kader van de vreemdelingenbewaring ingaat.

De heer Dittrich was tegen het opleggen van een TBS-maatregel aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. Het is principieel verkeerd, omdat de behandeling in TBS tot doel heeft terugkeer in de Nederlandse samenleving te bewerkstelligen, terwijl vreemdelingenbewaring ertoe dient mensen het land te laten verlaten. Dus het is innerlijk tegenstrijdig. Om hoeveel mensen gaat het? Hetzelfde geldt voor legale vreemdelingen, uiteraard afhankelijk van de ernst van het misdrijf dat zij gepleegd hebben, omdat zij ongewenst kunnen worden verklaard. Het is toch vreemd dat er, terwijl er een groot tekort is aan TBS-plaatsen, legale vreemdelingen een TBS-maatregel wordt opgelegd om ze vervolgens, nadat de behandeling is afgerond, ongewenst te verklaren en ze Nederland uit te zetten. Uitgangspunt zou moeten zijn dat illegale vreemdelingen nooit een TBS-maatregel opgelegd moeten krijgen en dat legale vreemdelingen alleen een TBS-maatregel opgelegd kunnen krijgen als voorzien wordt dat zij niet ongewenst zullen worden verklaard en zij hun toekomst verder in Nederland kunnen doorbrengen.

### **Het antwoord van de regering**

De **staatssecretaris** had begrepen dat zijn voorstel om de rechterlijke toetsing naar voren te halen in principe op instemming kan rekenen. De klachten over de onzekerheid over de duur van de vreemdelingenbewaring zijn in mindere mate van belang geweest voor het nemen van deze maatregel. Gekozen is voor een termijn van tien dagen, omdat dit de kortst mogelijke termijn is die de organisatie nodig heeft om de zaak voor de rechter te brengen. De huidige termijn van vier weken waarbinnen de rechter een uitspraak moet doen wordt meestal gehaald. Invoering van de procedure hangt samen met vragen van organisatorische en van personele aard. Een en ander moet leiden tot uitbreiding van de rechterlijke macht. Dat kost tijd. Hij zegde toe ernaar te streven invoering zo snel mogelijk te realiseren. Dat zou eventueel los van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet kunnen gebeuren. Op de vraag waarom de vordering tot inbewaringstelling door de officier van justitie wordt gedaan, antwoordde de staatssecretaris dat dit door hulpofficieren van justitie wordt gedaan en dat daar om redenen van efficiency voor is gekozen. Er worden geen financiële belemmeringen voorzien bij het doorvoeren van de maatregel. Hoewel er nieuw rechterlijk personeel nodig is, zal het naar voren schuiven van de rechterlijke toetsing ertoe leiden dat minder mensen in bewaring worden genomen en dat scheelt aanzienlijk in de kosten.

Gevraagd is of extra maatregelen genomen moeten worden om het hoge percentage onrechtmatige detenties te voorkomen. In het najaar heeft de heer Kamp hierover Kamervragen gesteld, die op 18 januari beantwoord zijn. Er is actie ondernomen om de samenwerking tussen vreemdelingendienst en de IND te verbeteren. Daar hoort uiteraard ook de kwaliteitsverbetering van de IND bij.

De nieuwe rechterlijke toetsing zal ook gelden voor de detentie van vreemdelingen volgens artikel 7a van de Vreemdelingenwet. Mevrouw Schmitz had toegezegd daarvoor criteria op te stellen. In de TBV 98-15 zijn die criteria neergelegd. Er is dus sprake van een toezegging die ook is nagekomen.

