

Vergaderjaar 2020–2021

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2762

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Op 22 april jl. heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) haar advies «Samen werken aan terugkeer» aan de regering aangeboden. Dit advies volgt op een adviesvraag van 2 juni 2020.¹ De ACVZ doet aanbevelingen op het gebied van de effectiviteit en zorgvuldigheid van vreemdelingenbewaring. Op 22 april jl. heeft de Telegraaf bericht over de inhoud van het advies.² Op 11 mei 2021 heeft uw Kamer mij gevraagd hierop te reageren (Handelingen II 2020/21, nr. 74, item 27). In deze brief geef ik mijn reactie op het rapport en de aanbevelingen en kom ik tegemoet aan dit verzoek.

De ACVZ heeft zich in haar onderzoek gericht op de adviesvraag: «In hoeverre kunnen de zorgvuldigheid van het proces van inbewaringstelling, de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen en de effectiviteit van bewaring worden vergroot?»

Ik ben de ACVZ erkentelijk voor het advies dat mijn beeld van de effectiviteit en zorgvuldigheid van vreemdelingenbewaring voor een groot deel bevestigt. Uit het advies volgt dat vreemdelingenbewaring juridisch complex is, zoals ook het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) eerder dit jaar heeft aangegeven in haar rapport «Interpretatie en implementatie van de Terugkeerrichtlijn».³ Daarnaast herken ik de bevinding dat de inbewaringstelling door de politie en KMar gepaard gaat met een hoge tijdsdruk en hoge administratieve lasten. Ook begrijp ik de conclusie van de ACVZ dat bewaring geen garantie is voor vertrek uit Nederland. Daadwerkelijke terugkeer blijft immers mede afhankelijk van de medewerking van zowel de vreemdeling als het land van herkomst dan wel de Europese lidstaat van overdracht (in het kader van een Dublin-claim).

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2599.

² Telegraaf, 22 april 2021, Uitzetting de mist in door fouten van overheid.

³ WODC, 2021, Interpretatie en implementatie van de Terugkeerrichtlijn.

Ik realiseer mij dat de versnippering van kennis en capaciteit van ketenpartners die vreemdelingen in bewaring stellen de slagvaardigheid van de keten negatief kan beïnvloeden. Ondanks de in het advies genoemde knelpunten en afhankelijkheden van zowel vreemdeling als derde landen, concludeer ik evenwel uit de bevindingen van de ACVZ dat de basis op orde is. Bijna twee derde van het aantal inbewaringstellingen leidt immers tot vertrek uit Nederland. Vanuit deze basis werk ik, samen met mijn collega's in het kabinet, aan de versterking van ketensamenwerking in Nederland en aan een verbeterde terugkeersamenwerking in de Europese Unie (EU) en daarbuiten.

De ACVZ komt in haar advies tot vijf aanbevelingen. De eerste drie aanbevelingen zien op de effectiviteit van bewaring, de laatste twee zien op de zorgvuldigheid van bewaring. Hieronder worden deze afzonderlijk gewaardeerd en uitgewerkt.

Aanbeveling 1: Experimenteer meer met lichtere toezichtmaatregelen en registreer ze beter.

De eerste aanbeveling ziet op het experimenteren met lichtere toezichtmaatregelen (zoals het opleggen van een meldplicht) en een adequate registratie van deze maatregelen. Het advies is daarbij om een of meerdere pilots te starten voor het opleggen van deze lichtere maatregelen en om een centraal registratiesysteem (dat cijfers kan genereren) in te richten.

Het eerste deel van de aanbeveling wekt de suggestie dat lichtere maatregelen in de praktijk weinig worden toegepast in vergelijking met vreemdelingenbewaring. Dat is echter niet juist. Vreemdelingenbewaring is het ultimatum remedium. Waar een lichtere maatregel kan worden opgelegd is vreemdelingenbewaring niet aan de orde. Als bewaring juridisch mogelijk is, betekent dit dat per definitie is bezien of een lichtere maatregel effectief kan zijn en daarmee kan leiden tot vertrek uit Nederland. Daarnaast wordt de rechtmatigheid van het besluit getoetst door een rechter (indien een vreemdeling geen beroep instelt volgt dit ambtshalve), waarbij ook het oordeel om geen lichter middel toe te passen door de vreemdeling ter discussie kan worden gesteld. Volgens het advies van de ACVZ is gedurende de onderzoeksperiode slechts 1% van de bewaringsmaatregelen door de rechtspraak opgeheven omdat een lichter middel (alsnog) kon worden toegepast. Mede gelet daarop verwacht het kabinet niet dat experimenten met lichtere middelen het terugkeercijfer van vertrekplichtige vreemdelingen positief kunnen beïnvloeden.

Aan het tweede deel van de aanbeveling ligt de bevinding ten grondslag dat er geen data voorhanden zijn over de toepassing van lichtere middelen. De ACVZ geeft aan dat bewaring ook effectief is in relatie tot andere toezichtmaatregelen, maar dat geen onderscheid gemaakt kan worden in het effect van verschillende lichtere middelen. Hier zie ik ruimte voor verbetering. Om dit effect inzichtelijk te kunnen maken, zal worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is om de kwantitatieve inzet van lichtere middelen te meten.

Aanbeveling 2: Zet actiever in op zelfstandige terugkeer vanuit bewaring.

In haar tweede aanbeveling adviseert de ACVZ om de mogelijkheden te onderzoeken om vreemdelingen die reeds in bewaring zijn gesteld actiever te benaderen om zelfstandig (onder toezicht) te vertrekken. Daarnaast zou onderzocht moeten worden of een tijdelijke opheffing van

de uitsluiting van het recht op herintegratieondersteuning van vertrekplichtige vreemdelingen met de Marokkaanse of de Algerijnse nationaliteit een positieve invloed heeft op de mate waarin zij vertrekken.

Vreemdelingen die geen recht op verblijf (meer) hebben dienen Nederland te verlaten. Daarbij geniet zelfstandige terugkeer de voorkeur. Indien dit uitblijft, kan gedwongen terugkeer volgen. Het uitgangspunt is dat vreemdelingenbewaring pas wordt ingezet wanneer de vreemdeling niet meewerkt aan vertrek en/of er een gevaar bestaat op onttrekking aan het overheidstoezicht. Hoewel zelfstandig vertrek (onder toezicht) in dat stadium een gepasseerd station lijkt (en er continu gewerkt wordt aan gedwongen vertrek), vindt dit wel degelijk plaats. Ook vreemdelingen in bewaring, komen onder voorwaarden, in aanmerking voor vertrek- en herintegratieondersteuning. Bijvoorbeeld met assistentie van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). In het advies bevestigt de ACVZ het beeld dat vertrek afhankelijk is van de medewerking van de vreemdeling in kwestie alsook het land van herkomst.⁴ Het kabinet zal daarom actief inzetten, zoals nu ook al het geval is, op zelfstandige terugkeer onder toezicht, opdat dit kan bijdragen aan het zekerstellen van vertrek alsook het voorkomen van gedwongen vertrek en de daarbij gepaard gaande kosten.

Vreemdelingen kunnen onder het «Return and Emigration Assistance from the Netherlands» (REAN) programma, dat wordt uitgevoerd door IOM, in aanmerking komen voor basis vertrekondersteuning bij zelfstandige terugkeer. Hierbij gaat het met name om het wegnemen van praktische belemmeringen zoals het aanschaffen van een vliegticket of verkrijgen van vervangende reisdocumenten. Deze ondersteuning wordt door IOM ook geboden aan vreemdelingen die vertrekken vanuit bewaring. Herintegratieondersteuning door IOM en verschillende maatschappelijke organisaties is echter uitgesloten voor vreemdelingen met de nationaliteit van landen van herkomst die dicht bij de EU liggen. Voor kwetsbare migranten kan hiervoor een uitzondering worden gemaakt. De achterliggende gedachte is dat voorkomen dient te worden dat terugkeerondersteuning oneigenlijk wordt gebruikt.

In de loop van 2018 heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd dat de beperking van de basis vertrekondersteuning voor vreemdelingen uit Marokko en Algerije deels is teruggedraaid, onder andere omdat daardoor de terugkeercijfers daalden.⁵ Ondanks deze beleidswijziging blijft het aandeel aantoonbaar vertrek naar het land van herkomst vanuit bewaring van vreemdelingen uit deze landen relatief laag in de periode van 1 juli 2018 tot en met 31 december 2020, respectievelijk 12% en 11%.⁶ Voorafgaand aan het advies van de ACVZ om tijdelijke ontheffing van de uitsluiting van herintegratieondersteuning te onderzoeken heeft de DT&V een pilot uitgevoerd waarbij voor een afgebakende doelgroep binnen detentiecentrum Rotterdam herintegratieondersteuning tijdelijk weer mogelijk was. De pilot wordt deze zomer geëvalueerd. Ook na bekendwording van de resultaten, laat ik een eventuele beleidswijziging -gelet op de demissionaire status van het kabinet- aan een volgend kabinet.

⁴ Zie ook WODC, 2021, Interpretatie en implementatie van de Terugkeerrichtlijn.

⁵ Kamerstukken 29 344 en 19 637, nr. 134.

⁶ Voor vreemdelingen met de Marokkaanse nationaliteit was dit aandeel 9% in 2018, 17% in 2019 en 8% in 2020. Voor vreemdelingen met de Algerijnse nationaliteit was dit aandeel 14% in 2018, 15% in 2019 en 8% in 2020. De cijfers in het jaar 2020 zijn lager in verband met de coronacrisis en gerelateerde reisbeletsel.

Aanbeveling 3: Investeer meer in relaties met landen van herkomst die niet of onvoldoende meewerken.

De derde aanbeveling ziet op het meer investeren in brede(re) samenwerkingsrelaties met landen van herkomst die niet of onvoldoende meewerken aan de terugkeer van hun onderdanen. Daarbij wordt in overweging gegeven meer onconventionele maatregelen te nemen zoals het beschikbaar stellen van een lumpsum per teruggenomen vreemdeling aan landen van herkomst.

Zoals uw Kamer bekend is, pleit het kabinet al langere tijd voor brede Europese partnerschappen met landen van herkomst, transit en opvang. Over de gewenste inhoud en opzet is uw Kamer o.a. geïnformeerd in het BNC-fiche inzake de overkoepelende mededeling van de Commissie over het asiel- en migratiepact.⁷ Het kabinet is van mening dat in de relatie van de EU met belangrijke herkomst- en transitlanden, alle relevante instrumenten, waar opportuun, ingezet kunnen worden om de brede migratiesamenwerking te versterken. Hierbij is maatwerk per land en regio, verbeterde coördinatie en een stapsgewijze uitvoering van deze aanpak essentieel om resultaten te boeken.

Het versterken van migratiesamenwerking met landen van herkomst en transit is een speerpunt van het kabinet. Binnen de brede migratiesamenwerking is nadrukkelijk aandacht voor verbetering van de samenwerking op terugkeer. Bij voorkeur in Europees verband en met inzet van, zoals hierboven aangegeven, alle relevante instrumenten. Zo heb ik op 1 maart jl. uw Kamer geïnformeerd over de wens van het kabinet om concrete vervolgstappen te zetten in de terugkeersamenwerking met de toepassing van artikel 25bis van de Visumcode.⁸ Bij de toepassing van deze strategie is ruimte voor een op maat gemaakte aanpak per land. De samenhang met bredere partnerschappen en externe betrekkingen moet daarbij niet uit het oog worden verloren. De voortgang op deze strategie (als onderdeel van de Integrale Migratieagenda) heb ik uw Kamer op 11 januari jl. doen toekomen.⁹

Aanbeveling 4: Verbeter de voorzieningen om nauwer te kunnen samenwerken.

De vierde aanbeveling ziet op het verbeteren van de voorzieningen om nauwer te kunnen samenwerken. Daarbij wordt geadviseerd om het ketenbrede informatiesysteem te voltooien maar ook om informatie ketenbreed eenduidig te registreren en up-to-date te houden. Ook moeten basale facilitaire voorzieningen zoals toegang tot computers en printers aanwezig zijn op hoorlocaties.

