> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
541402

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 31 juli 2014
Onderwerp Kabinetsreactie evaluatie terugkeerrichtlijn

Inleiding

Op 28 maart 2014 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een evaluatie over de toepassing van de Europese terugkeerrichtlijn in de Europese lidstaten[1]. Daarnaast ontving ik op 30 juni 2014 een evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) over de toepassing van deze richtlijn in Nederland. Deze brief is een reactie van het kabinet op beide evaluaties. De evaluaties zijn als bijlage bijgevoegd bij deze brief. Met de toezending van deze documenten voldoe ik aan een aantal toezeggingen dat eerder aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer is gedaan[2].

De evaluatie van de Commissie volgt uit een verplichting uit artikel 19 van de terugkeerrichtlijn. In dit artikel staat dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad elke drie jaar informeert over de toepassing van de richtlijn in de verschillende lidstaten en zo nodig daarbij nieuwe wijzigingen voorstelt. Ik heb het WODC gevraagd een nationale evaluatie uit te voeren die met name aandacht besteedt aan het inreisverbod, omdat er zowel in uw Kamer als bij mij behoefte bestond om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de uitvoerende diensten omgaan met dit belangrijke element uit deze richtlijn.

Uit de evaluaties van de terugkeerrichtlijn is nuttige informatie beschikbaar gekomen over de praktische gevolgen van de invoering van de richtlijn. Zij geven inzicht in goede en minder goede praktijken. Inzichten die voor mij aanleiding geven om het beleid op een aantal punten aan te passen.

---

[1] COM (2014) 199 final. Formele titel: 'Uitvoeringsverslag: de impact van Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn) op het beleid en de praktijken van de lidstaten op het gebied van terugkeer' (blz. 14-33).

[2] Toezegging van 6 december 2011 door de toenmalig minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de leden Lokin-Sassen (CDA) en Strik (GroenLinks) van de Eerste Kamer (T01488). Toezegging van 6 december 2011 door de toenmalig minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan het lid Vliegenthart (SP) van de Eerste Kamer (T01489). Toezeggingen van 14 februari 2013, 13 februari 2014 en 2 april 2014 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie (respectievelijk Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33512, nr. 5 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33512, nr. 10 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 19637, nr. 1821).

Hierna volgt een reactie op de belangrijkste conclusies uit beide evaluaties. In de bijlage geef ik vervolgens voor een aantal thema's een meer uitgebreide reactie.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

Uitkomsten evaluaties

De Europese evaluatie van de terugkeerrichtlijn

De Commissie besteedt in haar evaluatie aandacht aan de wijze waarop lidstaten de terugkeerrichtlijn hebben geïmplementeerd in hun nationale wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk.

De Commissie is van mening dat de invoering van de terugkeerrichtlijn een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van het EU-terugkeerbeleid. Vanaf het moment dat de richtlijn bestaat, zijn de werkwijzen van de verschillende lidstaten bij de terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen steeds meer op elkaar gaan lijken. Een commissie van de Verenigde Naties (VN)[3] die het terugkeerbeleid van landen over de hele wereld onderzoekt is positief over deze ontwikkeling, aldus de Commissie. De VN-commissie laat weten dat de bepalingen uit de Europese terugkeerrichtlijn normen bevatten die ver vooruitlopen op de normen in andere regio's van de wereld.

De wijze waarop Nederland in wet- en regelgeving en de uitvoering vorm geeft aan het terugkeerbeleid is in lijn met de richtlijn. Om die reden heeft de Commissie tegen Nederland dan ook geen procedures gestart. Er zijn enkele lidstaten die de terugkeerprocedures niet geheel volgens de richtlijn uitvoeren of waarbij blijkt dat de nationale regels, zoals die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, niet in overeenstemming zijn met de Europese regels. De Commissie heeft die lidstaten hierop aangesproken. Vaak heeft dit geleid tot het aanpassen van de regels of werkwijze. In die gevallen waarin de lidstaat niet bereid was zich aan te passen, is een formele procedure[4] gestart die ertoe kan leiden dat de Commissie het Hof van Justitie van de EU vraagt om de lidstaat te veroordelen voor het niet nakomen van de Europese verplichtingen. In de evaluatie van de Commissie worden deze lidstaten niet met naam genoemd.

Zoals gezegd constateert de Commissie binnen de EU in algemene zin vooruitgang, maar ook een aantal aandachtspunten. De Commissie is van plan tekortkomingen aan te pakken door scherp toezicht te houden. Een aanpassing van de richtlijn is niet voorzien.
Bij het toezicht zal de Commissie bijzondere aandacht besteden aan de omstandigheden in vreemdelingenbewaring, waarborgen, rechtsmiddelen en de behandeling van minderjarigen en andere kwetsbare personen. De Commissie zal tijdens de gebruikelijke Schengenevaluaties[5] ook terugkeerprocedures toetsen. Daarnaast is de Commissie van mening dat het ook aan nationale monitoringsinstanties is om toezicht uit te oefenen.

---

[3] VN-commissie voor internationaal recht over de verwijdering van vreemdelingen.

[4] EU-pilot procedure (pre-infractieprocedure).