De staatssecretaris ging vervolgens in op het bewaringsregime. Vreemdelingendetentie is inderdaad een bestuursmaatregel en geen strafmaatregel. Dat betekent dat zo mogelijk een apart regime gecreëerd moet worden. Er zijn echter twee belemmeringen. De eerste belemmering heeft te maken met de Penitentiaire beginselenwet die een regime creëert voor huizen van bewaring. De staatssecretaris zegde toe de mogelijkheid te onderzoeken van een apart regime gebaseerd op de eigen aard van de



vreemdelingbewaring. De Penitentiaire beginselenwet moet dus, voorzover het gaat om vreemdelingenbewaring, nog eens goed tegen het licht worden gehouden. Dat kan gebeuren in het kader van de herziening van de Vreemdelingenwet. Hij vond het niet bezwaarlijk dat deze bestuursmaatregel uitgevoerd wordt door de dienst justitiële inrichtingen. De DJI beschikt over veel expertise en daarvan moet gebruik gemaakt worden. Ten tweede legt de huidige gebouwelijke situatie beperkingen op. Hij was geen voorstander van het invoeren van een bonussysteem als er sprake is van medewerking. Dat heeft te maken met de aard van de bewaring. Bovendien is het buitengewoon lastig om te beoordelen of iemand wel of niet meewerkt. Het is heel moeilijk om beleid daarop af te stemmen.

De staatssecretaris kon zich niet vinden in het voorstel een beginselverbod op het verlengen van detentie na drie maanden in te stellen. In de eerste plaats vindt er na drie maanden altijd nog 13% uitzettingen plaats en dat is beter dan niets. In de tweede plaats moet als leidraad de rekuitspraak gehanteerd worden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat voortdurend het doel in de gaten gehouden moeten worden, namelijk dat het detentie is ter fine van uitzetting. Als die uitzetting niet meer realiseerbaar is of als de kans daarop zeer beperkt is geworden, moet ermee gestopt worden. Het instellen van een deadline na drie maanden zal voor de vreemdeling niet motiverend zijn om mee te werken aan uitzetting. Het criterium moet zijn dat de bewaring gestopt moet worden als het doel, namelijk uitzetting, niet meer te realiseren is. Om die reden is op dit punt afgeweken van de aanbevelingen van het Tilburgse congres.

Vervolgens ging de staatssecretaris in op de verschillen in terugkeeractiviteiten tussen Ter Apel en de regimes die gelden voor vreemdelingenbewaring. De opvang in Ter Apel functioneert als een huis van bewaring. Daar geldt hetzelfde regime als in de Koning Willem II-kazerne in Tilburg. Ter Apel heeft ook een vertrekcentrum. Dat is echter geen huis van bewaring; dat is een bijzonder asielzoekerscentrum.

De staatssecretaris was geen voorstander van de strafbaarstelling van illegaliteit en zag dan ook het nut van een notitie daarover niet in. Hij was het er zeer mee eens dat bij het beleid in het kader van de vreemdelingenbewaring de nadruk gelegd moet worden op criminele illegaliteit. Dat staat verder los van het feit dat overgegaan zou moeten worden tot strafbaarstelling van degenen die geen criminele activiteiten hebben verricht. De staatssecretaris vond het niet nodig aanvullende maatregelen te nemen voor het eventueel ontstaan van een juridisch vacuüm wanneer een illegale criminele vreemdeling na voorgeleiding om strafvorderlijk moverende redenen op vrije voeten wordt gesteld. Hij vond dat eerder een kwestie van een betere organisatie binnen het rechterlijk apparaat en daar is al een start mee gemaakt. Hij merkte in dit verband nog op dat met de uitzettingsprocedure al begonnen moet worden zodra iemand op titel van een strafbaar feit in bewaring is gesteld.

Voor het probleem van criminele illegalen die Nederland verlaten en vervolgens opnieuw instromen verwees hij naar artikel 21a van de Vreemdelingenwet, waarin staat dat een vreemdeling door de minister ongewenst kan worden verklaard indien hij bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan. Dit artikel biedt veel ruimte om ongewenstverklaringen af te geven. Hij zag verder geen mogelijkheden voor aanvullende maatregelen. Onderzocht zal worden of er in de praktijk voldoende gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid.

