

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2540

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

Tijdens het mondelinge vragenuur van 18 juni 2019 naar aanleiding van de vragen van mevrouw Becker heb ik uw Kamer toegezegd om u mijn plannen over terugkeer te sturen (Handelingen II 2018/19, nr. 94, item 4). Ik kijk in deze brief vooruit: terugkeer is de realiteit voor een ieder die geen recht op bescherming heeft in Nederland. Niet iedereen accepteert dat, waardoor naast zelfstandig vertrek ook gedwongen vertrek aan de orde is. Uit de rapportage van de commissie Van Zwol en uit EMN onderzoek¹ blijkt dat Nederland het op het gebied van realiseren van aantoonbaar vertrek relatief goed doet, maar ik vind dat het nog beter zou moeten.

Van Zwol geeft aan dat uiteindelijk 7 tot 8 op de 10 asielzoekers – na (hoger) beroep – geen vergunning krijgen en dus Nederland moeten verlaten. Uiteindelijk vertrekt ongeveer de helft van alle vertrekplichtigen aantoonbaar uit Nederland. Terugkeer is een taai en moeilijk onderwerp, waarbij het aankomt op de lange adem van de overheid om een afgewezen asielzoeker te bewegen mee te werken aan vertrek dan wel zijn uitzetting te realiseren.

Zelfstandige terugkeer

Het belangrijkste bij terugkeer is de vreemdeling zelf en zijn medewerking en houding bij terugkeer. Als de vreemdeling bereid is terug te keren naar land van herkomst, dan is dat, zoals ook de commissie Van Zwol aangeeft, bijna altijd mogelijk. Voor zaken waar terugkeer met volledige medewerking van de vreemdeling echt niet te realiseren is, is het buitenschuldbeleid ingericht. Vaak wil een vreemdeling echter niet terug en doet deze er alles aan om het proces zo moeilijk en lastig mogelijk te maken en zo veel mogelijk te traineren. Onder meer bij het vaststellen van

¹ EMN-onderzoek uit 2017 «The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards EU». NL inbreng: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20a_netherlands_effectiveness_of_return_en.pdf

zijn nationaliteit en identiteit. Er zijn geen herkomstlanden bekend die structureel weigeren mee te werken aan vertrek wanneer een vreemdeling stelt ingezetene te zijn, aangeeft te willen terugkeren en meewerkt aan het vaststellen van identiteit en nationaliteit. Zelfstandig vertrek verloopt in de regel dan probleemloos.

De eerste actie die ik op dit gebied onderneem is dat ik wil dat terugkeer vanaf het eerste moment dat iemand in Nederland in de opvang verblijft, besproken wordt. Voor iedereen die in Nederland asiel aan heeft gevraagd moet het duidelijk zijn dat bescherming alleen wordt geboden aan personen die aan de Kwalificatierichtlijn voldoen en dat een ieder van wie de aanvraag om wat voor reden dan ook wordt afgewezen, terugkeer aan de orde is en dat Nederland daar volop ondersteuning bij biedt.

Het heeft mijn voorkeur dat de afgewezen asielzoeker zelfstandig Nederland verlaat. Daarvoor wordt iemand ook alle gelegenheid geboden om gebruik te maken van terugkeerregelingen via zowel de DT&V als ook IOM.

Maar, zelfstandig vertrek kan niet los worden gezien van gedwongen vertrek. Onderzoek heeft aangetoond dat zelfstandig vertrek toeneemt als blijkt dat ook gedwongen vertrek mogelijk is. Dat is mede de reden waarom ik sterk inzet op zelfstandig vertrek, maar ook het gedwongen vertrek wil intensiveren. Het moet de afgewezen asielzoeker duidelijk zijn dat wie niet zelfstandig vertrekt, te maken zal krijgen met overheidsdwang om alsnog te vertrekken.

Aanpassing termijn aankondiging van vertrek

Regelmatig duikt het beeld op in media en Kamervragen dat Nederland een nationale kop op het terugkeerbeleid heeft, die niet nodig is gelet op Europese wet- en regelgeving. Nederland kent een zeer goed ontwikkelde vreemdelingenadvocatuur en kritische rechtspraak die veel vragen voorlegt aan het Hof van Justitie en de arresten die verschijnen nauwgezet en strikt uitlegt. Daarom is aan het WODC gevraagd om te bezien hoe andere EU landen arresten van het Hof met een terugkeercomponent interpreteren en in wet- en regelgeving toepassen in vergelijking met Nederland en welk effect deze interpretatie mogelijk heeft op de Nederlandse terugkeerpraktijk.

Een nationale kop voor terugkeer is dat de uitzetting minimaal 48 uur van te voren moet worden aangekondigd. Uit een uitspraak van de Afdeling² volgt dat de kennisgeving aan de vreemdeling tijdig en adequaat gedaan dient te worden, zodat de vreemdeling een doeltreffend rechtsmiddel kan instellen. Deze kennisgeving is nu op 48 uur gezet. Ik wil een duidelijk signaal afgeven aan afgewezen asielzoekers: aan een gedwongen vertrek, een uitzetting, gaat een lang en veelomvattend terugkeerproces vooraf waarin de persoon allang weet dat hij Nederland dient te verlaten. De uiteindelijk aankondiging dat iemand wordt verwijderd is dan ook geen nieuws en kan daarom ook op een kortere termijn worden aangekondigd. Ik zal een wijziging van de 48-uurs termijn naar 36 uur vastleggen in de geldende regelgeving en dit ook meegeven aan de rechtspraak en advocatuur.

Identiteit van de vreemdeling

De mate waarin een herkomstland bereid is om de nationaliteit vast te stellen, wordt primair bepaald door de bereidheid van de persoon te vertellen wie hij is en waar hij vandaan komt. Informatie over de identiteit

² Uitspraak ABRvS van 26 maart 2012 in zaak nr. 201202050/4/V4

van de persoon is bij terugkeer dus van cruciaal belang. Van Zwol adviseert om vanaf het begin van de eerste asielprocedure te investeren in het vaststellen van de identiteit en alle ketenpartners te doordringen van het belang daarvan voor terugkeer. Het programma Flexibilisering asielketen is bezig met een herziening van het Identificatie & Registratie proces waarbij de regietafel is geïntroduceerd. Door aan het begin van het proces met alle ketenpartners gezamenlijk, inclusief de DT&V, informatie te wisselen en een doelgroepgerichte benadering te hanteren, kan de vreemdeling zo snel als mogelijk het asielproces doorlopen. Aan de hand van behandelprofielen wordt het meest efficiënte en effectieve behandelproces gekozen. Daarbij speelt de kans op succesvolle terugkeer, in het licht van uit welk land iemand afkomstig is en de mogelijkheden om het vertrek uit Nederland formeel te kunnen regelen, een belangrijke rol.

Juridische verwijderbaarheid van de vreemdeling

Voordat overgegaan kan worden tot gedwongen terugkeer moet de verwijderbaarheid van de vreemdeling vaststaan. De verwijderbaarheid van een afgewezen asielzoeker kan zelfs nadat zijn volledige eerste asielaanvraag is doorlopen en afgewezen, weer veranderen. De verwijderbaarheid kan bijvoorbeeld weer vervallen als iemand zijn herhaalde asielaanvraag in Nederland mag afwachten of uitstel van vertrek om medische redenen krijgt. Dat de vreemdeling niet langer verwijderbaar is, is uitdrukkelijk geen grond om te stoppen met het terugkeerproces.

De DT&V is voor het herleven van de juridische verwijderbaarheid afhankelijk van de snelheid waarmee bijvoorbeeld de herhaalde of nieuwe aanvraag door de IND wordt afgedaan of op de juridische procedure door de rechter wordt beslist, maar ook of een medische behandeling wordt afgerond of dat een strafzaak spoedig wordt behandeld. Pas als opnieuw blijkt dat de vreemdeling juridisch verwijderbaar is, kan het terugkeerproces worden hervat. Een van de aanbevelingen van Van Zwol is om tastbaar te sturen op snelheid en tijdigheid van een herhaalde of andere aanvraag, zodat de DT&V verder kan met het terugkeerproces. Een nieuwe aanvraag kan en mag het terugkeerproces niet stoppen of langdurig traineren.

Terugkeerspoor

In zaken waarin een terugname-akkoord is afgegeven door de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst, moet die zaak toprioriteit krijgen van alle ketenpartners om de terugkeer zo spoedig mogelijk te realiseren. Om daar nog meer recht aan te doen, richt ik een terugkeerspoor in voor zaken die zeer kansrijk zijn voor terugkeer, bijvoorbeeld omdat er een laissez-passer of ander reisdocument beschikbaar is. Intensieve samenwerking van alle betrokkene partijen, zoals DT&V, IND, maar ook politie en COA, moet ertoe leiden dat deze documenten zo snel mogelijk verzilverd worden.

Het komende half jaar zal de uitvoering starten met een pilot voor zaken waarin al een reisdocument is verstrekt door het land van herkomst en de afgewezen asielzoekers nog in het zicht van de DT&V zijn. Mochten de ervaringen goed zijn, dan zal ik bezien hoe dit terugkeerspoor verder kan worden ontwikkeld en vast onderdeel wordt van de processen, ook voor afgewezen asielzoekers die niet langer in de opvang verblijven.

Beschikbaarheid van de vreemdeling

Naast de juridische verwijderbaarheid dient de persoon fysiek beschikbaar te zijn voor vertrek. Veel vreemdelingen vertrekken uiteindelijk met

onbekende bestemming; meer dan de helft van de afgewezen asielzoekers vertrekt uiteindelijk zelfstandig zonder toezicht. Van Zwol adviseert in zijn rapport om het aantal vertrekken met onbekende bestemming tegen te gaan. Hoewel ik dit natuurlijk steun, is dit complex; het is vooraf niet bekend wanneer een afgewezen asielzoeker met onbekende bestemming zal vertrekken. Toch denk ik dat er patronen zijn te ontdekken wanneer vreemdelingen met onbekende bestemming vertrekken. Daarom zal ik opdracht geven om dit in beeld te brengen.

Inbewaringstelling

Wanneer aan de hiervoor genoemde voorwaarden is voldaan en terugkeer nog niet is gerealiseerd, kan pas aan inbewaringstelling worden gedacht. Bewaring is en blijft de meest effectieve manier om terugkeer van een afgewezen asielzoeker bewerkstelligen.

Er moet aan veel voorwaarden zijn voldaan bij een inbewaringstelling: er moet een reëel (en voor Dublinclaimanten: significant) risico op onttrekking zijn én daadwerkelijk zicht op uitzetting. Op grond van de Terugkeerrichtlijn mag bewaring alleen als andere lichtere middelen niet werken. In Europa wordt nu een wijziging van de Terugkeerrichtlijn besproken die ook ziet op bewaring. Ik zet mij in om in die wetgeving de drempels voor vreemdelingenbewaring te verlagen, met als doel een vertrek met onbekende bestemming, en daarmee een frustratie van de terugkeer, vaker te voorkomen.

Sinds 2015 neemt het aantal inbewaringstellingen weer toe³. In 2018 werden 3.510 personen in bewaring gesteld voor terugkeer naar het land van herkomst en in het kader van Dublinoverdrachten. Een aandachtspunt is dat de cijfers van bewaring, zelfstandig vertrek en gedwongen vertrek niet alleen het vertrek naar land van herkomst omvatten, maar ook de Dublinoverdrachten. Daardoor blijkt uit de cijfers niet welke bewaringsgronden nu precies toenemen of niet. Ik zal dit voortaan waar mogelijk apart opnemen in de rapportages.

De capaciteit binnen de ketenorganisaties om actief in bewaring te kunnen stellen voor bijvoorbeeld afgewezen asielzoekers afkomstig uit veilige landen of Dublinclaimanten die met onbekende bestemming zijn vertrokken en zich toch weer melden, is beperkt. Ik bekijk momenteel wat de knelpunten zijn voor uitvoeringsorganisaties met betrekking tot de effectiviteit van inbewaringstellingen en of er mogelijkheden zijn om een centraal punt in te richten voor inbewaringstellingen waarbij de ketenpartners samenwerken.

Albanese inklimmers

Tijdens het debat op 11 april 2019 over Albanese in de georganiseerde criminaliteit heeft uw Kamer met de motie Van Toorenburg (CDA) en van Wijngaarden (VVD) gevraagd de politie te verzoeken in beginsel alle Albanese inklimmers over te dragen aan de DT&V. Tevens is er een toezegging gedaan door de Minister van Justitie en Veiligheid over de vertrekcijfers van criminele Albanese uit Nederland. Zoals al tijdens het debat door de Minister van Justitie en Veiligheid is aangegeven, is de motie een beschrijving van staand beleid. Wanneer Albanese inklimmers worden aangetroffen, moeten ze Nederland verlaten. In de regel worden zij in bewaring worden gesteld met als doel uitzetting naar Albanië. In het kader van het terugkeerproces vindt overdracht plaats van de KMar of de

³ Zie de Rapportage vreemdelingenketen januari – december 2018, p. 42

politie aan de DT&V. In een bijlage bij deze brief heb ik de cijfers opgenomen voor het vertrek van Albanen vanuit VRIS⁴.