[5] Schengenevaluatie: evaluatie waarbij de wijze waarop de lidstaten de wet- en regelgeving met betrekking tot het Schengengebied (het zogenaamde 'Schengenacquis') hebben geïmplementeerd wordt beoordeeld. De evaluatie beoordeelt onder andere het grenstoezicht, de politiesamenwerking tussen lidstaten en het proces van terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en onrechtmatig verblijvende derdelanders.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

Naast de mogelijkheid om lidstaten van tijd tot tijd te evalueren, stelt de Commissie ook richtsnoeren en aanbevelingen op met als doel binnen de EU meer eenheid te brengen in de uitvoering van terugkeerprocedures. Nederland is een voorstander van de uitwisseling van ideeën en aanbevelingen tussen lidstaten, zodat ervaringen van andere lidstaten betrokken kunnen worden bij nationale beleidskeuzes op het gebied van terugkeer. Of uitbreiding van succesvolle praktijken naar meerdere lidstaten nuttig is, hangt van verschillende factoren af, waaronder de inrichting van de rechtsstaat en vreemdelingenketen in de betreffende lidstaat. Om die reden vindt het kabinet het belangrijk dat richtsnoeren geen dwingend karakter hebben. In dat kader is het relevant om te melden dat in de Nederlandse vertaling van de Commissie mededeling aan de richtsnoeren en aanbevelingen wél een dwingend karakter wordt toegekend. De Engelse brontekst lijkt – zoals het hoort bij richtsnoeren - meer ruimte te bieden aan de lidstaten. Nederland zal er tijdens de besprekingen binnen de EU op toezien dat de Commissie het vrijwillige karakter van richtsnoeren en aanbevelingen respecteert.

De Commissie constateert in de mededeling dat terugkeerprocedures door de invoering van de terugkeerrichtlijn niet minder efficiënt zijn geworden. De zorgen die lidstaten hierover tijdens de onderhandelingen hadden, zijn volgens de Commissie onterecht geweest. Het kabinet is het daar niet volledig mee eens, aangezien de richtlijn heeft geleid tot meer regeldruk. De procedurele voorwaarden ('regels') die voortvloeien uit de terugkeerrichtlijn en daarop gebaseerde uitspraken van rechters hebben namelijk geleid tot een verzwaring van de werklast voor de betrokken diensten. Zo moet de onrechtmatig verblijvende vreemdeling vóór uitvaardiging van een inreisverbod in de gelegenheid worden gesteld om eventuele bezwaren tegen dit besluit aan te voeren. Dat gebeurt tijdens een gehoor. Dit soort waarborgen heeft de positie van vreemdelingen in de procedures versterkt, maar tegelijkertijd ook geresulteerd in een toenemende druk op de capaciteit van betrokken diensten.
In reactie hierop zal ik het beleid op een aantal punten aanpassen om tot een effectievere inzet van middelen te komen. Over de aanpassing van het beleid wordt u verderop in deze brief geïnformeerd. Daarnaast zal ik de Commissie wijzen op dit negatieve effect van de richtlijn.

De nationale evaluatie van de terugkeerrichtlijn

De WODC-evaluatie, die gebaseerd is op kwantitatieve gegevens en bijeenkomsten met focusgroepen[6], richt zich specifiek op de gevolgen van de terugkeerrichtlijn voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk en besteedt daarbij met name aandacht aan de werking van het inreisverbod. Een inreisverbod is een besluit waarbij een onrechtmatig verblijvende vreemdeling de toegang tot de EU, Europese Economische Ruimte en Zwitserland voor een bepaalde periode wordt ontzegd. Het inreisverbod wordt voorafgegaan door een terugkeerbesluit. Een terugkeerbesluit is een besluit waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land onrechtmatig is en waarbij een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld.
Nederland kent twee soorten inreisverboden: een licht inreisverbod en een zwaar inreisverbod. Een zwaar inreisverbod is bedoeld voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde en/of nationale veiligheid en kent een duur van maximaal twintig jaar. Overtreding van een zwaar inreisverbod wordt vervolgd als een misdrijf. Andere onrechtmatig verblijvende

[6] Focusgroep: een groep mensen (informanten) waarmee een gesprek wordt gevoerd, met als doel de opvattingen en waarderingen van de betreffende groep in kaart te brengen.

vreemdelingen die onmiddellijk uit Nederland moeten vertrekken krijgen in de regel een licht inreisverbod. Dit inreisverbod duurt in beginsel twee jaar. Verblijft een vreemdeling onrechtmatig in Nederland terwijl de betrokken persoon in het bezit is van een licht inreisverbod, dan wordt dit gezien als een overtreding. Het WODC constateert dat over de gehele onderzochte periode, 2012 en 2013, ongeveer 25.000 terugkeerbesluiten en ruim 8.000 inreisverboden zijn uitgevaardigd. De meerderheid van de uitgevaardigde inreisverboden, ruim 7.000, betreft een licht inreisverbod. Uit de data blijkt dat bij overschrijding van de vrijwillige vertrektermijn niet altijd een licht inreisverbod is uitgevaardigd, terwijl dit wel het uitgangspunt is. Ook overtredingen van het lichte inreisverbod worden lang niet altijd bestraft. Overtreding van een zwaar inreisverbod wordt in de regel vervolgd. Hieronder wordt voor zowel het lichte als het zware inreisverbod een toelichting gegeven op de belangrijkste uitkomsten uit de evaluatie.