Het kabinet is de ACVZ erkentelijk voor het structureren van de bekende knelpunten in de uitvoering. Vreemdelingenbewaring wordt in zeer uiteenlopende situaties opgelegd. Zo stellen de KMar en de politie vreemdelingen in bewaring die zij in het toezicht aantreffen, terwijl de DT&V vertrekplichtige vreemdelingen uit de asielketen die op COA-locaties verblijven in bewaring stelt. Ketenpartners werken vanuit deze verschillende situaties met elkaar samen. Hierbij kan het behalen van de doelstelling van de ene organisatie, de resultaten van een andere organisatie of de gehele keten beïnvloeden, zoals ook is onderkend in de doorlichting van de vreemdelingenketen van 21 mei jl.¹⁰ Ik streef naar een

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2955.

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2702.

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2693.

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2740.

ketensamenwerking waarbij partners elkaar versterken en zo het terugkeerbeleid optimaal uitvoeren. Eenduidige en goede uitwisseling van gegevens over vreemdelingen is daarvoor een vereiste alsook de toegang tot voldoende facilitaire voorzieningen zoals computers en printers. Daartoe wordt ingezet op een continu verbetertraject waarbij ketenpartners worden aangemoedigd om bestaande werkwijzen en informatiesystemen beter op elkaar aan te laten sluiten.

Aanbeveling 5: Realiseer nauwere samenwerking tussen de betrokken organisaties en stimuleer de doorontwikkeling van kennis en expertise.

In de laatste aanbeveling adviseert de ACVZ om de mogelijkheden te onderzoeken om ketenpartners op meerdere locaties in het land onder één dak te huisvesten. Daarbij schetst de ACVZ contouren van scenario's om de samenwerking te stimuleren door middel van vaste aanspreekpunten, intervisie, de terugkoppeling van juridische uitspraken aan medewerkers die de maatregel opleggen en de uitwisseling van personeel tussen brigades van KMar en politie.

Zoals eerder met uw Kamer gedeeld¹¹ onderschrijft het kabinet de aanbeveling om ketenpartners gezamenlijk onder één dak te huisvesten. Om die reden is de ontwikkeling van Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL) in gang gezet in Ter Apel, Budel en Gilze en wordt, met het oog op een landelijke spreiding, in aanvulling hierop gezocht naar andere locaties. Vanuit dit samenwerkingsconcept kan worden toegewerkt naar een model waarbij ketenpartners elkaar ook kunnen versterken op het gebied van bewaring. Ik teken evenwel aan dat een GVL zich naar aard en doel niet op voorhand leent voor gebruik als bewaringslocatie. Voor de korte termijn liggen de hierna beschreven maatregelen om te komen tot een nauwere samenwerking op het gebied van bewaring dan ook meer voor de hand.

Zoals hierboven gezegd zijn de knelpunten die de ACVZ noemt bekend. Het belang van een goede samenwerking onderschrijf ik en hier zijn gedurende de onderzoeksperiode ook al stappen in gemaakt. Zo werken partners nauw samen in het lokaal ketenoverleg waarbij casus gezamenlijk besproken worden. In het kader van behoud en doorontwikkeling van kennis en expertise wordt bijvoorbeeld positief gereflecteerd op de door de KMar en IND georganiseerde vakdagen en de door de KMar uitgevoerde pilot met Aangewezen Ambtenaren. Hierbij worden onderofficieren van de KMar opgeleid (in samenwerking met de Politieacademie) voor specifieke taken binnen het grenspolitietaken-domein die normaliter toebehoren aan hulpofficieren van justitie. Daarnaast vindt er in de keten al periodiek een steekproef plaats op de kwaliteit van inbewaringstellingen, zo nodig leidend tot verbeteracties. Ook onderzoeken de DT&V en politie waar en op welke wijze DT&V-medewerkers binnen politielocaties vreemdelingen in bewaring kunnen stellen, indien eigen voorzieningen niet dichtbij voorhanden zijn.

Het terugkeerbeleid, het vreemdelingenbewaringbeleid in het bijzonder, is complex. Ketenpartners werken -ook gedurende de coronacrisis- hard om vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Nederland zelfstandig of indien nodig gedwongen te begeleiden bij hun vertrek.

¹¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2685.

Het demissionaire kabinet blijft inzetten op de continuering en verfijning van het beleid alsook op een optimale samenwerking tussen ketenpartijen.

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