

Bijlagen bij advies 'Samen werken aan terugkeer'

ADVIES OVER EFFECTIVITEIT EN ZORGVULDIGHEID VAN
VREEMDELINGENBEWARING

Advies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

Inhoudsopgave

Bijlage 1 Adviesvraag	3
Bijlage 2 Ondersteuning van terugkeer	6
Bijlage 3 Het proces van inbewaringstelling	10
Bijlage 4 Juridische voorwaarden voor inbewaringstelling	17
Bijlage 5 Data-analyse	40
Bijlage 6 Enquêteresultaten	82
Bijlage 7 Huidige inzet op kennisontwikkeling	92
Bijlage 8 Toelichting op het dossieronderzoek	96
Bijlage 9 Toelichting bij figuren	99



Bijlage 1

Adviesvraag

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prof. dr. M. Kremer
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Datum 2 april 2020
Onderwerp Adviesvraag 'Effectiviteit vreemdelingenbewaring'

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid Directoraat-Generaal Migratie
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv
Contact
T 070 370 78 75

Ons kenmerk 2855696

Geachte mevrouw Kremer,

Op grond van artikel 2 Vreemdelingenwet 2000 jo artikel 17 Kaderwet adviescolleges vraag ik u mij te adviseren over het onderwerp 'Kwaliteit en effectiviteit vreemdelingenbewaring'. In de brief Terugkeer van afgewezen asielzoekers van 15 november 2019 heb ik aan de Tweede Kamer een aantal onderzoeken aangekondigd om te bezien of en zo ja waar verbeteringen op het terrein van het terugkeerbeleid mogelijk zijn. Omdat uw Commissie eerder de alternatieven voor vreemdelingenbewaring in kaart heeft gebracht en ook goed op de hoogte is van relevante wet- en regelgeving alsmede van de verschillende ketenpartners binnen de migratieketen die zich bezighouden met de inbewaringstellingen, wil ik u vragen om advies over de kwaliteit van het proces van de inbewaringstelling en de effectiviteit van vreemdelingenbewaring.

De precieze vraagstelling zal in overleg worden bepaald. Het advies zou moeten zien op het proces bij de politie, KMar en DT&V inzake de inbewaringstellingen op grond van art. 59, 59a en 59b Vw 2000 en de stappen die door de aangewezen



ambtenaren, hulpofficieren van justitie en uitvoerend ambtenaren moeten worden doorlopen voor een juridisch correcte inbewaringstelling. Daarbij is de kwaliteit van de beschikking tot inbewaringstelling van belang en dat er geen zogenoemde vermijdbare vormfouten worden gemaakt waardoor de bewaring opgeheven dient te worden.

Iedere inbewaringstelling kan op verzoek van de vreemdeling worden getoetst door de rechter, hetzij op grond van een beroep van de advocaat dan wel op grond van een verplicht beroep na 28 dagen van de overheid. Alle beroepszaken worden gedaan door de IND. Graag zou ik duidelijk krijgen hoe de rechter de beroepen tegen inbewaringstellingen per organisatie (politie, KMar en DT&V) beoordeelt en of er aanwijzingen zijn dat bepaalde inbewaringstellingen door bepaalde organisaties vaker of minder vaak worden opgeheven door de rechter en wat daarvoor mogelijkwijs de reden is. Een bewaring is geslaagd als deze leidt tot een aantoonbaar vertrek van de vreemdeling. Graag zou ik zien dat in het advies wordt meegenomen hoe vaak een inbewaringstelling leidt tot aantoonbaar vertrek, in het bijzonder direct aansluitend aan de bewaring. De precieze periode waarop wordt teruggekeken zou in ieder geval vanaf de inwerkingtreding van de Nederlandse implementatie van de Terugkeerrichtlijn (2011) dienen te zijn. Daarbij wil ik u in overweging geven dat de DT&V pas sinds 2014 uitvoerend ambtenaren heeft die inbewaringstellingen mogen uitvoeren.

Ik ontvang uw advies graag uiterlijk eind dit jaar.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
Ankie Broekers-Knol

Bijlage 2

Ondersteuning van terugkeer

Er zijn twee soorten ondersteuning mogelijk bij zelfstandige terugkeer: basale ondersteuning en (extra) herintegratieondersteuning. Beide worden met steun van de DT&V verzorgd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

2.1 Basale vertrekondersteuning

De IOM biedt basale ondersteuning bij zelfstandige terugkeer via het 'Return and Emigration Assistance from the Netherlands' (REAN) programma. Deze ondersteuning bestaat uit:

- Het verstrekken van informatie en advisering in de eigen taal
- Het bieden van logistieke ondersteuning bij het voorbereiden van de reis, inclusief het regelen van een vliegticket
- Het adviseren over en helpen bij het verkrijgen van een reisdocument
- Het bieden van assistentie op het vliegveld bij vertrek en waar nodig transit- en aankomstassistentie
- Een kleine financiële bijdrage om te kunnen voorzien in de eerste behoeftes tijdens en na aankomst in het land van bestemming, inclusief vergoeding van de reis van het vliegveld naar de eindbestemming
- Aanvullende ondersteuning voor alleenstaande minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en personen met een medische aandoening.

In beginsel komen alle migranten die over onvoldoende middelen beschikken om hun eigen terugkeer te regelen, in aanmerking voor de basale vertrekondersteuning. Uitgesloten van deze ondersteuning zijn:

- Migranten die de nationaliteit bezitten van, een geldige (tijdelijke) reguliere verblijfsvergunning hebben (zoals een Schengen visum) in of een asielvergunning voor onbepaalde tijd bezitten van:
 - Een EU-lidstaat;
 - Een Europese microstaat;
 - Een Lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER) en/of de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA);
 - Eén van de rijkste 35 landen ter wereld (gemeten naar BNP per hoofd van de bevolking)
- Migranten die binnen de afgelopen vijf jaar de EU hebben verlaten met ondersteuning van IOM, de DT&V of Frontex. Het gaat dan om zowel zelfstandig als gedwongen vertrek.

Voor kwetsbare migranten kan IOM een uitzondering maken op deze regel en toch basale vertrekondersteuning verschaffen.¹

2.2 Herintegratieondersteuning

IOM en verschillende maatschappelijke organisaties bieden ook herintegratieondersteuning. Deze ondersteuning is beschikbaar voor migranten die voldoen aan de voorwaarden voor de basisondersteuning en die terugkeren naar

een land dat door de OESO is aangemerkt als ontwikkelingsland. Migranten uit een aantal landen die dicht bij de EU liggen, waaronder Marokko en Algerije, zijn uitgesloten van herintegratieondersteuning. IOM kan voor kwetsbare migranten die alleen op basis van hun nationaliteit niet in aanmerking komen voor herintegratieondersteuning, een uitzondering maken.

De herintegratieondersteuning bestaat uit €1.800 per volwassene en €2.800 per minderjarige. Van dit bedrag mag maximaal €300 als financiële ondersteuning worden verstrekt. De overige ondersteuning betreft ondersteuning in natura. Die ondersteuning kan bestaan uit hulp bij:

- voorbereiding op terugkeer door middel van 'empowerment'
- contact leggen met familie
- het (opnieuw) verkrijgen van brondocumenten
- het vertalen van certificaten en diploma's
- het volgen van een vakopleiding of cursus
- het opstellen van een individueel herintegratieplan
- ondersteuning in het land van herkomst bij de uitvoering van het individuele herintegratieplan in de vorm van het opzetten van een klein bedrijf, het zoeken van werk, het volgen van een opleiding of het zoeken van huisvesting.²

Uitgesloten van herintegratieondersteuning zijn:

- Personen met een inreisverbod van meer dan 5 jaar
- Personen die zijn veroordeeld voor een zedendelict, doodslag, moord, mensenhandel of mensensmokkel
- Migranten wiens asielaanvraag is afgewezen op grond van artikel 1F Vluchtelingenverdrag.

2.3 Terugkeerondersteuning in bewaring

Een vreemdeling die in bewaring is gesteld en die (alsnog) zelfstandig wil vertrekken uit Nederland, komt in beginsel in aanmerking voor zowel de basale vertrekondersteuning als de herintegratieondersteuning. Voorwaarde is dat hij tot de doelgroep behoort en niet vanwege zijn nationaliteit, strafblad of inreisverbod is uitgesloten van de betreffende ondersteuning. Als zelfstandig vertrek met assistentie van IOM een geplande uitzetting doorkruist, kan de DT&V er voor kiezen om voorrang te verlenen aan de geplande uitzetting. 'Zelfstandig' is overigens betrekkelijk in de context van bewaring. Net als bij gedwongen vertrek, vervoert de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) deze vreemdelingen vanuit het huis van bewaring naar Schiphol en draagt hen daar over aan de KMar.

Vreemdelingen die niet kiezen voor zelfstandig vertrek met assistentie van IOM maar worden uitgezet, komen via het 'European Return and Reintegration Network' (ERRIN) programma in aanmerking voor een maximale ondersteuning ter waarde van 1000 euro, uitsluitend in natura.³

¹ Voor meer informatie zie: [Nederland vrijwillig verlaten - IOM Nederland \(iom-nederland.nl\)](#) en [Uitgesloten landen - IOM Nederland \(iom-nederland.nl\)](#).

² [Ondersteuning bij herintegratie | Ondersteuning bij terugkeer | Dienst Terugkeer en Vertrek](#).

³ [Ondersteuning na gedwongen vertrek | Ondersteuning bij terugkeer | Dienst Terugkeer en Vertrek](#).



Bijlage 3

Het proces van inbewaringstelling

3.1 Het toezicht op vreemdelingen en de betrokken organisaties

Vreemdelingenbewaring is een toezichtmaatregel. Het toezicht op vreemdelingen bestaat uit:

- Het toezicht ter bestrijding van irreguliere immigratie. Het gaat dan om de grensbewaking en het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Beide worden uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar)
- Het toezicht in het binnenland. Dit wordt uitgeoefend door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Politie, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- Controles die voortvloeien uit de vreemdelingenregistratie.⁴ Die controles kunnen worden uitgevoerd door de KMar of de AVIM, maar ook door andere ketenpartners als de DT&V, de IND en het COA.

Er zijn dus verschillende organisaties die samen, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, het vreemdelingentoezicht uitvoeren of daar bij betrokken zijn voor de voorbereiding van het vertrek van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben:⁵

- De KMar heeft in het kader van de grensbewaking en het MTV medewerkers die bevoegd zijn om vreemdelingen in bewaring te stellen. Ook begeleidt de KMar de feitelijke uitzetting van vreemdelingen
- De AVIM heeft in het kader van het binnenlands vreemdelingentoezicht medewerkers die bevoegd zijn om vreemdelingen in bewaring te stellen
- De DT&V is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het terugkeerbeleid en voert de regie over het vertrekproces. Bij de DT&V zijn daarnaast aangewezen medewerkers vanuit die taak bevoegd om vreemdelingen in bewaring te stellen
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers
- De DJI (Divisie Gevangeniswezen/ Vreemdelingenbewaring) is verantwoordelijk voor het verblijf van vreemdelingen in detentiecentra. De DV&O van DJI is verantwoordelijk voor het vervoer van vreemdelingen van de opvanglocaties naar de vrijheidsbeperkende en/of gezinslocaties, bewaringslocaties en de luchthaven
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vertegenwoordigt de Nederlandse staat bij de rechter als een vreemdeling in beroep gaat tegen de bewaring. Ook beslist de IND op aanvragen voor verblijfsvergunningen die vreemdelingen in bewaring indienen.

De medewerkers die bij de verschillende organisaties bevoegd zijn om vreemdelingen in bewaring te stellen zijn door de minister van Justitie en Veiligheid aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren (bij de AVIM en de KMar), waaronder hulpofficieren van Justitie (HOVJ's) (bij de AVIM en de KMar) of andere

door de minister aangewezen ambtenaren zoals de uitvoerend ambtenaren (UA's) van de DT&V.⁶

De medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van het toezicht op vreemdelingen mogen een in bewaring gestelde vreemdeling aan zijn kleding of lichaam onderzoeken, en zaken van die persoon doorzoeken, om informatie over zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie te verkrijgen.⁷ Ook zijn zij bevoegd reis- en verblijfsdocumenten in te nemen als de vreemdeling in bewaring is gesteld of als dat nodig is voor de uitzetting.⁸

3.2 De staandehouding

Voordat een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld moeten zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie zijn vastgesteld. Dat gebeurt door middel van de staandehouding. Een persoon mag alleen worden staandegehouden als het *redelijke vermoeden* bestaat dat hij niet rechtmatig in Nederland verblijft of als het doel is om niet rechtmatig verblijf na grensoverschrijding te bestrijden (in het geval van de KMar). Het vermoeden van niet rechtmatig verblijf moet aan objectieve maatstaven worden getoetst.⁹ Een redelijk vermoeden van niet rechtmatig verblijf mag in ieder geval worden aangenomen op grond van:

- Informatie van overheidsinstanties, zoals de gemeentelijke Sociale Dienst, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) of de Basisregistratie Personen (BRP)
- Aanwijzingen uit eigen onderzoek van de Politie
- Aanwijzingen die de Politie verkrijgt bij de controle van persoonsgegevens
- Een controle in een woning of bedrijf waarbij bij een eerdere controle niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn aangetroffen
- Het aantreffen van andere personen in dezelfde woning waar een met naam bekende niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdeling aangehouden wordt of kan worden aangehouden met het oog op uitzetting
- Een controle van inzittenden van een voertuig waarvan bij een verkeerscontrole is gebleken dat de bestuurder niet rechtmatig in Nederland verblijft
- Voertuigen waarmee personen vervoerd worden naar een bedrijf waar eerder niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn aangetroffen
- Concrete (anonieme) tips over niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen
- Een verdachte met een niet-Nederlandse nationaliteit, die zich niet kan identificeren
- Een gelegenheid of plaats, waar zich veel vreemdelingen ophouden en waarvan vermoed wordt of bekend is dat er zich regelmatig niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen bevinden
- Een redelijk vermoeden van mensensmokkel
- Een redelijk vermoeden van irreguliere tewerkstelling in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)
- Een redelijk vermoeden van niet rechtmatig verblijvende prostituees.¹⁰

Bij een staandehouding worden de volgende handelingen uitgevoerd:

- Vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfstatus aan de hand van een (identiteits)document (indien voorhanden)
- Raadpleging van gegevens over identiteit, nationaliteit en verblijfstatus in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) (als er geen (identiteits)document is)
- Beoordeling van de vraag of een terugkeerbesluit moet worden opgelegd op basis van gegevens in de BVV
- Eventueel opleggen van een terugkeerbesluit
- Raadpleging nationaliteit in de BRP (bij afwezigheid van gegevens in de BVV)
- (Nader) onderzoeken van de verblijfstatus
- Opmaken van een proces-verbaal.¹¹

Uit het proces-verbaal van de staandehouding moet duidelijk blijken:

- In het kader van welke bevoegdheid (het uitoefenen van het vreemdelingentoezicht, de (algemene) politietaak of een andere niet-vreemdelingrechtelijke bevoegdheid) de controle heeft plaatsgevonden
- Onder welke omstandigheden de persoon is aangetroffen
- Onder welke omstandigheden de staandehouding heeft plaatsgevonden.¹²

Als over een van deze zaken onduidelijkheid bestaat, is de staandehouding onrechtmatig en dat kan gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de eventuele bewaring.

Ook vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben (op grond van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier of asiel, of in verband met een overdracht op grond van de Dublin-verordening) kunnen worden staandegehouden.¹³

Als vreemdelingen uit de strafrechtketen aan de AVIM of de KMar worden overgedragen hoeft geen staandehouding meer plaats te vinden, mits het tijdstip van ophouding gelijk is aan of direct aansluit op het tijdstip van het beëindigen van de strafrechtelijke detentie of heenzending.¹⁴

Staanndehouding is bedoeld voor de *directe* vaststelling van identiteit, nationaliteit en verblijfstatus. Als dat niet mogelijk is of als na de directe vaststelling blijkt dat de persoon niet rechtmatig in Nederland verblijft, kan hij woren overgebracht naar en opgehouden worden in een plaats voor (nader) verhoor, meestal een politiebureau, een KMar-brigade of een huis van bewaring. De DV&O van DJI voert voor de DT&V de staanndehoudingen uit van vreemdelingen die op COA-locaties verblijven. Daarvoor is een machtiging tot binnentreden nodig, die door de AVIM wordt afgegeven.

3.3 De overbrenging en ophouding

Het overbrengen naar en ophouden van een persoon in een plaats voor verhoor is alleen toegestaan als dat nodig is voor de voorbereiding van een besluit over

bewaring. Bij overbrenging en ophouding moeten de volgende handelingen worden verricht:

- De persoon moet op zijn rechten worden gewezen¹⁵
- De persoon moet worden gehoord¹⁶
- Er moet verder onderzoek naar identiteit en verblijfstatus worden gedaan¹⁷
- Er moet een proces-verbaal worden opgemaakt¹⁸
- De vordering aan de opgehouden persoon om de gevraagde gegevens te verstrekken moet in de vreemdelingenadministratie worden geregistreerd.¹⁹

Personen mogen op dit moment in beginsel niet langer dan zes uur worden opgehouden.²⁰ Zodra duidelijk is dat die termijn waarschijnlijk wordt overschreden, kan de ophouding met maximaal 48 uur worden verlengd.²¹ Dat mag echter alleen als nog steeds het *vermoeden* bestaat dat de opgehouden persoon geen rechtmatig verblijf heeft.²² De verlenging van de ophouding is dus bedoeld om nader onderzoek te doen naar de verblijfsrechtelijke positie van de opgehouden persoon. *Alleen onder die voorwaarde* kan de ophouding in ieder geval worden verlengd als:

- Een groep vreemdelingen is staande gehouden
- De gebruikelijke beschikbare capaciteit niet voldoende is om de bewaring voor te bereiden
- Voorzienbaar is dat niet binnen zes uur een afweging gemaakt kan worden over de inbewaringstelling
- Onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheid om minder dwingende vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen.²³

In de praktijk vindt verlenging van de ophouding vaak plaats bij het ophouden van groepen vreemdelingen. Van de eventuele verlenging van de ophouding moet een beschikking worden opgesteld. Ook uit dat verlengingsbesluit moet nadrukkelijk blijken dat op het moment van de verlenging nog het vermoeden bestond dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf had en welk onderzoek in dat verband nog moet plaatsvinden.²⁴ Van een *vermoeden* is vaak geen sprake meer als de vreemdeling al tijdens de oorspronkelijke termijn van de ophouding over zijn verblijfsrechtelijke positie is gehoord, wat meestal het geval is. De vreemdeling moet erop gewezen worden dat hij een rechtsmiddel kan aanwenden tegen het verlengingsbesluit en eventuele derden moeten over de verlenging worden geïnformeerd. Als de persoon een asielprocedure heeft lopen moet met de IND worden overlegd over de stand van die procedure. Bij verlenging van de ophouding hoeft de vreemdeling niet (opnieuw) te worden gehoord. Als wordt besloten de vreemdeling niet in bewaring te stellen, moet de ophouding worden opgeheven.²⁵

3.4 Het transport naar het detentiecentrum

Als binnen de termijn van de ophouding wordt besloten dat de vreemdeling in bewaring wordt gesteld, wordt hij overgebracht naar een detentiecentrum. Er zijn drie detentiecentra waar vertrekplichtige vreemdelingen beschikbaar worden

gehouden voor uitzetting: het detentiecentrum (DC) Rotterdam, het DC Schiphol en de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist. In het DC Rotterdam verblijven alleen volwassen mannen, in de GGV verblijven gezinnen met minderjarige kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Vreemdelingen die veroordeeld zijn voor het plegen van een strafbaar feit zitten eerst hun straf uit in een penitentiaire inrichting. Zij worden na het uitzitten van hun straf aansluitend in vreemdelingenbewaring gesteld. Dat doet de AVIM of de KMar. De DT&V heeft geen 'blauwe taken'. De DT&V is wel in de detentiecentra aanwezig om aan de (voorbereiding van de) terugkeer te werken.

⁴ A2/1 Vc 2000.

⁵ De DT&V werkt hierbij niet alleen samen met andere overheidsorganisaties, maar ook met maatschappelijke en intergouvernementele organisaties als VluchtelingenWerk Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). VWN begeleidt asielzoekers tijdens hun asielprocedure en de IOM verzorgt programma's voor zelfstandig vertrek. IOM houdt spreekuur op de bewaringslocaties.

⁶ Artikel 47, eerste lid Vw 2000 jc artikel 4.1 Voorschrift Vreemdelingen 2000.

⁷ Artikel 59, achtste lid Vw 2000.

⁸ Artikel 52, eerste lid Vw 2000 jc. artikel 4.23 Vb 2000.

⁹ Dat is het geval als het is gebaseerd op:

- Feiten of omstandigheden van de situatie waarin de persoon wordt staande gehouden
- Aanwijzingen over de persoon die wordt staande gehouden
- Ervarings- of omgevingsgegevens van de Politie, KMar of andere overheidsinstanties.

¹⁰ A2/2.1 Vc 2000.

¹¹ Idem.

¹² AbRvS 13 mei 2005, 200502959/1, JV 2005/278.

¹³ Artikel 50a, eerste lid Vw 2000, A2/2.2 Vc 2000.

¹⁴ A2/2.4 Vc 2000.

¹⁵ Het gaat hier om het recht op een raadsman, het recht op bijstand van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in Nederland, het recht op kennisgeving van de ophouding aan derden en het recht op beroep tegen de ophouding. Als de opgehouden persoon aangeeft zich bij het verhoor te willen laten bijstaan door een raadsman, moet de gewenste raadsman of de raadsman die is aangewezen via de vreemdelingenpiketdienst van het bureau voor rechtshulp worden ingelicht en moet de opgehouden persoon in staat worden gesteld direct contact op te nemen met zijn raadsman (A2/4 Vc 2000).

¹⁶ Daar moet een beëdigde tolk bij worden ingezet als door moeilijkheden met de taal geen of onvoldoende contact met de opgehouden persoon mogelijk is. Het gebruik van een niet-beëdigde tolk moet schriftelijk worden gemotiveerd. Het inzetten van een niet-beëdigde tolk is toegestaan als een beëdigde tolk niet tijdig beschikbaar is of voor de betreffende taal geen tolk beschikbaar is. In alle gevallen moet een recente verklaring omtrent het gedrag aan de tolk worden gevraagd (A2/5 Vc 2000).

¹⁷ Daarbij moeten alle volgende handelingen worden verricht:

- Er moet direct een vingerafdrukkenformulier verzonden worden naar de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking (DLOS) van de Politie, met daarop de afgenomen vingerafdrukken van de opgehouden persoon
- Raadplegen van het E&S (Executie & Signalering) en het Nationaal Schengen Informatie Systeem ((N)SIS) om te controleren of de opgehouden persoon onder de opgegeven (of inmiddels vastgestelde) identiteit voorkomt
- Als de opgehouden persoon aangeeft in een gemeente te wonen buiten de politieregio waar het onderzoek plaatsvindt, dan moet de Korpschef worden ingeschakeld van het politiekorps waarin de opgegeven gemeente ligt
- Er moet contact worden opgenomen met het Gemeenschappelijk Grenscoördinatiecentrum van de KMar, als de vreemdeling stelt in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning uit een andere EU(+)-lidstaat, om dit te verifiëren
- De BVV moet worden geraadpleegd om te beoordelen of een terugkeerbesluit moet worden genomen (A2/3 Vc 2000)
- Er moet informatie worden ingewonnen bij instellingen of andere personen die kan leiden tot vaststelling van de identiteit (A2/5 Vc 2000).

¹⁸ A2/2.5 Vc 2000.

¹⁹ A2/5 Vc 2000.

²⁰ De tijd tussen middernacht en 9:00 uur 's ochtends wordt niet meegerekend (artikel 50, tweede en derde lid en artikel 50a, eerste lid Vw 2000). Verlenging van de ophoudingstermijn van 6 naar 9 uur is onderdeel van het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het kabinet heeft dit wetsvoorstel nadat het was goedgekeurd door de Tweede Kamer aangepast. Die aanpassingen zijn nog aanhangig, maar zijn vanwege de demissionaire status

van het kabinet als 'controversieel' aangemerkt. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

²¹ Van vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder f, g, h of m Vw 2000 mag de ophouding niet worden verlengd. A2/6 Vc 2000.

²² Artikel 50, vierde lid Vw 2000.

²³ A2/6 Vc 2000.

²⁴ AbRvS 30 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1392](https://www.ecli.nl/nl/RVS:2019:1392).

²⁵ A2/6 Vc 2000.



Bijlage 4

Juridische voorwaarden voor inbewaringstelling

4.1 Inleiding

Iedereen heeft recht op vrijheid en veiligheid.²⁶ Slechts in specifieke gevallen en alleen op basis van een wettelijke procedure mag iemands vrijheid worden ontnomen. Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijk instrument. Anders dan bij strafrechtelijke detentie gaat het niet om leedtoevoeging, maar om handhaving van het toegangs-²⁷ en toelatingsbeleid:²⁸ vreemdelingen mogen alleen in bewaring worden gesteld om te voorkomen dat zij onrechtmatig het land binnenkomen of om hen te kunnen uitzetten.²⁹ Omdat bewaring een vrijheidsontnemende maatregel is, die rechtstreeks ingrijpt in het recht op vrijheid, zijn er strikte voorwaarden aan verbonden.

Het Europese recht bevat verschillende regels voor de bewaring van verschillende groepen vreemdelingen. De Terugkeerrichtlijn bevat bepalingen over bewaring van derdelanders die 'illegaal' op het grondgebied van de lidstaten verblijven.³⁰ In de Procedure- en Opvangrichtlijn zijn de voorwaarden opgenomen voor bewaring van asielzoekers en er gelden enkele specifieke vereisten voor de bewaring van vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen. Ook in het Nederlandse vreemdelingenrecht is de juridische status van de vreemdeling bepalend voor de mogelijkheden om een bewaringsmaatregel op te leggen.

Voordat we ingaan op de specifieke bewaringsvoorwaarden voor de verschillende groepen vreemdelingen, schetsen we eerst de algemene vereisten die gelden voor alle vormen van bewaring.³¹

4.2 Algemene voorwaarden: alleen voor het beoogde doel, geen lichter middel voorhanden

De algemene vereisten voor vreemdelingenbewaring zijn gebaseerd op het recht op behoorlijk bestuur en de daaruit voortvloeiende procedurele waarborgen die een onpartijdige, redelijke en voortvarende behandeling moeten garanderen.³²

Bewaring is alleen toegestaan als het noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Dit is het vereiste van doelmatigheid of doelbinding.³³ Dat doel kan verschillen: uitzetting in het geval van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en bepaalde categorieën vreemdelingen met 'regulier' rechtmatig verblijf, overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat voor vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen en het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor de behandeling van een asielaanvraag, het voorkomen van belemmering van de vertrekprocedure of de bescherming van de nationale veiligheid of openbare orde in het geval van asielzoekers (die niet onder de werking van de Dublin-verordening vallen).

Voor al deze verschillende groepen vreemdelingen geldt dat bewaring alleen is toegestaan als er sprake is van een (al dan niet significant) risico op onttrekking

aan het toezicht, waardoor het beoogde doel niet kan worden bereikt zonder de bewaring. Voor de bewaring van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en vreemdelingen met 'regulier' rechtmatig verblijf betekent dit dat er ook altijd zicht op uitzetting moet zijn. De bewaring moet worden beëindigd als deze niet langer noodzakelijk is om dat doel te bereiken, bijvoorbeeld als de vreemdeling te kennen geeft dat hij alsnog zelfstandig wil vertrekken en dat feitelijk ook mogelijk is.³⁴

Omdat vrijheidsontneming de zwaarst mogelijke inbreuk vormt op het individuele recht op vrijheid, is het opleggen van een bewaringsmaatregel alleen toegestaan als minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.³⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld om het opleggen van een meldplicht of borgsom, het toestaan van een garantstelling of inname van een reis- of identiteitsdocument. Bewaring is dus het uiterste dwangmiddel (*ultimum remedium*). Dit vereiste vloeit voort uit de algemene rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De inbreuk op het belang van de vreemdeling mag nooit groter zijn dan noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel. Dit betekent dat altijd moet worden gekozen voor een maatregel die a) doeltreffend is en b) voor de vreemdeling het minst bezwarend is.³⁶ In een bewaringsmaatregel moet dus altijd worden gemotiveerd waarom geen minder dwingende maatregel (meer) kan worden toegepast. Als een vreemdeling omstandigheden aanvoert waarom met een lichter middel kan worden volstaan, moeten die in het proces-verbaal worden opgenomen. In de maatregel moet worden gemotiveerd waarom de bewaring niet onevenredig bezwaarlijk is.³⁷ Als in eerste instantie is besloten een lichtere toezichtmaatregel toe te passen, zoals het opleggen van een meldplicht, en dit niet binnen de gestelde termijn tot zelfstandig vertrek heeft geleid, kan de vreemdeling alsnog in bewaring worden gesteld.³⁸

In paragraaf 4.5.3 bespreken we wat een (significant) risico op onttrekking aan het toezicht inhoudt. In paragraaf 4.5.4 gaan we nader in op het vereiste zicht op uitzetting of overdracht.

4.3 RechtswaARBorgen en plichten

In alle gevallen geldt een aantal voorwaarden om het recht op behoorlijk bestuur te waarborgen en te verzekeren dat de bewaring zorgvuldig wordt voorbereid, gelast en uitgevoerd:

- Om willekeur te voorkomen, moet er voor het opleggen van bewaring altijd een wettelijke procedure zijn.³⁹ Daarvan is sprake als:
 - de bewaring een wettelijke grondslag heeft in het nationale recht,
 - die grondslag voldoende toegankelijk en duidelijk (geformuleerd) is, en
 - de toepassing van die grondslag daardoor 'voorzienbaar' is.⁴⁰ Dat is alleen het geval als de wettelijke grondslag is opgenomen in een dwingende bepaling van algemene strekking⁴¹

- De bewaring moet door een rechterlijke of administratieve instantie schriftelijk worden bevolen en zowel de feitelijke als de juridische gronden voor de bewaring moeten worden vermeld.⁴² Een juridische grond is de wettelijke grondslag, oftewel een rechtsregel waarin is bepaald welke groep vreemdelingen onder welke voorwaarden in bewaring kan worden gesteld. Een feitelijke grond is een toelichting, waaruit volgt dat en waarom in het specifieke geval is voldaan aan de vereisten van de juridische grond.⁴³ De motivering voor het opleggen van de bewaringsmaatregel moet vóóraf kenbaar worden gemaakt en mag niet achteraf worden aangevuld⁴⁴
- Als de bewaring door een administratieve instantie wordt bevolen, moet de rechtmatigheid ervan zo spoedig mogelijk na aanvang ervan door een rechter worden getoetst⁴⁵
- De bewaring duurt zo kort mogelijk en in ieder geval niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van het beoogde doel.⁴⁶ Hoe langer de bewaring duurt, hoe groter het belang van de vreemdeling wordt om in vrijheid te worden gesteld. Daarom moet bij een lange, aaneengesloten periode van bewaring (6 maanden of langer) een verzwaarde belangenafweging plaatsvinden. Er moet dan goed worden gemotiveerd waarom het belang van de openbare orde of de uitzetting zwaarder weegt dan het verzwaarde belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld. Direct aan de bewaring voorafgaande periode(n) van vreemdelingenbewaring en/of strafrechtelijke detentie moeten daarbij worden meegerekend⁴⁷
- De bewaring wordt met redelijke tussenpozen op verzoek van de vreemdeling of ambtshalve getoetst. Bij een lange periode van bewaring moet die toetsing door de rechter worden gecontroleerd⁴⁸
- Vreemdelingen mogen in beginsel alleen in bewaring worden gesteld in gespecialiseerde locaties. Als dat niet mogelijk is en gebruik wordt gemaakt van gevangnissen, moeten zij worden afgezonderd van strafrechtelijk gedetineerden⁴⁹
- Vreemdelingen in bewaring moeten worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en hebben recht op inzage in hun dossier⁵⁰
- Vreemdelingen in bewaring hebben het recht contact op te nemen met wettelijk vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten⁵¹
- Vreemdelingen hebben het recht te worden gehoord vóórdát ze in bewaring worden gesteld.⁵² Zogeheten 'rauwelijkse bewaringen' zijn niet toegestaan⁵³
- Vreemdelingen in bewaring moeten toegang hebben tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging en hebben recht op medisch noodzakelijke zorg.⁵⁴

Maar vreemdelingen aan wie een toezichtmaatregel wordt opgelegd, hebben ook verplichtingen:

- Meewerken aan identificatie. In dat kader geldt voor een aantal specifieke groepen vreemdelingen de verplichting een gezichtsofname te laten maken en vingerafdrukken te laten afnemen. Die verplichting geldt onder meer voor vreemdelingen aan wie een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel is opgelegd⁵⁵

- Het verstrekken van gegevens die nodig zijn voor de uitoefening van het toezicht.⁵⁶ Dat geldt ook voor gegevens over de onttrekking aan een opgelegde periodieke meldplicht⁵⁷
- Vertrekplichtige vreemdelingen die aantoonbaar aan hun vertrek werken en die daartoe een terugkeercontract met de DT&V hebben gesloten, kunnen worden verplicht een borgsom te betalen die wordt geretourneerd als zij zich bij de KMar op Schiphol melden en Nederland daadwerkelijk verlaten⁵⁸
- Meewerken aan een eventuele veiligheidsfouillering.⁵⁹

Volgens vaste jurisprudentie van de AbRvS mag van vertrekplichtige vreemdelingen worden verwacht dat zij actief en volledig meewerken aan hun uitzetting. Niet alleen vreemdelingen die daaraan meewerken, ook en in het bijzonder vreemdelingen die daar niet of onvoldoende aan meewerken kunnen in bewaring worden gesteld. Juist voor die laatste groep wordt door de bewaring de mogelijkheid van uitzetting veiliggesteld, doordat permanent kan worden toegezien op de terugkeerinspanningen van de vreemdeling.⁶⁰

4.4 Specifieke voorwaarden voor verschillende groepen vreemdelingen

Naast de algemene voorwaarden voor bewaring, gelden er specifieke vereisten voor de bewaring van verschillende groepen vreemdelingen. Bij de beschrijving hiervan beperken we ons tot het beoogde doel, de redenen voor de bewaring en de daarbij geldende termijnen. Daarna gaan we in op de inhoudelijke (zware en lichte) gronden die voor alle bewaringen (kunnen) gelden en op de motiveringsvereisten die daarbij gelden.

4.4.1 Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf

Doel: voorbereiding terugkeer, uitvoering vertrekprocedure

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf mogen alleen in bewaring worden gesteld om hun terugkeer voor te bereiden of om de vertrekprocedure uit te voeren.⁶¹

Redenen: risico onttrekking toezicht, belemmering terugkeer

De bewaring van deze groep vreemdelingen is alleen toegestaan als:

- het risico bestaat dat zij 'onderduiken' (terminologie Terugkeerrichtlijn)⁶² oftewel zich 'aan het toezicht onttrekken' (terminologie Vb 2000)⁶³, of
- de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de vertrekprocedure belemmert.⁶⁴

Als één van deze situaties zich voordoet, wordt aangenomen dat het in het belang is van de openbare orde of de nationale veiligheid om de vreemdeling in bewaring te stellen.⁶⁵

Termijnen: zo kort mogelijk, maximaal zes maanden, te verlengen met ten hoogste 12 maanden

- De bewaring moet zo kort mogelijk duren en mag in ieder geval niet langer duren dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.⁶⁶ Dat betekent ook dat de bewaring achterwege blijft indien en wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en dat ook mogelijk is⁶⁷
- De bewaring mag initieel maximaal zes maanden duren⁶⁸
- Deze termijn mag ten hoogste met 12 maanden worden verlengd. Dat mag alleen als de verwijdering, ondanks alle redelijke inspanningen, meer tijd vergt omdat de vreemdeling niet meewerkt of de nodige documenten uit het land van herkomst of eerder verblijf op zich laten wachten.⁶⁹

4.4.2 Asielzoekers

In de Opvangrichtlijn zijn specifieke bepalingen opgenomen voor de bewaring van asielzoekers.