Terugkeer van Dublinclaimanten

Het baart mij zorgen hoeveel capaciteit de migratieketen kwijt is met de afdoeningen en het overdragen aan andere Europese lidstaten van Dublinclaimanten. Niet alleen het behandelen van deze asielaanvragen, maar vooral het zorgdragen voor effectief vertrek en het voorkomen van vertrek met onbekende bestemming doen een groot beroep op de toch al schaarse middelen. Daarbij komt dat de inbewaringstelling voor Dublinclaimanten aan meer eisen dient te voldoen dan die voor een afgewezen asielzoeker. De bewijslast dat er sprake is van een risico op onttrekking is ook nog eens zwaarder, terwijl deze persoon reeds uit een ander land is vertrokken om hier asiel aan te vragen en in mijn ogen daardoor eerder een groter risico op onttrekking heeft dan een asielzoeker die nog niet in een ander land asiel heeft aangevraagd. Dat sommige gemeenten Dublinclaimanten langere tijd onderdak bieden, waardoor zij alsnog in het Nederlandse asielproces kunnen instromen, vind ik onacceptabel en ik zal de gemeenten daarop aanspreken.

Met de uitvoeringpartners heb ik afgesproken dat een Dublinclaimant die zich bij COA meldt voor opvang, vervolgens met onbekende bestemming vertrekt en zich dan weer meldt voor opvang, waar mogelijk in bewaring wordt gesteld voor overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van diens asielaanvraag. Ik hoop dat dit het asiel-shoppen tegengaat, maar ik weet dat veel Dublinclaimanten er bewust op uit zijn om in zoveel mogelijk landen enige tijd gebruik te kunnen maken van de voorzieningen en precies weten wanneer zij met onbekende bestemming kunnen vertrekken. Het Dublinsysteem is alleen in stand te houden als alle lidstaten zich aan hun verplichtingen houden. De Dublinverordening voorziet in de mogelijkheid om bilateraal nadere afspraken te maken voor Dublintransfers. Ik heb recent met Duitsland hierover een akkoord bereikt en voeg conform mijn voorganger u heeft toegezegd de overeenkomst bij⁵.

Internationale samenwerking

In de andere door Van Zwol onderzochte landen zijn geen «best practices» gevonden die Nederland nog niet kende of toepast. Wel geeft Van Zwol in zijn rapport aan dat Noorwegen het proces net iets anders heeft ingericht. Ik heb contact gehad met de Noorse autoriteiten. Noorwegen heeft in voor hen prioritaire migratielanden vanwaar veel asielzoekers komen, politieke en migratieattachés die naast hun gebruikelijke taken ook voor assistentie bij terugkeer ingezet kunnen worden. Helaas levert dat niet altijd de gewenste resultaten op. Wel is het een voorbeeld waar ik met interesse kennis van heb genomen en dat ik met de Minister van Buitenlandse Zaken heb gedeeld. Overigens, kent Noorwegen een wettelijke regeling waarbij de terugkeerkosten op een vreemdeling verhaald kunnen worden en waarbij een inreisverbod opgelegd wordt als de vreemdeling deze kosten niet terugbetaalt. De Schengenevaluatie terugkeer heeft dit onder meer aangemerkt als een goed voorbeeld waardoor vreemdelingen mogelijk kiezen voor zelfstandig vertrek wat kan bijdragen aan publiek vertrouwen in het Europese migratiesysteem. Ik laat onderzoeken of dit ook mogelijkheden voor Nederland biedt en kom daar in het voorjaar bij uw Kamer op terug.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Als bijlagen treft u de aan de Telegraaf verstrekte cijfers over laissez passer documenten en terug- en overnameovereenkomsten aan met een leeswijzer⁶. Het lijkt makkelijk om op basis van deze cijfers een harde conclusie te trekken over de samenwerkingsgerichtheid van landen van herkomst. Dat is echter niet zonder meer mogelijk. Er is een aantal landen waarmee de samenwerking voor gedwongen terugkeer stroef verloopt of de structurele samenwerking verder moet worden verbeterd. In sommige gevallen wordt het gebrek aan medewerking niet direct getoond, maar blijkt het uit andere zaken, zoals de voorwaarden die gesteld worden aan het identificatieproces of dat steeds nieuwe voorwaarden worden genoemd. Omgekeerd komt het ook voor dat de terugkeersamenwerking in het algemeen stroef verloopt, maar dat in voorkomende gevallen er wel resultaten geboekt worden.

Aan het WODC heb ik een onderzoeksvoorstel gedaan tot diepgaander onderzoek naar de samenwerking met landen van herkomst en de effectiviteit van terug-en overnameovereenkomsten. Naast het verkrijgen van meer cijfermatig inzicht, is er ook behoefte aan nader kwalitatief onderzoek naar wat wel en niet werkt rondom terugkeer in de relatie met landen van herkomst. Ik heb gevraagd of kan worden bezien of en zo ja, wat het verband is tussen de mate van medewerking van landen van herkomst en aantoonbaar vertrek. Alsook of er bepaalde goede voorbeelden zijn vanuit internationaal perspectief.

Er ligt een heldere, samenhangende kabinetsbrede inzet op prioritaire migratielanden. Deze is ten eerste gericht op gecontroleerde escalatie en de-escalatie in de bilaterale relatie volgens het principe van «more for more, less for less», zodat herkomstlanden hun onderdanen daadwerkelijk terugnemen. Dat betekent dat bijvoorbeeld visa, ontwikkelingssamenwerking of andere beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om terugkeersamenwerking te bevorderen. Samen met Buitenlandse Zaken heb ik daarbij een aantal landen in Afrika en het Midden-Oosten geprioriteerd die belangrijk zijn om onze migratiesamenwerking, waaronder terugkeersamenwerking, mee te intensiveren. Deze strategische landenbenadering beoogt het aangaan van duurzame relaties met belangrijke landen van herkomst en de prioritaire migratielanden van het kabinet. Ik ben zelf voornemens om een aantal landen te bezoeken om daar het belang van terugkeersamenwerking onder de aandacht te brengen en de integrale migratieagenda verder uit te dragen. Mijn eerste bezoek naar één van deze prioritaire landen wordt Nigeria eind november waar ik, samen met de Minister-President die een handelsdelegatie leidt, het belang van goede migratiesamenwerking verder wil bestendigen.

Om landen van herkomst te bewegen hun eigen onderdanen terug te nemen, is niet alleen een nationale, maar ook een beter gecoördineerde Europese aanpak nodig. In mijn Europese contacten blijf ik hierop hameren. Afzonderlijke bilaterale acties van individuele lidstaten richting herkomstlanden zijn niet altijd effectief. Binnen de Europese Unie zet ik me in op het afsluiten van gezamenlijke terug- en overnameovereenkomsten, memoranda of understanding of standard operational procedures, waardoor terugkeer makkelijker gerealiseerd kan worden. Ik besef dat dit een lang proces is, maar het levert Nederland op de lange termijn iets op.

Daarnaast zet ik me actief in voor zo spoedig mogelijke toepassing van de Europese visumcode en dan met name de mogelijkheid dat we als Europese Unie maatregelen kunnen treffen richting landen die niet meewerken aan de terugkeer van hun onderdanen. Ik denk dat dit een

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

instrument is waar we in de toekomst veel baat bij kunnen hebben als we als Europese Unie gezamenlijk optrekken.

Het Europese grensagentschap Frontex krijgt volgend jaar extra bevoegdheden voor terugkeer en samenwerking met derde landen, ik juich dat toe. Ook het EU-terugkeerprogramma ERRIN boekt op dit vlak, onder Nederlands voorzitterschap, zijn eerste successen. ERRIN zal vanaf volgend jaar geleidelijk door Frontex worden overgenomen en ik hoop dat dit het een extra impuls geeft in bekendheid en daarmee ook gebruik ervan. Voor verdere verbetering dient een aantal grote knelpunten te worden weggenomen, zoals het externe beleid van de EU dat nog onvoldoende wordt ingezet ten behoeve van terugkeer. Daar zet ik me actief voor in.

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