In de onderzochte periode zijn 451 vreemdelingen staande gehouden die zich niet hadden gehouden aan de vrijwillige vertrektermijn van 28 dagen. In dat geval dient aan de betrokken vreemdeling in de regel een inreisverbod te worden opgelegd. Dat gebeurde volgens de WODC-evaluatie bij deze groep slechts 70 keer. Uit navraag bij de politie blijkt dat de politie afziet van uitvaardiging van een licht inreisverbod, indien bij staandehouding blijkt dat de vreemdeling eerder een alternatieve toezichtsmaatregel, zoals de meldplicht, opgelegd heeft gekregen. Zou de alternatieve toezichtsmaatregel gepaard gaan met een licht inreisverbod dan bestaat de mogelijkheid dat de vreemdeling als gevolg van een signalering door de politie beboet wordt voor overtreding van het inreisverbod, terwijl betrokkene nog onder toezicht van de overheid aan terugkeer werkt. Mocht de vreemdeling zich op een later moment alsnog onttrekken aan het toezicht van de overheid, dan wordt de vreemdeling bij staandehouding beboet voor overtreding van de meldplicht. Daarnaast volgt voor betrokkene in de regel plaatsing in vreemdelingenbewaring en een inreisverbod.

Ongeveer 5% van de vreemdelingen die sinds de invoering van de richtlijn een licht inreisverbod kreeg, werd binnen twee jaar staande gehouden voor onrechtmatig verblijf. Voor diegenen aan wie eerder een zwaar inreisverbod werd opgelegd is dit 10%. Op het overtreden van een licht inreisverbod staat in principe een geldboete en op het overtreden van een zwaar inreisverbod een vrijheidsstraf. In de praktijk blijkt dat de politie bij overtreding van een licht inreisverbod in een beperkt aantal gevallen een geldboete oplegt en vervolgens een strafbeschikking door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) aan de vreemdeling laat verzenden. In een periode van twee jaar is dit 21 keer gebeurd, terwijl het inreisverbod 467 keer is overtreden. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer de betrokken vreemdeling de boete niet betaalt, wordt de zaak overgedragen aan het Openbaar Ministerie (OM). De zaken die bij het OM instromen worden allemaal door het OM afgedaan. In nagenoeg alle gevallen gaat het daarbij om dagvaarding of een transactie.

Uit de discussie in de focusgroep blijkt volgens het WODC dat het beboeten van overtredingen van het lichte inreisverbod bij de politie minder prioriteit heeft. Dit is het gevolg van de prioriteitstelling die de politie in het kader van de resultaatafspraken kent. In deze prioriteitstelling gaat de hoogste prioriteit uit naar het vertrek van criminele en overlastgevende vreemdelingen, die al dan niet onrechtmatig in Nederland verblijven[7]. Veel onrechtmatig verblijvende

[7] Rapportage Vreemdelingenketen (januari 2013-december 2013).

vreemdelingen met een licht inreisverbod behoren niet tot de prioriteitsgroepen binnen het vreemdelingentoezicht.
Ik lees in het rapport echter ook dat er vanuit de politie signalen komen dat de prioriteitstelling niet de enige reden is om terughoudend te zijn in het uitvaardigen van lichte inreisverboden en beboeten van overtredingen van dit inreisverbod. Het blijkt dat men kanttekeningen plaatst bij de effectiviteit van de huidige aanpak.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

De ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de terugkeerrichtlijn, met name de werking van het inreisverbod, bieden nuttige aanknopingspunten om het uitvoeringsbeleid op een aantal elementen te verbeteren. Het is duidelijk dat de aandachtspunten die nu nog bestaan, niet meer het gevolg zijn van opstartproblemen. Dit is voor mij aanleiding om in overleg met de politie en andere betrokken diensten de mogelijkheden te onderzoeken om het lichte inreisverbod in de toekomst meer gericht en effectiever in te zetten.
Dit wil ik doen door een 'trap-op-trap-af'-systematiek te ontwikkelen, waarbij de duur van het onrechtmatig verblijf ('trap-op') en de bereidheid tot actief werken aan vertrek ('trap-af') bepalend zijn voor de vraag of een inreisverbod wordt uitgevaardigd en, zo ja, hoe lang het inreisverbod duurt.
Met de beleidswijziging beoog ik een situatie te creëren waarbij:

1. De vreemdeling van wie het onrechtmatige verblijf van korte duur is, die bereid is te vertrekken en waarbij geen risico wordt aangenomen dat betrokkene zich zal onttrekken aan het toezicht, in de toekomst geen inreisverbod meer krijgt. Hiermee wordt voorkomen dat de afgewezen asielzoeker die zijn vertrektermijn met enkele dagen overschrijdt of de toerist of zakenman die iets later dan gepland uit Nederland vertrekt, meteen voor langere tijd de toegang tot de EU wordt ontzegd.

2. Vreemdelingen die gedurende een langere periode onrechtmatig in Nederland verblijven of vreemdelingen waarbij sprake is van een risico op het onttrekken aan toezicht, wel een inreisverbod krijgen. Meer dan voorheen zal de duur van het onrechtmatig verblijf bepalend zijn voor de duur van het inreisverbod. Dit houdt in dat de maximale duur van het inreisverbod langer dan twee jaar zal zijn in geval van zeer langdurig illegaal verblijf.

3. De bereidheid om actief te werken aan vertrek ook meer dan voorheen bepalend zal zijn voor de duur van het inreisverbod. Indien de betrokken vreemdeling een geldig identiteitsdocument van het land van herkomst of het land waar betrokkene rechtmatig verblijf heeft, kan tonen en met behulp daarvan het land zal gaan verlaten, zal de duur van het inreisverbod worden verkort.

Inzet bij de uitwerking van deze beleidswijziging is, dat het beleid aansluit bij de bestaande wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk en dat de regeldruk waar mogelijk wordt verlaagd. Verschillende belangen kunnen met deze beleidswijziging worden verenigd. Zo is het van belang dat de wijze waarop de overheid omgaat met het uitvaardigen van het inreisverbod, de onrechtmatig verblijvende vreemdeling aanzet om uit Nederland te vertrekken. Het kabinet meent een sterkere stimulans te geven aan het vertrek door hard op te treden waar nodig en soepel te zijn waar het kan. De 'trap-op-trap-af'-systematiek voldoet aan deze criteria. Deze beleidswijziging sluit bovendien goed aan bij de eerdergenoemde prioriteitstelling in het vreemdelingentoezicht. Uiterlijk eind 2014 zal ik uw Kamer informeren over de voorgenomen beleidswijziging.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

Uit de WODC-evaluatie blijkt verder dat overtreding van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring in de regel wordt vervolgd. In 2012 en 2013 heeft het OM ongeveer 1500 van dit soort zaken afgedaan. Bijna alle zaken, ongeveer 1400, zijn voor de rechter gebracht. Dit leidt meestal tot strafoplegging, waarbij het in nagenoeg alle gevallen om een vrijheidsstraf gaat. Omdat overtreding van zowel het zware inreisverbod als de ongewenstverklaring onder hetzelfde artikel van het Wetboek van Strafrecht vallen[8] en ook als zodanig worden geregistreerd, is het niet mogelijk om alleen gegevens op te vragen over de vervolging van het zware inreisverbod. Hierdoor kon het WODC geen compleet beeld geven over dit instrument uit de terugkeerrichtlijn. Een afzonderlijk beeld van de vervolging van het zware inreisverbod is overigens ook minder relevant, aangezien het zware inreisverbod en de ongewenstverklaring naar aard vergelijkbare instrumenten zijn. Overigens heeft het WODC wel geprobeerd dit onderscheid te realiseren. Dit bleek in een aantal zaken mogelijk omdat in die zaken kenmerken aan het dossier zijn toegevoegd die koppeling van bestanden mogelijk maakten. Deze zaken lieten een vergelijkbaar beeld zien voor wat betreft de wijze van vervolging door het OM.
De duur van de vrijheidsstraf die wordt opgelegd voor overtreding van het zware inreisverbod of de ongewenstverklaring kon het WODC niet vaststellen, omdat in dit soort zaken vaak meerdere strafbare feiten aan de orde zijn. De hoogte van de opgelegde straf is het resultaat van de weging van al deze feiten door de rechter.

Tot slot gaat de WODC-evaluatie in op de vraag of de terugkeerrichtlijn en het invoeren van het inreisverbod een afschrikwekkende of stigmatiserende werking op de onrechtmatig verblijvende vreemdeling hebben gehad.
Volgens de WODC-evaluatie blijkt uit de focusgroepen niet duidelijk in hoeverre sprake is van een afschrikwekkende werking. Verschillende beelden komen naar voren. Zo zou de vreemdeling eerder bereid zijn te vertrekken zolang het inreisverbod nog niet is uitgevaardigd, maar wel als toekomstige sanctie aan de orde kan zijn. Zodra de vreemdeling in het bezit is van een inreisverbod zou de prikkel verdwijnen om te vertrekken.
Door de introductie van de eerdergenoemde 'trap-op-trap-af'-systematiek en een sterkere handhaving van overtredingen van het lichte inreisverbod verwacht ik dat de afschrikwekkende werking van het inreisverbod zal toenemen. De vreemdeling wordt immers nadrukkelijker geconfronteerd met de negatieve gevolgen van langdurig onrechtmatig verblijf en het niet actief werken aan terugkeer. De gevolgen variëren van een langer durend inreisverbod, tot eventuele vervangende hechtenis bij het niet betalen van de boete voor overtreding van het inreisverbod. Over de resultaten van de handhaving zal ik uw Kamer jaarlijks informeren.
Deze beleidswijziging zal niet voor alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen meteen een prikkel geven om te vertrekken. Het stellen en handhaven van normen blijft hoe dan ook een belangrijk doel van het beleid. Door duidelijke normen te stellen zal de vreemdeling eerder gaan nadenken over een toekomst elders. Ook zullen vreemdelingen minder snel geneigd zijn op een onrechtmatige wijze Nederland in te reizen. Het kabinet kan en wil er niet in berusten dat er onnodig groepen mensen in Nederland leven die niet of slechts beperkt deel uitmaken van het openbare bestaan en hun leven dientengevolge in de schaduw van de samenleving doorbrengen. Dat is de situatie die ontstaat wanneer wij als samenleving zouden berusten in de aanwezigheid van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.
Uit het onderzoek volgt niet of de terugkeerrichtlijn en het inreisverbod hebben geleid tot stigmatisering van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. De

[8] Artikel 197 Wetboek van Strafrecht.

informanten hebben de indruk dat het inreisverbod in dit kader op individueel niveau weinig heeft veranderd. Op basis van de informatie uit de focusgroepen is geen eenduidig beeld te geven over de effecten op groepsniveau.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

Conclusie

Het beeld dat volgt uit beide evaluaties is over het algemeen positief. De wijze waarop Nederland in wet- en regelgeving en de uitvoering vorm geeft aan het terugkeerbeleid is in lijn met de richtlijn. Maatwerk is het uitgangspunt van beleid en dit uit zich ook in de beschreven uitvoeringspraktijk. Proportionaliteit en redelijkheid staan daarbij centraal. De recente initiatieven die het kabinet genomen heeft, zoals de verankering van alternatieve toezichtsmaatregelen in het beleid en vreemdelingenbewaring, sluiten hierbij aan.

Desalniettemin is er een aantal aandachtspunten. Zo blijkt uit het onderzoek dat het lichte inreisverbod op dit moment niet altijd effectief wordt ingezet en de handhaving van overtreding ervan beperkt is. Ook heeft de terugkeerrichtlijn geresulteerd in een verhoging van de regeldruk. Deze en een aantal andere aandachtspunten zijn voor mij aanleiding om het beleid zo aan te passen dat het effectiever bijdraagt aan vertrek en zo min mogelijk regeldruk oplevert. Dit wil ik doen door een 'trap-op-trap-af'-systematiek te ontwikkelen, waarbij de duur van het onrechtmatig verblijf ('trap-op') en de bereidheid tot actief werken aan vertrek ('trap-af') bepalend zijn voor de vraag of een inreisverbod wordt uitgevaardigd en, zo ja, hoe lang het inreisverbod duurt. Hiernaast zal Nederland zich binnen de EU inzetten om op deze en andere terreinen te komen tot een vermindering van de regeldruk. Uiterlijk eind 2014 zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de beleidswijziging.

Eind 2016 wordt de volgende evaluatie van de terugkeerrichtlijn door de Europese Commissie verwacht. In de tussenliggende periode houden zowel de Europese Commissie als nationale monitoringsinstanties nauwgezet toezicht op de uitvoering van het terugkeerproces in de lidstaten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

Bijlage

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

Hieronder vind u een meer gedetailleerde reactie op beide evaluaties.

De Europese evaluatie van de terugkeerrichtlijn

Bewaring (art. 15-17)

Uit het onderzoek blijkt dat de wetgeving van de meeste lidstaten in overeenstemming is met artikel 15 uit de richtlijn. In de uitvoering zijn verschillen tussen lidstaten zichtbaar, bijvoorbeeld waar het gaat om de 'redelijke tussenpozen' waarbij de grond voor inbewaringstelling wordt getoetst. In sommige lidstaten gebeurt dat wekelijks in andere lidstaten na zes maanden. In Nederland wordt, indien de vreemdeling zelf niet eerder beroep instelt, iedere inbewaringstelling uiterlijk na vier weken ter toetsing aan de rechter voorgelegd. De zaak wordt dan binnen 2 weken door de rechter behandeld, waarna binnen één week uitspraak volgt. Indien de inbewaringstelling door de rechtbank als rechtmatig wordt beoordeeld, kan de vreemdeling tegen deze uitspraak in hoger beroep gaan. De vreemdeling heeft daarnaast de mogelijkheid om telkens een vervolgberoep in te dienen tegen het voortduren van de vreemdelingenbewaring. Het voortduren van de bewaringsmaatregel wordt dan elke keer weer opnieuw door de rechter beoordeeld. De vreemdeling bepaalt zelf de frequentie van het indienen van de vervolgberoepen. Deze vervolgberoepen zijn niet voor hoger beroep vatbaar. Voordat een vreemdeling een periode van zes maanden in vreemdelingenbewaring verblijft wordt door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de afweging gemaakt of voortduring van de vreemdelingenbewaring na zes maanden nog steeds is aangewezen. Als dat het geval is wordt een zogenoemd verlengingsbesluit genomen. Tegen dit besluit staat beroep en hoger beroep open. Indien er binnen vier weken geen beroep wordt ingesteld tegen het verlengingsbesluit wordt ook het verlengingsbesluit ter toetsing aan de rechter voorgelegd. Ook na het verlengingsbesluit heeft de vreemdeling de mogelijkheid om de voortduring van de bewaringsmaatregel middels een vervolgberoep periodiek te laten toetsen door de rechter.

De lidstaten in de EU gebruiken over het algemeen vergelijkbare criteria voor inbewaringstelling. Over het algemeen geldt dat 'het risico op onderduiken' en/of de belemmering van de terugkeer, de belangrijkste criteria vormen voor deze vrijheidsontnemende maatregel. In Nederland wordt vreemdelingenbewaring als sluitstuk toegepast als er daadwerkelijk zicht is op terugkeer en er sprake is van een reëel risico op onttrekking aan het toezicht.

Alternatieven voor inbewaringstelling (o.a. meldplicht, borgsom) worden door lidstaten steeds vaker toegepast. Nederland doet dit ook steeds vaker. In Nederland is nadat ik uw Kamer de brief van 13 september 2013 heb gestuurd met het nieuwe beleid voor de toepassing van alternatieve toezichtsmaatregelen ruim 400 keer een alternatief voor inbewaringstelling ingezet[9]. Het aantal vreemdelingen in vreemdelingenbewaring en grensdetentie daalde van 5420 in 2012 tot 3670 in 2013[10].

In de meeste lidstaten krijgen vreemdelingen waarvan de vreemdelingenbewaring is beëindigd en voor wie geen redelijk vooruitzicht op verwijdering is, weinig ondersteuning van de overheid. Enkele lidstaten geven volgens de Commissie het

[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 19637, nr. 1721

[10] Bron: Rapportage Vreemdelingenketen (periode januari-december 2013)

goede voorbeeld door deze groep maandelijks zakgeld te geven en hen te helpen zoeken naar een verblijfsplaats. Ik hecht er belang aan om te benadrukken dat vrijwel alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die actief werken aan terugkeer ook kunnen terugkeren. Voor vreemdelingen die actief werken aan terugkeer en die geen onderdak hebben, is gedurende dit terugkeerproces voor in beginsel een periode van twaalf weken onderdak beschikbaar op een vrijheidsbeperkende locatie. Daarnaast subsidieert de overheid verschillende projecten van non-gouvernementele organisaties om vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven te bewegen tot terugkeer. Vreemdelingen die ondanks hun eigen inspanningen, buiten hun schuld, niet kunnen terugkeren kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. De overheid voorziet echter niet in opvang en/of financiële middelen voor diegenen die niet werken aan terugkeer. Zou de overheid hiertoe overgaan, dan verdwijnt voor de vreemdeling de prikkel om ook daadwerkelijk te vertrekken. Met dit uitgangspunt sluit het kabinet ook aan bij de visie die de Commissie op bladzijde 2 verkondigt. Daar staat namelijk dat 'de terugkeer van [onrechtmatig verblijvende vreemdelingen] die geen bescherming behoeven essentieel [is] om de geloofwaardigheid van het EU-beleid inzake legale migratie en asiel te waarborgen.'

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

In het algemeen is de gemiddelde duur van vreemdelingenbewaring afgenomen. Waar voorheen in een aantal lidstaten geen wettelijke beperking van de duur van vreemdelingenbewaring bestond, geldt nu in alle lidstaten een maximale duur van zes maanden, met een mogelijke verlenging met twaalf maanden. In de praktijk varieert de duur van de vreemdelingenbewaring sterk. De door de Commissie gebruikte tabel toont echter voor Nederland onjuiste gegevens. Het kabinet betreurt dat de Commissie zich baseert op 'schattingen van geraadpleegde belanghebbenden' in plaats van op de door Nederland verstrekte (openbare) cijfers. Ook voor een aantal andere lidstaten baseert de Commissie zich op schattingen. In de tabel staat dat de gemiddelde duur van vreemdelingenbewaring in de onderzochte periode in Nederland 120-180 dagen is, terwijl dat in werkelijkheid 100-110 dagen is. In 2013 daalde de gemiddelde duur in vreemdelingenbewaring verder tot ongeveer 70 dagen[11].

De richtlijn stelt een aantal voorwaarden aan vreemdelingenbewaring. Vreemdelingen moeten in een gespecialiseerde inrichting voor vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Als dat niet mogelijk is, mogen zij in een penitentiaire inrichting worden geplaatst, mits zij dan strikt gescheiden worden van strafrechtelijk gedetineerden. In negen lidstaten is de wetgeving op dit punt niet in overeenstemming met de richtlijn. Minderjarigen mogen alleen in vreemdelingenbewaring als het echt niet anders kan en ook niet langer dan strikt noodzakelijk. In Nederland worden gezinnen met minderjarige kinderen bij uitzondering in vreemdelingenbewaring gesteld. Uitgangspunt is, dat mocht vreemdelingenbewaring noodzakelijk zijn, dit voor gezinnen met minderjarige kinderen niet langer duurt dan veertien dagen. Ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden meer voorwaarden gesteld aan vreemdelingenbewaring[12]. Om ook de omstandigheden waarin vreemdelingenbewaring van kinderen plaatsvindt te verbeteren, creëer ik een nieuwe gesloten gezinsvoorziening waar geen celbeleving is en de bewoners binnen de locatie meer bewegingsvrijheid hebben. Uw Kamer is het afgelopen jaar op een aantal momenten geïnformeerd over deze aanpassingen[13].

[11] Bron: Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 27062, nr. 68

[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 19637, nr. 1721 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 19637, nr. 1827.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang & Terugkeer

Datum
31 juli 2014

Ons kenmerk
541402

Hoewel de richtlijn geen normen bevat over de wijze van behandeling in vreemdelingenbewaring, staat wel in overweging 17 van de richtlijn dat dit op humane en waardige wijze dient te gebeuren. De Commissie volgt, mede aan de hand van de normen die door een comité van de Raad van Europa[14] zijn vastgesteld, de werkwijze van lidstaten nauwgezet. Het kabinet heeft vorig jaar besloten om aan vreemdelingen die in een inrichting van bewaring verblijven meer vrijheden toe te kennen. Aan de vrijheid worden beperkingen gesteld indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de orde en veiligheid in de inrichting. Met het oog hierop wordt een aparte wet opgesteld; het wetsvoorstel Wet terugkeer en bewaring. De vreemdelingen in bewaring krijgen meer mogelijkheden om te bellen, buiten de cel te verblijven en deel te nemen aan activiteiten. Het wetsvoorstel wordt dit jaar aan uw Kamer aangeboden.

In tabel 7 op bladzijde 24 van de mededeling staat een overzicht van lidstaten die wijzigingen hebben doorgevoerd sinds de invoering van de richtlijn. Op veel aspecten was de Nederlandse wet- en regelgeving al in lijn met de terugkeerrichtlijn, waardoor aanpassing niet nodig was. Om die reden wordt Nederland in weinig categorieën genoemd.

Vrijwillig vertrek (art. 7) en toezicht op gedwongen terugkeer (art. 8, lid 6)

Vrijwillig vertrek en het toezicht op het proces van gedwongen terugkeer is binnen de EU sterk toegenomen. Nederland kende al lang voor de invoering van de terugkeerrichtlijn een vrijwillige vertrektermijn. Ook had Nederland, met de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) en sinds 1 januari 2014 de Inspectie van VenJ, al geruime tijd een onafhankelijk toezichtsorgaan voor (gedwongen) terugkeer.

Waarborgen (art. 12 en 14) en rechtsmiddelen (art. 13)

Waarborgen voor een rechtvaardige terugkeerprocedure, zoals opgenomen in de terugkeerrichtlijn, zijn volgens de Commissie op een juiste wijze in de wetgeving van lidstaten verwerkt. Een aantal belanghebbenden tonen zich bezorgd over de wijze waarop sommige lidstaten deze waarborgen in de praktijk van het terugkeerproces toepassen. De zorgen hebben met name betrekking op de onderbouwing van het terugkeerbesluit, beschikbare taalversies van dit besluit en de beschikbaarheid van gedegen vertolking tijdens het gehoor dat voorafgaat aan de uitvaardiging van dit besluit. De organisaties die in Nederland betrokken zijn bij de uitvaardiging van het terugkeerbesluit maken gebruik van procesbeschrijvingen, waardoor de kans op het ontbreken van een goede onderbouwing klein is. Mocht een vreemdeling van mening zijn dat een besluit niet goed is onderbouwd, dan kan de vreemdeling dit besluit laten toetsen door een rechter. Daarnaast besteedt Nederland veel aandacht aan een juiste overdracht van de boodschap. Om die reden is in 17 talen een folder beschikbaar over het inreisverbod. De ervaringen met tolken zijn, voor zover bekend, over het algemeen positief.

Terugkeerprocedures (art. 6) en inreisverboden (art. 11)

De meeste lidstaten hebben één administratieve procedure waarbij de terugkeer- en verwijderingsbeslissing aan de vreemdeling op hetzelfde moment kenbaar wordt gemaakt, zo ook in Nederland. De terugkeerrichtlijn bepaalt dat lidstaten in

[14] Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

het geval door de autoriteiten aan de vreemdeling geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of wanneer de vrijwillige vertrektermijn door de vreemdeling is overschreden naast een terugkeerbesluit altijd een inreisverbod moeten uitvaardigen. Uitzondering kunnen hierop worden gemaakt indien sprake is van humanitaire of andere relevante omstandigheden. Uit de evaluatie blijkt dat in de praktijk alle lidstaten onrechtmatig verblijvende vreemdelingen de mogelijkheid bieden om in uitzonderlijke omstandigheden om de intrekking of schorsing van het inreisverbod te verzoeken. Inreisverboden staan in een Europese database[15], zodat op het moment dat de vreemdeling met inreisverbod het Schengengebied probeert in te reizen via een officiële grensovergang aan de buitengrens, de toegang kan worden geweigerd. In tabel 12 staat dat in Nederland het aantal uitgevaardigde inreisverboden steeg na invoering van de richtlijn. Dit is een foutieve vermelding, aangezien Nederland voordien nog geen inreisverbod kende. Wel bestond in Nederland al eerder de mogelijkheid om vreemdelingen tot 'ongewenst vreemdeling' te verklaren, zodat betrokkene de toegang tot Nederland kon worden geweigerd. Die mogelijkheid bestond echter alleen ten aanzien van vreemdelingen die veroordeeld waren wegens het plegen van een strafbaar feit.

Strafbaarstelling van illegale binnenkomst en illegaal verblijf

De meeste lidstaten van de EU kennen een vorm van strafbaarstelling van illegale binnenkomst en/of illegaal verblijf. Het EU-recht staat dit ook toe, mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Het Hof van Justitie van de EU heeft in een aantal uitspraken[16] geoordeeld dat strafbaarstelling van illegaal verblijf mag, zolang nationale regels de doeltreffendheid van de terugkeerrichtlijn niet ondermijnen. Dit houdt in dat de straf die staat op illegaal verblijf, bijvoorbeeld een geldboete of vrijheidsstraf, vertrek nooit in de weg mag staan of mag vertragen. Het doel van vertrek weegt immers zwaarder dan sanctionering van illegaal verblijf. Ook de Hoge Raad der Nederlanden, de hoogste rechter op het gebied van strafrecht in Nederland, heeft dit uitgangspunt in een uitspraak van 21 mei 2013[17] bevestigd. De Nederlandse strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod voldoet aan de kaders die het Hof van Justitie van de EU heeft gesteld. De Europese Commissie is tegen Nederland dan ook geen formele procedure gestart.

Overige zaken

In de uitspraak in de zaak Arslan (C-534/11) heeft het Hof van Justitie van de EU uitspraak gedaan over de situatie waarin een vreemdeling in vreemdelingenbewaring een asielaanvraag indient. Het indienen van een asielaanvraag betekent niet altijd dat de vreemdelingenbewaring moet worden beëindigd. Indien blijkt dat de asielaanvraag is ingediend met als doel het vertrekproces te frustreren, mag de vreemdelingenbewaring van betrokken vreemdeling worden voortgezet.

[15] Schengeninformatiesysteem (SIS)

[16] El Dridi (C-61/11), Achoughbabian (C-329/11) en Sagor (C-430/11).

[17] HR, 21 mei 2013, 11/03075, ECLI:NL:HR:2013: BY3151. Uit deze uitspraak blijkt dat oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aan een onrechtmatig verblijvende vreemdeling is strijdig met de Terugkeerrichtlijn indien de in de richtlijn vastgelegde terugkeerprocedure nog niet is doorlopen.

De nationale evaluatie van de terugkeerrichtlijn

Kwantitatieve gegevens

Zoals gezegd zijn in de onderzochte periode ongeveer 25.000 terugkeerbesluiten en ruim 8000 inreisverboden uitgevaardigd. In 2013 werden veel meer terugkeerbesluiten uitgevaardigd (16702) dan in 2012 (8020). Het aantal uitgevaardigde inreisverboden bleef in beide jaren redelijk stabiel (rond de 4000). Het WODC wijst er overigens op dat door de overgang naar een nieuw geautomatiseerd informatiesysteem (INDIGO) de door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in de onderzochte periode uitgevaardigde terugkeerbesluiten en inreisverboden niet volledig zijn geregistreerd. Het totale aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten en inreisverboden in de periode 2012-2013 ligt dus aanzienlijk hoger dan in de WODC-evaluatie wordt gemeld.

In het onderzoek kon, zoals hiervoor gemeld, op basis van de gegevens van het OM geen onderscheid worden gemaakt tussen overtreding van het zware inreisverbod en overtreding van de ongewenstverklaring. Door opname van het identificatienummer dat in de vreemdelingenketen in gebruik is, het zogenaamde vreemdelingennummer (V-nummer), kan dit wel. De strafrechtketen werkt aan betere registratie van het V-nummer, zodat in de toekomst beide instrumenten beter te onderscheiden zijn.

Kwalitatieve gegevens

In de praktijk komt het vaak voor dat bij de vreemdeling waarbij overtreding van het inreisverbod wordt geconstateerd ook sprake is van een andere delict. Het WODC oordeelt dat vanwege het feit dat er reeds andere redenen zijn om de vreemdeling te bestraffen, de strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod ‘overtollig’ oogt. Ik onderschrijf deze conclusie niet. De overtreding van het zware inreisverbod kan, bij strafzaken waarbij sprake is van meerdere delicten, beschouwd worden als een strafverzwarende omstandigheid. Dat wil zeggen dat de opgelegde straf wat hoger is dan wanneer er bij vergelijkbare feiten geen inreisverbod is overtreden. Ik hecht eraan dat dit tot uiting kan komen in de straf die de rechter oplegt. Overigens is het zo dat er zeer regelmatig zaken voor de rechter worden gebracht waarbij enkel sprake is van overtreding van een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring en dus ook in die zin van overtolligheid geen sprake is.

Signalen dat inbewaringstelling aan strengere voorwaarden is verbonden sinds de inwerkingtreding van de terugkeerrichtlijn begrijp ik, maar moeten in hun context worden bezien. De voorwaarden voor inbewaringstelling zijn niet wezenlijk veranderd. Ook voor invoering van de terugkeerrichtlijn was ‘zicht op terugkeer’ voorwaarde voor inbewaringstelling. Tegelijk dwingt de richtlijn inderdaad om uitgebreider te motiveren en is de overweging dat een vreemdeling een strafbaar feit heeft begaan, anders dan voorheen, niet zonder meer afdoende om een inbewaringstelling te verdedigen. Dat maakt het proces complexer, zoals eerder in de paragraaf over regeldruk ook is opgemerkt.