De staatssecretaris vond het ongewenst het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling als bewaringsgrond te nemen in plaats van uitzetting. Identiteitsbepaling staat niet in proportie tot het doel van vrijheidsbeneming. Uitzetting is het eigenlijke doel en daar moet de overheid zich op richten.

De kosten van vreemdelingenbewaring bedragen f 190 per dag. Wanneer de vreemdeling ten onrechte in bewaring is gesteld, is de schadever-

goeding f 200 per dag wanneer het over een politiecel gaat, f 150 per dag bij het huis van bewaring en f 100 bij het grenshospitium. De staatssecretaris zegde toe de Kamer nader te informeren over de totale kosten die daarmee gemoeid zijn.

De staatssecretaris deelde vervolgens mede dat zowel met België als met Duitsland contacten worden onderhouden om de gegevensuitwisseling te verbeteren en te versnellen met als doel de overdracht van vreemdelingen te realiseren. De effecten hiervan op de duur van de bewaring zijn nog niet bekend.

Hij ging ook in op de kwestie van de uitzetting van vreemdelingen zonder last tot uitzetting. Zodra vreemdelingen een aanvraag tot verblijf hebben ingediend moet een beslissing tot uitzetting worden genomen en aan die beslissing wordt de last tot uitzetting verbonden. Er zijn echter ook aanvragen die op voorhand kansloos worden geacht. Wanneer de uitzettingskans reëel is – en dat is met de nodige waarborgen omgeven – kan een vreemdeling binnen vier weken worden uitgezet zonder last tot uitzetting. De staatssecretaris deed de toezegging schriftelijk terug te komen op de vraag waarom in dergelijke gevallen een termijn van vier weken geldt, terwijl in vreemdelingenbewaringszaken waar wel een last tot uitzetting ligt die termijn onbeperkt is.

De staatssecretaris merkte tot slot nog op dat de kwestie van de TBS-maatregel op het terrein van de minister van Justitie ligt. Hij zegde toe deze kwestie aan de minister voor te leggen en op de resterende vragen schriftelijk in te gaan.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) had waardering voor de aard van de notitie van de staatssecretaris. Zij stelde er prijs op als de staatssecretaris de Kamer op de hoogte houdt van het verdere verloop van de procedure voor het naar voren halen van de rechterlijke toetsing.

Wat het instellen van een apart regime voor vreemdelingen betreft hield zij een gevoel van ontevredenheid. De staatssecretaris heeft wel gezegd dat hij eraan hecht, maar heeft niet aangegeven naar welk regime zijn voorkeur uitgaat. Hij geeft ook niet aan in hoeverre dat regime moet verschillen van het bestaande regime.

Zij waardeerde het dat de staatssecretaris heeft toegezegd dat er geen sprake zal zijn van oplopende beloning bij medewerking. Zij herinnerde de staatssecretaris aan artikel 26, tweede lid Vreemdelingenwet, waarin staat dat bij medewerking en zicht op uitzetting überhaupt geen sprake mag zijn van inbewaringstelling.

De heer **Wijn** (CDA) stelde dat hij akkoord kan gaan met de kern van het wetsvoorstel. Hij had met name waardering voor het antwoord van de staatssecretaris op het punt van de rechterlijke toetsing.

In het kader van de terugkeeractiviteiten vroeg hij om een nadere toelichting op het gestelde in de notitie dat er cursussen worden georganiseerd om de terugkeer naar het land van herkomst te stimuleren. Wat het detentieregime betreft merkte hij nog op dat in de notitie wordt gesproken van een gedifferentieerd detentieaanbod, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van de in bewaring gestelde vreemdeling. Is er een mogelijkheid om prikkels in te bouwen in het regime, waardoor de in bewaring gestelde vreemdeling gemotiveerd wordt aan de uitzetting mee te werken.