Doel: uitvoering asielpcedure, voorkomen belemmering vertrekprocedure, bescherming openbare orde/nationale veiligheid

Bewaring van asielzoekers moet zo beperkt mogelijk plaatsvinden. Zij mogen alleen in bewaring worden gesteld als dat noodzakelijk is om de asielpcedure goed te kunnen uitvoeren, om te voorkomen dat ze de vertrekprocedure belemmeren of vanwege de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde.⁷⁰

Asielzoekers mogen niet in bewaring worden gesteld alleen omdat ze asielzoeker zijn.⁷¹

In alle gevallen moet een kenbare belangenafweging worden gemaakt waarin wordt gemotiveerd waarom de vreemdeling in bewaring wordt gesteld ondanks het feit dat hij een asielaanvraag heeft ingediend.⁷²

Redenen: vaststelling identiteit/nationaliteit, verkrijgen gegevens, voorkomen belemmering terugkeer, bescherming openbare orde/nationale veiligheid

Op grond van de Opvangrichtlijn mag een asielzoeker alleen in bewaring worden gesteld:

- Om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen⁷³
- Om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag en die niet zouden kunnen worden verkregen als de asielzoeker niet in bewaring wordt gehouden, met name als er een risico op onderduiken (terminologie Opvangrichtlijn) oftewel onttrekking aan het toezicht (terminologie Vw 2000) is⁷⁴
- Om in het kader van een (grens)procedure een beslissing te nemen over het recht van de asielzoeker om het grondgebied te betreden⁷⁵

- Als hij ter voorbereiding van de terugkeer en/of de uitvoering van het verwijderingsproces in bewaring wordt gehouden in het kader van een terugkeerprocedure (dus op basis van de Terugkeerrichtlijn) *én*
- hij al de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad *én*
- er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat hij de asielaanvraag alleen indient om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen⁷⁶
- als de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.⁷⁷ De enkele verwijzing naar strafbare feiten is daarvoor onvoldoende. Gemotiveerd moet worden dat en waarom het persoonlijke gedrag van de asielzoeker een 'werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.'⁷⁸

Het gaat hier om 'autonome gronden'. Dat wil zeggen dat elk van deze gronden voldoende is om een asielzoeker in bewaring te stellen. Uit deze gronden volgt ook dat zicht op uitzetting voor de bewaring van asielzoekers géén voorwaarde is.⁷⁹

Het HvJ EU heeft in het arrest *Gnandi*⁸⁰ en de beschikking in de zaak *C. e.a.*⁸¹ bepaald dat asielzoekers gedurende de periode dat zij op het grondgebied mogen verblijven in afwachting van een voorlopige voorziening, gericht tegen de afwijzing van een asielaanvraag, niet op grond van de Terugkeerrichtlijn in bewaring mogen worden gesteld. Alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit moeten worden opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of de rechter uitspraak heeft gedaan. Dit betekent dat er na afwijzing van een asielaanvraag en tijdens de beroepstermijn of in afwachting van een uitspraak wel een terugkeerbesluit moet worden genomen, maar dat het niet mogelijk is om asielzoekers in die fase van de asielprocedure in bewaring te stellen met het oog op uitzetting op grond van de Terugkeerrichtlijn, opvangvoorzieningen te onthouden of de termijn voor vrijwillig vertrek te laten ingaan. Asielzoekers kunnen gedurende die fase alleen op basis van bovenstaande voorwaarden van de Opvangrichtlijn in bewaring worden gesteld.

Als bij de bewaring van asielzoekers goed is gemotiveerd dat sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht betekent dat automatisch ook dat de bewaring noodzakelijk is voor het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag, omdat zonder de bewaring (vanwege het risico op onttrekking aan het toezicht) die gegevens niet zouden kunnen worden verkregen.⁸²

Diverse termijnen

Asielzoekers mogen uitsluitend 'voor een zo kort mogelijke termijn' in bewaring worden gehouden en alleen zolang de hiervoor genoemde redenen van toepassing zijn.⁸³

In de Nederlandse regelgeving is bepaald dat de bewaring van asielzoekers in beginsel niet langer dan vier weken duurt en niet langer dan zes weken als sprake is van een voornemenprocedure.⁸⁴ Die initiële bewaring kan met ten hoogste drie maanden worden verlengd als de asielzoeker in afwachting is van de beslissing op

een bezwaar- of een beroepschrift en hij niet mag worden uitgezet totdat daarop is beslist.⁸⁵

Asielzoekers die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid mogen in eerste instantie niet langer dan zes maanden in bewaring worden gesteld.⁸⁶ Die bewaring kan met ten hoogste negen maanden worden verlengd als sprake is van complexe feitelijke of juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de asielaanvraag of sprake is van een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid.⁸⁷

4.4.3 Vreemdelingen die onder de Dublin-verordening vallen

Voor de bewaring van vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen, gelden enkele specifieke voorwaarden. Daarnaast gelden voor hen de algemene voorwaarden en waarborgen voor bewaring in de Opvangrichtlijn.⁸⁸

Doel: veiligstellen overdracht

Vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen, mogen alleen in bewaring worden gesteld om de procedure veilig te stellen voor de overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Zij mogen niet worden gedetineerd om de enkele reden dat voor hen een Dublin-procedure is opgestart.⁸⁹

Redenen: significant risico op onderduiken

Bewaring van vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen is alleen toegestaan als er sprake is van een *significant* risico op onderduiken.⁹⁰ Dat is dus een zwaarder vereiste dan het criterium 'risico op onderduiken' zoals omschreven in de Terugkeer- en Opvangrichtlijn.⁹¹ Van een significant risico op onderduiken is sprake als de vreemdeling door zijn gedrag, en op basis van de overige feiten en omstandigheden, de voorgenomen overdracht aan een andere lidstaat in gevaar brengt. De omstandigheden dat de vreemdeling Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen,⁹² Nederland na een eerdere overdracht opnieuw is ingereisd,⁹³ niet heeft voldaan aan de verplichting om Nederland binnen vier weken te verlaten en/of heeft aangegeven niet te zullen vertrekken naar de verantwoordelijke lidstaat⁹⁴ zijn op zichzelf onvoldoende om een significant risico op onttrekking aan het toezicht te kunnen aannemen.

Termijnen: zo kort mogelijk voor uitvoeren overdracht

De bewaring van vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen, duurt zo kort mogelijk en in ieder geval niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de overdracht uit te voeren.⁹⁵ Ook voor deze groep geldt dat de bewaring achterwege blijft als en wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en dat ook mogelijk is.⁹⁶



Als een vreemdeling in bewaring is gesteld op grond van de Dublin-verordening moet de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Dat is in ieder geval binnen zes weken vanaf de aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek, of binnen zes weken vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar tegen het overdrachtsbesluit niet langer opschortende werking heeft. Als de verzoekende lidstaat zich niet houdt aan de termijnen voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek, of wanneer de overdracht niet binnen zes weken plaatsvindt, moet de bewaring worden opgeheven.⁹⁷

4.4.4 Vreemdelingen met rechtmatig verblijf (die geen asielzoeker zijn en die niet onder de werking van de Dublin-verordening vallen)

Vreemdelingen met rechtmatig verblijf kunnen alleen op grond van openbare orde overwegingen in bewaring worden gesteld.

In de Nederlandse regelgeving is bepaald dat drie groepen vreemdelingen met 'regulier' rechtmatig verblijf in bewaring kunnen worden gesteld. Het gaat om:

- Vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde of onbepaalde tijd die zij in Nederland mogen afwachten
- Vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd die zij in Nederland mogen afwachten
- Vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een bezwaar- of beroepschrift die zij in Nederland mogen afwachten.⁹⁸

Doel: uitzetting

Net als bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, is het doel van de bewaring van deze groepen rechtmatig verblijvende vreemdelingen om de uitzetting te kunnen uitvoeren.⁹⁹

Redenen: belang van openbare orde/nationale veiligheid

Bewaring van deze groepen rechtmatig verblijvende vreemdelingen is alleen toegestaan als dat in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid is.¹⁰⁰ Als de documenten die voor de terugkeer noodzakelijk zijn, voorhanden zijn of op korte termijn voorhanden zullen zijn, wordt de bewaring in het belang van de openbare orde geacht, tenzij de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd, als EU-onderdaan of op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije.¹⁰¹

Termijnen: maximaal vier tot zes weken

Bewaring van deze drie groepen rechtmatig verblijvende vreemdelingen mag niet langer dan vier weken duren, of zes weken als een voornemenprocedure wordt gevolgd.¹⁰² Ook voor deze vreemdelingen geldt dat de bewaring achterwege blijft als en wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en dat ook echt kan.¹⁰³

4.4.5 Het algemene belang van de openbare orde en het individuele gevaar voor de openbare orde

Uit de specifieke voorwaarden voor bewaring van de verschillende groepen vreemdelingen volgt dat bewaring in alle gevallen alleen is toegestaan als het beoogde doel (terugkeer naar het land van herkomst, overdracht aan een andere EU-lidstaat, uitvoering van de asielprocedure) niet op een andere manier kan worden bereikt én het doel onbereikbaar dreigt te worden omdat er een (al dan niet significant) risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken of hij dat doel anderszins probeert te belemmeren. In alle gevallen wordt het in het belang van de openbare orde geacht om dat te voorkomen. Dit 'algemene' openbare orde *belang* moet worden onderscheiden van het individuele *gevaar* voor de openbare orde of de nationale veiligheid dat uitsluitend als grond voor bewaring kan worden gebruikt van asielzoekers die niet onder de werking van de Dublin-verordening vallen. Anders dan de Opvangrichtlijn bieden de Dublin-verordening, noch de Terugkeerrichtlijn de mogelijkheid om een vreemdeling om die reden in bewaring te stellen.¹⁰⁴

In het arrest *Z., ZH. en I.O.* heeft het Hof verklaard dat de begrippen 'openbare orde' in de Opvangrichtlijn¹⁰⁵ en de Terugkeerrichtlijn¹⁰⁶ (voor het onthouden van een termijn voor zelfstandig vertrek) hetzelfde moeten worden uitgelegd. Voor het aannemen van een gevaar voor de openbare orde kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de strafbare feiten waarvoor de vreemdeling is veroordeeld, maar moet worden gemotiveerd dat en waarom de vreemdeling een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormt.¹⁰⁷

4.4.6 Verzwaarde belangenafweging bij bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en gezinnen met minderjarige kinderen

Bij de voorbereiding van het vertrek van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en gezinnen met minderjarige kinderen wordt zoveel mogelijk volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van bewaring.

Bewaring van amv's is alleen toegestaan als er zwaarwegende belangen zijn. Daarvan is alleen sprake als:

- De amv wordt verdacht van of veroordeeld is voor een misdrijf

- De amv eerder met onbekende bestemming uit de opvang is vertrokken of zich niet heeft gehouden aan een meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel
- Het vertrek uiterlijk binnen 14 dagen kan worden gerealiseerd. Als de amv voor het eerst in het vreemdelingentoezicht wordt aangetroffen, geldt hiervoor een termijn van vier weken.¹⁰⁸

In het laatste geval mag de bewaring langer dan twee of vier weken duren als de uitzetting of overdracht niet kan plaatsvinden door:

- (Fysiek) verzet, of
- Het feit dat de amv een of meerdere procedures is gaan voeren terwijl er geen goede redenen waren om die procedures niet eerder te starten.

In deze twee gevallen is de duur van de bewaring gebonden aan de wettelijke termijnen die ook voor volwassen vreemdelingen gelden.¹⁰⁹

Voor bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen moet naast de algemene wettelijke voorwaarden sprake zijn van nalaten, handelen of uitlatingen van een van de gezinsleden waaruit blijkt dat de vertrekprocedure wordt belemmerd of een risico bestaat op onttrekking aan het toezicht. Als een of meerdere gezinsleden het signaal afgeven dat zij niet zullen meewerken aan vertrek, wordt een onttrekkingsrisico voor alle gezinsleden aangenomen.¹¹⁰

De bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen wordt alleen proportioneel geacht als verwacht wordt dat de uitzetting of overdracht binnen twee weken kan plaatsvinden. In de regel wordt aangenomen dat hiervan sprake is op het moment dat reisdocumenten beschikbaar zijn of op korte termijn beschikbaar zullen zijn. Bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen kan alleen langer dan twee weken duren als de uitzetting of overdracht niet kan plaatsvinden door:

- Fysiek verzet van (een van) de gezinsleden, of
- Het feit dat (een van) de gezinsleden na de inbewaringstelling een of meerdere procedures is gaan voeren die niet al eerder hadden kunnen worden gevoerd. Als daar sprake van is, kan de bewaring voortduren tot maximaal twee weken nadat het gezin verwijderbaar is geworden.

Amv's en gezinnen met minderjarige kinderen worden uiterlijk binnen vijf werkdagen in de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist geplaatst, waar een aangepast regime geldt.

Voorafgaand aan de bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen moet een concrete afweging worden gemaakt tussen het belang van bewaring en de belangen van het gezin en de minderjarige kinderen. Uit het oogpunt van kenbaarheid en toetsbaarheid moet het dossier stukken bevatten die blijk geven van die belangenafweging. De omstandigheden dat voor alle gezinsleden een laissez-passer voorhanden is, er een uitzettingsdatum bekend is en de vreemdelingen een herhaalde asielaanvraag hebben ingediend, zijn op zichzelf onvoldoende om het hele gezin in bewaring te stellen. Ook dan moet worden

gemotiveerd waarom niet kan worden volstaan met een andere afdoende, maar minder belastende maatregel.¹¹¹

Bij bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen hoeven de kinderen niet apart te worden gehoord, tenzij sprake is van niet gelijktijdige bewaring en tegengestelde belangen tussen ouders en kind(eren).¹¹²

4.5 Motivering van de bewaringsmaatregel

In de bewaringsmaatregel moeten zowel de juridische als de feitelijke gronden worden vermeld.¹¹³ Een juridische grond is de wettelijke grondslag. Een feitelijke grond is een toelichting, waaruit volgt dat en waarom in het specifieke geval is voldaan aan de vereisten van de wettelijke grondslag.¹¹⁴ Uit de bewaringsmaatregel moet blijken:

- Welke *juridische gronden* zijn gebruikt, *én*
- Waarom die gronden van toepassing zijn. De AbRvS noemt dit de 'feitelijke toelichting' [op de juridische gronden, ACVZ], *én*
- Waarom die gronden ertoe leiden dat aan de vereisten is voldaan die in de wettelijke grondslag zijn vermeld. De AbRvS noemt dit de 'nadere toelichting' over de vraag of de toegepaste *feitelijke gronden* in het specifieke geval van de vreemdeling grond geven om aan te nemen dat is voldaan aan het vereiste van een (significant) risico op onttrekking aan het toezicht.¹¹⁵

Een risico op onttrekking aan het toezicht mag alleen worden aangenomen als dat gebaseerd is op objectieve criteria die in wetgeving zijn vastgelegd.¹¹⁶ In de Nederlandse regelgeving zijn die criteria uitgewerkt in 'zware' en 'lichte' gronden voor bewaring (zie paragraaf 4.5.3).¹¹⁷

Een vreemdeling moet om twee redenen kunnen weten waarom hij in bewaring is gesteld. Ten eerste om hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft naar de rechter te stappen. Ten tweede om de rechter in staat te stellen de rechtmatigheid van de bewaring te controleren.¹¹⁸

Om het verdedigingsbeginsel te waarborgen moet duidelijk zijn op welke wettelijke grondslag de bewaring is gebaseerd en wat de feitelijke gronden voor de bewaring zijn. Hierna gaan we in op de motiveringsvereisten voor de wettelijke grondslag(en) en de feitelijke (zware en/of lichte) gronden.

4.5.1 Vermelding juridische grondslag

In de bewaringsmaatregel moet allereerst de wettelijke grondslag voor de bewaring worden vermeld. Dat is niet alleen van belang voor het waarborgen van het verdedigingsbeginsel, maar ook vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie. Een maatregel waarbij de wettelijke grondslag niet duidelijk is, kan

immers op één lijn worden gesteld met een maatregel die op een onjuiste wettelijke grondslag berust en dat maakt de bewaring onrechtmatig.¹¹⁹

De Vw 2000 kent niet alleen verschillende bepalingen voor de bewaring van de hiervoor genoemde verschillende groepen vreemdelingen. Die wettelijke bepalingen bevatten soms ook nog verschillende wettelijke grondslagen. In een richtinggevende uitspraak over deze complexe systematiek heeft de Raad van State dit in de volgende vier figuren weergegeven.¹²⁰

Figuur 1: Wettelijke grondslagen voor bewaring van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en vreemdelingen met rechtmatig verblijf, niet zijnde asielzoekers en/of Dublin-claimanten

Wettelijke grondslag	Artikel 59, eerste lid onder a
Op wie van toepassing	Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf
Vereisten	1) Geen rechtmatig verblijf, <i>én</i> 2a) In het belang van de openbare orde = risico onttrekken toezicht en / of ontwijken of belemmeren vertrek / uitzettingsprocedure [= ten minste twee zware gronden of twee lichte gronden of een zware en een lichte grond, zie § 5.3, <i>toevoeging ACVZ</i>], of 2b) In het belang van de nationale veiligheid

Wettelijke grondslag	Artikel 59, eerste lid onder b
Op wie van toepassing	Vreemdelingen met rechtmatig verblijf (geen asiel of Dublin)
Vereisten	1) Rechtmatig verblijf 2a) In het belang van de openbare orde = risico onttrekken toezicht en/of ontwijken of belemmeren vertrek / uitzettingsprocedure [= ten minste twee zware gronden of twee lichte gronden of een zware en een lichte grond, zie § 5.3, <i>toevoeging ACVZ</i>], of 2b) In het belang van de nationale veiligheid

Figuur 2: Wettelijke grondslagen voor bewaring van vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen

Wettelijke grondslag	Artikel 59a, eerste lid
Op wie van toepassing	Vreemdelingen met of zonder asielaanvraag op wie de Dublin-verordening van toepassing is
Vereisten	In acht nemen artikel 28 Dublin-verordening = concreet aanknopingspunt voor Dublin-overdracht <i>én</i> significant risico op onderduiken [= ten minste twee gronden, waarvan ten minste een zware grond, zie § 5.3, <i>toevoeging ACVZ</i>]

Figuur 3: Wettelijke grondslagen voor bewaring van asielzoekers

Wettelijke grondslag	Artikel 59b, eerste lid onder a
Op wie van toepassing	Vreemdelingen met asielaanvraag
Vereisten	Noodzakelijk voor vaststellen identiteit of nationaliteit = 1a) identiteit of nationaliteit onvoldoende bekend, <i>én</i> 1b) Ten minste twee zware gronden of twee lichte gronden of een zware en een lichte grond

Wettelijke grondslag	Artikel 59b, eerste lid onder b
Op wie van toepassing	Vreemdelingen met asielaanvraag
Vereisten	Noodzakelijk voor verkrijgen gegevens voor beoordeling asielaanvraag, met name indien risico op onttrekking toezicht = 1a) Met bewaring kunnen gegevens worden verkregen, <i>én</i> 1b) Ten minste twee zware gronden, of twee lichte gronden of een zware en een lichte grond

Wettelijke grondslag	Artikel 59b, eerste lid onder c
Op wie van toepassing	Vreemdelingen met asielaanvraag
Vereisten	1a) Bewaring op grond van Terugkeerrichtlijn, <i>én</i> 1b) reeds mogelijkheid toegang asielprocedure gehad, <i>én</i> 1c) redelijke gronden dat aanvraag alleen is ingediend om uitvoering terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen, nader ingevuld met niet-limitatieve opsomming

Wettelijke grondslag	Artikel 59b, eerste lid onder d
Op wie van toepassing	Vreemdelingen met asielaanvraag
Vereisten	1a) Gevaar voor nationale veiligheid 1b) Gevaar voor openbare orde = vermoedelijke tegenwerping artikel 1F of daadwerkelijk en actueel gevaar voor openbare orde

De uitspraak van de AbRvS had betrekking op een asielzoeker. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat, gelet op de vier verschillende wettelijke grondslagen voor de bewaring van asielzoekers, in de maatregel van bewaring uitdrukkelijk moet worden vermeld welke daarvan van toepassing is of zijn. Het 'inlezen' van een niet vermelde wettelijke grondslag in de overige motivering van de maatregel is niet toegestaan, omdat dit in strijd is met het motiveringsvereiste en het verdedigingsbeginsel.¹²¹

Figuur 4: samenvatting wettelijke grondslagen en vereisten voor bewaring vreemdelingen

Artikel 59 [Vw 2000]	Twee wettelijke grondslagen	Met elk eigen vereisten
Artikel 59a [Vw 2000]	Eén wettelijke grondslag	Met één vereiste [feitelijk met twee vereisten, <i>toevoeging ACVZ</i>]
Artikel 59b [Vw 2000]	Vier wettelijke grondslagen	Met elk een eigen vereiste [feitelijk elk met een of meerdere eigen vereisten, <i>toevoeging ACVZ</i>]

In de Nederlandse rechtspraak worden voor het opleggen van de bewaringsmaatregel verschillende (standaard) formulieren ('modellen') gebruikt.¹²² In die modellen zijn de wettelijke grondslagen en de daarbij behorende vereisten voor de verschillende groepen vreemdelingen vermeld. Net als de wettelijke bepalingen zelf, bevatten sommige van die modellen meerdere wettelijke grondslagen met elk eigen vereisten. Dat brengt het risico met zich dat vergissingen worden gemaakt bij het aankruisen of vermelden van de wettelijke grondslag en de feitelijke gronden of vereisten.¹²³ Dit is in genoemde uitspraak als volgt verduidelijkt.

Figuur 5: Gevolgen van niet of verkeerd aankruisen van wettelijke grondslagen en vereisten voor rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel

Artikel	Wettelijke grondslag aankruisen/vermelden?	Leidt niet of verkeerd aankruisen / vermelden tot onrechtmatigheid?	Vereiste(n) aankruisen/vermelden?	Leidt niet of verkeerd aankruisen / vermelden tot onrechtmatigheid?
59 Vw 2000	Ja	Ja	Ja	Ja
59a Vw 2000	Ja	N.v.t.	Ja	N.v.t.
59b Vw 2000	Ja	Ja	Ja	Ja

4.5.2 Nieuw besluit bij wijziging wettelijke grondslag

Het bestaan van de verschillende wettelijke grondslagen met ieder een of meerdere eigen vereisten maakt ook dat bij elke wijziging van de wettelijke grondslag een nieuw bewaringsbesluit moet worden genomen.¹²⁴ Dit is bijvoorbeeld in de volgende situaties het geval:

- Als een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in bewaring is gesteld (op grond van artikel 59, eerste lid onder a Vw 2000) en hij dient in bewaring een asielaanvraag in, dan verkrijgt hij op basis van die aanvraag rechtmatig verblijf.¹²⁵ De bewaring op grond van artikel 59 moet dan worden opgeheven en de vreemdeling moet dan vanwege zijn asielaanvraag in bewaring worden gesteld op grond van artikel 59b, eerste lid Vw 2000

- Als de asielaanvraag is afgewezen en in dat besluit is bepaald dat de vreemdeling het beroep niet in Nederland mag afwachten, moet de bewaring op grond van artikel 59b Vw 2000 worden opgeheven omdat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf meer heeft op basis van zijn asielaanvraag. De vreemdeling wordt dan opnieuw in bewaring gesteld op grond van artikel 59
- Als de asielaanvraag is afgewezen en de vreemdeling het beroep niet in Nederland mag afwachten, kan hij een verzoek om een voorlopige voorziening indienen. Als dat wordt toegewezen heeft de vreemdeling op die grond rechtmatig verblijf.¹²⁶ Het is dan mogelijk de vreemdeling voor ten hoogste drie maanden opnieuw in bewaring te stellen op grond van artikel 59b (derde lid)
- Als de asielaanvraag is afgewezen en de vreemdeling na afloop van de beroepstermijn geen beroep heeft ingesteld of het beroep ongegrond is verklaard, wordt de (verlengde) bewaring op grond van artikel 59b Vw 2000 opgeheven en wordt de vreemdeling (opnieuw) in bewaring gesteld op grond van artikel 59 Vw 2000 omdat hij dan geen rechtmatig verblijf meer heeft¹²⁷
- Als een vreemdeling aan wie een inreisverbod is opgelegd en die de EU nog niet heeft verlaten in bewaring een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning aanvraagt, krijgt hij op die grond rechtmatig verblijf. In dat geval moet de bewaring op grond van artikel 59, eerste lid onder a worden omgezet naar bewaring op grond van artikel 59, eerste lid onder b Vw 2000.¹²⁸

Daar waar bij een wijziging van onrechtmatig naar rechtmatig verblijf en vice versa telkens een nieuw bewaringsbesluit moet worden genomen, kan de bewaring bij een wijziging *in* het rechtmatig verblijf (beperkt) op dezelfde wettelijke grondslag worden verlengd. Als de asielaanvraag is afgewezen, maar in dat besluit is bepaald dat de vreemdeling het beroep in Nederland mag afwachten, wordt de bewaring op grond van artikel 59b Vw 2000¹²⁹ niet opgeheven, maar met hoogstens drie maanden verlengd.¹³⁰

Bij iedere hernieuwde bewaring op een andere wettelijke grondslag moet de staat actief onderzoeken of er gewijzigde omstandigheden zijn ten opzichte van de eerder opgelegde bewaring waaruit volgt dat met een lichtere toezichtmaatregel kan worden volstaan. Dat betekent dat de vreemdeling in die gevallen opnieuw moet worden gehoord.¹³¹

Uit het oogpunt van eenvoud en overzichtelijkheid van het recht moet tegen elke nieuwe bewaring apart beroep worden ingesteld.¹³²

4.5.3 Motivering van de feitelijke gronden: (significant) risico op onttrekking aan het toezicht

Naast het vermelden en toelichten van de juridische grondslag moet in de bewaringsmaatregel ook worden vermeld en toegelicht op basis van welke *feitelijke* gronden is aangenomen dat het (significante) risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken.¹³³ Een risico op onttrekking aan

het toezicht mag alleen worden aangenomen als dat gebaseerd is op objectieve criteria die in wetgeving zijn vastgelegd.¹³⁴ In de Nederlandse regelgeving zijn die criteria uitgewerkt in 'zware' en 'lichte' gronden voor bewaring.¹³⁵

De zware gronden

De Europese Commissie heeft richtsnoeren opgesteld voor een doeltreffende uitvoering van de Terugkeerrichtlijn.¹³⁶ In die richtsnoeren heeft zij ook een aantal gedragingen omschreven op grond waarvan kan worden aangenomen dat er een (significant) risico bestaat dat de vreemdeling zal 'onderduiken' (terminologie Terugkeerrichtlijn).¹³⁷ Automatische aannames (zoals "illegale binnenkomst = risico op onderduiken") moeten worden vermeden en elk geval moet individueel worden beoordeeld. Bij deze beoordeling moeten alle relevante factoren worden meegewogen, met inbegrip van de leeftijd en de gezondheidstoestand van de betrokkenen. Dit kan betekenen dat er géén risico op onderduiken bestaat, ook al is aan een of meer van de criteria uit nationale wetgeving voldaan.¹³⁸

Het is in die gevallen aan de vreemdeling om tegenbewijs te leveren dat het risico niet bestaat. Het gaat hier dus om 'weerlegbare rechtsvermoedens' die gebaseerd zijn op verwijtbare gedragingen of uitlatingen van de vreemdeling.

In de Nederlandse regelgeving is sprake van een zware grond voor bewaring als de vreemdeling:

- Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen, of dat heeft geprobeerd
- Zich enige tijd aan het toezicht heeft onttrokken
- Eerder niet aan de vertrekplicht heeft voldaan
- Niet of onvoldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit
- In verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt over zijn identiteit, nationaliteit, of de reis naar Nederland of een andere lidstaat
- Zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten
- In het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten
- Tot ongewenst vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd
- Te kennen heeft gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan de vertrekplicht
- Aan de grens een asielaanvraag heeft ingediend die in de grensprocedure niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of als kennelijk ongegrond is afgewezen
- Een overdrachtsbesluit in het kader van de uitvoering van de Dublinverordening heeft ontvangen en geen medewerking verleent aan de overdracht
- Een overdrachtsbesluit heeft ontvangen, hem op zijn initiatief een termijn is gesteld om uit eigen beweging te vertrekken naar de verantwoordelijke lidstaat en hij niet uit eigen beweging is vertrokken



- Een overdrachtsbesluit heeft ontvangen en onmiddellijke overdracht of overdracht op zeer korte termijn noodzakelijk is voor het realiseren van de tijdige overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.¹³⁹

Anders dan de 'objectieve omstandigheden' in de richtsnoeren van de EC hebben niet alle zware gronden in de Nederlandse regelgeving betrekking op verwijtbare gedragingen of uitlatingen van de vreemdeling. Voor toepassing van de meeste zware gronden kan worden volstaan met een toelichting die laat zien dat de grond zich feitelijk voordoet, omdat uit het feit op zich al volgt dat er sprake is van een (significant) risico op onttrekking aan het toezicht. Dat is anders voor de drie zware gronden die meer betrekking hebben op de situatie waarin de vreemdeling verkeert, dan op zijn gedrag. In die gevallen moet niet alleen feitelijk worden toegelicht dat de zware grond van toepassing is, maar moet ook nader worden gemotiveerd waarom op basis van die zware grond een risico op onttrekking aan het toezicht wordt aangenomen.¹⁴⁰ Het gaat om:

- De grond dat de vreemdeling ongewenst is verklaard of tegen hem een zwaar inreisverbod is uitgevaardigd¹⁴¹
- De grond dat de vreemdeling een overdrachtsbesluit heeft ontvangen en onmiddellijke overdracht of overdracht op zeer korte termijn noodzakelijk is voor het realiseren van de tijdige Dublin-overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat¹⁴² en
- De grond dat de vreemdeling aan de grens een asielaanvraag heeft ingediend en die aanvraag in de grensprocedure niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of als kennelijk ongegrond is afgewezen.¹⁴³

De lichte gronden

In de Nederlandse regelgeving is sprake van een lichte grond voor bewaring als de vreemdeling:

- Zich niet aan een of meer van de verplichtingen in het kader van de grensbewaking heeft gehouden
- Meerdere aanvragen voor een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid
- Geen vaste woon- of verblijfplaats heeft
- Niet beschikt over voldoende middelen van bestaan
- Verdachte is van een misdrijf of daarvoor is veroordeeld
- Heeft gewerkt in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).¹⁴⁴

Net als de zware gronden bestaan de lichte gronden in de Nederlandse regelgeving uit een combinatie van (verwijtbare) gedragingen en (feitelijke) omstandigheden.

Bij alle lichte gronden moet niet alleen feitelijk worden toegelicht dat de grond zich voordoet, maar moet ook nader worden gemotiveerd waarom dat in het specifieke geval tot een risico op onttrekking aan het toezicht leidt. Zo mag bijvoorbeeld niet worden volstaan met een enkele verwijzing naar een verdenking van of veroordeling voor een strafbaar feit, maar moet specifiek worden gemotiveerd dat en waarom de persoonlijke gedragingen van de asielzoeker een daadwerkelijk en

actueel gevaar voor de openbare orde vormen.¹⁴⁵ Voor deze nadere motiveringsplicht maakt het niet uit of in de bewaringsmaatregel alleen lichte of lichte en zware gronden worden gebruikt.¹⁴⁶

Voor alle groepen vreemdelingen geldt dat een risico op onttrekking aan het toezicht kan worden aangenomen als tenminste twee gronden van toepassing zijn. Dat kunnen zowel lichte als zware gronden zijn, in alle combinaties.¹⁴⁷ Voor vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen, geldt aanvullend dat ten minste een van de gronden een zware grond moet zijn.¹⁴⁸

4.5.4 Zicht op uitzetting

Voor de bewaring van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, de hiervoor omschreven groepen vreemdelingen met rechtmatig verblijf (geen asiel, geen Dublin) en asielzoekers die hun aanvraag enkel indienen om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen, geldt dat er, gelet op het doel van de bewaring, altijd zicht op uitzetting moet zijn. In dat kader wordt beoordeeld of er beleidsmatige of technische belemmeringen zijn die aan de uitzetting in de weg staan. Ook wordt beoordeeld of er alternatieve vertrekmogelijkheden zijn. Tot slot is met het oog op de uitzetting van belang of de vreemdeling beschikt over een geldig reisdocument. Als dat niet het geval is, wordt beoordeeld of hij geen of onvoldoende verifieerbare gegevens heeft verstrekt ter onderbouwing van de (gestelde) identiteit en nationaliteit terwijl niet gebleken is dat het onmogelijk was die gegevens wel te verstrekken.¹⁴⁹

Bij beleidsmatige belemmeringen kan worden gedacht aan een vertrekmoratorium voor het bestemmingsland, de omstandigheid dat het land niet meewerkt aan gedwongen terugkeer van haar burgers, het feit dat de vreemdeling juridisch (nog) niet uitzetbaar is (bijvoorbeeld omdat de termijn voor zelfstandig vertrek nog open staat, of hij een voorlopige voorziening heeft aangevraagd die mag worden afgewacht), reisongeschiktheid om gezondheidsredenen, indicaties van mensensmokkel of mensenhandel, maar ook aan een lopend strafrechtelijk onderzoek of een openstaande veroordeling of een signalering voor uit- of overlevering.

Technische belemmeringen kunnen samenhangen met onmogelijkheden om daadwerkelijk naar het land van bestemming te reizen (bijvoorbeeld vanwege langdurige reisrestricties naar aanleiding van de Covid-19 pandemie), bijzondere voorwaarden die de vervoersmaatschappij aan het vervoer stelt of het feit dat de toelating in het bestemmingsland niet is gewaarborgd.

Tot slot kan sprake zijn van een alternatieve vertrekmogelijkheid, bijvoorbeeld als er een aanvraag voor zelfstandige terugkeer openstaat met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

De weigering van de vreemdeling om mee te werken aan zijn uitzetting kan er na verloop van tijd weliswaar toe leiden dat zijn bewaring niet langer gerechtvaardigd is, omdat geen zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn meer bestaat, maar dat betekent niet dat de bewaring om die reden niet kan worden opgelegd.¹⁵⁰ Dat zou immers de handhaving van de vertrekplicht op voorhand ernstig compliceren.

Als er geen sprake is van beleidsmatige of technische belemmeringen, er geen alternatieve vertrek mogelijkheden zijn, de vreemdeling in het bezit is van geldige reisdocumenten, of niet is gebleken dat het onmogelijk was om de gegevens ter onderbouwing van de (gestelde) identiteit en nationaliteit te verstrekken, wordt aangenomen dat er binnen een redelijke termijn zicht op uitzetting is.

4.6 Conclusie

Vreemdelingen mogen alleen in bewaring worden gesteld om ze uit te zetten, over te dragen of de asielprocedure goed te kunnen uitvoeren, belemmering van de vertrekprocedure te voorkomen of de nationale veiligheid of openbare orde te beschermen. Voor alle groepen vreemdelingen geldt dat bewaring alleen is toegestaan als er sprake is van een (al dan niet significant) risico op onttrekking aan het toezicht, waardoor het beoogde doel niet zonder de bewaring kan worden bereikt. Dat is alleen het geval als minder dwingende toezichtmaatregelen niet (ook) doeltreffend kunnen worden toegepast (*ultimum remedium*). Naast deze algemene vereisten, gelden er specifieke voorwaarden voor de bewaring van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, asielzoekers, vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen en enkele categorieën vreemdelingen met rechtmatig verblijf (die geen asielzoeker zijn en die niet onder de werking van de Dublin-verordening vallen). Amv's en gezinnen met minderjarige kinderen mogen alleen in bewaring worden gesteld als daar (extra) zwaarwegende redenen voor zijn. In de bewaringsmaatregel moeten zowel de juridische grondslag als de feitelijke (zware en lichte) gronden worden vermeld en gemotiveerd. Tot slot moet worden uitgelegd dat er zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn is, behalve bij asielzoekers.

In de figuren 13-15 in paragraaf 4.2 van het advies hebben we het inhoudelijke proces van inbewaringstelling per onderscheiden groep weergegeven.

²⁶ Artikel 5 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 6 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

²⁷ Artikel 13 jc. bijlage V, deel A, 2) onder b) Schengengrenscore.

²⁸ Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34 088, nr. 3.

²⁹ Artikel 5, lid 1 onder f EVRM, artikel 13 jc. bijlage V, deel A, 2) onder b) Schengengrenscore. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34 088, nr. 3.

³⁰ Artikel 3, lid 2 Terugkeerrichtlijn.

³¹ Dit juridisch kader ziet alleen op de bewaring van derdelanders.

³² Artikel 41 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zie ook Handboek Terugkeer, pp. 70-78.

- ³³ In de artikelen 52 van het Handvest en 18 van het EVRM is bepaald dat wettelijke beperkingen op de daarin beschermde rechten en vrijheden alleen zijn toegestaan als zij worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn gegeven. In de Terugkeerrichtlijn is dit vereiste neergelegd in artikel 15, eerste lid, in de Opvangrichtlijn in artikel 8, derde lid en in de Dublin-verordening in artikel 28, tweede lid. In het Nederlandse bestuursrecht is dit beginsel neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht. In het Nederlandse vreemdelingenrecht is het doelbindingsvereiste voor het opleggen van een bewaringsmaatregel in algemene zin neergelegd in artikel 59c, tweede lid Vw 2000.
- ³⁴ Artikel 59, derde lid en artikel 59c, tweede lid Vw 2000. Zie ook AbRvS 25 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ2813](#).
- ³⁵ Artikel 15, lid 1 Terugkeerrichtlijn, artikel 8, lid 2 Opvangrichtlijn, artikel 28, lid 2 Dublin-verordening. Zie ook artikel 59c, eerste lid Vw 2000.
- ³⁶ Zie de artikelen 52 Handvest, 18 EVRM j.c. artikel 15, lid 1 Terugkeerrichtlijn, artikel 8, lid 2 Opvangrichtlijn en artikel 28, lid 2 Dublin-verordening. In het Nederlandse bestuursrecht zijn het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel neergelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- ³⁷ AbRvS 10 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1309](#).
- ³⁸ AbRvS 10 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2951](#).
- ³⁹ Artikel 5, eerste lid aanhef EVRM.
- ⁴⁰ EHRM, 28 maart 2000, *arrest Baranowski*, punten 50 tot en met 52, [ECLI:CE:ECHR:2000:0328JUD002835895](#).
- ⁴¹ HvJ EU, arrest van 15 maart 2017, *Al Chodor*, [ECLI:EU:C:2017:213](#), punt 45.
- ⁴² Artikel 15, lid 2 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 2 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening. Zie ook de artikelen 5, lid 2 EVRM en de artikelen 6 en artikel 41, lid 2 sub c) Handvest.
- ⁴³ AbRvS 13 mei 2019, rechtsoverwegingen 6 en 6.1, [ECLI:NL:RVS:2019:1528](#).
- ⁴⁴ HvJ EU 5 juni 2014, *arrest Mahdi*, punt 45, [ECLI:EU:C:2014:1320](#), AbRvS 28 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1786](#).
- ⁴⁵ Artikel 15, lid 2 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 3 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening. Het gaat hier om de uitwerking voor de verschillende doelgroepen van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel als neergelegd in artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest.
- ⁴⁶ Artikel 15, lid 1 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 1 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening.
- ⁴⁷ AbRvS 3 september 2009, LJN:BK1677, AbRvS 6 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ1336](#), 28 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:177](#), 27 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2044](#).
- ⁴⁸ Artikel 15, lid 3 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 5 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening.
- ⁴⁹ Artikel 16, lid 1 Terugkeerrichtlijn, artikel 10, lid 1 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening.
- ⁵⁰ Artikel 16, lid 5 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 4 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening. Zie ook artikel 41, lid 2 sub b) Handvest.
- ⁵¹ Artikel 16, lid 2 Terugkeerrichtlijn, artikel 10, lid 4 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening.
- ⁵² Handboek Terugkeer, pp. 70, 71. Zie ook onder andere HvJ EU 18 december 2008, *arrest Sopropé*, punt 49, [ECLI:EU:C:2008:746](#), en HvJ EU 5 november 2014, *arrest Mukarubega*, punt 47, [ECLI:EU:C:2014:2336](#), AbRvS 30 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:949](#). Zie ook artikel 5.2, lid 1 Vb 2000.
- ⁵³ AbRvS 2 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1491](#).
- ⁵⁴ Artikel 16, lid 2 en 3 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 6 Opvangrichtlijn j.c. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening. Zie ook artikel 41, lid 2 sub a) Handvest.
- ⁵⁵ A2/10.1 Vc 2000.
- ⁵⁶ A2/10.2 Vc 2000.
- ⁵⁷ A2/10.3 Vc 2000.
- ⁵⁸ A2/10.4 Vc 2000.
- ⁵⁹ A2/10.5 Vc 2000.
- ⁶⁰ Zie onder meer AbRvS 14 november 2005, nr. 200507769/1, JV 2006/13, AbRvS 17 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:158](#) en AbRvS 29 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:946](#).
- ⁶¹ Artikel 15, lid 1 Terugkeerrichtlijn.
- ⁶² Artikel 3, lid 7 Terugkeerrichtlijn.
- ⁶³ De aanwezigheid (of afwezigheid) van een risico op onderduiken bepaalt of er wel of niet een termijn voor zelfstandig vertrek wordt toegekend en of een persoon in bewaring wordt gesteld.
- ⁶⁴ Artikel 15, lid 1 Terugkeerrichtlijn, artikel 5.1a Vb 2000.
- ⁶⁵ Artikel 5.1a Vb 2000.
- ⁶⁶ Artikel 15, lid 1 Terugkeerrichtlijn.
- ⁶⁷ Artikel 59, lid 3 Vw 2000.
- ⁶⁸ Artikel 15, lid 5 Terugkeerrichtlijn, artikel 59, lid 5 Vw 2000.
- ⁶⁹ Artikel 15, lid 6 Terugkeerrichtlijn, artikel 59, lid 6 Vw 2000.

- ⁷⁰ Artikel 8, derde lid Opvangrichtlijn.
- ⁷¹ Artikel 8, lid 1 Opvangrichtlijn, artikel 18, lid 1 Procedurerichtlijn.
- ⁷² A5/6.3 Vc 2000.
- ⁷³ Artikel 8, lid 3 sub a Opvangrichtlijn, artikel 59b, lid 1 sub a Vw 2000.
- ⁷⁴ Artikel 8, lid 3 sub b Opvangrichtlijn, artikel 59b, lid 1 sub b Vw 2000.
- ⁷⁵ Artikel 8, lid 3 sub c Opvangrichtlijn, artikel 6, lid 3 Vw 2000.
- ⁷⁶ Artikel 8, lid 3 sub d Opvangrichtlijn, artikel 59b, lid 1 sub c Vw 2000.
- ⁷⁷ Artikel 8, lid 3 sub e Opvangrichtlijn, artikel 59b, lid 1 sub d Vw 2000.
- ⁷⁸ HvJ EU, 11 juni 2015, *arresten Zh. en O.*, C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377, punt 60, HvJ EU, 15 februari 2016, C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, AbRvS, 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4075, AbRvS, 8 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:959, rechtsoverwegingen 4.1-4.3.
- ⁷⁹ AbRvS 6 juni 2016, rechtsoverweging 3.2, ECLI:NL:RVS:2016:1552.
- ⁸⁰ ECLI:EU:C:2018:465.
- ⁸¹ ECLI:EU:C:2018:544.
- ⁸² ECLI:NL:RVS:2016:2852.
- ⁸³ Artikel 9, lid 1 Opvangrichtlijn.
- ⁸⁴ Artikel 59b, lid 2 Vw 2000.
- ⁸⁵ Artikel 59b, lid 3 Vw 2000.
- ⁸⁶ Artikel 59b, lid 4 Vw 2000.
- ⁸⁷ Artikel 59b, lid 5 Vw 2000.
- ⁸⁸ Artikel 28, lid 4 Dublin-verordening.
- ⁸⁹ Artikel 28, lid 1 Dublin-verordening.
- ⁹⁰ Artikel 28, lid 2 Dublin-verordening.
- ⁹¹ Wat onder een 'significant risico op onderduiken' moet worden verstaan, staat niet in de Dublin-verordening. Ter uitvoering van de Dublin-verordening zijn hiervoor in de Nederlandse wetgeving objectieve criteria opgenomen in artikel 59a, eerste lid Vw 2000 jc. artikelen 5.1a, vijfde lid en 5.1b, tweede, derde en vierde lid Vb 2000.
- ⁹² ECLI:NL:RVS:2017:793.
- ⁹³ AbRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1015. Het opnieuw inreizen in Nederland brengt de daaruit voortvloeiende nieuwe overdracht als zodanig niet in gevaar. Het opnieuw inreizen in Nederland is ook geen onttrekking aan het toezicht in Nederland maar onttrekking aan het toezicht in de andere lidstaat.
- ⁹⁴ AbRvS 30 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2537. De algemene vertrekplicht geldt niet voor Dublin-claimanten. Uit de Dublin-verordening vloeit namelijk voort dat de verantwoordelijkheid voor de overdracht primair op de autoriteiten van de verzoekende lidstaat rust. Een asielzoeker wordt daarnaast de mogelijkheid geboden zelf verantwoordelijkheid te nemen voor zijn overdracht (artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, Uitvoeringsverordening), waarbij een uiterste datum wordt vastgesteld waarbinnen hij zich in de verantwoordelijke lidstaat moet melden. Dit gebeurt echter alleen op zijn eigen initiatief.
- ⁹⁵ Artikel 28, lid 3 Dublin-verordening.
- ⁹⁶ Artikel 59a, lid 2 Vw 2000.
- ⁹⁷ Idem.
- ⁹⁸ A5/6.1 Vc 2000.
- ⁹⁹ Artikel 59, lid 1 Vw 2000.
- ¹⁰⁰ Idem.
- ¹⁰¹ Artikel 59, lid 2 Vw 2000.
- ¹⁰² Artikel 59, lid 4 Vw 2000.
- ¹⁰³ Artikel 59, lid 3 Vw 2000.
- ¹⁰⁴ HvJ EU, arrest van 30 november 2009, *Kadzoev*, punt 70, ECLI:EU:C:2009:741.
- ¹⁰⁵ Artikel 8, derde lid, aanhef en onder e Opvangrichtlijn.
- ¹⁰⁶ Artikel 7, vierde lid Terugkeerrichtlijn.
- ¹⁰⁷ ECLI:EU:C:2015:377.
- ¹⁰⁸ A5/2.4 Vc 2000.
- ¹⁰⁹ Idem.
- ¹¹⁰ Idem.
- ¹¹¹ ECLI:NL:RVS:2013:1919.
- ¹¹² AbRvS 15 augustus 2012, 201111341/1/A2, 11 december 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2525) en 13 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1310).
- ¹¹³ Artikel 15, lid 2 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 2 Opvangrichtlijn jc. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening. Zie ook de artikelen 5, lid 2 EVRM en de artikelen 6 en artikel 41, lid 2 sub c) Handvest.
- ¹¹⁴ AbRvS 13 mei 2019, rechtsoverwegingen 6 en 6.1, ECLI:NL:RVS:2019:1528.
- ¹¹⁵ AbRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:829, rechtsoverweging 7.
- ¹¹⁶ Artikel 3, lid 7 Terugkeerrichtlijn.
- ¹¹⁷ Artikel 5.1b Vb 2000.
- ¹¹⁸ HvJ EU, arrest van 5 juni 2014, *Mahdi*, punten 45 en 46, ECLI:EU:C:2014:1320.
- ¹¹⁹ AbRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:136.
- ¹²⁰ AbRvS 13 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1528.



- ¹²¹ Idem, rechtsoverweging 22.1.
- ¹²² Het betreft de modellen M109 (voor de maatregel van bewaring als bedoeld in artikel 59 Vw 2000), M109a (voor de maatregel van bewaring als bedoeld in artikel 59a Vw 2000) en M109b (voor de maatregel van bewaring als bedoeld in artikel 59b Vw 2000).
- ¹²³ AbRvS 13 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1528, rechtsoverwegingen 13.1-21.
- ¹²⁴ ECLI:NL:RVS:2016:949.
- ¹²⁵ Op grond van artikel 8, aanhef en onder f Vw 2000.
- ¹²⁶ Artikel 8, aanhef en onder h Vw 2000.
- ¹²⁷ Zie A5/6 Vc 2000.
- ¹²⁸ AbRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3998.
- ¹²⁹ Voor zover deze ziet op artikel 59b, eerste lid, onderdelen a, b of c.
- ¹³⁰ Artikel 59b, derde lid Vw 2000. Als de bewaring wordt verlengd, moet de IND dat in de afwijzing van de asielaanvraag motiveren. Nadat er beroep is ingesteld tegen de afwijzende beschikking vraagt de IND de rechtbank het beroep zo snel mogelijk te behandelen. Zie A5/6.3 Vc 2000.
- ¹³¹ AbRvS 30 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:949) en AbRvS 29 december 2016, rechtsoverweging 2.1 (ECLI:NL:RVS:2016:3508). Op 13 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1528) is de AbRvS teruggekomen op eerdere jurisprudentie en heeft zij geoordeeld dat bij een categoriewijziging binnen artikel 59, eerste lid Vw 2000 (vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en vreemdelingen met rechtmatig verblijf niet zijnde asielzoeker en/of Dublin-claimant) sprake is van een hernieuwde bewaring op een andere wettelijke grondslag en dat ook dan dus een (nieuw) gehoor moet plaatsvinden. Zie ook A5/6.4 Vc 2000.
- ¹³² ECLI:NL:RVS:2016:2005. Dat laat onverlet dat de rechtbank, voor zover dat organisatorisch mogelijk is, apart ingestelde beroepen gezamenlijk kan behandelen.
- ¹³³ Artikel 15, lid 2 Terugkeerrichtlijn, artikel 9, lid 2 Opvangrichtlijn jc. artikel 28, lid 4 Dublin-verordening. Zie ook de artikelen 5, lid 2 EVRM en de artikelen 6 en artikel 41, lid 2 sub c) Handvest. Voor een nadere toelichting zie AbRvS 13 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1528](https://www.eclinet.nl/zoekresultaat?query=ECLI:NL:RVS:2019:1528), rechtsoverwegingen 6 en 6.1, en AbRvS 25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:829](https://www.eclinet.nl/zoekresultaat?query=ECLI:NL:RVS:2020:829), rechtsoverweging 7.
- ¹³⁴ Artikel 3, lid 7 Terugkeerrichtlijn.
- ¹³⁵ Artikel 5.1b Vb 2000.
- ¹³⁶ Aanbeveling (EU) 2017/432 van 7 maart 2017, Handboek Terugkeer.
- ¹³⁷ Aanbeveling (EU) 2017/432 is ook van toepassing voor de betekenis van het begrip 'significant risico op onderduiken' in (artikel 28, tweede lid van) de Dublin-verordening. Zie rechtsoverweging 13.2 van de uitspraak van de AbRvS van 25 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:829).
- ¹³⁸ Handboek Terugkeer, pp. 11, 12.
- ¹³⁹ Artikel 5.1b, derde lid Vb 2000.
- ¹⁴⁰ AbRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:829, rechtsoverweging 15.2.
- ¹⁴¹ Artikel 5.1b, derde lid, aanhef en onder h Vb 2000.
- ¹⁴² Artikel 5.1b, derde lid, aanhef en onder m Vb 2000.
- ¹⁴³ Artikel 5.1b, derde lid, aanhef en onder j Vb 2000.
- ¹⁴⁴ Artikel 5.1, vierde lid Vb 2000.
- ¹⁴⁵ AbRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4075.
- ¹⁴⁶ ECLI:NL:RVS:2020:829, rechtsoverwegingen 16.1 en 17.
- ¹⁴⁷ AbRvS 3 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1136.
- ¹⁴⁸ Artikel 5.1b, eerste en tweede lid Vb 2000, artikel 5.1c, eerste en tweede lid Vb 2000.
- ¹⁴⁹ Zie de modellen M109, M109a en M109b Vc 2000.
- ¹⁵⁰ AbRvS 23 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3894, AbRvS 1 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0748.



Bijlage 5

Data-analyse

5.1 Inleiding

We hebben een data-analyse uitgevoerd naar ontwikkelingen in het aantal inbewaringstellingen en de effectiviteit daarvan. De uitkomsten daarvan staan in deze bijlage.

Voor de data-analyse zijn we op zoek gegaan naar cijfers die inzicht geven in hoe vaak bewaring is opgelegd in de periode 2015-2019 en de effectiviteit daarvan, gedefinieerd als de mate van aantoonbaar vertrek uit Nederland direct aansluitend op de bewaring. Daarbij wilden we kunnen zien wat de juridische grondslag van de inbewaringstelling was, welke instantie (DT&V, KMar of de AVIM) de bewaring heeft opgelegd, of er sprake was van een Dublin-claim, wat de kenmerken waren van de vreemdelingen (geslacht, leeftijd, gezinssamenstelling, nationaliteit) en hoe lang de bewaring duurde. Ook wilden we weten in hoeverre de effectiviteit van de bewaringen verschilde tussen de inbewaringstellende instanties, tussen zaken met en zonder Dublin-claim en tussen bepaalde groepen vreemdelingen. Ook wilden we inzicht krijgen in de meest voorkomende redenen voor opheffingen zonder aantoonbaar vertrek uit Nederland, de verschillen daarin tussen de inbewaringstellende instanties en in welke mate de opheffingen plaatsvinden op last van de rechter dan wel op initiatief van de staatssecretaris.

De DT&V heeft een compleet beeld van alle inbewaringstellingen en de uitkomsten van de bijbehorende vertrekprocedures. De DT&V heeft een gegevensbestand geleverd en de cijfers voor onze analyse hebben we uit dit bestand gegenereerd. De gegevens zijn bijgewerkt tot en met mei 2020. In deze data-analyse kijken we naar de inbewaringstellingen die zijn opgelegd in de periode 2015-2019 en de uitkomsten daarvan (cohort-analyse). In een beperkt aantal gevallen was de uitkomst nog niet bekend, omdat de bewaring nog niet was opgeheven en/of de vertrekprocedure nog niet was afgesloten eind mei 2020. Tenzij anders vermeldt, zijn alle cijfers uit deze bijlage gegenereerd uit dit gegevensbestand. De DT&V zelf (en ook de Rapportage Vreemdelingenketen) hanteert een andere berekeningsmethodiek wat zorgt voor enige verschillen in de cijfers. Zij baseren zich op het jaar van afsluiten van de vertrekprocedure in plaats van op het jaar van inbewaringstelling. Daarnaast telt de DT&V de uitkomsten van de vertrekprocedures waar de dienst geen invloed op heeft ("vergunning verleend", "overige uitstroom") niet mee voor de berekening van de effectiviteitscijfers, wat eveneens zorgt voor verschillen in cijfers.

Zoals bij elke gegevensbron kent ook het bestand van de DT&V beperkingen. Zo kon bij een deel van de zaken niet worden bepaald wat de inbewaringstellende instantie was, alleen dat het niet de DT&V was. Een andere beperking is dat de totale bewaringsduur niet zichtbaar was als de grondslag van de bewaring is gewijzigd, terwijl de vreemdeling fysiek in bewaring is gebleven. Wel kon worden

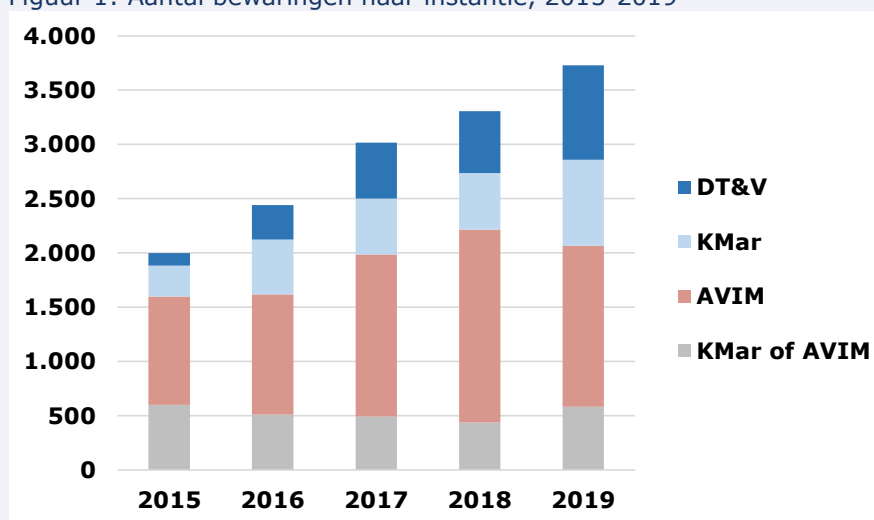
ontdubbeld zodat niet één aaneengesloten bewaring meerdere keren meetelde in de cijfers.

Verder zijn de gegevens over opheffingsredenen gebaseerd op de door de DT&V gehanteerde lijst met opheffingsredenen. Die gegevens worden bijgehouden voor intern gebruik. Het doel daarvan is om met de betrokken organisaties te kijken naar de effectiviteit van het proces. De regievoerder kiest de best passende reden uit de lijst, afhankelijk van de omstandigheden en/of de uitspraak van de rechtbank. Uit een uitspraak van de rechtbank is niet altijd eenduidig de exacte opheffingsreden af te leiden en soms kunnen meerdere redenen een rol spelen, maar er kan maar één reden worden geregistreerd. De opheffingreden die de DT&V heeft geregistreerd kan verschillen van de reden die is geregistreerd in het M113 formulier. De DT&V heft zelf namelijk geen bewaringen op.

De gehanteerde lijst van opheffingsredenen bevat slechts bij een aantal redenen informatie over de vraag of de rechtbank dan wel de staatssecretaris heeft besloten tot opheffing en bevat bij slechts een aantal vermijdbare opheffingsredenen informatie over de instantie die verantwoordelijk is voor het gebrek dat tot de opheffing heeft geleid. Een aanvullende complicerende factor daarbij was dat in de periode 2016-2017 deels een oude tabellijst met opheffingsredenen is gebruikt. Daardoor is geen volledig beeld te krijgen van het exacte aandeel van de instanties die tot opheffing hebben besloten dan wel verantwoordelijk zijn voor de vermijdbare opheffing.

5.2 Ontwikkelingen in het aantal bewaringen

Figuur 1: Aantal bewaringen naar instantie, 2015-2019

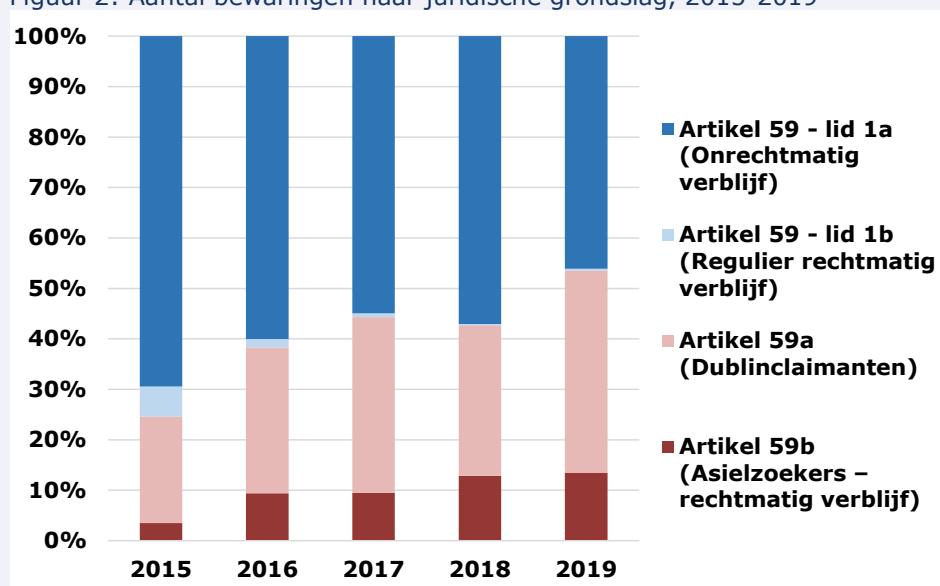


[Bekijk de tabel bij figuur 1](#)

Figuur 1 toont het aantal inbewaringstellingen door de DT&V, AVIM en de KMar in de periode 2015-2019. Het ging in totaal om 14.493 bewaringen, exclusief grensdetentie. Het aantal inbewaringstellingen is tijdens de onderzoeksperiode bijna verdubbeld van 1.999 personen in 2015 naar 3.729 personen in 2019. De AVIM is verantwoordelijk voor bijna de helft van alle bewaringen. De andere (iets

meer dan de) helft zijn in ongeveer even grote aantallen opgelegd door de DT&V, KMar en KMar/AVIM. Bij die laatste groep kan niet betrouwbaar uit het databestand worden afgeleid of het de KMar of de AVIM is geweest.¹⁵¹ Sinds de DT&V in 2015 ook bevoegd is geworden om bewaringen op te leggen is het aantal inbewaringstellingen door de DT&V sterk toegenomen. In 2019 werd bijna een kwart van alle bewaringen door de DT&V opgelegd. Het aantal inbewaringstellingen door de KMar vertoonde tijdens de onderzochte periode ook een stijgende lijn. Ook de AVIM stelde meer personen in bewaring, maar die stijgende trend is gestopt in 2019, toen de aantallen daalden naar het niveau van 2017.

Figuur 2: Aantal bewaringen naar juridische grondslag, 2015-2019



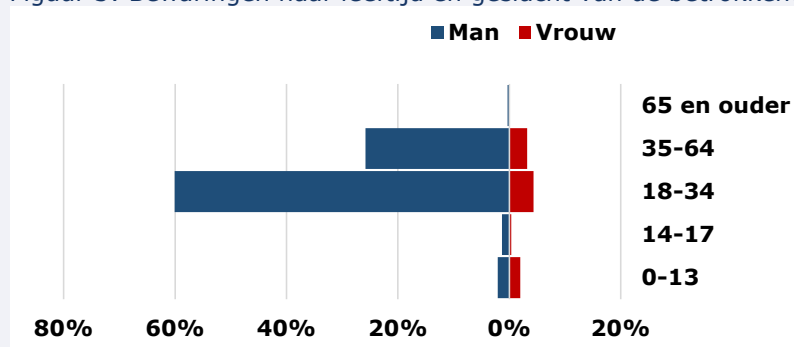
[Bekijk de tabel bij figuur 2](#)

Figuur 2 toont de juridische grondslag van de inbewaringstellingen.¹⁵² Een meerderheid van de bewaringen is opgelegd op grond van artikel 59 lid 1a (onrechtmatig verblijf),¹⁵³ ongeveer een derde op grond van artikel 59a (Dublinclaimanten) en ongeveer een tiende op grond van artikel 59b (asielzoekers).¹⁵⁴ Bewaring op grond van artikel 59 lid 1b (regulier rechtmatig verblijf) komt weinig voor (1%). De jaarlijkse omvang van de grootste groep inbewaringstellingen – artikel 59 lid 1a – is weliswaar enigszins gestegen in de onderzochte periode, maar het aandeel is wel gedaald, omdat inbewaringstellingen op grond van artikel 59a (Dublinclaimanten) en 59b (asielzoekers) sterker is toegenomen. In 2019 vormden bewaringen op grond van artikel 59 lid 1a nog steeds de grootste groep met 45%, maar het verschil met bewaringen op grond van artikel 59a (Dublinclaimanten, aandeel van 39%) is veel kleiner geworden. Op enige afstand volgden bewaringen op grond van artikel 59b (asielzoekers, niet zijnde Dublinclaimanten, 13%).

Een vreemdeling kan gedurende eenzelfde vertrekprocedure meerdere keren in bewaring worden gesteld door wijziging in de juridische grondslag van de

bewaring. Fysiek is de vreemdeling dan in bewaring gebleven. In 571 van de 14.493 gevallen ging het om een dergelijke omzetting (oftewel 4%). Als we de omgezette bewaringen buiten beschouwing laten, blijven er 13.922 bewaringsprocedures over. Het betreft 12.522 unieke personen. Het aantal unieke personen is lager dan het aantal zaken, omdat 8% van de vreemdelingen tijdens de onderzoeksperiode meerdere keren, in verschillende vertrekprocedures, dus niet aansluitend, in bewaring is gesteld. Om te kijken naar het resultaat van de inbewaringstellingen hebben we in het geval van meerdere inbewaringstellingen tijdens eenzelfde vertrekprocedure de laatste inbewaringstelling als uitgangspunt genomen. Dus voor het restant van de data-analyse hebben we de omgezette bewaringen buiten beschouwing gelaten, tenzij we nadrukkelijk aangeven dat ze wel zijn meegenomen.¹⁵⁵

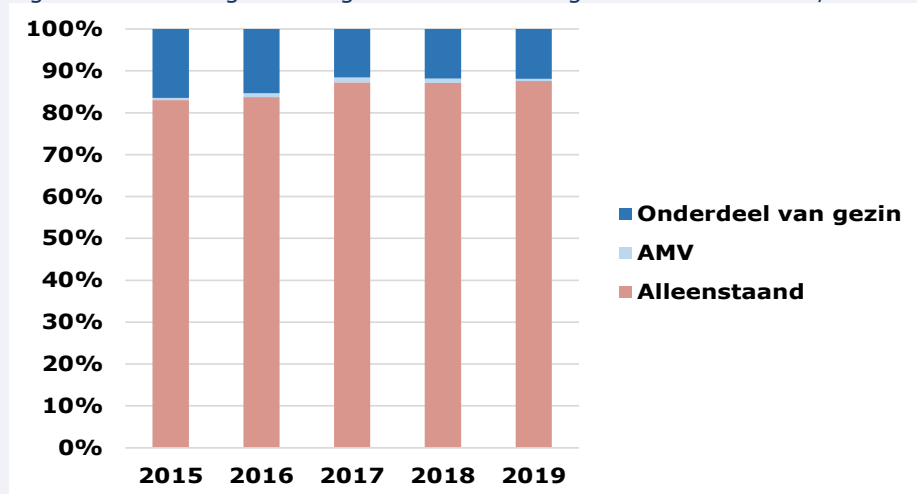
Figuur 3: Bewaringen naar leeftijd en geslacht van de betrokkene, 2015-2019



[Bekijk de tabel bij figuur 3](#)

Figuur 3 toont de leeftijdsopbouw van de personen die in bewaring zijn gesteld. Hieruit blijkt dat de leeftijdsopbouw zeer scheef is verdeeld. 60% van alle inbewaringstellingen betrof mannen in de leeftijdsgroep 18-34 jaar, op enige afstand gevolgd door mannen in de leeftijdsgroep 35-64 (26%). De andere groepen volgden op grote afstand: vrouwen in de leeftijdsgroep 18-34 jaar (4%), vrouwen in de leeftijdsgroep 35-64 jaar (3%), jongens en meisjes in de leeftijdsgroep 0-13 jaar (beide 2%), jongens van 14-17 jaar (1%), meisjes van 14-17 jaar en mannen en vrouwen van 65 jaar en ouder (ieder 0%). Deze leeftijdsopbouw was gedurende de onderzochte periode vrij stabiel, met beperkte jaarlijkse fluctuaties. De dominantie van mannen in de leeftijdsgroep van 18-34 jaar was groter in 2019 (64%) dan in 2015 (47%) en het aandeel mannen in de leeftijdsgroep 35-64 jaar is tegelijkertijd afgenomen (van 35% naar 22%). Het absolute aantal bewaringen van mannen in de leeftijdsgroep van 35-64 jaar is overigens wel gestegen, maar de stijging van het aantal bewaringen van mannen in de leeftijdsgroep van 18-34 jaar en van mannen als geheel was veel groter. Het aandeel vrouwen is gedaald van 15% naar 9% in dezelfde periode.

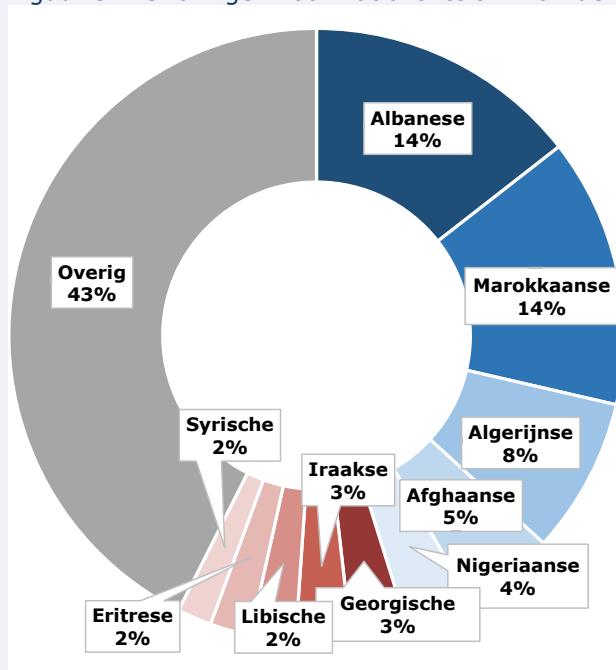
Figuur 4: Bewaringen naar gezinssamenstelling van de betrokkene, 2015-2019



[Bekijk de tabel bij figuur 4](#)

Figuur 4 toont de gezinssamenstelling van de personen die in bewaring zijn gesteld: alleenstaand meerderjarig, alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv) of onderdeel van een gezin. Hieruit blijkt dat de overgrote meerderheid van de bewaringen alleenstaande meerderjarigen betreft: 86% voor de periode 2015-2019 als geheel. Het aandeel is ook toegenomen: van 83% in 2015 naar 88% in 2019. De categorie "onderdeel van gezin" betekent overigens niet automatisch dat het hele gezin in bewaring is gesteld. Het geeft alleen aan dat de betrokkene met één of meerdere gezinsleden in Nederland is.¹⁵⁶ Een bijzondere groep vormen amv's. Die worden sporadisch in bewaring gesteld: tussen 10 en 34 keer per jaar in de onderzochte periode (117 in totaal). Dat komt neer op 1% van het totaal aantal bewaringen.

Figuur 5: Bewaringen naar nationaliteit¹⁵⁷ van de betrokkene, 2015-2019



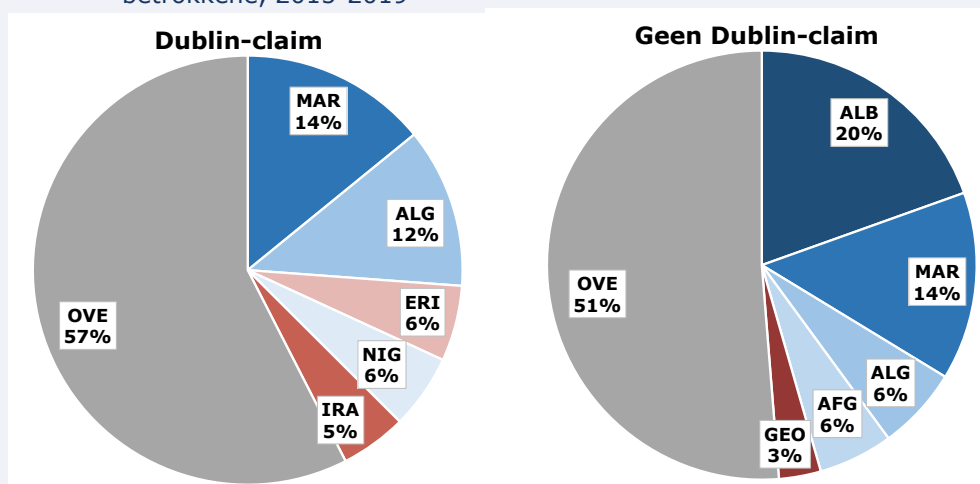
[Bekijk de tabel bij figuur 5](#)



Figuur 5 toont de 10 meest voorkomende nationaliteiten van de personen die in bewaring zijn gesteld. Hieruit blijkt dat Albanezen en Marokkanen het meest in bewaring zijn gesteld, op enige afstand gevolgd door Algerijnen. Afghanen en Nigerianen completeren de top 5. Er zitten enige jaarlijkse fluctuaties in het exacte aandeel van deze vijf herkomstlanden, maar daar is geen duidelijke lijn in te ontdekken. Albanezen, Marokkanen en Algerijnen, wier herkomstlanden door Nederland als veilig zijn aangemerkt, vormden bijna altijd de top 3 (de volgorde verschilt per jaar) en Afghanen en Nigerianen stonden bijna altijd in de top 5.

Opvallend is dat ook vreemdelingen uit landen die beperkt meewerken aan gedwongen vertrek - zoals Marokko en Algerije - veel in bewaring worden gesteld. Maar daar zitten ook veel Dublin-claimanten tussen, waarbij niet wordt ingezet op terugkeer naar het land van herkomst, maar op overdracht naar de lidstaat die op grond van de Dublin-verordening verantwoordelijk is. Daarom is het van belang om apart te kijken naar de meest voorkomende nationaliteiten van bewaringszaken met en zonder Dublin-claims.

Figuur 6: Bewaringen met en zonder Dublin-claim, naar nationaliteit van de betrokkene, 2015-2019



[Bekijk de tabellen bij figuur 6](#)

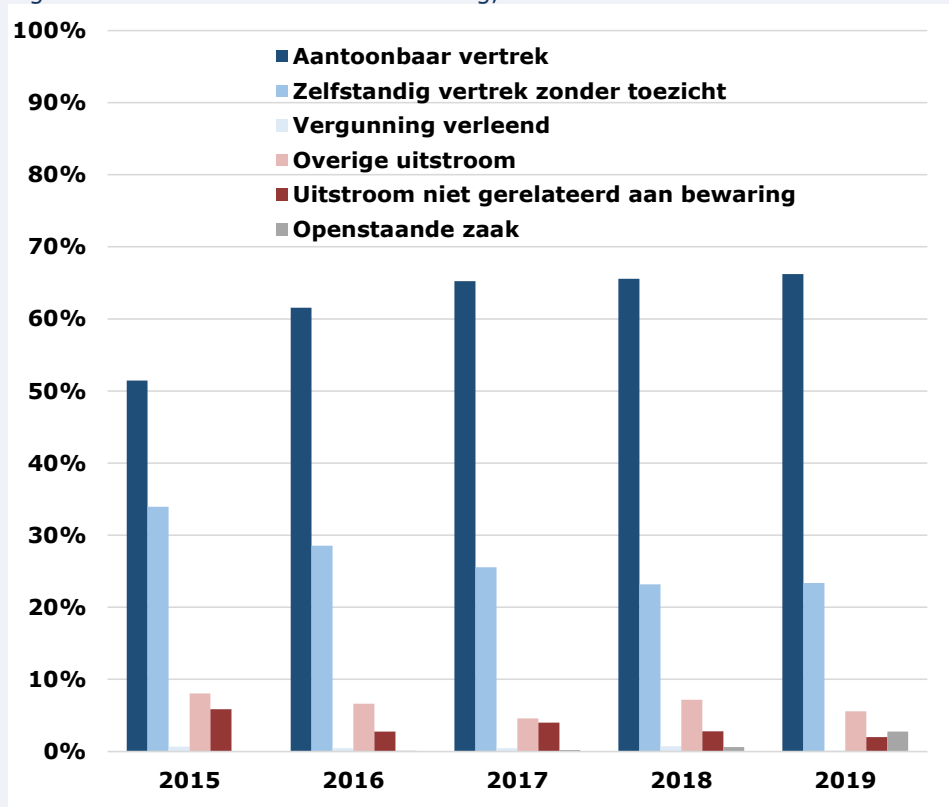
Figuur 6 toont de 10 meest voorkomende nationaliteiten van de personen die in bewaring zijn gesteld, met en zonder Dublin-claim. Bij ongeveer een derde van de bewaringen was er sprake van een Dublin-claim.¹⁵⁸ Het aandeel Dublin-claims onder Marokkanen was gelijk aan het aandeel onder de totale groep vreemdelingen die in bewaring is gesteld.¹⁵⁹ Bij Algerijnen is het aandeel Dublin-claims hoger dan bij de totale groep: ongeveer de helft.

Onder de in bewaring gestelde Albanezen bevinden zich weinig Dublin-claimanten. Mogelijk waren er wel Dublin-indicaties, maar Nederland handelt zaken van Albanezen sinds 2016 zelf af gezien de soepele(re) terugkeer naar Albanië. Ook bij Afghanen ligt het aandeel Dublin-claimanten onder het gemiddelde. In bewaring gestelde Eritreeërs en Syriërs zijn juist voor het overgrote deel Dublin-claimanten,

want er vinden geen uitzettingen naar Eritrea en Syrië plaats. Een ruime meerderheid van de Nigerianen, Irakezen en Libiërs die in bewaring is gesteld, is Dublin-claimant.

5.3 Effectiviteit van bewaring

Figuur 7: Mate van vertrek na bewaring, 2015-2019



[Bekijk de tabel bij figuur 7](#)

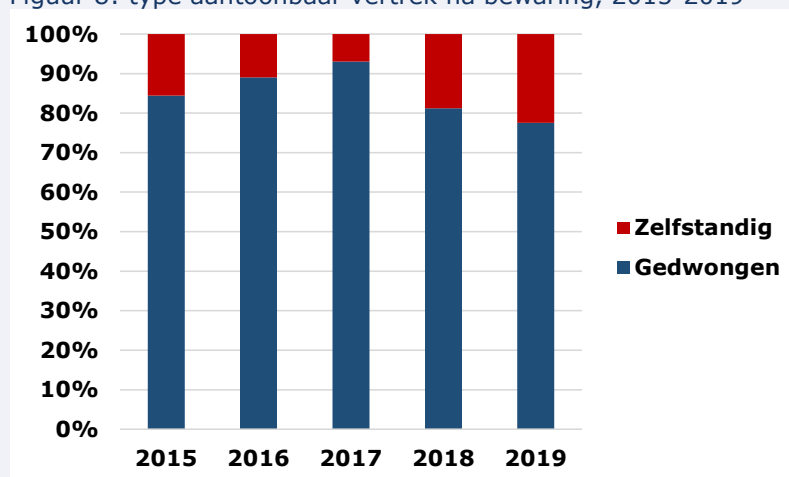
Figuur 7 toont de uitkomsten van de vertrekprocedures van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld in de periode 2015-2019. Bijna twee derde van de bewaringen heeft geleid tot aantoonbaar vertrek uit Nederland (het gaat om 8.778 personen). In de periode 2015-2017 vertoonde dit aandeel een stijgende lijn en sindsdien is het stabiel (stijging van 51% in 2015 naar 66% in 2019). Dus niet alleen het aantal inbewaringstellingen is toegenomen maar ook de effectiviteit daarvan, gedefinieerd als mate van aantoonbaar vertrek.

Ongeveer een kwart van de bewaringen heeft geresulteerd in zelfstandig vertrek zonder toezicht. Deze registratie betekent dat de vreemdeling na opheffing van de bewaring een aanzegging heeft gekregen om Nederland te verlaten, maar niet bekend is of dat ook daadwerkelijk is gebeurd, omdat hij daarna niet langer in beeld is bij de overheid. Dit aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht vertoonde een omgekeerde trend ten opzichte van het aandeel aantoonbaar vertrek: een daling in de periode 2015-2017, gevolgd door een stabilisatie daarna (daling van 34% in 2015 naar 23% in 2019). Bij een klein deel van de bewaringen (<1%) was er geen reden meer om te streven naar vertrek uit Nederland omdat aan de

betrokkene alsnog een verblijfsvergunning was verleend. "Overige uitstroom"¹⁶⁰ (6%) ziet voor het overgrote deel op zaken waarbij de betrokkene (tijdelijk) rechtmatig verblijf heeft (gekregen), waarbij in de meeste gevallen sprake is van een asielprocedure. Een klein deel van de overige uitstroom bestaat uit zaken waarbij het toezicht door een andere ketenpartner wordt voortgezet (toepassen lichter middel, strafrechtelijk traject). Tenslotte was in 3% van de bewaringen de uitkomst van de vertrekprocedure niet direct te relateren aan de bewaring.¹⁶¹

Bewaringen op grond van artikel 59b vormen een bijzondere groep voor de gehanteerde definitie van effectiviteit van bewaring (aantoonbaar vertrek). Asielzoekers mogen alleen in bewaring worden gesteld als dat noodzakelijk is om de asielprocedure goed te kunnen uitvoeren, om te voorkomen dat ze de vertrekprocedure belemmeren of vanwege de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde. Het doel van de bewaring is dus breder dan het realiseren van aantoonbaar vertrek. We hadden al eerder geconstateerd dat het voor het overgrote deel om personen gaat die oorspronkelijk wegens illegaal verblijf in bewaring zijn gesteld en die vervolgens asiel hebben aangevraagd om uitzetting te voorkomen. Dus in feite zijn ook deze bewaringen vooral gericht op het realiseren van aantoonbaar vertrek en daarom hebben we deze groep niet buiten beschouwing gelaten bij de data-analyse. Het aandeel aantoonbaar vertrek is wel aanmerkelijk lager dan gemiddeld: 30%. Het aandeel "overige uitstroom" is daarentegen veel hoger (25%), wat logisch is omdat de bewaring vaak wordt opgeheven doordat de asielprocedure te lang duurt om de betrokkene in bewaring te kunnen houden. Voor het totaal beeld maakt het weinig uit dat bewaringen op grond van artikel 59b ook zijn meegenomen in de cijfers, gezien de beperkte omvang van deze groep (9% van het totaal aantal inbewaringstellingen).

Figuur 8: type aantoonbaar vertrek na bewaring, 2015-2019

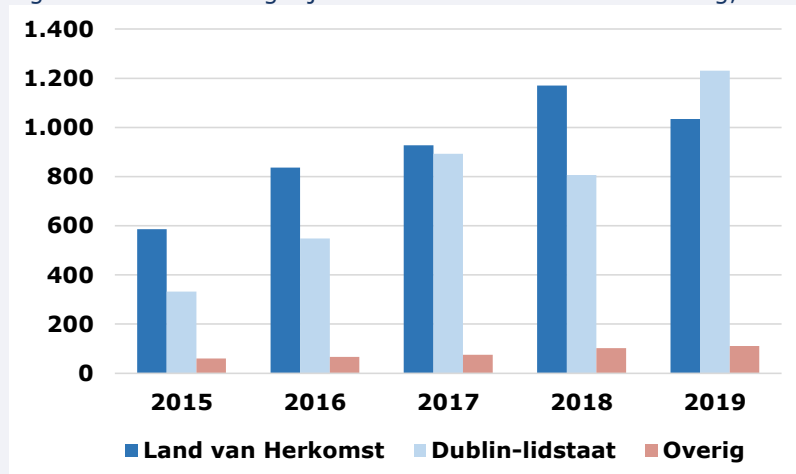


[Bekijk de tabel bij figuur 8](#)

Figuur 8 toont het type vertrek van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld en die vanuit bewaring aantoonbaar Nederland hebben verlaten. Hoewel de overgrote meerderheid daarvan is uitgezet (84%), is er ook een groep die er uiteindelijk voor gekozen heeft om (alsnog) zelfstandig Nederland te verlaten

(16%).¹⁶² Het aandeel zelfstandig vertrek fluctueerde enigszins in de onderzochte periode: het nam eerst af van 16% in 2015 naar 7% in 2017, om vervolgens weer te gaan stijgen naar 22% in 2019. In absolute aantallen was het zelfstandig vertrek redelijk stabiel en beperkt in de periode 2015-2017 (circa 150 gevallen per jaar), alvorens in de periode 2018-2019 sterk toe te nemen (meer dan 500 gevallen in 2019, oftewel 15% van alle inbewaringstellingen in 2019).

Figuur 9: Bestemming bij aantoonbaar vertrek na bewaring, 2015-2019



[Bekijk de tabel bij figuur 9](#)

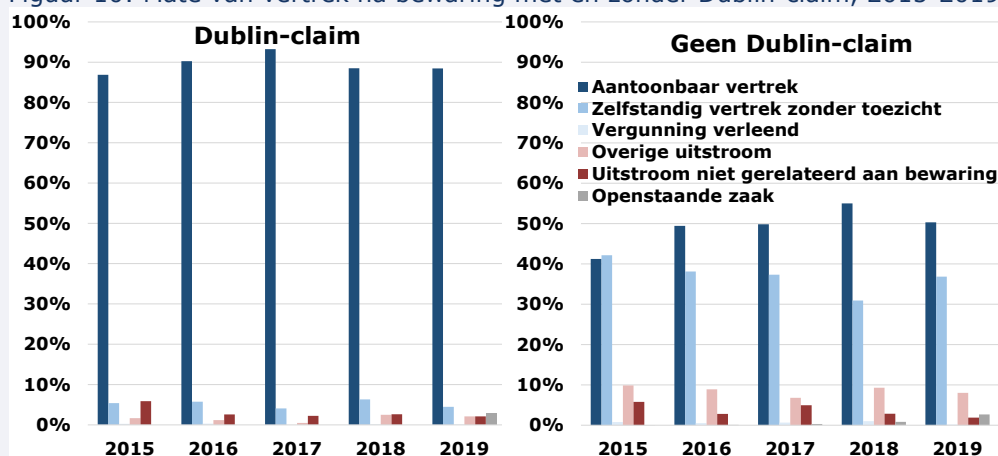
Figuur 9 laat zien waar de vreemdelingen die vanuit bewaring aantoonbaar Nederland hebben verlaten naar toe zijn gegaan. In 52% van de gevallen is sprake van terugkeer naar het land van herkomst. In 43% van de gevallen is de vreemdeling vertrokken naar een andere Europese lidstaat op grond van de Dublin-verordening.¹⁶³ Tenslotte is er nog een kleine groep 'overig' (5%), waarbij noch sprake is van terugkeer naar het land van herkomst, noch sprake is van een Dublin-overdracht. Dit gaat om overdrachten van derdelanders naar een andere EU-lidstaat op grond van een bilaterale terug- en overnameovereenkomst en vertrekken uit de EU van vreemdelingen naar een derde land waar ze verblijfsrecht hebben.¹⁶⁴

Zowel vertrek naar het land van herkomst als vertrek naar een andere lidstaat op grond van de Dublin-verordening is gedurende de onderzochte periode toegenomen, maar Dublin-overdrachten zijn het sterkst toegenomen. Het aandeel Dublin-overdrachten is daardoor gestegen van 34% in 2015 naar 52% in 2019 en het aandeel terugkeer naar het land van herkomst is gedaald van 60% in 2015 naar 44% in 2019.

Dublin-overdrachten betreffen vrijwel allemaal gedwongen vertrek, terwijl bij terugkeer naar het land van herkomst ook een substantieel deel (alsnog) zelfstandig vertrek betreft.



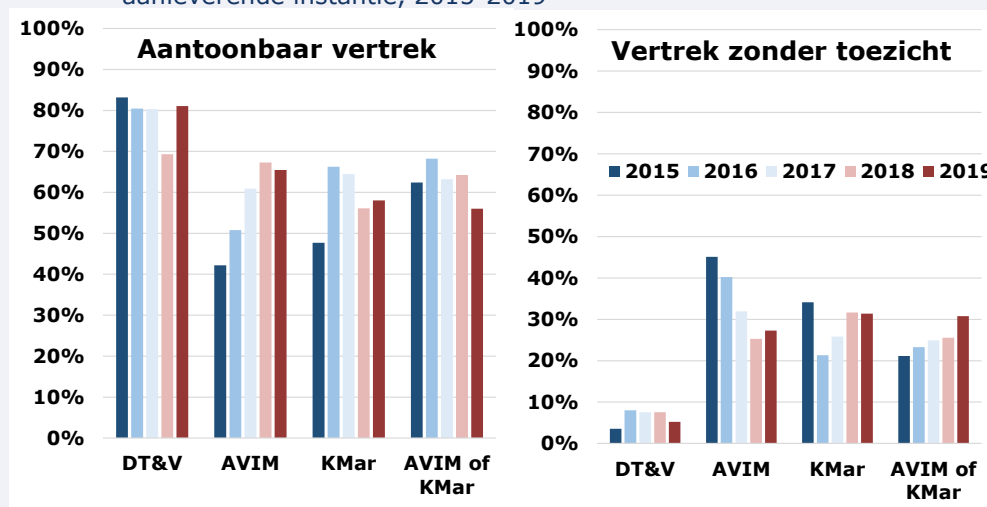
Figuur 10: Mate van vertrek na bewaring met en zonder Dublin-claim, 2015-2019



[Bekijk de tabellen bij figuur 10](#)

Figuur 10 toont de uitkomsten van de vertrekprocedures van vreemdelingen met en zonder Dublin-claim die in bewaring zijn gesteld. Hieruit blijkt dat de effectiviteit van bewaring veel hoger is bij personen met een Dublin-claim dan bij personen zonder een Dublin-claim. Het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring was 90% bij Dublin-claimanten en 50% bij de overige vreemdelingen. De jaarlijkse fluctuaties waren beperkt: in de periode 2015-2017 nam het aandeel bij beide groepen iets toe en daarna nam het weer iets af, in 2018 bij Dublin-claimanten en in 2019 bij de overige vreemdelingen. Het aandeel aantoonbaar vertrek was bij beide groepen in 2019 nog steeds hoger dan in 2015. Bij Dublin-claimanten was het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht 5% en bij de overige vreemdelingen 37%, met enige jaarlijkse schommelingen. Een ander opvallend verschil is dat uitstroom uit de DT&V-caseload zonder vertrek ("vergunning verleend" of "overige uitstroom") nauwelijks voorkomt onder Dublin-claimanten (2% van de gevallen), terwijl dit bij de overige vreemdelingen in 9% van de gevallen de uitkomst was van de vertrekprocedure.

Figuur 11: Aantoonbaar vertrek en vertrek zonder toezicht na bewaring naar aanleverende instantie, 2015-2019



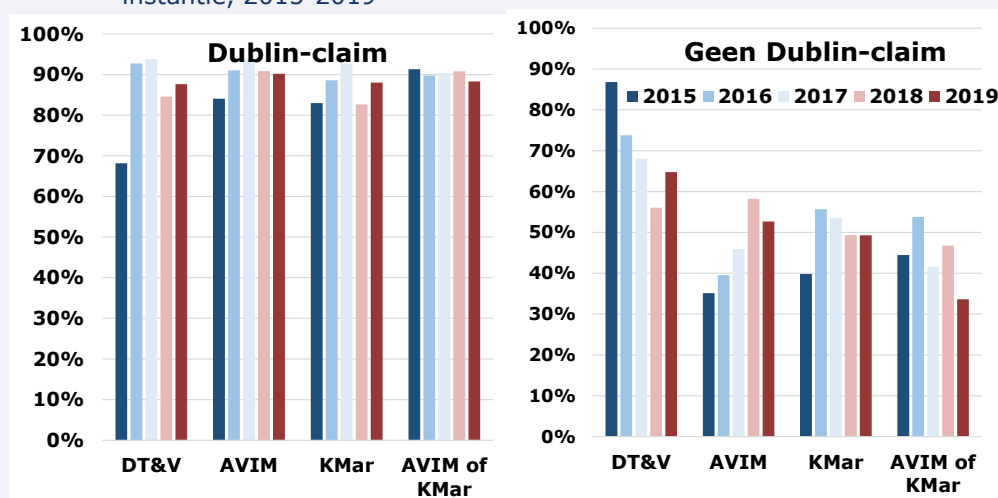
[Bekijk de tabellen bij figuur 11](#)



Figuur 11 toont de uitkomsten van de vertrekprocedures naar 'aanleverende instantie' (de instantie die de bewaringsmaatregel oplegt) van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld. Alleen de twee grootste categorieën - aantoonbaar vertrek uit Nederland en zelfstandig vertrek zonder toezicht - zijn weergegeven. Deze twee categorieën zijn goed voor 90% van het totaal aantal afgesloten vertrekprocedures. In de grafieken is te zien dat de effectiviteit van inbewaringstellingen door de DT&V groter is dan van inbewaringstellingen door de AVIM en de KMar. Het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring in de periode 2015-2019 was 78% voor bewaringen door de DT&V, 59% voor bewaringen door zowel de AVIM als de KMar en 63% voor bewaringen door de AVIM of de KMar.¹⁶⁵ Het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht daarentegen was 7% voor DT&V-bewaringen, 32% voor AVIM-bewaringen, 29% voor KMar-bewaringen en 25% van de bewaringen die werden opgelegd door de AVIM of de KMar. Dus bij een substantieel deel van de bewaringen die zijn opgelegd door de AVIM en de KMar is de bewaring opgeheven met een aanzegging aan de vreemdeling om Nederland te verlaten, maar is niet bekend of dat ook daadwerkelijk is gebeurd.

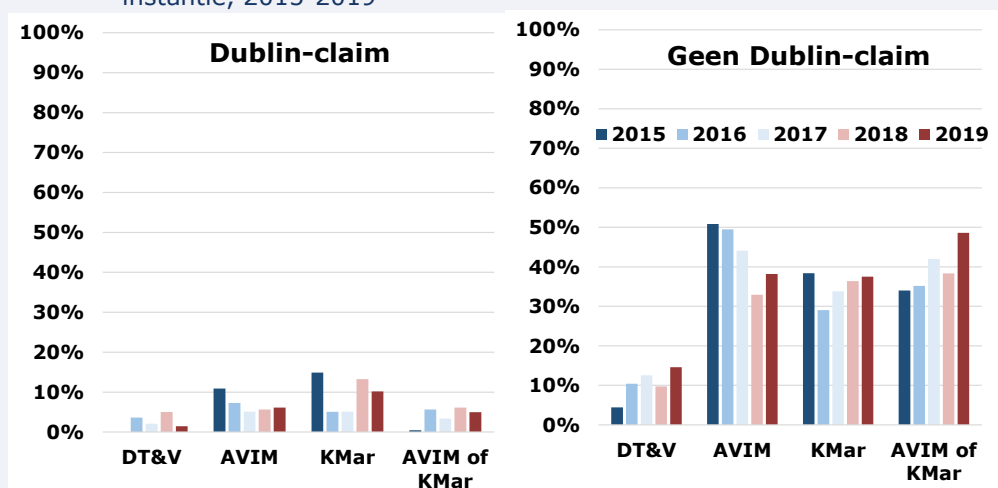
De jaarlijkse fluctuaties in de uitkomsten waren beperkt voor de DT&V. Alleen bij bewaringen in 2018 was het aandeel aantoonbaar vertrek wat lager dan in andere jaren. Dit kwam niet doordat meer vreemdelingen met onbekende bestemming vertrokken na opheffing van de bewaring met aanzegging om Nederland te verlaten, maar door veel "overige uitstroom" (vreemdelingen die na bewaring (tijdelijk) verblijfsrecht hadden (gekregen) of onder toezicht van een andere ketenpartner kwamen te staan). Bij de AVIM is de effectiviteit van de bewaringen gedurende de onderzochte periode sterk verbeterd: het aantoonbaar vertrek vanuit bewaring is gestegen van 42% in 2015 naar 65% in 2019 en tegelijkertijd is het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht gedaald van 45% naar 27%. Deze stijging en daling zien met name op de periode 2015-2017. Bij de KMar is de effectiviteit van de bewaringen ook gestegen, maar wel minder: het aandeel aantoonbaar vertrek is omhoog gegaan van 48% naar 58% en het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht is naar beneden gegaan van 34% naar 31%. In de periode 2016-2017 was de effectiviteit van door de KMar opgelegde bewaringen het hoogst, maar het is daarna weer wat ingezakt. Bij de bewaringen waarbij niet met zekerheid is vast te stellen of ze door de AVIM of de KMar zijn opgelegd wijkt de ontwikkeling af van die van de twee organisaties afzonderlijk: het aandeel aantoonbaar vertrek was na een aanvankelijke stijging in 2019 zelfs iets lager in 2019 (56%) dan in 2015 (62%) en het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht juist hoger: 31% versus 21%.¹⁶⁶ Dus ondanks een verbetering wordt een aanzienlijk deel van de bewaringen die door de AVIM en de KMar worden opgelegd, opgeheven zonder aantoonbaar vertrek, waarna de betrokkene met onbekende bestemming vertrekt. Het verschil op dit punt met bewaringen die door de DT&V zijn opgelegd, is nog steeds groot. Bij zaken waarin niet met zekerheid is vast te stellen of de AVIM of de KMar de bewaring heeft opgelegd is de effectiviteit zelfs gedaald.

Figuur 12: Aantoonbaar vertrek na bewaring met en zonder Dublin-claim naar instantie, 2015-2019



[Bekijk de tabellen bij figuur 12](#)

Figuur 13: Vertrek zonder toezicht na bewaring met en zonder Dublin-claim naar instantie, 2015-2019



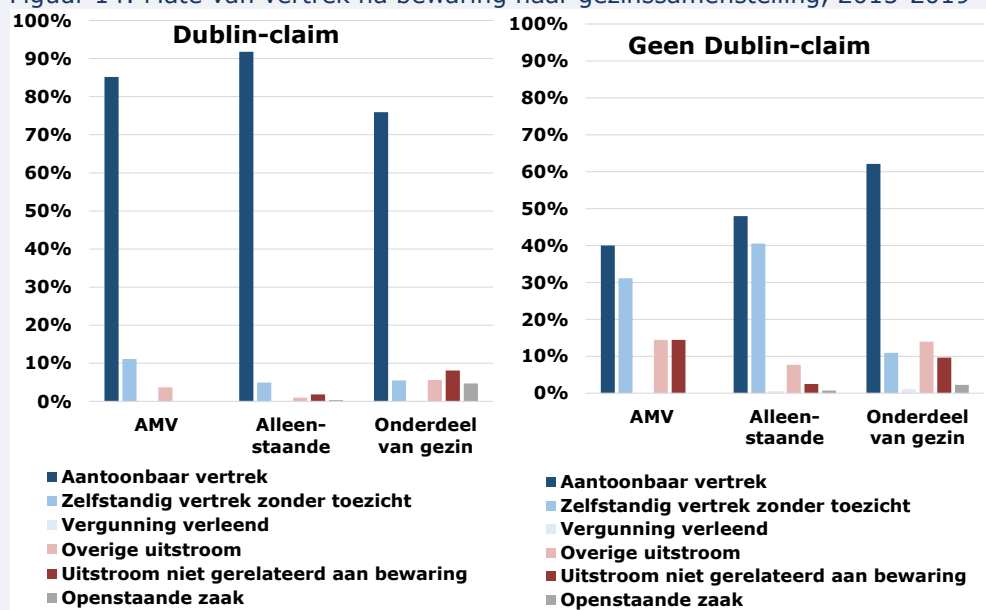
[Bekijk de tabellen bij figuur 13](#)

De figuren 12 en 13 laten de uitkomsten van de vertrekprocedures naar 'aanleverende instantie' zien van de vreemdelingen met en zonder Dublin-claim¹⁶⁷ die in bewaring zijn gesteld. Alleen de twee grootste categorieën - aantoonbaar vertrek uit Nederland en zelfstandig vertrek zonder toezicht - zijn weergegeven.¹⁶⁸ Uit de grafieken blijkt dat er nauwelijks verschillen waren in de uitkomsten van bewaringen bij Dublin-claimanten. In de periode 2015-2019 was het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring van deze categorie vreemdelingen ongeveer 90% voor alle instanties (range was 88%-91%). Het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht na bewaring lag rond de 5% en varieerde van 2% (DT&V) tot 9% (KMar). De effectiviteit van bewaring van Dublin-claimanten was dus zeer hoog bij alle drie de instanties en er lijken daar weinig knelpunten te zitten.



De verschillen zijn veel groter bij niet-Dublin-claimanten. Bij bewaringen van deze vreemdelingen is het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring veel lager en het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht bij alle drie de organisaties veel hoger dan bij Dublin-claimanten. Het verschil is echter groter bij de KMar en de AVIM dan bij de DT&V. Zo was het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring van niet-Dublin-claimanten 67% bij bewaringen door de DT&V in de periode 2015-2019 als geheel, 50% bij bewaringen door de KMar, 47% bij bewaringen door de AVIM en 44% bij bewaringen door de AVIM of de KMar. Het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht na bewaring voor niet-Dublin-claimanten was in dezelfde periode 11% bij bewaringen door de DT&V, 35% bij bewaringen door de KMar, 42% bij bewaringen door de AVIM en 40% bij bewaringen door de AVIM of de KMar. Dus de effectiviteit van bewaring van niet-Dublin-claimanten is veel lager dan bij bewaring van Dublin-claimanten. Met name bij bewaringen door de KMar en de AVIM komt het veelvuldig voor dat de bewaring moet worden opgeheven zonder dat het beoogde doel - aantoonbaar vertrek uit Nederland - is bereikt en de vreemdeling vervolgens met onbekende bestemming vertrekt. De knelpunten bij inbewaringstelling zitten dus vooral bij bewaringen zonder Dublin-claim door de KMar en de AVIM.

Figuur 14: Mate van vertrek na bewaring naar gezinssamenstelling, 2015-2019

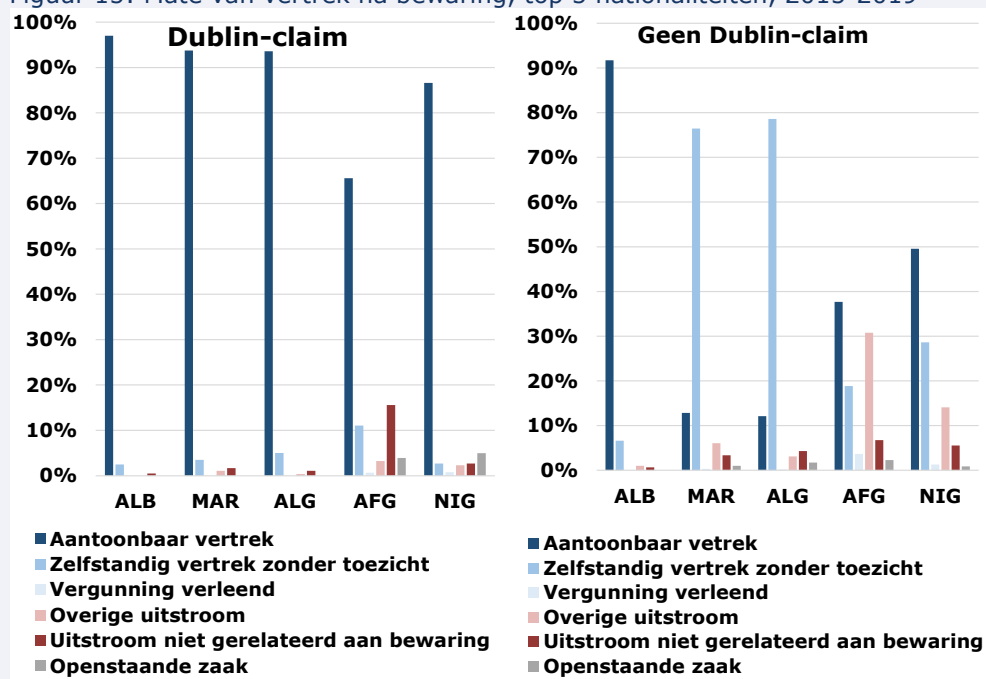


[Bekijk de tabellen bij figuur 14](#)

Figuur 14 toont de uitkomsten van de vertrekprocedures naar gezinssamenstelling (alleenstaande minderjarigen (amv), alleenstaande meerderjarigen en personen onderdeel van een gezin/sociale eenheid) van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld met en zonder Dublin-claim.¹⁶⁹ Eerder hebben we geconstateerd dat 86% van de inbewaringstellingen alleenstaande meerderjarigen betreft, 13% personen die onderdeel vormen van een gezin/sociale eenheid en 1% amv's. Gezien het grote aandeel van meerderjarige alleenstaanden wijkt het beeld van deze groep per definitie weinig af van het totale beeld. Het aandeel Dublin-zaken

is bij alleenstaande meerderjarigen en personen onderdeel van een gezin nagenoeg gelijk (33-34%), maar ligt bij amv's iets lager (23%). Uit figuur 14 blijkt dat de mate van aantoonbaar vertrek bij Dublin-zaken aanmerkelijk lager is bij personen die onderdeel van een gezin vormen (76%) dan bij alleenstaande meerderjarigen (92%). Bij niet-Dublin-claims is het precies andersom: 62% aantoonbaar vertrek bij personen die onderdeel van een gezin vormen versus 48% bij alleenstaande meerderjarigen. Amv's zitten daar bij Dublin-claims tussenin (85%) en bij niet-Dublin-claims onder (40%).

Figuur 15: Mate van vertrek na bewaring, top 5 nationaliteiten, 2015-2019



[Bekijk de tabellen bij figuur 15](#)

Figuur 15 toont de uitkomsten van de vertrekprocedures voor de 5 meest voorkomende nationaliteiten van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld met en zonder Dublin-claim. Hieruit blijkt wederom dat effectiviteit van bewaringen sterk verschilt tussen Dublin- en niet-Dublin-zaken. Het aandeel aantoonbaar vertrek is zeer hoog bij bewaringen met een Dublin-claim voor alle 5 de nationaliteiten (rond de 90%) behalve bij de Afghaanse (66%). Het aandeel aantoonbaar vertrek varieert sterk bij bewaringen zonder Dublin-claim: van zeer laag onder Algerijnen (12%) en Marokkanen (13%) via gemiddeld onder Afghanen (38%) en Nigerianen (50%) tot zeer hoog onder Albanezen (93%). De effectiviteit van bewaring bij niet-Dublin-zaken verschilt dus sterk naar nationaliteit.

De samenstelling van de populatie die in bewaring wordt gesteld door de DT&V verschilt van de samenstelling van de populatie die door de AVIM en de KMar in bewaring wordt gesteld.¹⁷⁰ Dat kan een rol spelen bij de mate van effectiviteit en dan vooral bij niet-Dublin-zaken, want daar zijn de onderlinge verschillen groot. De DT&V is de inbewaringstellende instantie bij 12% van de niet-Dublin-zaken. Dit aandeel verschilt sterk naar top 5 nationaliteit: van laag bij Algerijnen (2%),



Marokkanen (3%) en Albanezen (5%) via gemiddeld bij Nigerianen (14%) tot hoog bij Afghanen (48%). De DT&V is dus zowel ondervertegenwoordigd bij de twee nationaliteiten met een zeer laag aandeel aantoonbaar vertrek (Algerijnen en Marokkanen) als bij de nationaliteit met een zeer hoog aandeel aantoonbaar vertrek (Albanezen). Verder is het aandeel aantoonbaar vertrek van Marokkanen, Nigerianen en Afghanen veel hoger bij inbewaringstellingen door de DT&V dan bij inbewaringstellingen door AVIM en de KMar. Bij Albanezen is het aandeel gelijk en bij Algerijnen is het aandeel nog lager bij de DT&V dan bij de AVIM en de KMar maar dat laatste zegt weinig omdat er slechts 13 Algerijnse zaken waren aangedragen door de DT&V. Hieruit leiden we af dat het verschil in effectiviteit van inbewaringstellingen door de DT&V enerzijds en door de AVIM en KMar anderzijds grotendeels intact blijft als rekening wordt gehouden met de verschillen in de samenstelling van nationaliteiten in de populatie. De verschillen in samenstelling van de populatie verklaren dus niet de verschillen in effectiviteit van inbewaringstellingen door enerzijds de DT&V en anderzijds de AVIM en KMar.

5.4 Redenen voor opheffing van bewaringen

Figuur 16: Redenen voor opheffing van de bewaring, 2015-2019

Reden opheffing	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Uitgezet	829	1.305	1.803	1.703	1.862	7.502
Afweging van belangen	284	381	408	459	501	2.033
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	128	133	83	354	504	1.202
Vormfout	129	132	146	117	116	640
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	132	83	115	91	78	499
Wegens plaatsing in de opvang	81	77	52	131	129	470
Onrechtmatige bewaring	59	53	49	107	131	399
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	39	55	55	42	46	237
Voorlopige voorziening toegewezen	29	20	43	41	53	186
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	72	19	17	13	34	155
Toepassen lichter middel	51	33	26	22	20	152
Strafrechtelijke detentie	28	17	24	21	30	120
Rechtmatig verblijf	21	25	17	35	8	106
Niet tijdig beslist	4	6	18	8	27	63
Beleidsmatige redenen	4	6	20	5	12	47
Verlening verblijfsvergunning	6	3	9	19	4	41
Toekennen artikel 64 Vw 2000	1	8	16	2	1	28
Uitlevering	3	2	2	0	1	8
Vertrekmoratorium van toepassing	1	0	0	0	1	2
Onbekend	0	0	2	0	0	2
Nog geen opheffing	0	0	0	0	30	30
Totaal	1.901	2.358	2.905	3.170	3.588	13.922

Reden opheffing	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Uitgezet	44%	55%	62%	54%	52%	54%
Afweging van belangen	15%	16%	14%	14%	14%	15%
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	7%	6%	3%	11%	14%	9%
Vormfout	7%	6%	5%	4%	3%	5%
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	7%	4%	4%	3%	2%	4%
Wegens plaatsing in de opvang	4%	3%	2%	4%	4%	3%
Onrechtmatige bewaring	3%	2%	2%	3%	4%	3%
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	2%	2%	2%	1%	1%	2%
Voorlopige voorziening toegewezen	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	4%	1%	1%	0%	1%	1%
Toepassen lichter middel	3%	1%	1%	1%	1%	1%
Strafrechtelijke detentie	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Rechtmatig verblijf	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Niet tijdig beslist	0%	0%	1%	0%	1%	0%
Beleidsmatige redenen	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Verlening verblijfsvergunning	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Uitlevering	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vertrekmoratorium van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Onbekend	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nog geen opheffing	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Figuur 16 toont de redenen voor de opheffing van bewaringen die hebben plaatsgevonden in de periode 2015-2019. De redenen zijn vastgesteld door de regievoerders van de DT&V. Een regievoerder kiest zelf de volgens hem of haar best passende reden, afhankelijk van de omstandigheden en/of de uitspraak van de rechtbank.¹⁷¹ Iets meer dan de helft van de bewaringen is opgeheven omdat de vreemdeling is uitgezet en bijna 10% omdat hij alsnog zelfstandig (onder toezicht) Nederland heeft verlaten.¹⁷² Gezamenlijk was er dus in bijna twee derde van de opheffingen sprake van aantoonbaar vertrek en is het beoogde doel van de bewaring gerealiseerd. Bij ruim een derde van de gevallen is de bewaring om een andere reden opgeheven en is het doel dus niet gerealiseerd.

Uit figuur 16 blijkt dat er een grote diversiteit aan redenen is geweest voor het opheffen van bewaring zonder aantoonbaar vertrek. Verreweg de meest voorkomende reden in deze groep vormde de "belangenafweging" (15% van het totaal aantal opheffingen). Deze registratie wordt gebruikt bij een 6 maanden toets of indien - gelet op de inhoud van het dossier, jurisprudentie etc. - het onredelijk is om betrokkene op enig ander moment langer in bewaring te houden. Ook bij een opheffing op last van de rechtbank wegens medische redenen wordt deze registratie gebruikt. Op enige afstand volgen "vormfout" (5% van het totaal aantal

opheffingen), "bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd" (4% van het aantal opheffingen), "wegens plaatsing in de opvang¹⁷³" (3% van het aantal opheffingen), "onrechtmatige bewaring"¹⁷⁴ (3% van het aantal opheffingen) en "onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting" (2% van het aantal opheffingen). Daarnaast is er een aantal redenen die ieder ongeveer 1% van het aantal opheffingen betreft: "voorlopige voorziening toegewezen", "geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn", "toepassen lichter middel", "strafrechtelijke detentie" en "rechtmatig verblijf". Overige redenen betreffen ieder minder dan 1% van het aantal opheffingen.

De opheffingsgronden zonder aantoonbaar vertrek zijn te clusteren in drie groepen:

- gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel (vormfout, maatregel onvoldoende gemotiveerd, onrechtmatige bewaring, onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting, toepassen lichter middel,¹⁷⁵ niet tijdig beslist)
- de vreemdeling krijgt alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf (voorlopige voorziening toegewezen, rechtmatig verblijf, verlenen verblijfsvergunning, toekennen artikel 64 Vw 2000) en
- (overige) gewijzigde feiten en omstandigheden (belangenafweging, wegens plaatsing in de opvang, geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn, beleidsmatige redenen en vertrekmoratorium van toepassing).

Daarnaast worden er bewaringen opgeheven waarbij de vreemdeling wel fysiek blijft vastzitten: hetzij in vreemdelingenbewaring (onder gewijzigde grondslag)¹⁷⁶ hetzij in strafrechtelijke detentie (aansluitend straf uitzitten). De gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel (betreft 14% van het aantal opheffingen) zijn in feite vermijdbare opheffingen die kunnen worden teruggedrongen. Het verminderen van vermijdbare fouten betekent overigens niet automatisch een zelfde toename in aantoonbaar vertrek. De bewaring kan immers nog steeds worden opgeheven om redenen die de betrokken diensten niet (of nauwelijks) zijn aan te rekenen: de vreemdeling krijgt alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf (betreft 3% van het aantal opheffingen) en gewijzigde feiten en omstandigheden (betreft 19% van het aantal opheffingen).

Zoals al eerder geconstateerd is het aandeel aantoonbaar vertrek in de periode 2015-2017 toegenomen, alvorens te stabiliseren. Het aandeel opheffingen door gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel en in mindere mate het aandeel opheffingen door gewijzigde feiten en omstandigheden laten juist een tegengestelde ontwikkeling zijn: een daling in de periode 2015-2017, gevolgd door stabilisatie.¹⁷⁷ De daling van de groep gebreken in het proces van inbewaringstelling en de maatregel komt door een vermindering van het aantal vormfouten, motiveringsgebreken en bewaringen die hadden kunnen worden voorkomen door voortvarender te werken aan de terugkeer en een lichter middel

toe te passen. Onrechtmatige inbewaringstellingen en niet tijdig beslist worden daarentegen juist vaker geconstateerd.

We hebben al eerder geconstateerd dat inbewaringstelling op grond van artikel 59b een bijzondere groep vormt, waarbij de mate van vertrek sterk afwijkt van het totaal beeld. In samenhang daarmee wijken ook de meest voorkomende redenen voor opheffing van de bewaring sterk af van het totaalbeeld. De categorie opheffingen wegens gewijzigde feiten en omstandigheden is veel groter bij artikel 59b. Dat verschil komt uitsluitend door de grotere hoeveelheid opheffingen wegens plaatsing in de opvang: 13% bij artikel 59b tegenover 3% bij het totaal. Dat is logisch omdat er in alle gevallen sprake is van een lopende asielaanvraag vanaf het begin van de bewaring en dan is de kans ook groter dat men op enig moment wordt (terug)geplaatst in de opvang omdat de asielprocedure langer gaat duren. Verder worden er bij inbewaringstellingen op grond van artikel 59b relatief veel meer vermijdbare fouten gemaakt in het proces van inbewaringstelling en de maatregel: 29% bij artikel 59b tegenover 14% bij de totale groep. Dit komt vooral doordat vormfouten, onvoldoende gemotiveerde maatregelen, onrechtmatige inbewaringstellingen en niet tijdig beslist op een aanvraag voor een verblijfsvergunning meer voorkomen. Op het totaalbeeld over vermijdbare fouten heeft het echter weinig invloed dat artikel 59b bewaringen zijn meegenomen in de data-analyse, gezien de beperkte omvang van deze groep.

Figuur 17: Reden voor opheffing van de bewaring naar instantie, 2015-2019

Reden opheffing	AVIM of KMar				Totaal
	DT&V	AVIM	KMar	KMar	
Uitgezet	1.783	3.222	1.084	1.413	7.502
Afweging van belangen	113	1.212	323	385	2.033
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	53	648	374	127	1.202
Vormfout	22	380	157	81	640
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	8	243	142	106	499
Wegens plaatsing in de opvang	137	145	111	77	470
Onrechtmatige bewaring	26	207	99	67	399
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	17	137	51	32	237
Voorlopige voorziening toegewezen	107	25	10	44	186
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	14	92	20	29	155
Toepassen lichter middel	3	94	18	37	152
Strafrechtelijke detentie	3	70	9	38	120
Rechtmatig verblijf	15	56	25	10	106
Niet tijdig beslist	7	31	18	7	63
Beleidsmatige redenen	18	18	3	8	47
Verlening verblijfsvergunning	10	19	8	4	41
Toekennen artikel 64 Vw 2000	8	9	6	5	28
Uitlevering	0	5	0	3	8
Vertrekmoratorium van toepassing	0	0	2	0	2
Onbekend	0	1	1	0	2
Nog geen opheffing	2	10	10	8	30
Totaal	2.346	6.624	2.471	2.481	13.922

Reden opheffing	AVIM of KMar				Totaal
	DT&V	AVIM	KMar	KMar	
Uitgezet	76%	49%	44%	57%	54%
Afweging van belangen	5%	18%	13%	16%	15%
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	2%	10%	15%	5%	9%
Vormfout	1%	6%	6%	3%	5%
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	0%	4%	6%	4%	4%
Wegens plaatsing in de opvang	6%	2%	4%	3%	3%
Onrechtmatige bewaring	1%	3%	4%	3%	3%
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	1%	2%	2%	1%	2%
Voorlopige voorziening toegewezen	5%	0%	0%	2%	1%
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	1%	1%	1%	1%	1%
Toepassen lichter middel	0%	1%	1%	1%	1%
Strafrechtelijke detentie	0%	1%	0%	2%	1%
Rechtmatig verblijf	1%	1%	1%	0%	1%
Niet tijdig beslist	0%	0%	1%	0%	0%
Beleidsmatige redenen	1%	0%	0%	0%	0%
Verlening verblijfsvergunning	0%	0%	0%	0%	0%
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Uitlevering	0%	0%	0%	0%	0%
Vertrekmoratorium van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%
Onbekend	0%	0%	0%	0%	0%
Nog geen opheffing	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Figuur 17 toont de redenen voor opheffing van de bewaring naar 'aanleverende instantie'. Hier is te zien dat er substantiële verschillen tussen de instanties zijn. Bij bewaringen door de DT&V is bijna 80% opgeheven wegens aantoonbaar vertrek uit Nederland. Bij de AVIM en de KMar was dit bij 60% van de bewaringen het geval – zie ook figuur 11. Het beoogde doel van de bewaring wordt dus relatief vaker gerealiseerd bij bewaringen door de DT&V dan bij bewaringen door de AVIM of de KMar.

Gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel vormde in slechts 4% van de bewaringen door de DT&V de reden voor opheffing. Bij bewaringen door de AVIM (16%) en door de KMar (20%)¹⁷⁸ was dit aandeel aanzienlijk hoger. Het verschil komt met name doordat vormfouten, motiveringsgebreken en onrechtmatige inbewaringstellingen regelmatig voorkomen bij de AVIM en de KMar en nauwelijks bij de DT&V. Het feit dat de vreemdeling alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf krijgt komt dan weer meer voor als reden voor opheffing bij bewaringen door de DT&V (6% van het totaal aantal opheffingen) dan bij bewaringen door de AVIM of de KMar (ieder 2% van het totaal aantal opheffingen)¹⁷⁹. Waarschijnlijk komt dit doordat cliënten van de DT&V verschillen van die van de AVIM en de KMar: lange(re) proceduregeschiedenis, dus ook grotere kans om alsnog een verblijfsvergunning of andere vorm van rechtmatig verblijf te krijgen. Ook zijn er grote verschillen in het aantal opheffingen wegens gewijzigde feiten en omstandigheden (19% van het totaal aantal opheffingen). 12% van de opheffingen van bewaringen door de DT&V

valt onder die noemer tegenover 22% van bewaringen door de AVIM en 19% van de bewaringen door de KMar.¹⁸⁰ Binnen deze hoofdcategorie zit het verschil met name in de afweging van belangen: 5% bij de DT&V, 18% bij de AVIM en 13% bij de KMar.¹⁸¹ Een mogelijke verklaring voor een deel van het verschil in opheffingredenen is dat bij DT&V-bewaringen een veel groter deel - ongeveer de helft - Dublin-claimanten betreft dan bij de AVIM en de KMar - ongeveer een kwart. Overdrachten binnen de EU gaan over het algemeen soepeler dan uitzettingen naar buiten de EU doordat niet alle derdelanden even goed meewerken aan gedwongen terugkeer. Het is dus logisch dat meer van die bewaringen na een tijdje worden opgeheven wegens een belangenafweging. Ook kan een verschil in de samenstelling van de populatie een rol spelen. Op beide aspecten gaan we hierna nog in.

Bij de DT&V was sprake van lichte jaarlijkse schommelingen in de verhouding tussen de opheffingsgronden, zonder een duidelijke lijn. Bij de AVIM is het aandeel aantoonbaar vertrek substantieel gestegen en het aandeel gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel substantieel gedaald. Het aandeel gewijzigde feiten en omstandigheden is, in mindere mate, eveneens gedaald. Ook bij de KMar is het aandeel aantoonbaar vertrek gestegen en het aandeel gebreken in het proces van inbewaringstelling en de maatregel gedaald, maar wel in veel mindere mate dan bij de AVIM.¹⁸² De AVIM is er dus in geslaagd het aandeel vermijdbare opheffingen substantieel naar beneden te brengen. Bij de KMar is dat veel minder het geval.

Figuur 18: Reden voor opheffing van de bewaring naar instantie, met en zonder Dublin-claim, 2015-2019

Reden opheffing	Dublin-claim				Geen Dublin-claim			
	DT&V	AVIM	KMar	AVIM of KMar	DT&V	AVIM	KMar	AVIM of KMar
Uitgezet	1.091	1.581	521	879	692	1.641	563	534
Afweging van belangen	15	28	11	12	98	1.184	312	373
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	5	39	13	21	48	609	361	106
Vormfout	1	32	9	10	21	348	148	71
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	3	37	19	21	5	206	123	85
Wegens plaatsing in de opvang	59	17	9	16	78	128	102	61
Onrechtmatige bewaring	12	27	16	18	14	180	83	49
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	3	10	4	5	14	127	47	27
Voorlopige voorziening toegewezen	41	1	3	8	66	24	7	36
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	1	1	0	0	13	91	20	29
Toepassen lichter middel	1	3	1	3	2	91	17	34



Strafrechtelijke detentie	2	7	0	5	1	63	9	33
Rechtmatig verblijf	0	3	1	1	15	53	24	9
Niet tijdig beslist	1	1	0	2	6	30	18	5
Beleidsmatige redenen	4	3	0	2	14	15	3	6
Verlening verblijfsvergunning	1	0	1	1	9	19	7	3
Toekennen artikel 64 Vw 2000	5	0	0	1	3	9	6	4
Uitlevering	0	0	0	2	0	5	0	1
Vertrekmoratorium van toepassing	0	0	0	0	0	0	2	0
Onbekend	0	0	0	0	0	1	1	0
Nog geen opheffing	0	0	0	0	2	10	10	8
Totaal	1.245	1.790	608	1.007	1.101	4.834	1.863	1.474

	Dublin-claim				Geen Dublin-claim			
	DT&V	AVIM	KMar	AVIM of KMar	DT&V	AVIM	KMar	AVIM of KMar
Reden opheffing								
Uitgezet	88%	88%	86%	87%	63%	34%	30%	36%
Afweging van belangen	1%	2%	2%	1%	9%	24%	17%	25%
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	0%	2%	2%	2%	4%	13%	19%	7%
Vormfout	0%	2%	1%	1%	2%	7%	8%	5%
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	0%	2%	3%	2%	0%	4%	7%	6%
Wegens plaatsing in de opvang	5%	1%	1%	2%	7%	3%	5%	4%
Onrechtmatige bewaring	1%	2%	3%	2%	1%	4%	4%	3%
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	0%	1%	1%	0%	1%	3%	3%	2%
Voorlopige voorziening toegewezen	3%	0%	0%	1%	6%	0%	0%	2%
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	0%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	2%
Toepassen lichter middel	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	2%
Strafrechtelijke detentie	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	2%
Rechtmatig verblijf	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Niet tijdig beslist	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%
Beleidsmatige redenen	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Verlening verblijfsvergunning	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Uitlevering	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vertrekmoratorium van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Onbekend	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nog geen opheffing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Figuur 18 toont de redenen voor de opheffing van bewaringen naar 'aanleverende instantie', met en zonder Dublin-claim. Daaruit blijkt dat er slechts beperkte verschillen waren tussen de instanties in de reden voor opheffing van de bewaringen van Dublin-claimanten. Bij alle instanties lag het aandeel opheffingen wegens aantoonbaar vertrek bij zaken met een Dublin-claim ongeveer op 90%. Inbewaringstelling van Dublin-claimanten is dus zeer effectief (zie ook eerdere figuur 12). Opheffingen wegens gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel komen bij alle drie de instanties vrij weinig voor bij Dublin-claimanten¹⁸³, maar er is nog steeds wel een duidelijk verschil zichtbaar. Daar waar bij bewaringen door de DT&V 2% is opgeheven wegens gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel, was dit aandeel bij bewaringen door de AVIM 6% en bij bewaringen door de KMar 8%.¹⁸⁴ Opheffingen van bewaringen van Dublin-claimanten wegens gewijzigde feiten en omstandigheden kwamen meer voor bij bewaringen door de DT&V (6%) dan bij bewaringen door de AVIM en de KMar (beide 3%).

De verschillen in de reden voor opheffing van de bewaring waren veel groter bij bewaringen van niet-Dublin-claimanten. Het aandeel opheffingen wegens aantoonbaar vertrek uit Nederland is bij bewaringen door alle de drie de instanties aanzienlijk lager dan bij bewaringen van Dublin-claimanten. Het aandeel is wel veel hoger bij bewaringen door de DT&V (67%) dan bij bewaringen door de AVIM (47%) of door de KMar (50%), zie ook de eerdere figuur 12.¹⁸⁵ Het aandeel opheffingen wegens gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel ligt voor alle instanties hoger bij bewaringen van niet-Dublin-claimanten dan bij bewaringen van Dublin-claimanten. De onderlinge verschillen zijn wederom aanzienlijk: 6% bij bewaringen door de DT&V, tegenover 20% bij bewaringen door de AVIM en 23% bij bewaringen door de KMar.¹⁸⁶ Het feit dat de vreemdeling alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf krijgt, komt meer voor als reden voor opheffing bij niet Dublin-claimanten (3%) dan bij Dublin-claimanten (1%), waarbij het aandeel bij bewaringen door de DT&V in beide gevallen (8% en 4%) aanmerkelijk hoger was dan bij bewaringen door de AVIM (2% en 0%) en de KMar (2% en 1%).¹⁸⁷ Opheffingen wegens gewijzigde feiten en omstandigheden komen veel voor bij bewaring van niet-Dublin-claimanten bij alle drie de instanties. Het aandeel ligt het hoogst bij bewaringen door de AVIM (29%), gevolgd door bewaringen door de KMar (24%) en bewaringen door de DT&V (18%).¹⁸⁸

Kortom, slechts een deel van de verschillen in de redenen voor opheffing van bewaringen tussen de drie instanties kunnen worden verklaard door het aandeel Dublin-claimanten in het totaal aantal vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld. Het is verder duidelijk dat het bij bewaringen van niet-Dublin-claimanten lastiger is om tot aantoonbaar vertrek uit Nederland te komen dan bij bewaringen van Dublin-claimanten. Er vinden ook relatief veel meer gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel plaats bij bewaringen van niet-Dublin-claimanten dan bij bewaringen van Dublin-claimanten. Er is met name

ruimte voor verbetering bij bewaringen door de AVIM en de KMar. De situatie was wel al aanzienlijk beter in 2019 dan in 2015.

Figuur 19: Reden voor opheffing van de bewaring naar gezinssamenstelling, met en zonder Dublin-claim, 2015-2019

Reden opheffing	Dublin-claim				Geen Dublin-claim			
	AMV	Alleen	Gezin	Totaal	AMV	Alleen	Gezin	Totaal
Uitgezet	23	3.580	469	4.072	33	2.694	703	3.430
Afweging van belangen	1	49	16	66	12	1.870	85	1.967
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	0	77	1	78	1	1.085	38	1.124
Vormfout	0	47	5	52	19	543	26	588
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	2	69	9	80	8	372	39	419
Wegens plaatsing in de opvang	0	38	63	101	9	238	122	369
Onrechtmatige bewaring	0	66	7	73	4	303	19	326
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	0	22	0	22	0	203	12	215
Voorlopige voorziening toegewezen	0	15	38	53	0	61	72	133
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	0	2	0	2	0	138	15	153
Toepassen lichter middel	0	7	1	8	1	133	10	144
Strafrechtelijke detentie	0	13	1	14	1	103	2	106
Rechtmatig verblijf	1	4	0	5	1	83	17	101
Niet tijdig beslist	0	4	0	4	0	56	3	59
Beleidsmatige redenen	0	5	4	9	1	20	17	38
Verlening verblijfsvergunning	0	2	1	3	0	28	10	38
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0	2	4	6	0	18	4	22
Uitlevering	0	2	0	2	0	6	0	6
Vertrekmoratorium van toepassing	0	0	0	0	0	2	0	2
Onbekend	0	0	0	0	0	2	0	2
Nog geen opheffing	0	0	0	0	0	29	1	30
Totaal	27	4.004	619	4.650	90	7.987	1.195	9.272

Reden opheffing	Dublin-claim				Geen Dublin-claim			
	AMV	Alleen	Gezin	Totaal	AMV	Alleen	Gezin	Totaal
Uitgezet	85%	89%	76%	88%	37%	34%	59%	37%
Afweging van belangen	4%	1%	3%	1%	13%	23%	7%	21%
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	0%	2%	0%	2%	1%	14%	3%	12%
Vormfout	0%	1%	1%	1%	21%	7%	2%	6%
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	7%	2%	1%	2%	9%	5%	3%	5%
Wegens plaatsing in de opvang	0%	1%	10%	2%	10%	3%	10%	4%
Onrechtmatige bewaring	0%	2%	1%	2%	4%	4%	2%	4%
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	0%	1%	0%	0%	0%	3%	1%	2%
Voorlopige voorziening toegewezen	0%	0%	6%	1%	0%	1%	6%	1%
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	2%
Toepassen lichter middel	0%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	2%
Strafrechtelijke detentie	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
Rechtmatig verblijf	4%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Niet tijdig beslist	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%
Beleidsmatige redenen	0%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	0%
Verlening verblijfsvergunning	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Uitlevering	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vertrekmoratorium van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Onbekend	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nog geen opheffing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Figuur 19 toont de redenen voor de opheffing van bewaringen naar gezinssamenstelling (amv's, alleenstaande meerderjarigen en personen onderdeel van een gezin/sociale eenheid) van de vreemdelingen, met en zonder Dublin-claim.¹⁸⁹ Daaruit blijkt dat het aandeel vermijdbare fouten bij Dublin-zaken nauwelijks verschilt tussen de drie gezinsvormen. Dat er toch verschillen in de mate van aantoonbaar vertrek zitten, komt doordat er bij personen die onderdeel vormen van een gezin en in mindere mate bij amv's relatief veel opheffingen plaatsvinden wegens gewijzigde feiten en omstandigheden en in mindere mate doordat de vreemdeling alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf heeft gekregen.

Bij niet-Dublin-zaken ligt het aandeel opheffingen wegens onvolkomenheden in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel hoog bij amv's (36%) gevolgd door 20% bij meerderjarige alleenstaanden en 9% bij personen die onderdeel vormen van een gezin. Verder komen opheffingen omdat de

vreemdeling alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf krijgt veel meer voor bij personen die onderdeel zijn van een gezin (9%) dan bij alleenstaande meerderjarigen (2%) en bij amv's (1%). Opheffingen wegens gewijzigde feiten en omstandigheden komen het meest voor bij alleenstaande meerderjarigen (28%) gevolgd door amv's (24%) en personen die onderdeel vormen van een gezin (20%).

Figuur 20: Reden voor opheffing van de bewaring, top 5 nationaliteiten, met en zonder Dublin-claim, 2015-2019

Reden opheffing	Dublin-claim					Geen Dublin-claim				
	ALB	MAR	ALG	AFG	NIG	ALB	MAR	ALG	AFG	NIG
Uitgezet	179	606	516	99	222	1016	129	56	177	101
Afweging van belangen	1	3	0	7	2	16	701	316	28	30
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	15	6	6	1	4	630	35	16	19	15
Vormfout	2	5	3	1	3	47	112	55	42	16
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	1	10	17	2	4	31	80	29	20	13
Wegens plaatsing in de opvang	1	6	1	10	12	6	20	8	105	14
Onrechtmatige bewaring	2	6	11	8	4	27	44	18	16	10
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	0	5	2	1	0	12	37	19	8	11
Voorlopige voorziening toegewezen	0	1	0	16	8	8	11	2	43	2
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	0	0	0	0	0	0	45	20	10	2
Toepassen lichter middel	0	2	0	1	0	13	34	9	3	4
Strafrechtelijke detentie	0	4	1	0	0	4	33	15	0	1
Rechtmatig verblijf	0	0	1	1	0	1	6	2	19	6
Niet tijdig beslist	0	0	0	0	0	0	9	2	4	3
Beleidsmatige redenen	0	2	1	2	0	0	4	2	8	2
Verlening verblijfsvergunning	0	0	0	0	2	0	3	1	13	3
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0	0	1	5	0	0	3	2	4	1
Uitlevering	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0
Vertrekmoratorium van toepassing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Onbekend	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Nog geen opheffing	0	0	0	0	0	0	5	7	1	0
Totaal	201	656	561	154	261	1811	1315	579	520	234

Reden opheffing	Dublin-claim					Geen Dublin-claim				
	ALB	MAR	ALG	AFG	NIG	ALB	MAR	ALG	AFG	NIG
Uitgezet	89%	92%	92%	64%	85%	56%	10%	10%	34%	43%
Afweging van belangen	0%	0%	0%	5%	1%	1%	53%	55%	5%	13%
Zelfstandig vertrek IOM/NGO	7%	1%	1%	1%	2%	35%	3%	3%	4%	6%
Vormfout	1%	1%	1%	1%	1%	3%	9%	9%	8%	7%
Bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd	0%	2%	3%	1%	2%	2%	6%	5%	4%	6%
Wegens plaatsing in de opvang	0%	1%	0%	6%	5%	0%	2%	1%	20%	6%
Onrechtmatige bewaring	1%	1%	2%	5%	2%	1%	3%	3%	3%	4%
Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting	0%	1%	0%	1%	0%	1%	3%	3%	2%	5%
Voorlopige voorziening toegewezen	0%	0%	0%	10%	3%	0%	1%	0%	8%	1%
Geen zicht op uitzetting binnen redelijke termijn	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	2%	1%
Toepassen lichter middel	0%	0%	0%	1%	0%	1%	3%	2%	1%	2%
Strafrechtelijke detentie	0%	1%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	0%	0%
Rechtmatig verblijf	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	4%	3%
Niet tijdig beslist	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%
Beleidsmatige redenen	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
Verlening verblijfsvergunning	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	3%	1%
Toekennen artikel 64 Vw 2000	0%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Uitlevering	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vertrekmoratorium van toepassing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Onbekend	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nog geen opheffing	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

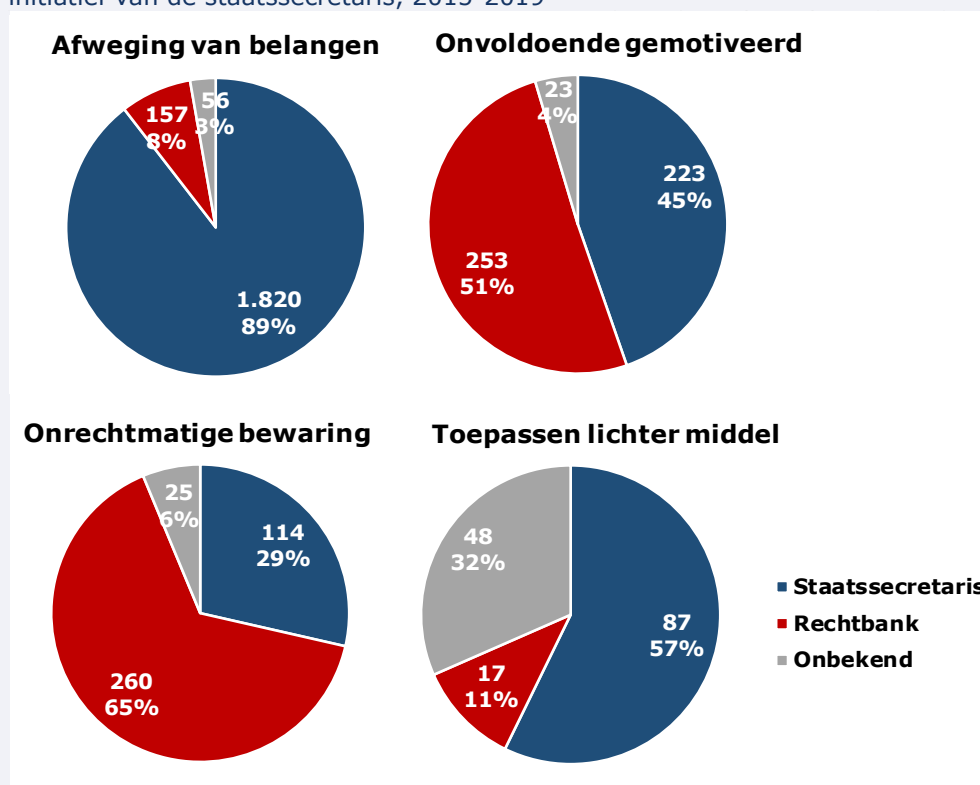
Figuur 20 toont de redenen voor opheffing van bewaringen voor de 5 meest voorkomende nationaliteiten van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, met en zonder Dublin-claim. Daaruit blijkt dat bij opheffingen waarbij sprake is van een Dublin-claim de onderlinge verschillen gering zijn, met uitzondering van Afghanen. Onder deze groep is het aandeel aantoonbaar vertrek substantieel lager, wat vooral komt door het verkrijgen van tijdelijk rechtmatig verblijf (met name voorlopige voorziening toegewezen) en gewijzigde feiten en omstandigheden (met name plaatsing in de opvang).

Bij niet-Dublin-claims zijn de onderlinge verschillen veel groter. We hebben al eerder geconstateerd dat de verschillen in aantoonbaar vertrek zeer groot zijn tussen de 5 nationaliteiten. Bij Marokkanen en Algerijnen resulteert slechts een kleine minderheid (12-13%) van de gevallen in aantoonbaar vertrek en de belangenafweging vormt bij ruim de helft van de gevallen de reden voor opheffing. In totaal vormt de categorie gewijzigde feiten en omstandigheden 59-60% van het aantal opheffingen voor deze twee nationaliteiten. Gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel vormen ook een substantieel aandeel opheffingen (23-24%). Het gaat daarbij met name om vormfouten, op enige afstand gevolgd door motiveringsgebreken. Onrechtmatige inbewaringstelling, onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting en toepassen lichter middel komt ook voor, maar veel minder. Bij Albanen vormt juist aantoonbaar vertrek verreweg de meest voorkomende opheffingsreden (91%). 7% van de opheffingen komt door gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel, dus dat aandeel is aanmerkelijk lager dan onder Marokkanen en Algerijnen. Opheffingen wegens gewijzigde feiten en omstandigheden komen nauwelijks voor onder Albanen. Het aandeel aantoonbaar vertrek van Afghanen (38%) en Nigerianen (50%) zit tussen deze twee uitersten in. Het aandeel gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel is vergelijkbaar met het aandeel onder Marokkanen en Algerijnen en dus veel hoger dan onder Albanen: 18-24%. Bij de categorie gewijzigde feiten en omstandigheden zitten ze er ongeveer tussen in: 21-29%. Het lagere aandeel van deze opheffingscategorie bij bewaringen van Afghanen ziet op andere omstandigheden dan bij Marokkanen en Algerijnen: relatief veel (20%) van die bewaringen worden opgeheven wegens plaatsing in de opvang (vanwege het indienen van een (nieuwe) asielaanvraag die redelijkerwijs niet snel kan worden afgehandeld). Opvallend is dat onder Afghanen relatief veel opheffingen plaatsvinden wegens het verkrijgen van tijdelijk verblijfsrecht: 15%. Bij Nigerianen is dit aandeel ook bovengemiddeld, maar minder hoog: 5%.

We hebben al geconstateerd dat verschillen in samenstelling van de populatie niet de verschillen verklaren in effectiviteit (mate van aantoonbaar vertrek) van de inbewaringstellingen tussen de DT&V enerzijds en de AVIM en KMar anderzijds. Datzelfde geldt voor verschillen in zorgvuldigheid van het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel. Bij alle top 5 nationaliteiten is het aandeel gebreken in het proces van inbewaringstelling en de bewaringsmaatregel bij niet-Dublin-bewaringen namelijk veel hoger bij de AVIM en de KMar enerzijds dan bij de DT&V anderzijds. Het varieert per nationaliteit van een factor 1,5 tot een factor 6,7.

5.5 Opdrachtgevende en verantwoordelijke instantie voor opheffing

Figuur 21: Opheffingen van bewaringen op last van de rechter, versus op initiatief van de staatssecretaris, 2015-2019



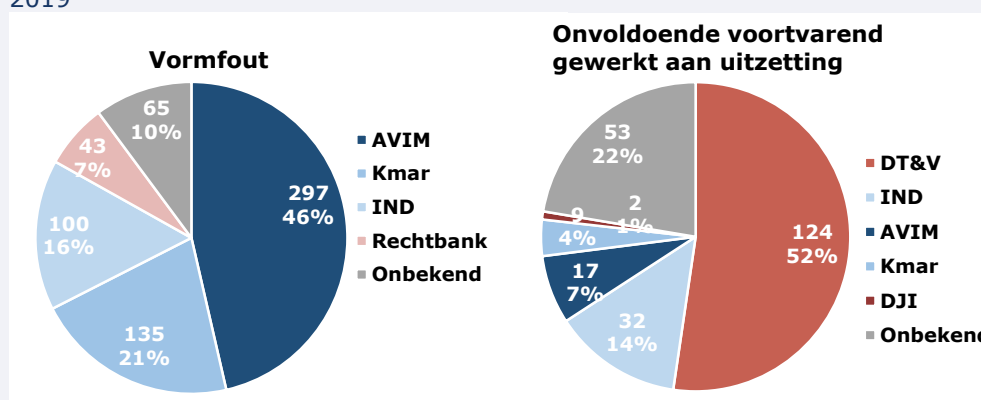
[Bekijk de tabel bij figuur 21](#)

Figuur 21 laat zien in hoeverre opheffingen van bewaringen in de periode 2015-2019 hebben plaatsgevonden op initiatief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dan wel op last van de rechter. De opheffingsgronden "afweging van belangen", "maatregel onvoldoende gemotiveerd", "onrechtmatige bewaring" en "toepassen lichter middel" zijn afzonderlijk weergegeven. Bij de andere opheffingsredenen is niet uit het databestand van de DT&V af te leiden welke instantie heeft vastgesteld dat de bewaring moet worden opgeheven. Uit figuur 21 blijkt dat de overgrote meerderheid van het aantal opheffingen op grond van een belangenafweging heeft plaatsgevonden op initiatief van de staatssecretaris. Ook een ruime meerderheid van de gevallen waarin de opheffing heeft plaatsgevonden omdat een lichter middel kon worden toegepast heeft ambtshalve plaatsgevonden. Een kleine meerderheid van het aantal opheffingen vanwege een onvoldoende gemotiveerde bewaringsmaatregel en een ruime meerderheid van het aantal opheffingen vanwege een onrechtmatige inbewaringstelling heeft plaatsgevonden op last van de rechter.

Als we de vier hierboven genoemde opheffingsredenen gezamenlijk beschouwen blijkt dat 73% van de betreffende bewaringen is opgeheven op initiatief van de

staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 22% op last van de rechtbank. In 5% van de gevallen is het niet bekend wie de opheffing heeft gelast. Die vier opheffingsredenen waarbij we informatie hebben over opheffende instantie representeren ongeveer twee derde van alle opheffingen zonder aantoonbaar vertrek. Daardoor is het aandeel opheffingen door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanzienlijk lager als je het relateert aan alle opheffingen zonder aantoonbaar vertrek (47%) in plaats van alleen aan de vier gronden waarbij dit moet worden geregistreerd (73%). Bij opheffingen op last van de rechter daalt volgens die methode het aandeel van 22% naar 16%. De groep zonder informatie over de opdrachtgevende instantie voor de opheffing stijgt dan van 5% naar 38%.

Figuur 22: Opheffingen van bewaringen naar verantwoordelijke instantie, 2015-2019



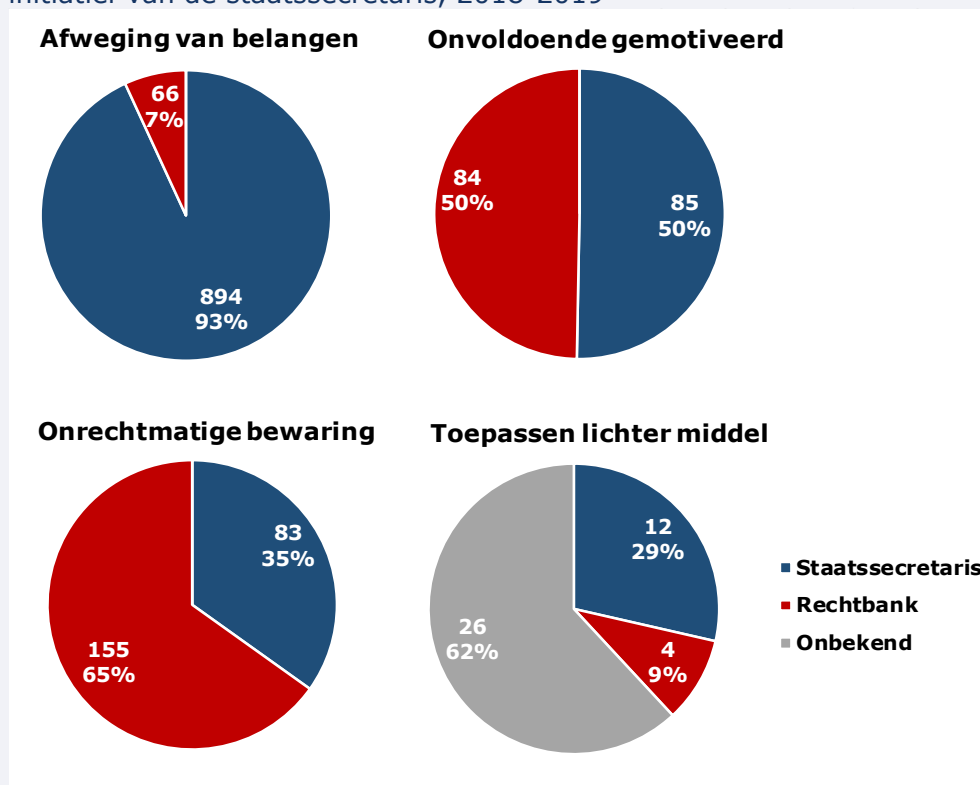
[Bekijk de tabellen bij figuur 22](#)

Figuur 22 laat zien welke instantie verantwoordelijk is voor opheffingen van bewaringen uit de periode 2015-2019 wegens een vormfout of onvoldoende voortvarend handelen. Bij de andere opheffingsredenen is niet uit het databestand te halen welke instantie verantwoordelijk is voor het geconstateerde gebrek. Uit figuur 22 blijkt dat bijna de helft van het aantal opheffingen door vormfouten voor rekening van de AVIM komt en ruim een vijfde voor rekening van de KMar. Daarnaast wordt er ook een substantieel aantal vormfouten gemaakt door de IND en in mindere mate door rechtbanken. De DT&V is verantwoordelijk voor ruim de helft van het aantal opheffingen op grond van onvoldoende voortvarend handelen, wat begrijpelijk is omdat het vooral op het DT&V-proces ziet. Na oplegging van de bewaringsmaatregel gaat het vooral om de vertrekhandelingen van de DT&V die met voldoende voortvarendheid uitgevoerd dienen te worden. Op enige afstand volgt de IND¹⁹⁰ en verder zijn de AVIM en de KMar voor een aantal gevallen verantwoordelijk.

Figuur 21 en figuur 22 laten ook zien dat het in een aanzienlijk aantal gevallen onbekend is welke instantie de gewijzigde feiten of onvolkomenheid heeft geconstateerd of verantwoordelijk is voor het geconstateerde gebrek. Dit komt met name doordat in de periode 2016-2017 een andere classificatie werd gebruikt dan in de rest van de onderzochte periode. Daarom zullen we hierna nog specifiek kijken naar de jaren 2018-2019.



Figuur 23: Opheffingen van bewaringen op last van de rechter versus op initiatief van de staatssecretaris, 2018-2019



[Bekijk de tabellen bij figuur 23](#)

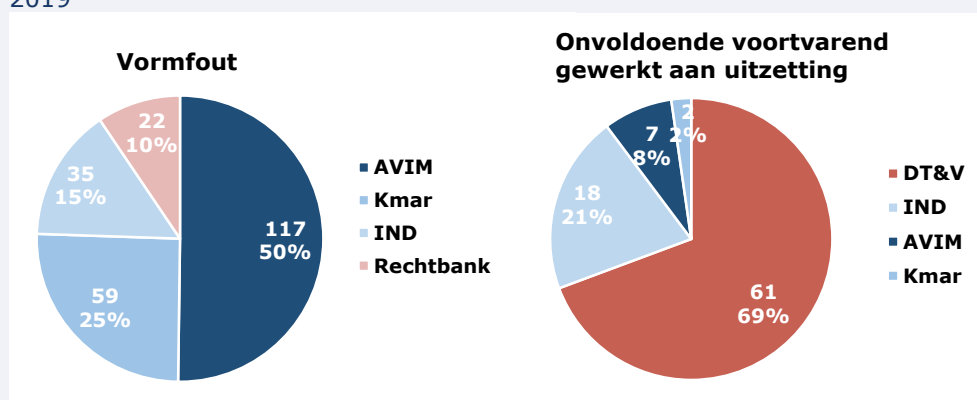
Figuur 23 laat zien in hoeverre opheffingen van bewaringen in de periode 2018-2019 hebben plaatsgevonden op initiatief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dan wel op last van de rechter voor de vier opheffingsredenen waarbij dit wordt geregistreerd. Door specifiek te kijken naar de jaren 2018-2019 in vergelijking tot de hele onderzoeksperiode verdwijnt bij drie van de vier opheffingsredenen de categorie onbekend en ontstaat een duidelijker beeld (vergelijk figuur 23 met figuur 21). De overgrote meerderheid van het aantal opheffingen op grond van een belangenafweging heeft plaatsgevonden op initiatief van de staatssecretaris. Een ruime meerderheid van het aantal opheffingen vanwege een onrechtmatige inbewaringstelling heeft plaatsgevonden op last van de rechter. Het aantal opheffingen vanwege een onvoldoende gemotiveerde bewaringsmaatregel op initiatief van de staatssecretaris is nagenoeg gelijk aan het aantal opheffingen op last van de rechter. Alleen bij 'toepassing lichter middel' verdwijnt de categorie onbekend niet. Integendeel: deze wordt juist groter en representeert nu een ruime meerderheid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze opheffingsreden weinig voorkomt.

Bij het gezamenlijk beschouwen van de vier hierboven genoemde opheffingsredenen blijkt dat 76% van de betreffende bewaringen in de periode 2018-2019 is opgeheven op initiatief van de staatssecretaris van Justitie en



Veiligheid tegenover 73% voor de periode 2015-2019 als geheel. Het aandeel opheffingen op last van de rechter blijft onveranderd: 22%. Daarentegen is het aandeel onbekend lager (2%) bij de periode 2018-2019 in vergelijking tot de periode 2015-2019. Bij relateren aan het totaal aantal opheffingen zonder aantoonbaar vertrek wijkt ook het beeld over de specifieke periode 2018-2019 nauwelijks af van de gehele periode 2015-2019. Het aandeel opheffingen door de staatssecretaris is dan onveranderd 47%, het aandeel opheffingen op last van de rechter was met 13% iets lager in de periode 2018-2019 dan de 16% in de periode 2015-2019. Het aandeel onbekend was juist iets hoger: 40% versus 38%.¹⁹¹

Figuur 24: Opheffingen van bewaringen naar verantwoordelijke instantie, 2018-2019

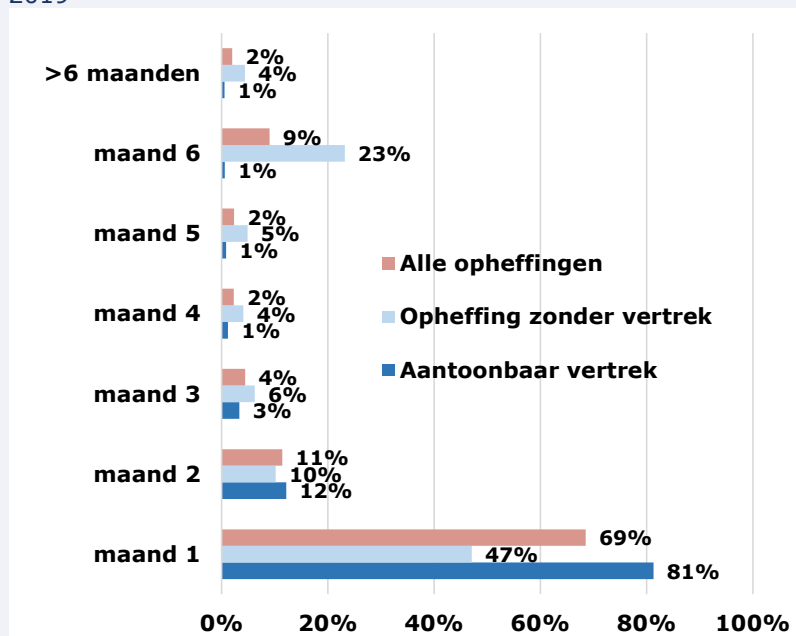


[Bekijk de tabellen bij figuur 24](#)

Figuur 24 toont welke instantie verantwoordelijk is voor opheffingen van bewaringen uit de periode 2018-2019 wegens een vormfout of onvoldoende voortvarend handelen. Door specifiek te kijken naar 2018-2019 in vergelijking tot de hele onderzoeksperiode verdwijnt de categorie 'onbekend' volledig en ontstaat een duidelijker beeld (vergelijk figuur 24 met figuur 22). Uit figuur 24 blijkt dat de helft van het aantal opheffingen door vormfouten voor rekening van de AVIM komt en ruim een kwart voor rekening van de KMar. De IND (15%) en de rechtbanken (10%) zijn verantwoordelijk voor het resterende kwart van de vormfouten. De DT&V is verantwoordelijk voor de overgrote meerderheid van het aantal opheffingen op grond van onvoldoende voortvarend handelen, wat begrijpelijk is omdat dit vooral op het DT&V-proces ziet. Op enige afstand volgt de IND (21%) en verder zijn de AVIM (8%) en de KMar (2%) voor een aantal gevallen verantwoordelijk.

5.6 Bewaringsduur

Figuur 25: Moment van opheffing van bewaringen naar type opheffing, 2015-2019



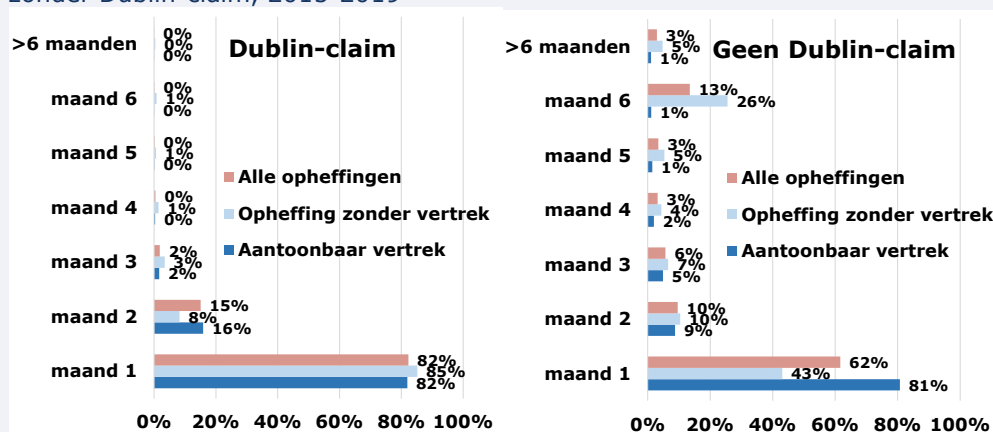
[Bekijk de tabel bij figuur 25](#)

Figuur 25 toont het moment van opheffing van bewaringen naar de reden van opheffing (aantoonbaar vertrek uit Nederland dan wel andere opheffingsredenen). Dit geeft inzicht in de bewaringsduur.¹⁹² Hieruit blijkt dat een ruime meerderheid van de bewaringen binnen een maand is opgeheven (69%) en de overgrote meerderheid (80%) binnen twee maanden. Daarna is er nog een kleine piek te zien in de 6^e maand van de bewaring (9%). De bewaringsduur verschilt aanzienlijk tussen opheffingen met en zonder aantoonbaar vertrek. De overgrote meerderheid van de opheffingen waarbij sprake is van aantoonbaar vertrek vindt plaats binnen een maand na inbewaringstelling (81%) en binnen twee maanden zijn bijna alle bewaringen opgeheven (93%). Aantoonbaar vertrek bij een bewaringsduur van meer dan 2 maanden komt dus nauwelijks voor. Daarentegen vindt 'slechts' 47% van de opheffingen zonder aantoonbaar vertrek plaats binnen een maand en 57% binnen twee maanden. Een substantiële groep opheffingen zonder aantoonbaar vertrek vindt plaats in de 6^e maand van de bewaring (23%). Dit betreft vrijwel volledig ambtshalve opheffingen op grond van belangenafweging.

Het aandeel aantoonbaar vertrek is veel hoger onder opheffingen binnen 2 maanden dan onder opheffingen die na twee maanden plaatsvinden: 73% versus 20%. Dit betekent dat het beperkt extra aantoonbaar vertrek oplevert om vreemdelingen langer dan 2 maanden in bewaring te houden. Het aandeel aantoonbaar vertrek neemt elke maand dat de bewaring langer duurt vrij gelijkmatig af met gemiddeld ongeveer 10%punten, van 74% in de 1e maand tot 18% in de 7e maand en langer. Er is wel sprake van een dal in de 6e maand met

slechts 4% aantoonbaar vertrek. Dat komt door het grote aantal opheffingen vanwege de belangenafweging aan het eind van de initiële maximale bewaringsduur.

Figuur 26: Moment van opheffing van de bewaringen naar type opheffing met en zonder Dublin-claim, 2015-2019

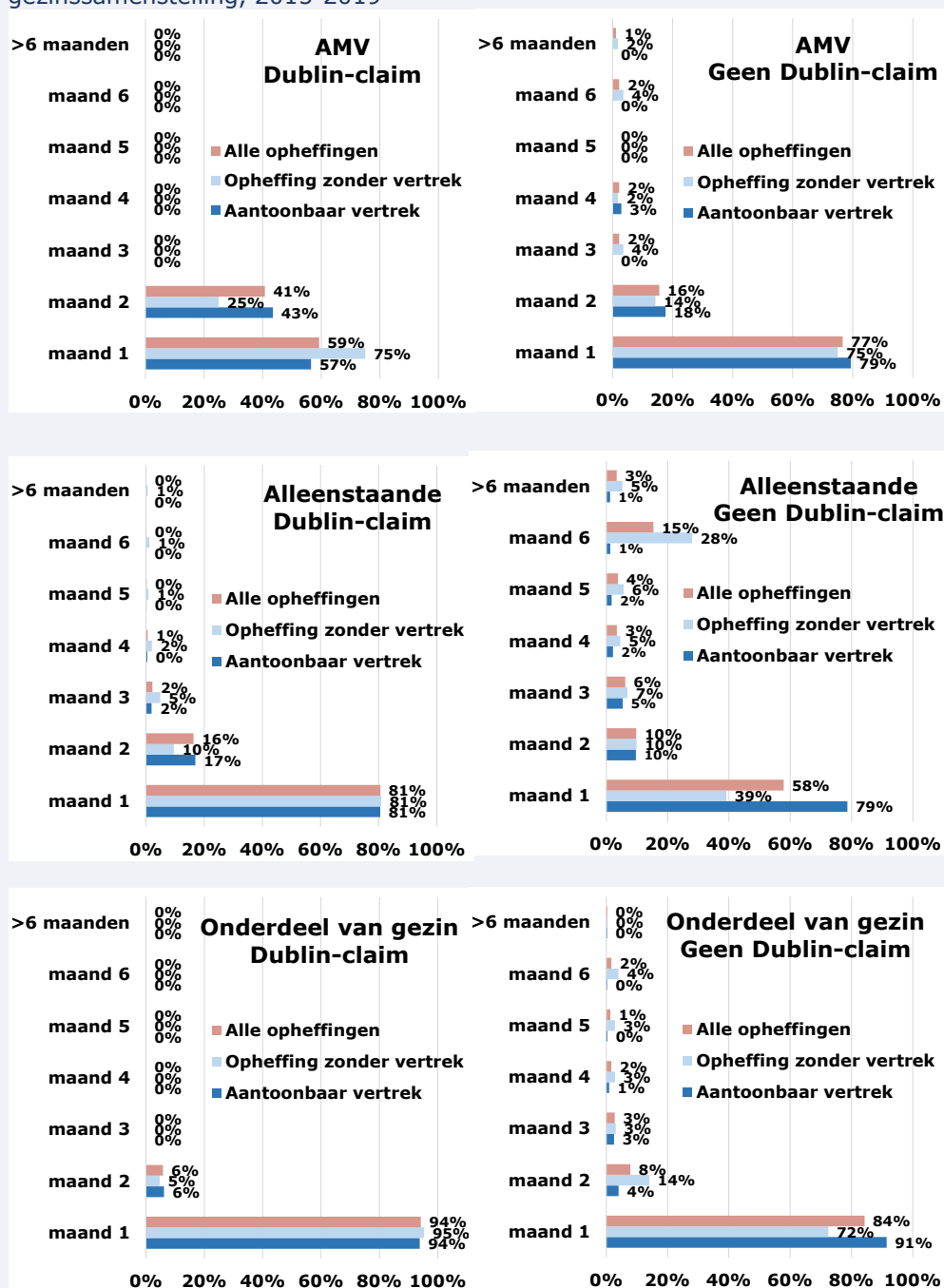


[Bekijk de tabellen bij figuur 26](#)

Figuur 26 toont het moment van opheffing van bewaringen naar de reden van opheffing met en zonder Dublin-claim. Hieruit blijkt dat bij zaken met een Dublin-claim het aandeel opheffingen binnen 2 maanden hoger (97%) is dan gemiddeld en bij zaken zonder Dublin-claims juist lager (71%). Bij Dublin-zaken is er ook minder verschil tussen opheffingen met en zonder aantoonbaar vertrek. 82% van de bewaringen die tot aantoonbaar vertrek hebben geleid, zijn opgeheven binnen een maand en 98% binnen 2 maanden. Bij opheffingen zonder aantoonbaar vertrek gaat het respectievelijk om 85% en 93%. In beide gevallen zijn dus na 2 maanden nagenoeg alle bewaringen opgeheven. Bij niet-Dublin-zaken is het aandeel opheffingen binnen 2 maanden juist lager dan gemiddeld (71%) en is er wel een groot verschil tussen opheffingen met en zonder aantoonbaar vertrek. 81% van de opheffingen waarbij sprake is van aantoonbaar vertrek vindt plaats binnen een maand na inbewaringstelling en 89% binnen twee maanden. Daarentegen vindt 43% van de opheffingen zonder aantoonbaar vertrek plaats binnen een maand en 53% binnen twee maanden, waarbij een aanzienlijke groep opheffingen zonder aantoonbaar plaatsvindt in de 6e maand van de bewaring (26%). Bij beide type opheffingen voor niet-Dublin-claimanten is het aandeel opheffingen binnen 2 maanden dus iets lager dan gemiddeld. Nog steeds geldt echter dat bewaring langer dan 2 maanden relatief weinig extra aantoonbaar vertrek oplevert.



Figuur 27: Moment van opheffing van bewaringen naar type opheffing en gezinssamenstelling, 2015-2019



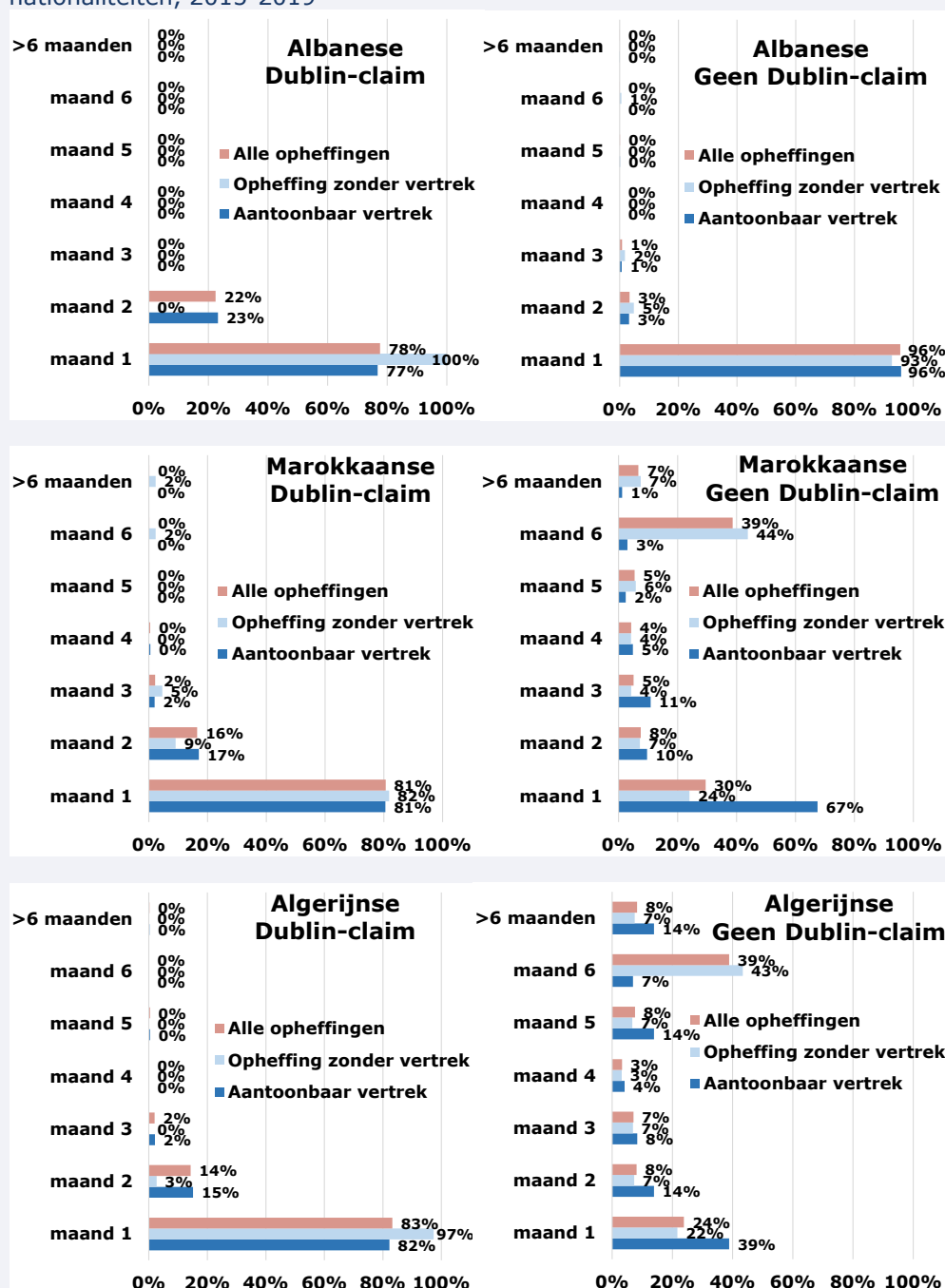
[Bekijk de tabellen bij figuur 27](#)

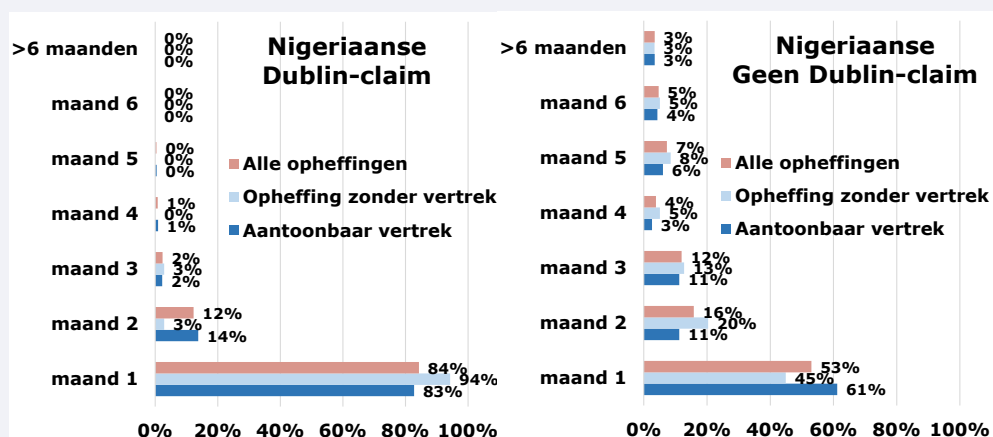
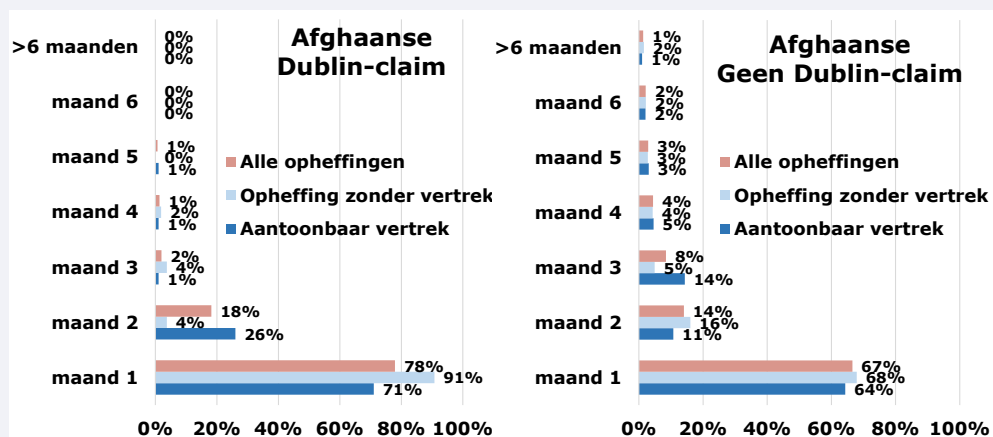
Figuur 27 toont het moment van opheffing van de bewaringen naar de reden van opheffing en naar gezinssamenstelling (amv's, alleenstaande meerderjarigen en personen onderdeel van een gezin/sociale eenheid) van de vreemdelingen, met en zonder Dublin-claim.¹⁹³ Hieruit blijkt dat personen die onderdeel vormen van een gezin en amv's over het algemeen korter in bewaring zitten dan alleenstaande meerderjarigen: 95% van bewaringen van personen die onderdeel vormen van een gezin is opgeheven binnen 2 maanden, 94% van de bewaringen van amv's en 77% van de bewaringen van alleenstaande meerderjarigen. De verschillen zitten



vooral in niet-Dublin zaken: dan zijn de percentages: 92%, 92% en 68%. Het grootste verschil zit in opheffingen zonder aantoonbaar vertrek bij niet-Dublin zaken: bij alleenstaande meerderjarigen gaat het om 49% binnen twee maanden, bij personen die onderdeel vormen van een gezin betreft het 87% en bij amv's gaat het om 89%. Bij amv's is 97% van het aantoonbaar vertrek van niet-Dublin zaken gerealiseerd binnen twee maanden, bij personen die onderdeel vormen van een gezin 96% en bij alleenstaande meerderjarigen 88%.

Figuur 28: Moment van opheffing van bewaringen naar type opheffing, top 5 nationaliteiten, 2015-2019





[Bekijk de tabellen bij figuur 28](#)

Figuur 28 toont het moment van opheffing van bewaringen naar de reden van opheffing voor de 5 meest voorkomende nationaliteiten van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, met en zonder Dublin-claim. Hieruit blijkt dat het beeld sterk verschilt naar nationaliteit bij niet-Dublin zaken, wat ook enigszins logisch is omdat de effectiviteit van de bewaringen ook sterk verschilt naar nationaliteit bij niet-Dublin zaken. Bij niet-Dublin zaken zitten Albanen – inbewaringstelling resulteert bijna altijd in aantoonbaar vertrek – verreweg het kortst in bewaring: vrijwel alle bewaringen worden opgeheven binnen een maand. Bij niet-Dublin zaken zitten Marokkanen en Algerijnen – inbewaringstelling resulteert nauwelijks in aantoonbaar vertrek – verreweg het langst in bewaring: ongeveer de helft heeft minimaal 5 maanden in bewaring gezeten. Hoewel ook bij deze twee nationaliteiten de meeste gevallen van aantoonbaar vertrek bij niet-Dublin zaken in de eerste 2 maanden na de inbewaringstelling wordt gerealiseerd, is er wel een grotere spreiding over de tijd en dan met name bij Algerijnen. 35% van het aantoonbaar vertrek van Algerijnen ziet op personen die minimaal 4 maanden in bewaring hebben gezeten. Het gaat daarbij echter wel om kleine absolute aantallen, want ook dan is er bij verreweg de meeste opheffingen geen sprake van aantoonbaar vertrek. Niet-Dublin zaken die Afghanen en Nigerianen betreffen zitten daar tussen in. Het grootste deel van de opheffingen vindt plaats binnen een maand, maar ook nog een aanzienlijk deel in de 2e en 3e maand. Er zit daarin weinig verschil tussen opheffingen met en zonder aantoonbaar vertrek. Er is geen piek in opheffingen



zonder aantoonbaar vertrek te zien rond 6 maanden zoals bij Algerijnen en Marokkanen.

5.7 Effectiviteit van bewaring in vergelijking tot andere maatregelen

In de data-analyse is ingegaan op de vraag in hoeverre het beoogde doel van vreemdelingenbewaring – aantoonbaar vertrek uit Nederland – wordt gerealiseerd. Vreemdelingenbewaring is een ingrijpende maatregel voor vreemdelingen en een duur middel voor de Nederlandse Staat.¹⁹⁴ Daarom is het van belang om te kijken of de inzet van dit middel zorgt voor een hoger aandeel aantoonbaar vertrek dan de inzet van een lichter middel. Het door ons gebruikte gegevensbestand bevat geen gegevens over de inzet van lichtere middelen en de mate van vertrek na de inzet daarvan. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat het niet mogelijk is een gegevensbestand te leveren waaruit hierover betrouwbare cijfers kunnen worden gegeneerd. Het was wel mogelijk te kijken of het aandeel aantoonbaar vertrek hoger is na bewaring dan bij de totale groep vreemdelingen met een verplichtplicht. Dat geeft ook een indicatie over het antwoord op de vraag in hoeverre vreemdelingenbewaring ook effectief is in verhouding tot andere maatregelen en dus of het ook doelmatig is. Cijfers over die totale groep zijn niet uit het door ons gebruikte gegevensbestand van de DT&V te halen, maar wel uit de Rapportage Vreemdelingenketen.¹⁹⁵ Hierna zullen we daarom de vertrekcijfers over vreemdelingenbewaring relateren aan de vertrekcijfers van de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht.¹⁹⁶

Figuur 29: Mate van vertrek na bewaring in vergelijking tot de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht, 2018-2019

Mate van vertrek	Bewaring			Alle vertrekprocedures		
	2018	2019	Totaal	2018	2019	Totaal
Aantoonbaar vertrek	65%	69%	67%	33%	34%	33%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	23%	23%	23%	46%	45%	45%
Vergunning verleend	1%	0%	1%	5%	7%	6%
Overige uitstroom	7%	6%	6%	16%	14%	15%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	3%	3%	3%			
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Figuur 29 toont de uitkomsten van de afgesloten vertrekprocedures in de periode 2018-2019, zowel van de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld als van de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht.¹⁹⁷ Hieruit blijkt dat het aandeel aantoonbaar vertrek uit Nederland onder vreemdelingen die inbewaring zijn gesteld ongeveer 2x zo hoog is als onder de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht: 67% versus 33%. Het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht (dus betrokkene is met onbekende bestemming vertrokken) is 2x zo hoog onder de totale groep dan onder de inbewaringgestelde vreemdelingen: 45% versus 23%. Verder valt op dat de categorieën “vergunning verleend” en “overige

uitstroom" relatief veel meer voorkomen onder de totale groep dan onder de specifieke groep inbewaringgestelde vreemdelingen.

Het aantal afgesloten vertrekprocedures waarbij sprake was van bewaring betreft ongeveer 16% van het totaal aantal afgesloten vertrekprocedures. Daardoor heeft de inzet van vreemdelingenbewaring een beperkte invloed op de totale Nederlandse vertrekcijfers.

Figuur 30: Mate van vertrek na bewaring in vergelijking tot de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht met en zonder Dublin claim, 2018-2019

Mate van vertrek		Bewaring			Alle vertrekprocedures		
		2018	2019	Totaal	2018	2019	Totaal
Alle zaken	Aantoonbaar vertrek	71%	73%	72%	42%	43%	42%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	25%	24%	25%	58%	57%	58%
	Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	4%	3%	3%			
	Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	93%	94%	93%	37%	38%	37%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	5%	4%	5%	63%	62%	63%
	Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	2%	2%	2%			
	Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	62%	58%	60%	45%	46%	45%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	34%	38%	36%	55%	54%	55%
	Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	4%	4%	4%			
	Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Figuur 30 toont de uitkomsten van de afgesloten vertrekprocedures in de periode 2018-2019 zowel voor de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld als van de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht zowel voor vreemdelingen met als zonder Dublin-claim.¹⁹⁸ De categorieën "vergunning verleend" en "overige uitstroom" zijn hierin niet weergegeven omdat in de Rapportage Vreemdelingenketen die categorieën niet zijn uitgesplitst naar vreemdelingen met en zonder Dublin-claim. Door die twee categorieën buiten beschouwing te laten is het aandeel aantoonbaar vertrek en het aandeel zelfstandig vertrek zonder toezicht hoger in figuur 30 dan in figuur 29. Dan gaat het om 72% aantoonbaar vertrek na bewaring tegenover 42% aantoonbaar vertrek voor de totale groep.¹⁹⁹ Het verschil is het grootst bij Dublin-zaken. Daar zijn 93% van de vertrekprocedures met bewaring afgesloten met aantoonbaar vertrek tegenover 37% van de vertrekprocedures bij de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht (dus bijna 3x zoveel). Bij niet-Dublin-zaken is het verschil kleiner maar nog steeds substantieel: 60% bij inbewaringgestelde vreemdelingen versus 45% bij de totale groep. We hebben echter eerder geconstateerd dat onder niet-Dublin-claimanten het aandeel aantoonbaar vertrek sterk verschilt naar nationaliteit. Een goede vergelijking tussen inbewaringgestelden en de totale groep

zou dus eigenlijk op nationaliteitsniveau moeten plaatsvinden. Dat is echter niet mogelijk op basis van de Rapportage Vreemdelingenketen, want informatie op dat detailniveau staat er niet in.

Kortom: de cijfers over de mate van aantoonbaar vertrek duiden erop dat inbewaringstelling niet alleen op zichzelf maar ook in verhouding tot andere maatregelen een effectieve maatregel is, en dus ook een doelmatige maatregel is. Dat geldt in ieder geval in zeer sterke mate bij Dublin-claimanten. Bij niet-Dublin claimanten zijn daar ook aanwijzingen voor, maar in mindere mate en kan het bovendien met minder zekerheid worden vastgesteld op basis van de beschikbare informatie. Door de relatief beperkte inzet van bewaring is de invloed op de totale Nederlandse vertrekcijfers echter ook relatief beperkt.

¹⁵¹ Uit het dossieronderzoek leiden we af dat het in het merendeel van de zaken uit die laatste categorie gaat om bewaringsmaatregelen die door de AVIM zijn opgelegd en dat de AVIM verantwoordelijk is voor meer dan de helft van deze bewaringen.

¹⁵² Bewaringen opgelegd op grond van artikel 59 lid 2 zijn niet weergegeven. Uit informatie van de IND blijkt dat deze grondslag na de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn niet meer werd gebruikt. Sinds 2018 wordt deze grondslag wel weer gebruikt voor statushouders in andere lidstaten, omdat die geen terugkeerbesluit kunnen krijgen. Uit het gegevensbestand blijkt dat het ging om 1% van het aantal opgelegde bewaringen in 2018 en om 2% in 2019.

¹⁵³ Een deel van deze groep heeft eerder een asielprocedure doorlopen in Nederland, maar uit het gegevensbestand van de DT&V kunnen geen cijfers worden gegenereerd over hoe groot die groep is.

¹⁵⁴ Het gaat hier voor het overgrote deel om personen die oorspronkelijk wegens illegaal verblijf in bewaring zijn gesteld maar die vervolgens asiel hebben aangevraagd om uitzetting te voorkomen.

¹⁵⁵ Dus de hierboven genoemde 13.922 bewaringsprocedures vormen het uitgangspunt voor het restant van de analyse (oftewel ontdubbeld op meerdere aansluitende inbewaringstellingen binnen eenzelfde vertrekprocedure).

¹⁵⁶ De DT&V hanteert een ruime definitie van het begrip 'gezin' en gebruikt daarom ook wel de term 'sociale eenheid' (net als het COA).

¹⁵⁷ Het betreft de nationaliteit volgens de vreemdelingenketen of, bij meerdere nationaliteiten, de door de DT&V gehanteerde 'voorkeursnationaliteit'.

¹⁵⁸ Het gegevensbestand biedt twee mogelijkheden voor het genereren van cijfers over bewaringen van personen met een Dublin-claim: 1) het selecteren van alle inbewaringstellingen op grond van artikel 59a of 2) het selecteren van alle bewaringen waarbij er sprake is van een Dublin-procedure. Uiteraard zit er een grote overlap tussen beide methodes, maar die overlap is niet volledig, waardoor het resultaat kleine verschillen vertoont (aandeel aantoonbaar vertrek is iets lager bij de eerste methode dan bij de tweede methode). We hebben in onze data-analyse gekozen voor de tweede methode, omdat er in die gevallen daadwerkelijk een claimmogelijkheid was.

Ook hebben we de kleinere groep vreemdelingen meegerekend waarbij het gaat om claims op grond van bilaterale overeenkomsten tussen EU-lidstaten (circa 2% van het totale aantal bewaringen). Ook hier is namelijk het doel overdracht aan een andere lidstaat. Tenzij nadrukkelijk anders beschreven, is overal in de data-analyse de hier beschreven methode gehanteerd als we in de tekst schrijven over Dublin-claimanten of Dublin-claims.

¹⁵⁹ Ook bij Georgiërs was het aandeel ongeveer gelijk.

¹⁶⁰ De DT&V hanteert de term "overige uitstroom". In de rapportage Vreemdelingenketen wordt de term "procedurele/administratieve uitstroom" gehanteerd.

¹⁶¹ Als het afsluiten van de vertrekprocedure meer dan 31 dagen later plaatsvindt dan de datum van opheffing van de bewaring, beschouwt de DT&V de uitstroom uit de vertrekprocedure niet meer als gevolg/resultaat van de inbewaringstelling. Wij hebben deze systematiek voor de data-analyse overgenomen.

¹⁶² "Zelfstandig" is overigens betrekkelijk in de context van bewaring. Net als bij gedwongen vertrek, vervoert de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) deze vreemdelingen vanuit het huis van bewaring naar Schiphol en draagt hen daar over aan de KMar.

¹⁶³ In een beperkt aantal gevallen kiezen Dublin-claimanten voor vertrek naar het land van herkomst in plaats van naar de verantwoordelijke lidstaat onder de Dublin-verordening. In die gevallen vallen zij onder de cijfers over terugkeer naar het land van herkomst.

¹⁶⁴ Zoals we al eerder beschreven, maken we in de analyse onderscheid tussen Dublin-claimanten en niet-Dublin-claimanten, waarbij we derdelanders die vallen onder een bilaterale terug- en overnameovereenkomst tussen EU-lidstaten scharen onder Dublin-claimanten.

¹⁶⁵ Bij deze groep is uit het gegevensbestand niet vast te stellen of de AVIM of de KMar de bewaring heeft opgelegd. Wel is duidelijk dat het geen DT&V-bewaring betreft. Al eerder hebben we geschreven dat waarschijnlijk een ruime meerderheid van die bewaringen door de AVIM is opgelegd. Bij de zaken waarin het wel duidelijk is welke van deze twee instanties de bewaring heeft opgelegd, is de inbewaringstelling op grond van onrechtmatig verblijf de reden dat betrokkene is overgedragen aan de DT&V. Bij de zaken waarin niet bekend is wat de aanleverende instantie is, heeft de reden van overdracht aan de DT&V geen relatie met een later opgelegde bewaring (asielgerelateerd, Dublin-claim, strafrechtelijk traject, etc.). Doordat de achtergrond van de zaken verschilt, wijken de percentages van de categorie AVIM of KMar af van de percentages van de twee instanties afzonderlijk. Dat geldt ook voor de andere percentages en trends betreffende AVIM en KMar elders in deze data-analyse.

¹⁶⁶ Zie noot 165. De verschillende achtergronden van de zaken zorgen ervoor dat een tegengestelde ontwikkeling mogelijk is.

¹⁶⁷ Hierbij hebben we ook de kleinere groep meegeteld waar het gaat om claims op grond van bilaterale overeenkomsten tussen EU-lidstaten (circa 2% van het totaal aantal bewaringen). Voor het totale beeld maakt het weinig uit of deze groep al dan niet onder de groep Dublin-claimanten wordt geschaard.

¹⁶⁸ Bij de DT&V betreft ongeveer de helft van de bewaringszaken Dublin-claimanten. Bij de AVIM en de KMar is dat ongeveer een kwart.

¹⁶⁹ Door het geringe aantal inbewaringstellingen van amv's (117 in de periode 2015-2019) zijn de percentages behorende bij deze groep minder informatief dan bij de twee andere gezinsvormen.

¹⁷⁰ Inbewaringstellingen door de AVIM en de KMar worden hier als één groep afgezet tegen inbewaringstellingen door de DT&V, omdat de verschillen in effectiviteit met name groot zijn tussen de DT&V enerzijds en de AVIM en KMar anderzijds.

¹⁷¹ Zie inleiding voor een uitgebreide toelichting op deze dataset.

¹⁷² Daarnaast waren er enkele bewaringen die waren opgeheven omdat de vreemdeling was uitgeleverd. Het aandeel daarvan is echter nihil.

¹⁷³ Deze reden wordt gebruikt als de IND bij de beoordeling van een asielaanvraag aangeeft dat er niet tijdig kan worden beslist vanwege nieuwe feiten en/of omstandigheden. Met tijdig wordt bedoeld op de termijn van vier weken die asielzoekers in beginsel maximaal in bewaring mogen worden gehouden. Indien het redelijkerwijs wel mogelijk was de asielaanvraag af te handelen binnen die termijn van vier weken en de IND dit niet is gelukt wordt als opheffingsreden geregistreerd "niet tijdig beslist". Het staat dus los van de wettelijke beslistermijn voor asielaanvragen.

¹⁷⁴ Dit wordt gebruikt bij onrechtmatige staandehouding, of onrechtmatige overbrenging en ophouding.

¹⁷⁵ Deze opheffingsredenen kan zowel duiden op onzorgvuldigheden (ten onrechte geen lichter middel toegepast) als op nieuwe feiten en omstandigheden (bijvoorbeeld als iemand alsnog een identiteitsdocument overlegt). Deze opheffingsredenen past dus zowel bij categorie 1 als bij categorie 3. Uit de beschikbare data is niet af te leiden wanneer sprake is (geweest) van een onzorgvuldig besluit of nieuwe omstandigheden. We hebben ervoor gekozen om deze opheffingsredenen te clusteren in categorie 1, maar clusteren onder categorie 3 had dus ook gekund. Voor het totaalbeeld maakt het weinig uit: toepassen lichter middel is met 1% de op één na minst voorkomende reden binnen categorie 1.

¹⁷⁶ Deze zaken zijn al er al uit gefilterd in figuur 14. In geval van meerdere aansluitende inbewaringstellingen zijn alleen de opheffingsredenen van de laatste inbewaringstelling weergegeven.

¹⁷⁷ In absolute aantallen was wel sprake van een toename van opheffingen door gewijzigde feiten en omstandigheden, maar die toename was minder groot dan de toename in het totaal aantal opheffingen. In absolute aantallen was het aantal vermijdbare opheffingen vrij stabiel, terwijl het totaal aantal opheffingen sterk is gestegen.

¹⁷⁸ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 13%.

¹⁷⁹ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 3%.

¹⁸⁰ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 20%.

¹⁸¹ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 16%.

¹⁸² Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, waren de jaarlijkse fluctuaties gering.

¹⁸³ Eerder hebben we aangegeven dat er twee methodes bestaan voor het identificeren van de groep Dublin-claimanten uit het gegevensbestand, waarbij we hebben gekozen voor de methode van het selecteren van alle bewaringen waarbij er sprake is van een Dublin-procedure. Indien gekozen zou zijn voor de andere methode - het selecteren van alle inbewaringstellingen op grond van artikel 59a - dan zou het aandeel gebreken iets hoger uitkomen, maar nog steeds laag zijn.

¹⁸⁴ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 6%.

¹⁸⁵ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 43%.

¹⁸⁶ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 18%.

¹⁸⁷ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, waren de aandelen 4% en 1%.

¹⁸⁸ Bij zaken waarvan het niet duidelijk is of de AVIM of de KMar verantwoordelijk was voor de bewaring, was het aandeel 32%.

¹⁸⁹ Door het geringe aantal inbewaringstellingen van amv's (117 in de periode 2015-2019) zijn de percentages behorende bij deze groep minder informatief dan bij de twee andere gezinsvormen.

¹⁹⁰ Een voorbeeld van onvoldoende voortvarend handelen van de IND dat we zijn tegengekomen in het dossieronderzoek betreft een geaccepteerde uitgaande Dublin-claim waarbij de IND er niet in is geslaagd de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat tijdig in te plannen.

¹⁹¹ Dat dit aandeel 'onbekend' hoger is in plaats van lager komt doordat in de periode 2016-2017 ook bij de overige opheffingsredenen vaak werd geregistreerd of het op initiatief van de staatssecretaris was dan wel op last van de rechter.

¹⁹² Het is niet mogelijk om de totale bewaringsduur uit het databestand te halen als er sprake is van omzetting van de juridische grondslag. De cijfers zijn gebaseerd op de laatste bewaring in een vertrekprocedure. In werkelijkheid is de totale bewaringsduur dus langer dan weergegeven in figuur 25.

Voor het genereren van de cijfers zijn 30 dagen gelijk gesteld aan 1 maand.

¹⁹³ Door het geringe aantal inbewaringstellingen van alleenstaande minderjarigen (117 in de periode 2015-2019) zijn de percentages behorende bij deze groep minder informatief dan bij de twee andere gezinsvormen.

¹⁹⁴ De gemiddelde prijs van vreemdelingenbewaring (op grond van artikel 59 Vw 2000) is €298,- per dag per vreemdeling (zie [Justitiebegroting 2020](#), p. 107).

¹⁹⁵ Zie Tabel 6.3 "Uitstroom vertrekzaken DT&V" uit de Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2019. De DT&V vormt dus weliswaar ook de bron voor die cijfers, maar de gegevens zijn afkomstig uit een ander gegevensbestand.

¹⁹⁶ Strikt genomen hebben vreemdelingen met een vertrekprocedure niet in alle gevallen een vertrekplicht gedurende de hele vertrekprocedure. Een voorbeeld hiervan zijn in bewaring gestelde asielzoekers die na inbewaringstelling wegens irregulier verblijf asiel aanvragen om uitzetting te voorkomen. De vertrekplicht geldt dan niet gedurende de asielprocedure.

¹⁹⁷ De cijfers zien op de periode 2018-2019 in plaats van op de periode 2015-2019 omdat er in de Rapportage Vreemdelingenketen pas sinds 2018 een compleet beeld wordt gegeven van alle afgesloten vertrekprocedures. De categorieën "vergunning verleend" en "overige uitstroom" (in de Rapportage Vreemdelingenketen wordt de term "procedurele/administratieve uitstroom" gebruikt in plaats van "overige uitstroom") zijn sinds 2018 zichtbaar. Daarnaast wordt ook pas sinds 2018 onderscheid gemaakt tussen vertrek van Dublin-claimanten en overige vreemdelingen. De cijfers over vertrek na vreemdelingenbewaring verschillen iets van de eerdere cijfers in deze data-analyse omdat ze hier zijn gebaseerd op het jaar van afsluiten van de vertrekprocedure in plaats van op het jaar van inbewaringstelling zoals in de rest van de data-analyse. Op die manier zijn de cijfers uit het databestand beter te vergelijken met de cijfers uit de Rapportage Vreemdelingenketen.

¹⁹⁸ Bij de analyse van het DT&V-databestand hebben we derdelanders die vallen onder een bilaterale terug- en overnameovereenkomst tussen EU-lidstaten geschaard onder Dublin-claimanten. In figuur 30 hebben we dat echter niet gedaan omwille van de vergelijkbaarheid met de cijfers uit de Rapportage Vreemdelingenketen.

¹⁹⁹ De DT&V gebruikt standaard de methode uit figuur 30 en niet die uit figuur 29 om effectiviteit te berekenen. Dit omdat "vergunning verleend" en "overige uitstroom" uitstroomwaarden zijn waarop de DT&V geen invloed heeft. Het zijn ook feitelijk geen vormen van vertrek.

Bijlage 6

Enquêteresultaten

Om inzicht te krijgen in knelpunten bij het in bewaring stellen van vreemdelingen en mogelijke oplossingen daarvoor hebben we een korte enquête voorgelegd aan Hulpofficieren van Justitie en aangewezen ambtenaren bij de KMar, de AVIM en de DT&V. We vroegen hen wat zij als belangrijkste knelpunten ervaren in het proces van inbewaringstelling en wat zij als mogelijke oplossingen zien voor het wegnemen van die knelpunten.²⁰⁰ Diezelfde vraag stelden we voor het nemen van goede besluiten.²⁰¹ Daarnaast vroegen we hen in hoeverre het aantal opheffingen van bewaringen op last van de rechter kan worden verminderd en wat daar dan voor nodig is. Diezelfde vraag stelden we voor het ambsthalve opheffen van bewaringen. Tot slot stelden we hen in staat aanvullende opmerkingen mee te geven. We hebben de enquête uitgezet onder 102 medewerkers van de AVIM, 30 van de KMar en 19 van de DT&V. De respons bedroeg 39% (AVIM), respectievelijk 50% (KMar) en 79% (DT&V) en is daarmee goed te noemen. In totaal hebben 70 respondenten de enquête ingevuld (40 van de AVIM en 15 van zowel de KMar als de DT&V). We beperken ons hier tot een weergave van de top drie van ervaren knelpunten en aangedragen oplossingsrichtingen, tenzij er nog andere zijn genoemd door meerdere groepjes respondenten van gelijke omvang. Sommige respondenten hebben meerdere knelpunten en oplossingsrichtingen benoemd. Daarom vormen ze opgeteld meer dan 100%.

Knelpunten bewaringsproces: hoge tijdsdruk en administratieve lasten, complexe inhoud en geen optimale ketensamenwerking

Nagenoeg alle respondenten²⁰² signaleren knelpunten in het bewaringsproces en hebben ideeën over mogelijke oplossingsrichtingen. Zowel de medewerkers van de AVIM (N=29, 73% van de respondenten) als de KMar (N=12, 80%) ervaren de tijdsdruk als grootste knelpunt. Het gaat dan om de huidige wettelijke termijn van 6 uur voor de ophouding van een staande gehouden vreemdeling en het opstellen van de bewaringsmaatregel. Het blijkt lastig die termijn te halen en het wordt vrijwel onmogelijk geacht als meerdere vreemdelingen tegelijkertijd worden overgebracht en opgehouden. Zowel bij de AVIM als de KMar koppelen de respondenten deze hoge tijdsdruk vaak aan andere knelpunten. Bij de AVIM gaat het met name om de vele administratieve handelingen die moeten worden uitgevoerd (N=10, 25%) en de hoge eisen die op grond daarvan aan de motivering van het besluit worden gesteld (N=8, 20%). Bij de KMar gaat het met name om de complexiteit en tijdrovendheid van het proces (inclusief motivatie van de gronden) met veel administratieve handelingen (N=8, 53%). Wat volgens een deel van de KMar-respondenten (N=5, 33%) ook niet helpt is het eigen informatiesysteem (VBS), dat als zeer gebruiksonvriendelijk wordt ervaren.

De respondenten van de DT&V ervaren andere knelpunten. Zij stellen vreemdelingen in bewaring die op COA-locaties verblijven en zijn daarvoor afhankelijk van andere ketenpartners. Het COA moet toestemming voor de staandehouding geven, de AVIM moet de machtiging tot binnentreden regelen en de DV&O voert de staandehouding uit en is verantwoordelijk voor het vervoer van

de vreemdeling naar de plaats van het gehoor. DJI moet de locatie daarvoor beschikbaar stellen. De meeste respondenten (N=11, 73%) vinden dat de ketensamenwerking niet optimaal verloopt. Zo zijn de AVIM en de DV&O niet altijd beschikbaar op het door de DT&V gewenste moment, geeft het COA niet altijd toestemming voor de staandehouding en kan de inbewaringstelling in een detentiecentrum alleen tijdens kantooruren plaatsvinden. Dit leidt volgens de respondenten niet alleen tot tijdverlies en inefficiëntie, maar heeft soms zelfs tot gevolg dat de bewaring niet kan doorgaan, waardoor vreemdelingen zich (alstublieft) aan het toezicht kunnen onttrekken. Een substantieel aantal respondenten (N=5, 33%) ervaart logistieke knelpunten bij het horen van vreemdelingen en het uitreiken van de bewaringsmaatregel. Dit komt omdat er maar een beperkt aantal detentiecentra is en de maatregel 'onmiddellijk' aan de vreemdeling moet worden uitgereikt. Tot slot is een aantal respondenten (N=4, 27%) kritisch over het interne werkproces. Het gaat dan met name om de 'handmatige' planning en het feit dat hun werkzaamheden een taakaccent op roulatiebasis en geen vaste functiegroep vormen.

Mogelijke verbeteringen bewaringsproces: verruiming ophoudingstermijn, verlichting administratieve lasten, meer bevoegdheden voor DT&V en verbetering ketensamenwerking

Het overgrote deel van de respondenten bij de AVIM en de KMar dat een grote tijdsdruk ervaart, pleit ervoor de wettelijke ophoudingstermijn te verlengen van 6 naar (ten minste) 9 uur (N=22, 76% bij AVIM en N=8, 67% bij KMar). Dat is ook onderdeel van het Wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring, waar sommigen naar verwijzen.²⁰³ Ook pleiten enkele van hen ervoor de wettelijke mogelijkheden voor verlenging van de ophouding te verruimen. Nu is dat alleen mogelijk als nader onderzoek naar de identiteit van de vreemdeling nodig is, aannemelijk is dat de termijn van 6 uur overschreden gaat worden én (nog steeds) het vermoeden aanwezig is dat betrokkene geen rechtmatig verblijf heeft. Dat laatste is na het horen meestal niet meer het geval. Maar meer tijd is niet voldoende. Volgens veel van de respondenten is (ook) een vermindering van de administratieve lasten nodig (N=9, 23% van de respondenten bij de AVIM en N=4, 27% van de respondenten bij de KMar). Vaak wordt het genoemd in combinatie met het tijdgebrek. Alleen bij een vermindering van de administratieve lasten kan er volgens hen ook daadwerkelijk meer tijd worden besteed aan de inhoudelijke behandeling van de zaak. Een aanzienlijk deel van de respondenten van de KMar (N=6, 40%) pleit voor een gebruiksvriendelijk informatiesysteem als oplossing voor het betreffende probleem en in sommige gevallen als onderdeel van de oplossing voor het knelpunt tijdgebrek. De respondenten van de AVIM zijn verder van mening dat zij beter moeten worden toegerust om goede besluiten te kunnen nemen. Dat vergt een verbetering van de ketenbrede informatievoorziening (N=2, 5%), het bieden van meer inhoudelijke ondersteuning bij het opstellen van de bewaringsmaatregel en terugkoppeling over de juridische houdbaarheid daarvan (N=2, 5%), het 'doorspecialiseren' van de HOvJ's en aangewezen ambtenaren en

volgens sommige (N=2, 5%) zelfs het overhevelen van de bevoegdheid tot inbewaringstelling van de uitvoering naar de rechter, die daar beter toe in staat wordt geacht. Een aantal van deze punten komt terug als het gaat om de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen.

Iets meer dan de helft van de respondenten van de DT&V die stellen dat de ketensamenwerking niet optimaal verloopt (N=6, 54%) pleit ervoor om de eigen organisatie echt leidend te maken in het terugkeerproces en/of de DT&V meer bevoegdheden te geven zodat geplande staandehoudingen en bewaringen altijd kunnen doorgaan en het aantal schakels in de ketensamenwerking wordt beperkt. Concrete bevoegdheden die in dit kader zijn genoemd zijn de bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging tot binnentreden en de bevoegdheid tot het opleggen van een (separaat) terugkeerbesluit. Twee van die respondenten denken dat het daarnaast zou schelen als medewerkers van de DV&O de bevoegdheid zouden krijgen om machtigingen tot binnentreden af te geven. Ook iets meer dan de helft van de respondenten die stellen dat de ketensamenwerking niet optimaal verloopt - (N=6, 54%) - pleit ervoor te investeren in meer flexibiliteit bij de AVIM en de DV&O en hun directe beschikbaarheid te vergroten. Over het algemeen pleiten de respondenten voor één van deze opties, terwijl een enkeling voor beide pleit. De respondenten die logistieke knelpunten in het bewaringsproces hebben benoemd zien vooral heil in een uitbreiding van het aantal bewaringslocaties, in een verruiming van de openingstijden en in het verbeteren van de faciliteiten die zij daar hebben om de bewaringsmaatregel uit te werken en op te leggen (N=3, 60%). De respondenten die knelpunten ervaren in het eigen werkproces pleiten met name voor een geautomatiseerde planning (N=3, 75%). Tenslotte pleiten enkele respondenten van de DT&V (N=3, 20%) voor het ruimer kunnen interpreteren van de definitie "onmiddellijk" bij het uitreiken van de maatregel en een zelfde aantal voor het kunnen uitreiken van de maatregel (per mail) aan de gemachtigde.

Knelpunten bewaringsbesluiten: hoge tijdsdruk, hoge eisen aan motivering, gebrekkige informatievoorziening en –uitwisseling

Nagenoeg alle respondenten²⁰⁴ ervaren knelpunten voor het kunnen nemen van goede bewaringsmaatregelen.

De knelpunten die de respondenten van de AVIM ervaren voor het nemen van kwalitatief goede bewaringsbesluiten vertonen grote overeenkomsten met de knelpunten die zij ervaren ten aanzien van het bewaringsproces. 42% van hen (N=16) wijst op het gebrek aan tijd om goede besluiten te kunnen nemen. Een even grote groep van 42% (N=16) is (daarnaast) van mening dat de informatiepositie (veel) te wensen overlaat. De informatie die in de keten over de vreemdeling is geregistreerd is in hun ogen niet altijd volledig betrouwbaar omdat deze niet altijd volledig en actueel is en niet eenduidig te interpreteren is. Dat is een punt van grote zorg, te meer daar 6 van die 16 medewerkers vinden dat de informatieverstrekking vanuit de IND en de DT&V gebreken vertoont. Zij kunnen

geen eenduidige lijn in de advisering door deze organisaties ontdekken. Verder zien sommige respondenten de (te) uitgebreide motiveringsplicht als een knelpunt (N=5, 13%).

Net als veel respondenten van de AVIM ervaart een substantieel deel van de respondenten van de KMar (N=5, 33%) het gebrek aan tijd als een grote belemmering voor het tijdig en goed motiveren van bewaringsbesluiten. Ook zij benadrukken dat dit nagenoeg onmogelijk is als meerdere vreemdelingen tegelijkertijd worden aangetroffen en in bewaring moeten worden gesteld. Ook de beperkte informatievoorziening (N=5, 33%) wordt als een belangrijk obstakel beschouwd om goede besluiten te kunnen nemen. Er moeten verschillende systemen worden geraadpleegd en de medewerkers van de KMar hebben geen toegang tot de systemen van de ketenpartners. Net als de respondenten van de AVIM wijzen zij erop dat de informatie in de verschillende systemen niet altijd volledig, actueel en direct beschikbaar is. Mede daarom is men nogal eens afhankelijk van informatie van ketenpartners, die echter niet altijd tijdig wordt ontvangen. Net als bij de AVIM noemt ook een aantal respondenten bij de KMar de eisen die worden gesteld aan de motivering als knelpunt (N=4, 27%).

Bij de DT&V ervaart een ruime meerderheid van de respondenten (N=9, 60%) problemen met de beschikbaarheid van volledige, correcte en tijdige informatie voor het nemen van goede bewaringsbesluiten. Ook zij geven aan dat de afhankelijkheid van de ketenpartners (in dit geval de AVIM en de DV&O) hier debet aan is. Niet zelden wordt informatie te laat aangeleverd. Ook komt het voor dat de informatie van de ene ketenpartner afwijkt van die van een andere. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verslaglegging door de AVIM en de DV&O van het binnentreden van een kamer en de staandhouding van een vreemdeling op een COA-locatie. Ook bij de DT&V (N=3, 20%) wordt een gebrek aan tijd ervaren om tot goede besluiten te kunnen komen, maar in mindere mate dan bij de AVIM en de KMar. Wat opvalt is dat eveneens 20% (N=3) van de respondenten aangeeft soms van hogerhand opdracht te krijgen een vreemdeling in bewaring te stellen, terwijl de zaak daar in hun ogen inhoudelijk geen aanleiding voor geeft.

Mogelijke verbeteringen bewaringsbesluiten: investeren in informatievoorziening en –deling, verruiming ophoudingstermijn en frequenter ketenoverleg

Net als bij de gesuggereerde oplossingen voor het verbeteren van het bewaringsproces, pleiten respondenten van de AVIM (N=11, 28%) er in het kader van het verbeteren van de zorgvuldigheid van bewaringsbesluiten voor om de ophoudingstermijn te verlengen van 6 naar 9 uur. Ook pleit een deel van hen (N=5, 13%) ervoor de motivering te vereenvoudigen, maar niemand zegt erbij hoe dat zou kunnen. Dat is ook niet zo vreemd, aangezien de eisen die aan de motiveringsplicht worden gesteld voortvloeien uit de (rechterlijke interpretatie van de) wet- en regelgeving. Naast het verlichten van de administratieve lasten (N=3, 8%) worden er verschillende suggesties gedaan om de registratie van gegevens

in de keten (N=3, 8%) en de uitwisseling van informatie binnen de keten (N=3, 8%) te verbeteren. Dat zou mogelijk zijn door meer werk te maken van uniforme ketenregistratie en het vervangen van de verschillende registratiesystemen door één keteninformatiesysteem waar alle organisaties toegang toe hebben. Ook het intensiveren en meer structureel organiseren van casusoverleg (vóór en ná de inbewaringstelling) tussen de verschillende ketenorganisaties zou helpen (N=3, 8%).

De oplossingen die de respondenten van de KMar zien voor het wegnemen van de knelpunten om goede bewaringsbesluiten te nemen komen voor een groot deel overeen met de oplossingen van de respondenten van de AVIM. Het verbeteren van de informatievoorziening (N=4, 27%), het verruimen van de ophoudingstermijn (N=3, 20%), het frequenter en meer structureel organiseren van casusoverleg met de ketenpartners (N=2, 13%) en meer specialisatie van medewerkers in het bewaringsproces (N=2, 13%) worden het meest genoemd. Voor het knelpunt motiveringsvereisten hebben de betreffende respondenten niet altijd een concrete oplossing wat, zoals hierboven is geconstateerd, begrijpelijk is.

Ook bij de DT&V ziet men (N=7, 47%) een verbetering van de informatievoorziening en -deling in de keten als een belangrijk middel om de zorgvuldigheid van bewaringsbesluiten te verbeteren. De respondenten die een gebrek aan tijd ervaren (N=3, 20%) pleiten, net als veel van de respondenten van de AVIM en de KMar, voor meer (wettelijke) voorbereidingstijd. Twee van de drie respondenten die problemen hebben met 'opdrachten van hogerhand' om vreemdelingen in bewaring te stellen, zijn van mening dat het staken van die inmenging hen in staat zou stellen betere besluiten te nemen. De derde pleit voor het oprichten van een aparte afdeling voor uitvoerend ambtenaren. Ook standaardisering van de maatregel en de processen zou volgens sommige respondenten (N=2, 13%) de zorgvuldigheid van bewaringsbesluiten ten goede komen.

Is het mogelijk en wat is er nodig om het aantal opheffingen van bewaringen door de rechter te verminderen?

39 van de 40 respondenten van de AVIM hebben de vragen over het verminderen van het aantal opheffingen van bewaringen op last van de rechter ingevuld. Zes daarvan (15%) hebben aangegeven daar onvoldoende zicht op te hebben en daarom de vragen niet te kunnen beantwoorden. De overige 33 respondenten zijn van mening dat het mogelijk en nodig is om het aantal opheffingen op last van de rechter te verminderen. Ook daarvoor is het volgens een aanzienlijk deel van hen (N=10, 30%) nodig om meer tijd voor de voorbereiding van de bewaring te hebben. Ook de oplossingsrichtingen die zijn meegegeven voor het verbeteren van het bewaringsproces en het verhogen van de zorgvuldigheid van de besluiten kunnen volgens de respondenten een dempend effect hebben op het aantal opheffingen op last van de rechter. Het gaat dan vooral om investeren in kennis

en opleiding (N=5, 15%) en om betere en frequentere afstemming en overleg tussen de ketenpartners (vóór en na de (opheffing van de) bewaring) (N=5, 15%). Maar er zijn volgens hen ook aanvullende maatregelen nodig. Allereerst gaat het dan om het vergroten van de druk op landen van herkomst om hun onderdanen terug te nemen (N=6, 18%). Een deel van de bewaringen wordt immers opgeheven omdat het zicht op uitzetting niet (meer) aanwezig is. Dat kan te maken hebben met het gebrek aan medewerking van het land van herkomst. Ook wijst een deel van de respondenten (N=5, 15%) erop dat het aantal opheffingen door de rechter kan worden verminderd als de DT&V voortvarender te werk zou gaan. De bewaring is immers alleen toegestaan zolang de DT&V voortvarend werkt aan de voorbereiding van de uitzetting. Een even groot en deels overlappend aantal respondenten (N=5, 15%) is van mening dat vooral de AVIM zelf besluiten beter moet voorbereiden en motiveren. Uit de respons op de andere vragen blijkt dat zij zich daar niet altijd goed toe in staat achten.

Alle 15 respondenten van de KMar zien mogelijkheden om het aantal opheffingen van bewaringen op last van de rechter te verminderen. De belangrijkste vereisten daarvoor zijn volgens hen het verbeteren van de ketensamenwerking en het optimaliseren van de informatieuitwisseling tussen de ketenpartners (N=5, 33%). Het gaat dan volgens hen met name om terugkoppeling door de IND van de reden voor de opheffing van de bewaring. Als die terugkoppeling wordt geïntensiveerd en meer structureel wordt 'ingeregeld' denken deze respondenten dat ze beter in staat zijn te anticiperen op uitspraken van de rechter. Daarnaast is iets meer dan een kwart (N=4, 27%) van de respondenten van mening dat het aantal opheffingen omlaag kan als zij beter toegerust zouden worden om de besluiten goed te motiveren. Daarvoor zijn volgens hen serieuze investeringen in (bij)scholing en opleiding vereist. Het gaat immers om juridisch complex werk, waarbij de jurisprudentie zich snel ontwikkelt, terwijl veel HOvJ's maar een beperkt aantal bewaringen per jaar doen. Tot slot komt ook bij dit onderwerp het tijdgebrek terug, maar in mindere mate (N=2, 13%) dan bij de knelpunten ten aanzien van het bewaringsproces en de zorgvuldigheid van de besluiten. Dit laat onverlet dat de beschikbare tijd van invloed is op de zorgvuldigheid van de besluiten en dat de zorgvuldigheid van invloed is op het aantal opheffingen op last van de rechter.

5 van de 15 respondenten van de DT&V (33%) hebben opgemerkt dat er nauwelijks opheffingen op last van de rechter zijn van bewaringen die door de DT&V zijn opgelegd. Zij zien dan ook weinig mogelijkheden om die opheffingen te verminderen. 3 van die 5 respondenten weten desondanks wel te benoemen wat er nodig is voor het verminderen van opheffingen. De overige 10 respondenten (67%) zien wel mogelijkheden en geven ook aan wat daarvoor nodig is. In totaal noemen 13 respondenten (87%) wat er nodig is voor het verminderen van het aantal opheffingen door de rechter. Zij noemen voor een groot deel dezelfde oplossingsrichtingen als de respondenten van de AVIM en de KMar: investeren in kennis en (bij)scholing (N=8, 62%) en het verbeteren van de informatievoorziening en -uitwisseling (N=6, 46%). Het gaat dan niet alleen om

de informatieuitwisseling in de keten zoals tussen de uitvoerend ambtenaar van de DT&V en de afdeling Juridische Zaken van de IND, maar ook om de interne informatieuitwisseling (tussen regievoerder en uitvoerend ambtenaar). Ook het intensiveren van casusoverleg tussen de ketenpartners in een minder vrijblijvend afstemmingskader wordt als een goede mogelijkheid gezien om het aantal opheffingen op last van de rechter te verminderen, omdat daardoor beter gemotiveerde besluiten kunnen worden genomen. Verder stellen 2 respondenten (15%) voor om de werkwijze bij het omzetten van de juridische grondslag te vereenvoudigen en de bijbehorende termijn te verlengen.

Is het mogelijk en wat is er nodig om het aantal ambtshalve opheffingen van bewaringen te verminderen?

28 van de 40 respondenten van de AVIM (70%) zijn van mening dat het aantal opheffingen op initiatief van de IND of de DT&V kan worden verminderd. Zes respondenten hebben opgemerkt dat ze onvoldoende zicht hebben op het aantal ambtshalve opheffingen om deze vragen te kunnen beantwoorden. Nog eens zes respondenten hebben deze vragen niet beantwoord. Als belangrijkste mogelijkheid om het aantal ambtshalve opheffingen van bewaringen te verminderen wordt het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de ketenpartners genoemd (N=11, 39%). Dit is volgens de respondenten van de AVIM nodig om tot eenduidige besluitvorming te komen. Sommige respondenten denken dat de DT&V en de IND minder snel tot opheffing van een bewaring zouden overgaan als deze diensten zich beter zouden laten informeren over de redenen voor de inbewaringstelling. Deze respondenten betreuren het dat bewaringen worden opgeheven zonder dat zij in de gelegenheid worden gesteld om hun zaak toe te lichten. Dit laat echter onverlet dat die toelichting voldoende nauwkeurig in het besluit moet zijn omschreven. Een zaak kan immers niet (langer) worden 'bijgemotiveerd' op de zitting bij de rechtbank. Ook hier wordt het vergroten van de diplomatieke druk op landen van herkomst genoemd (N=5, 18%) als een noodzakelijke stap om het aantal ambtshalve opheffingen te verminderen. Het komt immers ook voor dat bewaringen ambtshalve worden opgeheven omdat het zicht op uitzetting niet (meer) aanwezig wordt geacht. Het is voor een deel van de respondenten maar moeilijk te verkroppen dat de bewaring van vreemdelingen soms wordt opgeheven omdat het land van herkomst hen weigert terug te nemen, zeker als het vreemdelingen betreft die overlast veroorzaken. Verder worden, net als bij opheffingen door de rechter, het beter voorbereiden van de zaken (N=3, 11%) en verbetering van de informatievoorziening en kennisuitwisseling (waaronder standaard terugkoppeling) genoemd (N=3, 11%). Sommigen (N=3, 11%) pleiten er aanvullend voor om 'net als vroeger' de mogelijkheid te bieden de bewaringsmaatregel na de inbewaringstelling aan te vullen of te corrigeren. Dat is op basis van de jurisprudentie echter een gepasseerd station.

Van de respondenten van de KMar is ongeveer de helft (N=7, 47%) van mening dat het aantal ambtshalve opheffingen van bewaringen kan worden verminderd.

Drie van de acht respondenten die hebben opgemerkt te weinig zicht te hebben op het aantal ambtshalve opheffingen, hebben desalniettemin aangegeven wat er voor nodig zou zijn om die te verminderen. De genoemde mogelijkheden om het aantal ambtshalve opheffingen te verminderen vertonen overeenkomsten met die voor het verminderen van het aantal rechterlijke opheffingen. Investeren in kennis en opleiding wordt (ook) hier het vaakst genoemd (N=3, 30%). Andere respondenten (N=2, 20%) wijzen op de noodzaak om meer structureel overleg te voeren met de afdeling Juridische Zaken van de IND, ook vóór het moment van inbewaringstelling. Weer anderen (N=2, 20%) zijn van mening dat het beter zou zijn de bevoegdheid om bewaringen op te heffen voor te behouden aan de IND en de rechterlijke macht. Zij hebben dit niet toegelicht. Blijkbaar vinden zij het problematisch dat ook de DT&V de opdracht tot opheffing kan geven.

Driekwart van de respondenten van de DT&V (N=11, 73%) denkt dat het aantal ambtshalve opheffingen kan worden verminderd. Ook de mogelijkheden die zij daarvoor zien vertonen veel overeenkomsten met de eerder genoemde mogelijkheden voor vermindering van het aantal opheffingen op last van de rechter. De respondenten geven aan dat het aantal ambtshalve opheffingen kan worden verminderd als bewaringszaken zorgvuldiger worden voorbereid (N=2, 18%), beter worden gemotiveerd (N=2, 18%), zaken ook na de inbewaringstelling beter worden gemonitord (N=2, 18%) en beleidswijzigingen en jurisprudentie adequater en meer structureel worden gedeeld binnen de keten (N=2, 18%). Om deze punten te verbeteren is het volgens hen nodig meer te investeren in kennis en scholing (N=5, 45%), de afstemming tussen de DT&V en de IND te verbeteren (N=3, 27%, waarbij vooral wordt gewezen op de noodzaak van meer directe afstemming tussen de uitvoerend ambtenaar of de regievoerder van de DT&V en de pleiter van de IND) en om de werkwijze voor wijziging van de juridische grondslag voor de bewaring te vereenvoudigen (N=2, 18%).

Conclusie

De respondenten van de AVIM, de KMar en de DT&V signaleren op hoofdlijnen dezelfde (soorten) knelpunten. Ook zijn zij het in hoge mate eens over de oplossingsrichtingen voor het wegnemen of verminderen van die knelpunten. De accentverschillen die er zijn tussen enerzijds de respondenten van de AVIM en de KMar en anderzijds die van de DT&V kunnen worden verklaard door de verschillen in de aard van het toezicht dat de diensten uitoefenen en de locaties waar zij vreemdelingen staandehouden. Wij zijn van mening dat sommige (soorten) zaken die door de uitvoeringsorganisaties als knelpunt worden ervaren als een gegeven moeten worden beschouwd, zoals de motiveringseisen die voor bewaringsmaatregelen gelden en de complexiteit van de onderliggende wet- en regelgeving, die beide (mede) het gevolg zijn van ontwikkelingen in de jurisprudentie over het EU-recht. Externe afhankelijkheden zoals medewerking van het land van herkomst zijn ook niet geheel te beïnvloeden. Andere (soorten) knelpunten zoals die ten aanzien van de registratie van gegevens in de keten, de

gebruiksonvriendelijkheid van het eigen informatiesysteem (geldt specifiek voor KMar), de toegankelijkheid en (tijdige) beschikbaarheid van informatie, het uitwisselen daarvan tussen de ketenpartners en de afstemming daarover alsmede knelpunten ten aanzien van de logistieke inrichting van het proces zijn directer te beïnvloeden. Dat geldt ook voor de ervaren gebreken ten aanzien van opleiding, kennis en het ontwikkelen van expertise alsmede de gebreken in de eigen organisatiestructuur. Het aanpakken van de knelpunten op het gebied van registratie en informatievoorziening en –deling zou (ook) de administratieve lasten kunnen verminderen. Bij alle vier de categorieën vragen zijn (buiten de top drie van gegeven antwoorden) overigens verschillende suggesties gedaan om in te zetten op een bundeling van informatie, kennis en expertise, variërend van het ontwikkelen van één ketenbreed informatiesysteem tot het fysiek bij elkaar gaan zitten en zelfs het creëren van één bewaringsinstantie. Een andere suggestie die niet in de top 3 staat betreft het idee om de IND de bewaringsmaatregel te laten opstellen op basis van de informatie aangeleverd door de KMar of de AVIM. Het grootste knelpunt dat wordt ervaren, de hoge tijdsdruk, zal tenminste deels worden weggenomen bij inwerkingtreding van de Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring, waarmee de ophoudingstermijn van 6 naar 9 uur wordt uitgebreid.²⁰⁵ Maar de respons op de enquête laat zien dat dit niet voldoende is om degenen die vreemdelingen in bewaring stellen hun werk optimaal te kunnen laten doen. Het beeld dat beklijft is dat van medewerkers die onder zware tijdsdruk op basis van versnipperde en gebrekkige informatie na het verrichten van vele administratieve handelingen binnen het kader van complexe wet- en regelgeving met niet altijd voldoende kennis en expertise een verstrekkend besluit tot vrijheidsontneming moeten nemen en motiveren. Het wekt geen verbazing dat dat niet altijd goed gaat.

²⁰⁰ Met 'proces' bedoelen we het hele traject vanaf de staandehouding tot en met het opheffen van de bewaringsmaatregel.

²⁰¹ Met 'goed' bedoelen we een besluit dat geen vermijdbare vormfouten bevat en dat zorgvuldig en volledig is gemotiveerd.

²⁰² 39 van de 40 respondenten (98%) van de AVIM, 13 van de 15 respondenten (87%) van de DT&V en alle respondenten (100%) van de KMar.

²⁰³ Het kabinet heeft dit wetsvoorstel nadat het was goedgekeurd door de Tweede Kamer aangepast. Die aanpassingen zijn nog aanhangig, maar zijn vanwege de demissionaire status van het kabinet als 'controversieel' aangemerkt. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

²⁰⁴ 38 van de 40 (95%) van de respondenten van de AVIM en alle respondenten van de KMar en de DT&V.

²⁰⁵ Het kabinet heeft dit wetsvoorstel nadat het was goedgekeurd door de Tweede Kamer aangepast. Die aanpassingen zijn nog aanhangig, maar zijn vanwege de demissionaire status van het kabinet als 'controversieel' aangemerkt. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

Bijlage 7

Huidige inzet op kennisontwikkeling

Op dit moment is er binnen de keten al de nodige aandacht voor het ontwikkelen, behouden en delen van kennis en expertise op het gebied van vreemdelingenbewaring.

7.1 Opleiding

De Politieacademie verzorgt de basisopleiding tot Hulpofficier van Justitie (HOvJ). Dat is een opleiding in het kader van het strafrecht, die géén specifieke module over vreemdelingenbewaring bevat. Als iemand de opleiding tot HOvJ heeft afgerond, is hij wel bevoegd om vreemdelingen in bewaring te stellen, maar heeft hij daar feitelijk nog geen kennis over. Daarom moeten HOvJ's bij de AVIM en KMar aanvullende modules volgen die betrekking hebben op hun specifieke vreemdelingrechtelijke toezichttaken. HOvJ's moeten na het behalen van hun diploma minimaal 26 diensten per jaar als HOvJ werken om hun certificering te behouden.

Vanwege een tekort aan HOvJ's en het feit dat zij een brede politietaak hebben, waardoor ze maar een deel van hun tijd beschikbaar zijn voor het uitvoeren van hun vreemdelingrechtelijke toezichttaak, is de AVIM als eerste organisatie in de keten gestart met het aanstellen van aangewezen ambtenaren. Zij krijgen een verkorte opleiding die hen (enkel) certificeert om vreemdelingen in bewaring te stellen: de overige taken en bevoegdheden van een HOvJ hebben ze niet. Hierdoor kunnen zij een groter deel van hun tijd besteden aan het uitoefenen van hun vreemdelingrechtelijke toezichttaak.

In navolging van de AVIM is de DT&V in 2014 gestart met het opleiden van aangewezen ('uitvoerende') ambtenaren die zich tot specialist op het gebied van vreemdelingenbewaring kunnen ontwikkelen. Die medewerkers houden zich min of meer fulltime bezig met (het voorbereiden van) bewaringen. Ze zijn opgeleid aan de Politieacademie en volgen daar eenmaal per jaar een verplichte bijscholingscursus.

Eind 2019 is ook de KMar gestart met een pilot aangewezen ambtenaren. Ook deze organisatie wilde minder afhankelijk zijn van het beperkt aantal beschikbare HOvJ's. Een HOvJ binnen de KMar moet minimaal de rang van adjudant hebben, en die zijn er niet zoveel. Ook de HOvJ's en de aangewezen ambtenaren van de KMar volgen hun basisopleiding voor certificering aan de Politieacademie. Inmiddels zijn enkele tientallen opperwachtmeesters (rang onder adjudant) aan de Politieacademie opgeleid tot aangewezen ambtenaren. Na hun opleiding aan de Politieacademie volgen de HOvJ's en de aangewezen ambtenaren nog een GPT (Grenspolitietak)-module, waarin specifiek wordt ingegaan op vreemdelingenbewaring. Naast die module organiseert het eigen Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum van de KMar voor hen vakdagen waarbij een medewerker van de afdeling Juridische Zaken van de IND de wet- en regelgeving

en de jurisprudentie toelicht en individuele zaken bespreekt. Die dagen worden als positief ervaren.

Door de effecten van de Covid-19 pandemie hebben de aangewezen ambtenaren van de KMar nog niet veel ervaring met bewaringen kunnen opdoen.

7.2 Kennisdeling

De Politieacademie beheert een kennisbank (Kompol) die informatie over en uitleg van de toepasselijke wet- en regelgeving, praktische procesbeschrijvingen en werkinstructies voor de HOvJ's en uitvoerend ambtenaren bevat. Kompol biedt ook handreikingen met tekstsuggesties voor motiveringen van bewaringen in verschillende situaties. Die handreikingen worden regelmatig ge-update. Kompol is ook toegankelijk voor ketenpartners. Als er rechterlijke uitspraken worden gedaan die gevolgen hebben voor de wetgeving en/of rechtspraak of de wet- en regelgeving om andere reden(en) wordt aangepast, worden het docententeam, de praktijkmedewerkers en de verschillende ketenpartners (JZ IND, de uitvoerend ambtenaren van de DT&V, maar ook de KMar en DJI) hierover geïnformeerd. De Politieacademie krijgt zowel vanuit de praktijk als in onderwijssituaties veel vragen die duidelijk maken dat zowel HOvJ's als uitvoerend ambtenaren worstelen met de complexiteit van de materie en de snelle ontwikkelingen in de jurisprudentie en dat de kennis niet altijd up-to-date is.

Naast de Politieacademie stuurt het portefeuilleteam Migratie van de Politie op kwaliteitsverbetering in meer algemene zin. Dit team vertaalt het beleid voor de operationeel specialisten en bespreekt dit samen met zaken uit de praktijk in verschillende vakgroepen, waaronder de vakgroep Handhaving en Toezicht. Aan die vakgroep zijn ook twee juristen van de IND verbonden. Een belangrijk doel van de centrale afstemming is om tot een standaardisering van werkprocessen in de verschillende AVIMs in Nederland te komen.

De beleidsafdeling van de DT&V geleidt relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie direct door naar de eigen uitvoerend ambtenaren. Zij voeren zeswekelijks overleg over ontwikkelingen in de jurisprudentie en individuele zaken. Ook organiseren zij regelmatig intervisiebijeenkomsten met externe experts, waaronder rechters.

De afdeling Juridische Zaken van de IND treedt in alle bewaringszaken als kwaliteitsbewaker op. De DT&V stuurt het bewaringsdossier zo spoedig mogelijk naar de IND. De IND stuurt het dossier door naar de rechtbank. Zodra de zitting bij de rechtbank is ingepland, wordt de zaak aan een pleiter toebedeeld, die beoordeelt of de maatregel de rechterlijke toets kan doorstaan. JZ kan de DT&V, de AVIM of de KMar adviseren om de bewaring op te heffen vóórdat de zaak bij de rechter op zitting komt. JZ organiseert op verzoek intervisiebijeenkomsten, die door medewerkers van de DT&V, de AVIM en de KMar worden bijgewoond. Tijdens die bijeenkomsten worden individuele zaken besproken waarin de bewaring op last



van de rechter of ambtshalve is opgeheven, met de bedoeling om medewerkers van de ketenorganisaties praktische handvatten te bieden voor een goede dossieropbouw en motivering. Ook tijdens die bijeenkomsten blijkt dat medewerkers van genoemde organisaties worstelen met de complexiteit van de juridische richtsnoeren die voortvloeien uit de zich snel ontwikkelende jurisprudentie.

Uit de enquête komt een grote, ketenbrede, behoefte aan meer, en met name meer gestructureerde en frequentere, kennisdeling naar voren, zowel voorafgaand aan het moment van inbewaringstelling, als daarna. Het gaat dan vooral om het plegen van overleg over individuele zaken en het ontvangen van terugkoppeling over het verloop en de uitkomst van de bewaring, zodat beter kan worden geanticipeerd op de rechterlijke toetsing.

7.3 Ervaring

Naast een goede opleiding en het delen en uitwisselen van kennis is het belangrijk om ervaring op te doen. De mogelijkheden daartoe zijn mede afhankelijk van beleidsprioriteiten en, daarmee samenhangend, beschikbare capaciteit, en verschillen bovendien tussen en binnen de ketenorganisaties. Als het Mobiel Toezicht Veiligheid langere tijd minder prioriteit krijgt (bijvoorbeeld in de periode 2015-2016), gaat dat ten koste van kennis en kunde op dat gebied en beperkt dat de mogelijkheden voor KMar-medewerkers om ervaring op te doen met bewaringen die daaruit voortkomen. Datzelfde geldt voor de AVIM voor het binnenlands vreemdelingentoezicht.

Zoals gezegd hebben HOvJ's bij de KMar en de AVIM een breed takenpakket en vormt het inbewaringstellen van vreemdelingen daar een onderdeel van. De uitvoerend ambtenaren van de DT&V houden zich er daarentegen min of meer fulltime mee bezig. Het is voor eerstgenoemde groep dus moeilijker om expertise en ervaring op te bouwen dan voor laatstgenoemde groep. Dat geldt temeer voor medewerkers van korpsen en brigades in regio's waar sowieso minder vreemdelingen worden aangetroffen en waar dus ook minder (regelmatig) vreemdelingen in bewaring worden gesteld. Bij de AVIMs werken overigens over het algemeen weer meer ervaren medewerkers dan bij de KMar, omdat de doorloopsnelheid van het personeel bij de KMar hoger ligt. Daar geldt namelijk het principe dat men om de drie jaar van functie wisselt, terwijl het tijd kost om het bewaringsproces goed in de vingers te krijgen. Op het moment dat HOvJ's en aangewezen ambtenaren die ervaring hebben opgedaan, worden zij geacht een andere functie te gaan vervullen, waardoor hun opgedane ervaring verloren gaat.



Bijlage 8

Toelichting op het dossieronderzoek

We hebben een a-selectie steekproef getrokken uit het bestand van de DT&V met gegevens over inbewaringstellingen die hebben plaatsgevonden in de periode 2015-2019. Bewaringen die hebben geresulteerd in aantoonbaar vertrek uit Nederland hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat we wilden focussen op bewaringen waarin het beoogde doel – aantoonbaar vertrek uit Nederland – niet is gerealiseerd. De adviesvraag gaat immers over het inventariseren van de mogelijkheden om het aantal opheffingen zonder aantoonbaar vertrek te verminderen. We hebben gezorgd voor een gelijkmatige spreiding over de jaartallen van de inbewaringstelling (2015-2019) en de instanties die de bewaring hebben opgelegd (DT&V, AVIM, KMar, AVIM/KMAR).²⁰⁶ Daartoe hebben we het bestand opgedeeld in de 20 mogelijke combinaties van jaartal (5) en instantie (4) en daaruit vervolgens steeds een a-selectie steekproef getrokken. In totaal hebben we op die manier 80 zaken geselecteerd: 4 per combinatie. De bij deze 80 zaken behorende dossiers hebben we opgevraagd bij de IND en die dossiers hebben we geanalyseerd.

De IND-dossiers bevatten naast informatie over de geselecteerde bewaringsprocedure ook informatie over de andere vreemdelingrechtelijke procedures van de betreffende persoon. Om een goed beeld van de context van de bewaring te krijgen, hebben we ook die andere procedures bekeken. In een deel van de geselecteerde dossiers was sprake van meerdere bewaringsprocedures. We hebben, voor zover mogelijk, ook alle bewaringsprocedures geanalyseerd die aan de geselecteerde procedure vooraf zijn gegaan of daarop zijn gevolgd. De steekproef bestond dus uit (veel) meer dan 80 bewaringszaken.

Hoewel de diversiteit aan zaken in de selectie grote overeenkomsten vertoont met de diversiteit aan zaken zonder aantoonbaar vertrek uit het volledige gegevensbestand, kunnen de resultaten van het dossieronderzoek door de beperkte omvang ervan niet als volledig representatief worden beschouwd. Dat was ook niet de bedoeling. Het doel was een beeld te krijgen van het bewaringsproces, de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen en de effectiviteit daarvan in de praktijk. Dat is gelukt.

Die selectie heeft de volgende soorten zaken opgeleverd:

- 60 bewaringen van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, 11 bewaringen van asielzoekers (niet zijnde Dublin-claimant) en 9 Dublin-bewaringen.
- 59 bewaringen van alleenstaande meerderjarige vreemdelingen (gros man), 19 bewaringen van vreemdelingen die deel uitmaken van een gezin en twee bewaringen van amv's (beide bijna 18 jaar)
- 38 bewaringen van vreemdelingen die in het strafrechtelijk toezicht zijn aangetroffen (overname uit het strafrecht), 42 bewaringen zonder overname uit het strafrecht
- 42 bewaringen met een duur van maximaal een maand, 7 bewaringen met een duur van meer dan een maand en maximaal twee maanden, 4 bewaringen met een duur van meer dan twee maanden en maximaal drie maanden, 4 bewaringen met een duur van meer dan drie maanden en van maximaal vier

maanden, 2 bewaringen met een duur van meer dan vier maanden en maximaal vijf maanden, 19 bewaringen met een duur van meer dan vijf maanden en maximaal zes maanden en 2 bewaringen met een duur van meer dan zes maanden

- 70 ambtshalve opgeheven bewaringen, 9 bewaringen die op last van de rechter zijn opgeheven. Van 1 bewaring was het onduidelijk wie de opheffing van de bewaring had gelast
- 29 bewaringen die zijn opgeheven op grond van een belangenafweging, 13 wegens het niet tijdig beslissen op een nieuwe verblijfsaanvraag en plaatsing in de opvang, 8 bewaringen die zijn opgeheven wegens een vormfout, 7 vanwege een onvoldoende motivering, 7 vanwege een onrechtmatige inbewaringstelling, 4 wegens de niet voortvarende voorbereiding van het vertrek, 3 wegens de toewijzing van een verzoek om een voorlopige voorziening, 2 wegens het verkrijgen van rechtmatig verblijf, 2 wegens het ontbreken van zicht op uitzetting, 2 vanwege beleidsmatige redenen, 2 wegens het toepassen van een lichter middel en 1 wegens strafrechtelijke detentie
- De top tien van meest voorkomende nationaliteiten in de dossierselectie bestond uit: Marokkaanse (14), Afghaanse (8), Algerijnse (7), onbekend (4), Kosovaarse (4), Nigeriaanse (3), Guinese (3), Vietnamese, Palestijns, Turkse, Congolese, Sierraleonense, Albanese, Russische en Iraakse (alle 2x).

²⁰⁶ Bij een deel van de bewaringen kan uit het databestand niet betrouwbaar worden afgeleid of het de KMar of de AVIM is geweest die de bewaringsmaatregel heeft opgelegd. Wel is duidelijk dat de maatregel niet door de DT&V is opgelegd. Doordat deze zaken een andere achtergrond hebben dan zaken waarbij het wel duidelijk was of het om de AVIM of de KMar ging is de groep AVIM/KMar als aparte groep genomen bij de selectie. Tijdens het uitvoeren van het dossieronderzoek bleek dat het met name ging om bewaringsmaatregelen die door de AVIM zijn opgelegd.

Bijlage 9

Toelichting bij figuren

Tabel bij figuur 1

Instantie	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	117	319	517	570	871	2.394
KMar	284	505	513	522	791	2.615
AVIM	997	1.108	1.494	1.776	1.484	6.859
KMar of AVIM	601	510	493	438	583	2.625
Totaal	1.999	2.442	3.017	3.306	3.729	14.493

[Terug naar figuur 1](#)

Tabel bij figuur 2

Juridische basis	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Artikel 59 - lid 1a (Onrechtmatig verblijf)	1.384	1.461	1.651	1.864	1.686	8.046
Artikel 59 - lid 1b (Regulier rechtmatig verblijf)	119	40	23	8	13	203
Artikel 59a (Dublinclaimanten)	421	704	1.046	976	1.467	4.614
Artikel 59b (Asielzoekers - rechtmatig verblijf)	70	229	285	420	491	1.495
Overig of Onbekend	5	8	12	38	72	135
Totaal	1.999	2.442	3.017	3.306	3.729	14.493

[Terug naar figuur 2](#)

Tabel bij figuur 3

Leeftijd	Man	Vrouw
65 en ouder	0%	0%
35-64	26%	3%
18-34	60%	4%
14-17	1%	0%
0-13	2%	2%

[Terug naar figuur 3](#)

Tabel bij figuur 4

Gezinssamenstelling	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Onderdeel van gezin	16%	15%	12%	12%	12%	13%
AMV	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Alleenstaand meerderjarig	83%	84%	87%	87%	88%	86%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

[Terug naar figuur 4](#)

Tabel bij figuur 5

Nationaliteit	2015-2019	
Albanese	2.012	14%
Marokkaanse	1.971	14%
Algerijnse	1.140	8%



Afghaanse	674	5%
Nigeriaanse	495	4%
Georgische	418	3%
Iraakse	404	3%
Libische	329	2%
Eritrese	298	2%
Syrische	251	2%
Overig	5.930	43%
Totaal	13.922	100%

[Terug naar figuur 5](#)

Tabellen bij figuur 6

Nationaliteit	Dublin-Claim	
Marokkaanse	656	14%
Algerijnse	561	12%
Eritrese	265	6%
Nigeriaanse	261	6%
Iraakse	232	5%
Overig	2.675	58%
Totaal	4.650	100%

Nationaliteit	Geen Dublin-Claim	
Albanese	1.811	20%
Marokkaanse	1.315	14%
Algerijnse	579	6%
Afghaanse	520	6%
Georgische	293	3%
Overig	4.754	51%
Totaal	9.272	100%

[Terug naar figuur 6](#)

Tabel bij figuur 7

	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Aantoonbaar vertrek	51%	62%	65%	66%	66%	63%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	34%	29%	26%	23%	23%	26%
Vergunning verleend	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Overige uitstroom	8%	7%	5%	7%	6%	6%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	6%	3%	4%	3%	2%	3%
Openstaande zaak	0%	0%	0%	1%	3%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

[Terug naar figuur 7](#)

Tabel bij figuur 8

Type aantoonbaar vertrek	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Gedwongen	84%	89%	93%	81%	78%	84%



Zelfstandig	16%	11%	7%	19%	22%	16%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

[Terug naar figuur 8](#)

Tabel bij figuur 9

Bestemming	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Land van Herkomst	586	837	927	1.170	1.034	4.554
Dublin-lidstaat	332	548	893	806	1.231	3.810
Overig	60	66	75	102	111	414
Totaal	978	1.451	1.895	2.078	2.376	8.778

[Terug naar figuur 9](#)

Tabellen bij figuur 10

Dublin-claim	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Aantoonbaar vertrek	87%	90%	93%	88%	88%	90%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	5%	6%	4%	6%	4%	5%
Vergunning verleend	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Overige uitstroom	2%	1%	0%	3%	2%	2%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	6%	3%	2%	3%	2%	3%
Openstaande zaak	0%	0%	0%	0%	3%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Geen Dublin-claim	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Aantoonbaar vertrek	41%	49%	50%	55%	50%	50%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	42%	38%	37%	31%	37%	37%
Vergunning verleend	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Overige uitstroom	10%	9%	7%	9%	8%	9%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	6%	3%	5%	3%	2%	4%
Openstaande zaak	0%	0%	0%	1%	3%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

[Terug naar figuur 10](#)

Tabellen bij figuur 11

Aantoonbaar vertrek	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	83%	80%	80%	69%	81%	78%
AVIM	42%	51%	61%	67%	65%	59%
KMar	48%	66%	64%	56%	58%	59%
AVIM of KMar	62%	68%	63%	64%	56%	63%

Vertrek zonder toezicht	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	4%	8%	8%	8%	5%	7%
AVIM	45%	40%	32%	25%	27%	32%
KMar	34%	21%	26%	32%	31%	29%
AVIM of KMar	21%	23%	25%	26%	31%	25%



[Terug naar figuur 11](#)

Tabellen bij figuur 12

Dublin-claim	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	68%	93%	94%	85%	88%	88%
AVIM	84%	91%	94%	91%	90%	91%
KMar	83%	89%	93%	83%	88%	88%
AVIM of KMar	91%	90%	90%	91%	88%	90%

Geen Dublin-claim	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	87%	74%	68%	56%	65%	67%
AVIM	35%	40%	46%	58%	53%	47%
KMar	40%	56%	54%	49%	49%	50%
AVIM of KMar	44%	54%	42%	47%	34%	44%

[Terug naar figuur 12](#)

Tabellen bij figuur 13

Dublin-claim	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	0%	4%	2%	5%	1%	2%
AVIM	11%	7%	5%	6%	6%	6%
KMar	15%	5%	5%	13%	10%	9%
AVIM of KMar	0%	6%	3%	6%	5%	4%

Geen Dublin-claim	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
DT&V	4%	10%	13%	10%	15%	11%
AVIM	51%	49%	44%	33%	38%	42%
KMar	38%	29%	34%	36%	38%	35%
AVIM of KMar	34%	35%	42%	38%	49%	40%

[Terug naar figuur 13](#)

Tabellen bij figuur 14

Gezinssamenstelling	Dublin-claim		
	AMV	Alleenstaande	Onderdeel van gezin
Aantoonbaar vertrek	85%	92%	76%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	11%	5%	5%
Vergunning verleend	0%	0%	0%
Overige uitstroom	4%	1%	6%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	0%	2%	8%
Openstaande zaak	0%	0%	5%
Totaal	100%	100%	100%



Gezinssamenstelling	Geen Dublin-claim		
	AMV	Alleenstaande	Onderdeel van gezin
Aantoonbaar vertrek	40%	48%	62%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	31%	41%	11%
Vergunning verleend	0%	1%	1%
Overige uitstroom	14%	8%	14%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	14%	3%	10%
Openstaande zaak	0%	1%	2%
Totaal	100%	100%	100%

[Terug naar figuur 14](#)

Tabellen bij figuur 15

Dublin-claim	ALB	MAR	ALG	AFG	NIG
Aantoonbaar vertrek	97%	94%	94%	66%	87%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	2%	4%	5%	11%	3%
Vergunning verleend	0%	0%	0%	1%	1%
Overige uitstroom	0%	1%	0%	3%	2%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	0%	2%	1%	16%	3%
Openstaande zaak	0%	0%	0%	4%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Geen Dublin-claim	ALB	MAR	ALG	AFG	NIG
Aantoonbaar vertrek	92%	13%	12%	38%	50%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	7%	76%	79%	19%	29%
Vergunning verleend	0%	0%	0%	4%	1%
Overige uitstroom	1%	6%	3%	31%	14%
Uitstroom niet gerelateerd aan bewaring	1%	3%	4%	7%	6%
Openstaande zaak	0%	1%	2%	2%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

[Terug naar figuur 15](#)

Tabel bij figuur 21

2015-2019	Staatssecretaris		Rechtbank		Onbekend		Totaal	
Afweging van belangen	1.820	90%	157	8%	56	3%	2.033	100%
Maatregel onvoldoende gemotiveerd	223	45%	253	51%	23	5%	499	100%
Onrechtmatige bewaring	114	29%	260	65%	25	6%	399	100%
Toepassen lichter middel	87	57%	17	11%	48	32%	152	100%
Totaal	2.244	73%	687	22%	152	5%	3.083	100%

[Terug naar figuur 21](#)



Tabellen bij figuur 22

Vormfout		
AVIM	297	46%
KMar	135	21%
IND	100	16%
Rechtbank	43	7%
Onbekend	65	10%
Totaal	640	100%

Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting		
DT&V	124	52%
IND	32	14%
AVIM	17	7%
KMar	9	4%
DJI	2	1%
Onbekend	53	22%
Totaal	237	100%

[Terug naar figuur 22](#)

Tabel bij figuur 23

2018-2019	Staats-secretaris		Rechtbank		Onbekend		Totaal	
Afweging van belangen	894	93%	66	7%	0	0%	960	100%
Maatregel onvoldoende gemotiveerd	85	50%	84	50%	0	0%	169	100%
Onrechtmatige bewaring	83	35%	155	65%	0	0%	238	100%
Toepassen lichter middel	12	29%	4	10%	26	62%	42	100%
Totaal	1.074	76%	309	22%	26	2%	1.409	100%

[Terug naar figuur 23](#)

Tabellen bij figuur 24

Vormfout		
AVIM	117	50%
KMar	59	25%
IND	35	15%
Rechtbank	22	9%
Totaal	233	100%

Onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting		
DT&V	61	69%
IND	18	20%



AVIM	7	8%
KMar	2	2%
Totaal	88	100%

[Terug naar figuur 24](#)

Tabel bij figuur 25

	maand 1	maand 2	maand 3	maand 4	maand 5	maand 6	>6
Aantoonbaar vertrek	81%	12%	3%	1%	1%	1%	1%
Opheffing zonder vertrek	47%	10%	6%	4%	5%	23%	4%
Alle opheffingen	69%	11%	4%	2%	2%	9%	2%

[Terug naar figuur 25](#)

Tabellen bij figuur 26

Dublin-claim	maand 1	maand 2	maand 3	maand 4	maand 5	maand 6	>6
Aantoonbaar vertrek	82%	16%	2%	0%	0%	0%	0%
Opheffing zonder vertrek	85%	8%	3%	1%	1%	1%	0%
Alle opheffingen	82%	15%	2%	0%	0%	0%	0%

Geen Dublin-claim	maand 1	maand 2	maand 3	maand 4	maand 5	maand 6	>6
Aantoonbaar vertrek	81%	9%	5%	2%	1%	1%	1%
Opheffing zonder vertrek	43%	10%	7%	4%	5%	26%	5%
Alle opheffingen	62%	10%	6%	3%	3%	13%	3%

[Terug naar figuur 26](#)

Tabellen bij figuur 27

	AMV	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	57%	43%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	75%	25%	0%	0%	0%	0%	0%
	Alle opheffingen	59%	41%	0%	0%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	79%	18%	0%	3%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	75%	14%	4%	2%	0%	4%	2%
	Alle opheffingen	77%	16%	2%	2%	0%	2%	1%

		Alleenstaande	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	81%	17%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	81%	10%	5%	2%	1%	1%	1%	
	Alle opheffingen	81%	16%	2%	1%	0%	0%	0%	
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	79%	10%	5%	2%	2%	1%	1%	
	Opheffing zonder vertrek	39%	10%	7%	5%	6%	28%	5%	
	Alle opheffingen	58%	10%	6%	3%	4%	15%	3%	

		Onderdeel van gezin	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	94%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	95%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Alle opheffingen	94%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	91%	4%	3%	1%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	72%	14%	3%	3%	3%	4%	0%	
	Alle opheffingen	84%	8%	3%	2%	1%	2%	0%	

[Terug naar figuur 27](#)

Tabellen bij figuur 28

		Albanese	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	77%	23%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Alle opheffingen	78%	22%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	96%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	93%	5%	2%	0%	0%	1%	0%	
	Alle opheffingen	96%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%

		Marokkaanse	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	81%	17%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	82%	9%	5%	0%	0%	2%	2%	
	Alle opheffingen	81%	16%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	67%	10%	11%	5%	2%	3%	1%	
	Opheffing zonder vertrek	24%	7%	4%	4%	6%	44%	7%	
	Alle opheffingen	30%	8%	5%	4%	5%	39%	7%	

		Algerijnse	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	82%	15%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	97%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Alle opheffingen	83%	14%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	39%	14%	8%	4%	14%	7%	14%	
	Opheffing zonder vertrek	22%	7%	7%	3%	7%	43%	7%	
	Alle opheffingen	24%	8%	7%	3%	8%	39%	8%	

		Afghaanse	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	71%	26%	1%	1%	1%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	91%	4%	4%	2%	0%	0%	0%	0%
	Alle opheffingen	78%	18%	2%	1%	1%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	64%	11%	14%	5%	3%	2%	1%	
	Opheffing zonder vertrek	68%	16%	5%	4%	3%	2%	2%	
	Alle opheffingen	67%	14%	8%	4%	3%	2%	1%	

		Nigeriaanse	M1	M2	M3	M4	M5	M6	>M6
Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	83%	14%	2%	1%	0%	0%	0%	0%
	Opheffing zonder vertrek	94%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
	Alle opheffingen	84%	12%	2%	1%	0%	0%	0%	0%
Geen Dublin-claim	Aantoonbaar vertrek	61%	11%	11%	3%	6%	4%	3%	
	Opheffing zonder vertrek	45%	20%	13%	5%	8%	5%	3%	
	Alle opheffingen	53%	16%	12%	4%	7%	5%	3%	

[Terug naar figuur 28](#)