Tot slot kwam hij terug op de strafbaarstelling van illegaliteit. Hij vond de argumentatie van de staatssecretaris dat hij ertegen is en op grond daarvan geen reden ziet een notitie over dit onderwerp op te stellen wat mager. Hij wees nog op het feit dat illegaliteit in België en Duitsland wel strafbaar is. Wellicht kan strafbaarstelling helpen in de strijd tegen illegaal

verblijf en terugkeerbevorderend werken. Dat zou uit nader onderzoek kunnen blijken. Op basis daarvan kan men zich een oordeel vormen. Ook de heer Niederer (VVD) hechtte aan een notitie waarin de voor- en nadelen van strafbaarstelling worden aangegeven.

Hij vond het jammer dat de staatssecretaris tegen identiteitsvaststelling als bewaringsgrond is. De identiteitsvaststelling staat niet op zichzelf, maar dient juist ter fine van uitzetting. Hij pleitte ervoor, ook als uitzetting de bewaringsgrond blijft, dat meer werk wordt gemaakt van het vaststellen van de identiteit dan tot op heden gebeurt en daarbij gebruik te maken van biometrisch materiaal.

Hij drong er nog eens op aan de Vreemdelingendienst een titel tot betekening van een beschikking tot ongewenstverklaring te geven wanneer iemand uit strafrechtelijke detentie wordt ontslagen en niet in alle gevallen vreemdelingenbewaring kan worden toegepast. Daarmee zou het juridisch vacuüm dat ontstaat kunnen worden weggenomen. Dan is namelijk weer een zelfstandige strafbaarstelling voorzien op grond van artikel 179 WvS en is de betrokkene onder de macht van de overheid.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) sprak haar waardering uit voor de aard van de beantwoording van de staatssecretaris. Zij was blij met de toezegging voor een snelle invoering van de procedurele wijzigingen, die nu gekoppeld worden aan de praktische voorbereidingstijd en niet aan de herziening van de Vreemdelingenwet. Zij ging ervan uit dat die invoering zo snel als mogelijk zal geschieden.

Wat het regime betreft vond zij zijn antwoord echter te vrijblijvend. Zij verzocht hem de Kamer binnen afzienbare tijd aan te geven welke mogelijkheden hij ziet en op welke termijn een en ander gerealiseerd kan worden. Op basis daarvan kan de Kamer beoordelen of verdere stappen genomen moeten worden.

Zij had van de staatssecretaris begrepen dat onderzocht wordt of meer gebruik kan worden gemaakt van het instrument van ongewenstverklaringen binnen de grenzen van de wet.

Tot slot merkte zij nog op dat de PvdA geen behoefte heeft aan een notitie over strafbaarstelling van illegaliteit.

De heer **Dittrich** (D66) merkte op dat hij tevreden is met de beantwoording van de staatssecretaris en dat hij het antwoord van de minister op het punt van de TBS-maatregel afwacht.

De **staatssecretaris** stelde dat inderdaad snelheid betracht zal worden bij het invoeren van de procedurele wijzigingen. Gegeven de aard van de problematiek moet men daar echter niet al te hoge verwachtingen aan koppelen.

Het leek hem verstandig een notitie op te stellen over het bewaringsregime.

Wat een notitie over de strafbaarstelling van illegaliteit betreft handhaafde hij zijn argumenten. Het feit dat België en Duitsland illegaliteit wel strafbaar stellen, was voor hem geen argument om dat voor de Nederlandse situatie te overwegen. Voor Nederland geldt een andere context. Hij zag het nut in van het inbouwen van prikkels die terugkeer naar het land van herkomst bevorderen. Waar mogelijk zal dat gebeuren. Daarbij moet men zich wel realiseren dat er vaak sprake is van belangen tegenstellingen.

Tot slot stelde hij dat de middelen die in redelijkheid ingezet kunnen worden om tot een betere vaststelling van de identiteit te komen, zeker gehanteerd moeten worden.

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe