

Vergaderjaar 2012–2013

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1721

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2013

Op 4 juli 2013 heb ik uw Kamer toegezegd dat ik voor Prinsjesdag 2013 een brief zou zenden over de onderwerpen vreemdelingenbewaring, de gesloten verlengde asielprocedure, tijdsbesteding van asielzoekers in de opvang, het buitenschuldbeleid en het nareisbeleid (Kamerstuk 19 637, nr. 1699). Met onderhavige brief doe ik die toezegging gestand.

A.	Inzet van toezichtsmaatregelen en bewaring bij terugkeer	2
B.	De gesloten verlengde asielprocedure	21
C.	Tijdsbesteding van asielzoekers in de opvang	23
D.	Buitenschuldbeleid	32
E.	Nareisbeleid	43

Als bijlagen¹ treft u bij deze brief aan:

1. ACVZ-advies: «Vreemdelingenbewaring of een ander middel»
2. Aanbevelingen ACVZ-advies «Vreemdelingenbewaring of een ander middel»
3. Resultaten pilots alternatieven voor vreemdelingenbewaring
4. Rapport UNHCR «Pas nu weet ik: Vrijheid is het hoogste goed»
5. ACVZ-advies «Verloren Tijd»
6. ACVZ-advies «Waar een wil is, maar geen weg»
7. Reactie op de aanbevelingen van de Kinderombudsman
8. Correctie en nuances op de in het rapport van Defence for Children en VluchtelingenWerk Nederland getrokken conclusies
9. Reactie op de aanbevelingen uit het rapport «Hoelang duurt het nog voordat we naar onze moeder kunnen» van Defence for Children en VluchtelingenWerk Nederland

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

A. Inzet van toezichtsmaatregelen en bewaring bij terugkeer

Inleiding

Kort na het aantreden van het huidige kabinet heb ik tijdens de begrotingsbehandeling² uw Kamer toegezegd met een visie te komen op de inzet van toezichtmaatregelen en vreemdelingenbewaring bij terugkeer. In deze brief ga ik tevens in op het advies «Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?» dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op 29 mei jl. heeft uitgebracht. Ik waardeer het zeer dat de commissie zo spoedig advies heeft kunnen uitbrengen. In de bijlage bij deze brief treft u een samenvatting aan van het advies en wat ik met de aanbevelingen zal doen.

In de afgelopen maanden is nog meer dan in de periode daarvoor de oplegging en de uitvoering van vreemdelingenbewaring onderdeel geworden van het politieke en publieke debat. Daarbij zijn er van diverse niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en (advies)colleges brieven en rapporten over vreemdelingenbewaring verschenen, waarin wordt ingegaan op de inzet van het instrument vreemdelingenbewaring en het regime waaronder dit wordt uitgevoerd.

Ik kom met deze brief tevens tegemoet aan mijn toezeggingen aan uw Kamer inzake vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring die ik de afgelopen periode tijdens diverse overleggen, debatten en ook in schriftelijke antwoorden heb gedaan.³ In deze brief beschrijf ik het geheel van de – deels nieuwe en aangepaste – toezichtmaatregelen om (gedwongen) vertrek te realiseren. Daarbij ga ik in op hoe deze instrumenten worden ingezet met oog voor de menselijke maat. Vreemdelingenbewaring is het sluitstuk, zoals ook neergelegd in de Terugkeer-richtlijn, en wordt slechts ingezet wanneer dat proportioneel is en de toepassing van andere, lichtere, maatregelen niet heeft gewerkt of mogelijk is. Voor een aantal groepen, zoals gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) is er specifiek beleid dat de duur en de inzet van bewaring beperkt.

De opzet van dit onderdeel van de brief is als volgt: eerst zal ik kort ingaan op terugkeer in algemene zin, daarna op de pilots Alternatieven voor bewaring en de ervaringen daarmee. Daarbij betrek ik ook de toepassing van alternatieven voor bewaring die worden toegepast in andere landen, zoals Zweden en Australië. In het geheel van toezichtmaatregelen ga ik nader in op de voorgenomen beleidswijzigingen en worden de diverse toezichtmaatregelen nader beschreven. Ik zal apart aandacht besteden aan het beleid voor kwetsbare groepen. Vervolgens ga ik in op het proces van het opleggen van de maatregelen. Ook ga ik in op het bijzondere instrument van grensdetentie en mijn voornemens daaromtrent. Tot slot ga ik in op de wetwijziging met betrekking tot het regime, die ik tijdens het debat van 18 april jl. heb aangekondigd en vermeld.

Terugkeer

In het regeerakkoord is opgenomen dat bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid ook een actief en consequent terugkeerbeleid hoort. Zoals de ACVZ ook aangeeft, gaat het om verschillende groepen vertrek-

² Kamerstuk 33 400 VII

³ Plenair debat van 18 april 2013 Kamerstuk 19 637, nr. 1649; Dertigleden debat van 22 mei 2013 *verslag nog niet op overheid.nl*; AO 13 maart 2013, Kamerstuk 19 637, nr. 1656; AO 14 maart 2013, Kamerstuk 24 587, nr. 503; Kamervragen Arib, Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1357; Kamervragen Gesthuizen, Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2485.

plichtige vreemdelingen; het kan gaan om de vreemdeling wiens asielverzoek is afgewezen, de vreemdeling van wie de reguliere verblijfsvergunning of het visum is verlopen en de vreemdeling die in het toezicht is aangetroffen en niet eerder in het zicht van de overheid was. Voor al deze vreemdelingen geldt dat zij niet langer in Nederland mogen blijven en dat zij dienen te vertrekken.

Uitgangspunt is zelfstandig vertrek. Dat is ook zo neergelegd in de Terugkeerrichtlijn en in de Vreemdelingenwet. Zelfstandig vertrek wordt door de overheid gefaciliteerd, maar bij uitblijven daarvan kan worden overgegaan tot gedwongen vertrek waar – als laatste middel – uiteindelijk vreemdelingenbewaring kan worden ingezet om dat vertrek te realiseren. Vertrek is niet alleen inzet omdat verblijf in de illegaliteit onwenselijk is, maar ook omdat het Nederlandse toelatingsbeleid aan geloofwaardigheid verliest wanneer op een negatief besluit uiteindelijk geen daadwerkelijk vertrek volgt.

Om vrijwillig vertrek en duurzame terugkeer te stimuleren en te faciliteren is in de afgelopen jaren een groot aantal instrumenten en projecten ontwikkeld, waarin naast de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ook de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en een groot aantal ngo's, waaronder Stichting Maatwerk bij Terugkeer en Stichting Wereldwijd, een belangrijke rol spelen om de vreemdeling te bereiken en te begeleiden bij terugkeer.

De IOM is een onafhankelijke intergouvernementele organisatie, die van de Nederlandse overheid subsidie ontvangt om de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen te ondersteunen. In Nederland zijn de bekendste projecten de REAN regeling⁴ en de HRT regeling⁵. Vreemdelingen die contact opnemen met IOM krijgen voorlichting en advies over terugkeer, begeleiding bij vertrek, een vliegticket naar een plaats zo dicht mogelijk bij de eindbestemming en zo nodig een vergoeding om over land verder te reizen, ondersteuning bij het verkrijgen van een reisdocument en een vergoeding voor de kosten en voor mensen die verblijf in Nederland hebben aangevraagd een ondersteuningsbijdrage⁶ om de eerste periode na vertrek te overbruggen. Voor bepaalde doelgroepen, onder meer ex-asielzoekers, slachtoffers van mensenhandel en mensen met gezondheidsproblemen, wordt extra ondersteuning of begeleiding geboden bij de herintegratie na terugkeer naar het land van herkomst. Deze ondersteuning kan zowel financieel als in natura zijn. De mogelijkheid om met IOM terug te keren is altijd aanwezig, zelfs als een vreemdeling in bewaring zit. In bewaring werkt IOM met het AVRDR project⁷. IOM is in alle centra aanwezig en informeert en begeleidt desgewenst mensen die alsnog zelfstandig willen terugkeren.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van alle mogelijkheden en projecten verwijs ik verder naar de website www.infoterugkeer.nl en de site van IOM www.iom-nederland.nl.

⁴ Return and Emigration of Aliens from the Netherlands.

⁵ Herintegratie Regeling Terugkeer

⁶ De REAN bijdrage is voor mensen zonder rechtmatig verblijf € 200,- en voor mensen die nog in de procedure zijn € 500,-. Wanneer iemand een asielachtergrond heeft, is het onder de HRT regeling mogelijk dat de vergoeding tot maximaal € 1.750,- voor volwassenen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen bedraagt en € 880,- voor minderjarige familieleden.

⁷ Assisted Voluntary Return from Detention.

Vertrekmaatregelen

Wanneer een vreemdeling, ondanks de inzet op vrijwillig vertrek en de gesprekken die de DT&V met dat oogmerk voert, niet bereid is aan zijn terugkeer te werken, komt een traject van gedwongen vertrek aan de orde. Om dat te realiseren bestaan meerdere instrumenten, waarvan vreemdelingenbewaring, met het oogmerk uitzetting, de meest ingrijpende en vergaande maatregel is.

Oplopend in zwaarte stonden voorafgaand aan de implementatie van de Terugkeerrichtlijn en de introductie van de pilots naast bewaring een aanzegging om Nederland te verlaten, de meldplicht en de maatregel van vrijheidsbeperking met onderdak in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) aan de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Vreemdelingenpolitie (VP) en de DT&V ter beschikking om (gedwongen) vertrek van de vreemdeling alsnog te realiseren. Deze instrumenten werden ingezet voor beperkte doelgroepen. Zo was de VBL primair beschikbaar voor ex-asielzoekers, aansluitend op de beëindiging van de opvang in een asielzoekerscentrum (AZC). De vrijheidsbeperkende maatregel en onderdak in de VBL werd gecombineerd met de wekelijkse meldplicht. Daarnaast werd de meldplicht ook ingezet voor vreemdelingen die beschikten over een vaste woon- of verblijfplaats. Dit betekent niet dat mensen die niet in de VBL werden geplaatst, dan wel een meldplicht opgelegd kregen, altijd in bewaring werden gesteld. Bewaring was reeds het laatste middel en daar golden en gelden eigenstandige eisen voor, zoals een reëel risico op onttrekking en daadwerkelijk zicht op uitzetting.

Pilots alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Met de brief van 22 december 2011⁸ is door het vorige kabinet invulling gegeven aan de mogelijkheden om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring die minder restrictief zijn dan bewaring, eenvoudiger uit te voeren en mogelijk goedkoper zijn. De pilots zijn in 2012 gestart. Daarnaast trad per 1 januari 2012 de implementatiewet van de Terugkeerrichtlijn⁹ in werking waarbij het terugkeerbesluit, het inreisverbod en de beperking van de ongewenstverklaring tot Europese burgers en hun familieleden werden geïntroduceerd.

De pilots behelsden de meldplicht gecombineerd met casemanagement door de DT&V, de borgsom en de samenwerking met ngo's. Op deze pilots zal ik hieronder afzonderlijk ingaan. Daarnaast was er de afronding van het experiment Perspectief. Op dit laatste kom ik nog apart terug, nu het een bijzondere doelgroep betreft en het beoordelen van de aangeelde dossiers nog loopt.

Voor de pilots kwamen niet in aanmerking vertrekplichtige vreemdelingen die:

- strafrechtelijk zijn veroordeeld en/of vanwege gedrag een gevaar vormen voor de openbare orde¹⁰;
- hun terugkeer belemmeren;

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 1483.

⁹ Bij het wetsvoorstel tot «Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98)» is de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.

¹⁰ Vertrekplichtige vreemdelingen die strafrechtelijk zijn veroordeeld hebben in de regel een ongewenstverklaring (OVR), of een zwaar inreisverbod opgelegd gekregen. Het in weerwil van een OVR c.q. zwaar inreisverbod in Nederland bevinden is strafbaar gesteld als misdrijf.

- aan de grens geweigerd zijn, om te voorkomen dat deze personen onrechtmatig het land binnenkomen;
- zich al eerder aan een (alternatieve) toezichtmaatregel hebben onttrokken;
- zich nooit eerder in beeld van de overheid hebben gebracht door het doen van een toelatingsaanvraag.

De meeste vreemdelingen in bewaring voldeden niet aan meerdere van bovenstaande eisen, waardoor zij niet in aanmerking kwamen voor een pilot. Daardoor was de groep die gebruik kon maken van de pilots klein. In de bijlage bij deze brief treft u nadere informatie over de pilots aan tot 1 juni 2013.

Zoals ook destijds aan uw Kamer is toegezegd, lopen alle pilots nog steeds en zullen deze niet worden beëindigd dan nadat uw Kamer hierover en de beoogde vervolgstappen, is geïnformeerd.

Pilot meldplicht

De pilot meldplicht betreft het opleggen van een meldplicht bij de vreemdelingenpolitie in combinatie met facilitering bij terugkeer door de DT&V aan vertrekplichtige vreemdelingen die opvang of verblijf hebben bij betrouwbaar te achten particulieren of instanties. Deze pilot stond los van de gewone meldplicht die door de politie opgelegd kan worden, maar waar geen terugkeerbegeleiding bij plaatsvond.

De DT&V heeft afspraken gemaakt met een aantal politie-eenheden. Verder is onder meer met enige regelmaat nagegaan of vreemdelingen die zich reeds in bewaring bevonden, in aanmerking zouden kunnen komen voor deze pilot. Dat bleek in de praktijk lastig, omdat de vreemdelingen of niet aan de eerder genoemde voorwaarden voldeden en als zij daaraan voldeden, niet bereid waren om aan hun terugkeer te werken.

In de praktijk bleek deze pilot «aan de voorkant» van de inbewaringstelling niet veel meerwaarde te hebben. Immers, de hulpofficier van justitie (HOvJ) is en was al op grond van de vreemdelingenwet verplicht om te onderzoeken of een lichter middel dan inbewaringstelling geïndiceerd is. Het gaat dan ook feitelijk om dezelfde criteria als deze pilot, namelijk het werken aan vertrek en het hebben van een bekend verblijfadres. Daarom is ook met name getoetst of vreemdelingen die zich reeds in bewaring bevonden, in aanmerking zouden kunnen komen voor deze pilot. Tijdens het intensieve casemanagement en vertrekgesprekken met de inbewaring gestelde vreemdeling wordt beoordeeld of de vreemdeling daadwerkelijk «de knop heeft omgedraaid» en serieus initiatief heeft ondernomen om terug te keren. Hoewel de resultaten van deze pilot kwantitatief laag zijn, blijkt in de praktijk dat de mogelijkheid van het onder voorwaarden aanbieden van de meldplicht met intensief casemanagement door de DT&V tot resultaat kan leiden bij de vreemdeling, waardoor de bewaring beëindigd kan worden en de vreemdeling onder toezicht met een meldplicht zijn vertrek regelt. Dit instrument wil ik derhalve zeker een vaste plaats in het palet van toezichtmaatregelen bij terugkeer geven.

Pilot borgsom

De pilot borgsom is in de brief over de alternatieven voor vreemdelingenbewaring omschreven als «het onderzoeken van een door of namens de vertrekplichtige vreemdeling vooraf te betalen borgsom, die wordt geretourneerd als het grondgebied van de Europese Unie aantoonbaar verlaten is». Met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is het juridisch mogelijk geworden dat een waarborgsom wordt gedeponneerd door de vreemdeling. In de praktijk worden door de DT&V afspraken met

de vreemdeling gemaakt over een borgbedrag en een vertrektermijn. De vreemdeling ondertekent een terugkeercontract waarin zijn rechten en plichten zijn vastgelegd. De borg wordt vooraf betaald en geretourneerd als de vreemdeling zich meldt op de luchthaven en daadwerkelijk Nederland verlaat.

Oorspronkelijk was de gedachte dat het stellen van de borgsom kon worden toegepast op vreemdelingen die in bewaring zitten, actief willen werken aan hun terugkeer en in afwachting zijn van een reisdocument. Van deze mogelijkheid is relatief weinig gebruik gemaakt. De reden hiervan is niet gelegen in de hoogte van bedrag, maar in de terugkeerbereidheid van de vreemdeling. Overigens, het bedrag is in de praktijk variabel toegepast afhankelijk van de draagkracht van de vreemdeling. Bij de uitvoering bleek dat een groot aantal vreemdelingen niet wilde werken aan de terugkeer en enkel uit bewaring wilden. Omdat terugkeer uitgangspunt is, kwamen zij niet in aanmerking voor deze pilot.

Ik vind dit instrument zeker een toegevoegde waarde hebben in de ondersteuning van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en tegelijkertijd hen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Daarom zal ik ook de borgsom een plaats geven binnen de toezichtmaatregelen bij terugkeer.

Pilot subsidies aan ngo's

De laatste pilot betreft het mede financieren van terugkeerprojecten onder regie van de DT&V van ngo's en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten. Inzet is het bevorderen van duurzame terugkeer voor vreemdelingen die vertrekplichtig zijn. Een aantal projecten dat gestart is in 2012 loopt thans nog en een aantal nieuwe projecten is in 2013 gestart en zal de rest van het jaar nog doorlopen.

Aan negen verschillende organisaties, verspreid over het hele land, heb ik subsidie gegeven voor dergelijke projecten. De projecten kennen allemaal een verschillende opzet. Daaronder waren onder meer «Bridge to Better» en «Kerk in Actie»¹¹. De resultaten binnen de verschillende projecten zijn wisselend; een aantal projecten kreeg dermate veel verzoeken dat de subsidie is uitgebreid, een aantal andere organisaties had moeite om mensen ook daadwerkelijk te laten terugkeren. In het algemeen zijn de resultaten positief. Ook omdat op deze manier de samenwerking tussen ngo's en stichtingen enerzijds en de DT&V anderzijds is bevorderd.

Tijdens de uitvoering van de pilots is door de DT&V niet alleen gekeken naar mensen die nieuw instroomden in het terugkeerproces, maar ook naar de mensen die al een toezichtmaatregel opgelegd hadden gekregen of in bewaring zaten. Een aantal mensen heeft vanuit bewaring een lichter toezichtmiddel opgelegd gekregen omdat zij in bewaring aangaven dat zij wilden vertrekken en is met ondersteuning van een ngo vertrokken.

Nieuwe werkwijze Dublinclaimanten

Naast de hiervoor genoemde pilots is de DT&V, in overleg met de KMar en de IND, eind vorig jaar op kleine schaal gestart met de zelfstandige overdracht voor Dublinclaimanten die bereid zijn mee te werken aan de overdracht aan de andere lidstaat. Voorheen werden deze vreemdelingen in bewaring gesteld om te voorkomen dat zij zich aan de overdracht zouden onttrekken. Nu wordt een individuele afweging gemaakt en vindt

¹¹ Bridge to Better, Kerk in Actie, Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt, Dalmar, Goodwill Hommage Foundation, Pauluskerk, Vluchtelingenwerk, NedSom.

inbewaringstelling alleen plaats als er daadwerkelijke vrees voor onttrekking bestaat. De ervaringen met deze nieuwe werkwijze, hoewel beperkt, zijn tot dusver positief. Nadat de aangepaste Dublinverordening, nr. 604/2013, van toepassing is, zal dit staand beleid worden.

Verankeren van toezichtmaatregelen

De voorwaarden voor de pilots werkten beperkend, waardoor weinig vreemdelingen in aanmerking kwamen en niet altijd recht kon worden gedaan aan een individuele situatie en de bereidheid van een vreemdeling om te werken aan terugkeer. Toch zijn de ervaringen met deze toezichtmaatregelen goed, gelet op de genoemde resultaten. De terugkeer van vreemdelingen zonder toepassing van bewaring, dan wel vanuit bewaring naar een ander toezichtmiddel en van daaruit vertrek, vind ik een positieve ontwikkeling die ik verder wil ontwikkelen, mede ook vanuit het oogpunt van een aanzienlijke kostenreductie en kosten beheersing.

Meer zelfstandige terugkeer is het doel van dit kabinet. Om daar aan bij te dragen, zal ik de mogelijkheid dat een alternatieve toezichtmaatregel wordt opgelegd en de voorwaarden waaronder dit in individuele situaties kan worden toegepast, verankeren in het beleid. Aan de vreemdeling die bereid is actief te werken aan vertrek kan in beginsel een lichter toezichtmaatregel worden opgelegd. Deze toezichtmiddelen zijn erop gericht dat proportioneel, en met in acht neming van het subsidiariteitsbeginsel maatregelen worden getroffen voor een vreemdeling die niet heeft voldaan aan zijn zelfstandige vertrekplicht om zodoende alsnog zijn vertrek te realiseren. Van belang is dat het niet alleen gaat om een zo groot mogelijk arsenaal aan toezichtmaatregelen, maar juist om zo proportioneel en effectief mogelijke maatregel voor verschillende groepen vreemdelingen teneinde terugkeer te realiseren.

Uitgangspunt is dat de toezichtmaatregelen individueel worden opgelegd. Bij de oplegging wordt door de hulpofficier van justitie (hOvJ) van de politie of de KMar of de regievoerder van de DT&V een afweging gemaakt van het geheel aan individuele omstandigheden waarbij in elk geval de volgende drie factoren (in negatieve zin) meewegen voor de vraag of een lichter middel aangewezen is:

- de mate waarin de vertrekplichtige vreemdeling de terugkeer belemmert;
- de mate waarin de vertrekplichtige vreemdeling vanwege zijn gedrag en achtergrond een gevaar vormt voor de openbare orde; en
- de vraag of, en zo ja voor welke duur, de vertrekplichtige vreemdeling zich eerder aan een toezichtmaatregel (of anderszins aan het zicht van de rijksoverheid) heeft onttrokken.

Ook kan voor sommige maatregelen de mate waarin ngo's of gemeenten zich bereid verklaren om de terugkeer van een vreemdeling te helpen realiseren van belang zijn.

Bij vreemdelingen die, mede in het licht van genoemde wegingsfactoren niet in aanmerking komen voor lichtere maatregelen, zal worden ingezet op gedwongen vertrek uit Nederland, waarbij vreemdelingenbewaring wordt ingezet, voor zover sprake is van een reëel risico op onttrekking en daadwerkelijk zicht op uitzetting. Daarbij wordt bewaring slechts ingezet wanneer dat proportioneel is. Ik zal in de paragraaf «Regime» nader hierop ingaan.

De ACVZ stelt in haar advies dat de prestatieafspraken met de politie puur op het aantal inbewaringstellingen als overdrachtdossiers ziet. Dit is niet het geval.

Er is sprake van een kwantitatieve en kwalitatieve resultaatafspraken die ziet op de uitvoering van de politieke vreemdelingentaak. Focus ligt daarbij onder meer op de criminele en overlastgevende vreemdeling.

Er zijn kwalitatieve afspraken over de toezichts- en handhavingstaken en het identificatieproces gemaakt, zoals afspraken over de overdrachtdossiers en afspraken dat iedere aangehouden vreemdeling een V-nummer krijgt. Een overdrachtdossier van politie naar DT&V betreft vreemdelingen die door de politie tijdens haar toezicht worden aangetroffen en aan wie een toezichtsmaatregel of bewaring wordt opgelegd. Zo'n toezichtsmaatregel kan een meldplicht of een andersoortige maatregel zijn. Het gaat dus expliciet niet alleen om bewaringsdossiers. Voor 2013 betreft het 4000 overdrachtdossiers. Met deze resultaatafspraken beoog ik meer inzicht te krijgen in de bijdrage die landelijk geleverd wordt door de politie bij het bestrijden van illegaliteit en tot welke resultaten dit leidt. Voor 2014 zal ik nieuwe resultaatafspraken met de politie maken, waarbij de ervaringen uit 2013 zullen worden betrokken.

Ik ben van plan de capaciteit van de vreemdelingenbewaring fors naar beneden bij te stellen. De huidige capaciteit, inclusief reserveplaatsen, bedraagt meer dan 2000 plaatsen. Dit zal ik meer dan halveren naar 933 plaatsen. Deze capaciteit is nog steeds toereikend voor het aantal overdrachtdossiers van de politie vanuit het toezichtsproces aan de DT&V.

Bewaring zal in specifieke centra in Rotterdam, Zeist en Schiphol worden uitgevoerd. Ik heb kennis genomen van de wens van een aantal organisaties om aparte nieuwe locaties in te richten voor bewaring die geen penitentiaire uitstraling hebben. Daarvoor ontbreken de financiële middelen. Wel zal ik bij het «wetsvoorstel regime» aangeven welke wijzigingen ik daarin voorsta, zodat het regime niet alleen in systematiek verschilt van het penitentiaire systeem, maar ook in uitwerking. Ik zal in de paragraaf «Regime» alvast kort schetsen wat ik beoog en welke veranderingen ik op korte termijn wil invoeren.

Mocht het zo zijn dat de capaciteit van vreemdelingenbewaring niet toereikend is – hetgeen ik niet verwacht – dan zal ik, onverlet het uitgangspunt van individuele toetsing, voor een viertal categorieën vreemdelingen een prioriteitsbeleid voeren. Deze categorieën zijn:

- grensgeweigerde vreemdelingen die geen asielerzoek hebben ingediend;
- vertrekplichtige vreemdelingen die op korte termijn (< twee weken) uitgezet kunnen worden;
- vertrekplichtige vreemdelingen bij wie de bewaring is aangewezen in een bijzonder openbare orde belang, met name bij een criminele of overlastgevende achtergrond;
- vertrekplichtige vreemdelingen die zich eerder aan een opgelegde lichtere toezichtmaatregel hebben onttrokken.

Bij het opleggen van de toezichtmaatregelen is bijzondere aandacht voor kwetsbare personen. Vreemdelingenbewaring is daar, nog meer dan bij niet kwetsbare personen, het uiterste middel, maar kan niet volledig worden uitgesloten. Voor een aantal groepen, zoals gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen, geldt bijzonder beleid voor inbewaringstelling. Daar zal ik in de paragraaf over kwetsbare groepen nader op ingaan.

Andere alternatieven?

Ik heb naast de pilots ook gekeken of andere alternatieven mogelijk zijn. Daarbij heb ik de «*Detention Guidelines van de United Nations High Commission for Refugees*» (UNHCR)¹² betrokken en zijn gesprekken gevoerd met diverse organisaties en (advies)colleges, waaronder onder meer UAF, Amnesty International, VluchtelingenWerk Nederland (VWN), de ACVZ, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman, en is gekeken naar de ervaringen in het buitenland.

De maatregelen die in andere landen worden toegepast zijn vaak niet toepasbaar in het Nederlandse systeem, bijvoorbeeld omdat hier de opvang eindigt na een bepaalde periode na ontvangst van een afwijzende beschikking of omdat onderscheid wordt gemaakt naar verschillende type vreemdelingen, hetgeen wij niet kennen.

Tijdens het dertigledende debat van 22 mei 2013 heeft het lid Schouw (D66) mij gevraagd om ook in te gaan op de ervaringen met alternatieven voor bewaring in Zweden. Over de mogelijkheden van de alternatieven voor bewaring en bewaring in Zweden bent u bij brief van 22 december 2011¹³ reeds geïnformeerd. Navraag leert dat sindsdien geen grote wijzigingen in dat beleid zijn geweest. Zweden kent naast de ondertoezichtstelling geen andere toezichtmaatregelen dan bewaring en ziet daar ook niets in. Anders dan in Nederland heeft de vreemdeling ook na het einde van de asielprocedure onderdak. De capaciteit voor de bewaringscentra is door Zweden sinds 2011 iets uitgebreid. Zweden kent bewaringscentra voor niet criminele vreemdelingen en vreemdelingen die een licht vergrijp hebben gepleegd maar de straf hebben uitgezeten en huizen van bewaring voor vreemdelingen die voor een zwaar vergrijp zijn veroordeeld. Wanneer een vreemdeling in een bewaringscentrum een strafbaar feit begaat, kan hij tijdelijk in een huis van bewaring worden geplaatst.

Het Australische systeem van de onafhankelijke casemanager is ook door de ACVZ naar voren gebracht. Een casemanager in Australië informeert voor de vreemdeling over zijn situatie en welke procedures mogelijk zijn. De casemanager is geen adviseur, daarvoor heeft de vreemdeling een migration agent. Heeft een vreemdeling geen recht op bescherming, dan werkt de casemanager nauw samen met de removal officer om terugkeer te bevorderen. De casemanager informeert de vreemdeling dan over de mogelijkheid van zelfstandig vertrek en eventuele ondersteuning door IOM daarbij. Voor vreemdelingen in bewaring kan een casemanager ook in bepaalde gevallen aandacht vragen bij de removal officer. Dit gebeurt voornamelijk wanneer het gaat om amv's of gezinnen met kinderen. Australië heeft daarnaast afwijkend beleid voor bepaalde groepen vreemdelingen. Zogenaemde bootvluchtelingen worden in een vroeg stadium gedetineerd. In Australië zijn geen maximum termijnen aan de bewaring verbonden, ook niet voor kwetsbare groepen. In het Nederlandse stelsel zie ik ruimte voor ngo's om een dergelijke rol ten opzichte van vreemdelingen te vervullen. Een aantal ngo's heeft geëxperimenteerd met casemanagement in het kader van de gesubsidieerde projecten voor de pilot «Alternatieven voor bewaring». Het blijft mogelijk dat organisaties hiervoor ook in de toekomst subsidie aanvragen.

¹² «Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention», UNHCR, 2012.

¹³ Kamerstuk 19 637, nr. 1483.

Ik acht daarnaast een aparte verantwoordelijkheid voor de overheid aanwezig om regie te voeren bij het gedwongen vertrek en een zorgvuldige belangenafweging te maken bij de toepassing van de mogelijke maatregelen. Ook de Terugkeerrichtlijn gaat uit van een verplichting van de overheid om tot uitzetting over te gaan als de vreemdeling niet zelfstandig terug is gekeerd. Dat kan niet in zijn geheel bij een casemanager van een ngo worden neergelegd. Ik zal onderzoek laten doen naar de mogelijke voor- en nadelen zijn van een casemanager van een ngo.

Ik heb tevens bekeken of het systeem van borgsom uitgebreid kan worden tot garantstelling, zoals bijvoorbeeld Amnesty vroeg. Ik begrijp de achtergrond van dit idee. De garantstelling zonder eigen verantwoordelijkheid voor de vreemdeling vind ik niet wenselijk. Het is namelijk de vreemdeling die de verantwoordelijkheid heeft om te vertrekken. Met een garantstelling kan de onwenselijke situatie ontstaan dat de vreemdeling niet aan vertrek werkt en daar niet feitelijk op aangesproken kan worden. Bij de borgsom is het de vreemdeling die de afspraken maakt en daar ook de verantwoordelijkheid voor draagt. Dat een vreemdeling voor zijn borgsom ondersteund wordt door ngo's, familie, vrienden of derden is een mogelijkheid die ik wel mogelijk acht en ook zal ondersteunen.

Mede naar aanleiding van de vraag van het lid Voordewind (ChristenUnie) tijdens het debat van 18 april jl. heb ik gekeken of een vorm van elektronisch toezicht mogelijk zou zijn als een lichtere maatregel. Voor vreemdelingen die mee willen werken aan terugkeer zijn lichtere en minder ingrijpende vormen van toezicht mogelijk, zoals de meldplicht. Voor vreemdelingen die niet bereid zijn aan terugkeer te werken, acht ik elektronisch toezicht op zichzelf staand geen effectieve toezichtmaatregel, omdat het niet aanzet tot daadwerkelijk werken aan vertrek. Voor vreemdelingen waar het risico aanwezig is dat zij met onbekende bestemming willen vertrekken is het instrument evenmin toepasbaar.

Het geheel van toezichtmaatregelen bij terugkeer

Ik zal de pilots als lichtere toezichtmaatregelen verankeren in het terugkeerbeleid. De maatregelen worden anders dan de pilots in beginsel aan de voorkant opgelegd. Dat betekent dat voorafgaand aan de inbewaringstelling wordt gekeken of een lichtere maatregel mogelijk is. De daadwerkelijke oplegging blijft echter afhankelijk van de bereidheid van de vreemdeling actief te werken aan vertrek.

Voor de vreemdeling die niet bereid is actief te werken aan vertrek, maar waar de DT&V mogelijkheden ziet om op korte termijn vertrek te realiseren en er geen reëel risico op onttrekking bestaat, waardoor bewaring nog niet aan de orde is, kan ervoor gekozen worden om bijvoorbeeld een vrijheidsbeperkende maatregel of een meldplicht op te leggen.

Vreemdelingen die niet bereid zijn om op enigerlei wijze actief te werken aan terugkeer en waarbij het niet mogelijk is om deze persoon op korte termijn uit te zetten of in bewaring te stellen, komen in beginsel niet in aanmerking voor een toezichtmaatregel. Natuurlijk laat dat onverlet dat wanneer iemand alsnog actief aan zijn vertrek werkt en daarbij om hulp vraagt, de DT&V zal bekijken wat de mogelijkheden zijn.

Voor de vreemdelingen waar een reëel risico op onttrekking bestaat en daadwerkelijk zicht is op uitzetting, blijft bewaring mogelijk. De DT&V zal, nog meer dan nu, ook tijdens de bewaring toetsen of dat nog het aangewezen instrument is. Bij nieuwe feiten en ontwikkelingen in de persoonlijke situatie van de vreemdeling wordt een individuele afweging

gemaakt of bewaring nog het aangewezen instrument is of dat het opleggen van een lichter middel mogelijk is. De vreemdeling die in bewaring is gesteld, maar besluit toch mee te werken aan vertrek, kan op deze manier zelf zijn positie versterken en zo een andere – lichtere – maatregel opgelegd krijgen om aan terugkeer te werken.

De ACVZ is van oordeel dat het onrechtmatig is om de bewaring van vreemdelingen waarvan is vastgesteld dat ze afkomstig zijn uit een land dat vreemdelingen alleen vrijwillig terugneemt, te laten voortduren. Ik deel dit niet onverkort: als er geen daadwerkelijk zicht op uitzetting is, is bewaring al niet rechtmatig. Dat een land van herkomst geen (of niet vaak) reisdocumenten afgeeft in het geval van gedwongen vertrek, betekent niet dat het werken aan vertrek vanuit bewaring niet daadwerkelijk tot terugkeer kan leiden. Volgens vast jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁴ is het niet bij voorbaat zo dat het afleggen van een verklaring dat een vreemdeling geen bezwaar heeft tegen zijn terugkeer een zodanige strekking heeft dat dit verder gaat dan de wettelijke verplichting van de vreemdeling om Nederland uit eigen beweging te verlaten en redelijkerwijs van hem verlangd kan worden. Ook hier blijft een weging per geval aangewezen. Een vreemdeling kan op ieder moment de voortdrijving van zijn bewaring voorleggen aan een rechter, die beoordeelt of er voldoende voortgang wordt geboekt in het kader van terugkeer en of nog zicht op uitzetting is ten aanzien van de vreemdeling. Daarbij dient bij een bewaringduur van meer dan zes maanden een verlengingsbesluit te worden genomen, dat ook wordt voorgelegd aan een rechter.

De ACVZ acht het een veeg teken dat de effectiviteit van bewaring na zes maanden daalt tot 17%. Het betreft personen in bewaring die moeten vertrekken en die op alle mogelijke manieren niet werken aan hun terugkeer en niets van zelfstandig vertrek willen weten. Ondanks alle tegenwerkingen, denk bijvoorbeeld aan het niet opgeven van de juiste nationaliteit of de echte naam, wordt nog een vertrekpercentage van 17% voor deze groep vanuit bewaring gerealiseerd. Juist bij de personen die zich reeds meer dan zes maanden tegen vertrek hebben verzet, acht ik dit gerealiseerde vertrekpercentage verre van verwaarloosbaar. Voor de mensen die niet vanuit bewaring vertrekken, geldt niet dat de bewaring niet correct zou zijn toegepast. De rechter toetst altijd de rechtmatigheid van de voortdrijving van de bewaring na zes maanden. Daarnaast kan de vreemdeling ook zelf altijd het voortduren van de bewaring voorleggen aan de rechter.

Mijn inzet is om bewaring zo kortdurend mogelijk in te zetten. Ik wijs ook op het percentage van mensen dat korter dan drie maanden in bewaring blijft en vertrekt, namelijk 81%. In 2012 vertrok in totaal 65% van de personen uit bewaring. Als het niet anders kan, kan bewaring langer duren. Na zes maanden wordt dan door de rechter getoetst of de bewaring wel verlengd mag worden. Feit blijft dat de vreemdeling de bewaringsduur kan verkorten door mee te werken aan vertrek en zelfs een lichter middel opgelegd kan krijgen als hij daadwerkelijk actief werkt aan zijn terugkeer.

Hoewel de inzet is om herhaalde bewaring te voorkomen, kan ik dat niet uitsluiten. Een vreemdeling die geen gebruik heeft gemaakt van de lichtere maatregel en waarbij de bewaring niet geleid heeft tot vertrek, omdat de vreemdeling niet heeft meegewerkt, kan bij nieuwe feiten of omstandigheden die zicht geven op uitzetting opnieuw in bewaring worden gesteld. Bijzondere aandacht blijft daarbij uitgaan naar criminele

¹⁴ ABRvS 7 november 2008, zaak nr. 200805610/1

en overlastgevende vreemdelingen. De rechter zal daarbij toetsen of de bewaring rechtmatig en proportioneel is.

Het dossier van de vreemdeling wordt niet zonder meer gesloten als de inbewaringstelling wordt opgeheven. De ACVZ gaf in haar onderzoek aan dat dit zou gebeuren. Dat is niet zo. De DT&V bekijkt individueel of een aanvraag voor een reisdocument doorloopt of wordt gestopt. Een vreemdeling die in bewaring, het zwaarste middel, was gesteld en dat heeft niet geleid tot vertrek, kan na in bewaringstelling niet worden gedwongen om contact te houden met de DT&V als hij niet aan vertrek wil werken. Als het contact tussen DT&V en vreemdelingen wordt verbroken, zal de DT&V redelijkerwijs niet anders kunnen dan de vreemdeling uit de caseload halen. Anderzijds is het zo dat indien een vreemdeling vanuit bijvoorbeeld de VBL in bewaring wordt gesteld het dossier wordt overgedragen, waarbij verder gegaan wordt met het realiseren van het daadwerkelijke vertrek.

Toezichtmaatregelen

De hieronder genoemde afzonderlijke toezichtmaatregelen variëren in intensiteit en kunnen ook onderling gecombineerd worden ingezet. De zwaarste toezichtmaatregel en ultimatum remedium blijft de vreemdelingenbewaring. De maatregelen die opgelegd kunnen worden zijn straks:

Aanzegging Nederland te verlaten

Op zichzelf staand is een aanzegging een maatregel waarbij niet aan terugkeer wordt gewerkt. Het wordt ingezet als een persoon niet gedwongen uit Nederland kan worden uitgezet, bijvoorbeeld als bewaring niet tot vertrek heeft geleid of voor landen waar gedwongen terugkeer op enig moment niet aan de orde is en de persoon geen enkele intentie heeft om actief te werken aan terugkeer.

Meldplicht variërend in intensiteit en gecombineerd met begeleiding

Een andere maatregel is de meldplicht; iemand meldt zich waardoor bekend is dat deze persoon nog in Nederland is. De meldplicht gecombineerd met begeleiding door de DT&V voor mensen die onderdak hadden bij betrouwbaar te achten personen kan in intensiteit variëren. Bekend is de meldplicht op de VBL, maar de meldplicht kan ook zelfstandig worden ingezet.

Een van de toezichtmaatregelen is een dagelijkse of wekelijkse meldplicht met intensieve begeleiding van de DT&V. Ik verwacht dat deze toezichtmaatregel vooral kan worden ingezet bij mensen die eerder niet bekend zijn geweest bij de DT&V, bereid zijn om aan terugkeer te werken, onderdak hebben en daarbij volstaan kan worden met deze relatief lichte toezichtmaatregel om aantoonbaar vertrek te bewerkstelligen.

Borgsom (in combinatie met een andere toezichtmaatregel)

Gekozen is voor een borgsom gecombineerd met een vertrektermijn van 28 dagen, aangezien uit de praktijk blijkt dat zelfstandig vertrek binnen deze termijn gerealiseerd kan worden. Deze maatregel kan ook worden opgelegd vanuit bewaring. Het is dan afhankelijk van de individuele omstandigheden en de bereidheid om terug te keren dat de bewaring kan worden opgeheven en een terugkeercontract met borgsom wordt afgesloten. De borgsom is in beginsel een bedrag van € 1.750,-. Wanneer blijkt dat de vreemdeling dit bedrag niet bijeen kan brengen of geen sponsors heeft, kan de DT&V een individuele afweging maken om een lager bedrag vast te stellen. Dit kan ook de andere kant op, het

borgbedrag kan ook hoger worden vastgesteld als daar in een individuele situatie volgens de DT&V aanleiding voor is. Een minimum of maximum is afhankelijk van de financiële positie van de vreemdeling.

Inname documenten (in combinatie met een andere toezichtmaatregel)

De politie kan reeds de documenten van de vreemdeling innemen, zodat deze bewaard blijven en niet verloren gaan, waarbij de vreemdeling zelfstandig of desgewenst met hulp van de DT&V, IOM of andere ngo's kan werken aan zijn terugkeer. Dit is neergelegd in artikel 52 Vw 2000 en artikel 4.23 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Deze maatregel kan worden gecombineerd met bijvoorbeeld een meldplicht. De documenten worden vervolgens geretourneerd aan de vreemdeling op het vooraf opgegeven adres als hij zich meldt bij de KMar op de luchthaven. Deze maatregel zal met name worden toegepast voor vreemdelingen die niet alleen beschikken over geldige documenten, maar ook bereid zijn aan terugkeer te werken.

Het kan zijn dat er geen voortgang wordt geboekt met het zelfstandig vertrek. De DT&V kan dan verzoeken om de documenten over te dragen, zodat gewerkt kan gaan worden aan een gedwongen vertrek. Daarbij zal ook bekeken worden of de meldplicht volstaat of dat overgegaan dient te worden tot meer intensief toezicht, dan wel, als aan de voorwaarden wordt voldaan, vreemdelingenbewaring.

Opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel al dan niet met onderdak in een vrijheidsbeperkende locatie (in combinatie met een andere toezichtmaatregel)

Sommige vreemdelingen hebben niet de mogelijkheid om te verblijven bij familie, vrienden of ngo's maar zijn wel bereid om te werken aan vertrek. Om de vreemdeling daartoe in de gelegenheid te stellen, kan de DT&V een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen met onderdak in VBL, al dan niet in combinatie met een andere toezichtmaatregel, zoals de meldplicht. Deze vorm van onderdak staat in beginsel niet open voor vreemdelingen die niet bereid te zijn om te werken aan terugkeer.

De huidige VBL staat nu primair open voor ex-asielzoekers. Met de pilot ex-Perspectief is de doelgroep tot de VBL reeds enigszins uitgebreid. De vrijheidsbeperkende maatregel gecombineerd met onderdak kan straks ook aan andere vreemdelingen die bereid zijn aan terugkeer te werken worden opgelegd. Ik zal om dit te realiseren het aantal plaatsen VBL uitbreiden op een nader te bepalen locatie.

Naast de bestaande wijze van oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel, zal in de toekomst een deel van de als VBL aangewezen plaatsen bestemd worden voor personen die bovenop de vrijheidsbeperkende maatregel extra toezichtsmaatregelen opgelegd kunnen krijgen. Daarmee beoog ik de ervaren ruimte tussen het instrument VBL en de vreemdelingenbewaring te verkleinen, hetgeen weer kan bijdragen aan het ultimatum remedium karakter van bewaring.

Naar verwachting zal deze ontwikkeling een grotere aantal VBL-plaatsen vragen dan de thans beschikbare bijna 400 plaatsen van de VBL in Vlagtwedde. Ik houd er op dit moment rekening mee dat het aantal benodigde plaatsen met 400 op zal lopen, leidend tot een tweede VBL-locatie uiterlijk begin 2016.

Het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel en onderdak in de VBL al dan niet met aanvullende beperkingen of toezichtmaatregelen is afhankelijk van de individuele omstandigheden en de mate van terugkeerbereidheid van de vreemdeling. In beginsel is de termijn dat de vrijheidsbeperkende maatregel met onderdak wordt opgelegd 12 weken. Deze termijn is in het algemeen afdoende om daadwerkelijk vertrek te realiseren. Deze termijn kan verkort worden als blijkt dat iemand niet aan terugkeer werkt en langer duren als blijkt dat dit in de individuele zaak nodig is. Hierbij zal maatwerk worden geboden. Zoals ik u in de kabinetsreactie op het ACVZ advies «Verloren tijd», zoals opgenomen in onderdeel C van deze brief, meld, bekijk ik daarnaast welke mogelijkheden er binnen de bestaande budgettaire kaders zijn om binnen deze locaties meer activiteiten gericht op terugkeer en activatie van de bewoners aan te bieden. De voorstellen hiervoor zullen voor het eind van het jaar nader worden uitgewerkt en waar mogelijk al voor het einde van dit kalenderjaar worden uitgevoerd.

Ik acht het van belang om kort in te gaan op het verschil tussen bewaring en de VBL. De ACVZ geeft in haar advies aan dat deze twee maatregelen vergelijkbaar zijn. Dat deel ik niet. Bewaring betreft een vrijheidsontnemende maatregel die als laatste middel om het aantoonbare vertrek te realiseren wordt ingezet wanneer iemand niet bereid is om aan vertrek te werken. Bij de oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel in de VBL is een persoon wél bereid om aan terugkeer te werken dan wel acht de DT&V het mogelijk om gedwongen vertrek binnen 12 weken te realiseren. Het vergelijken van de vertrekpercentages van deze instrumenten is daarmee niet zinvol omdat het per definitie om twee verschillende groepen gaat, met een nagenoeg altijd verschillende mate van terugkeerbereidheid.

Subsidies aan ngo's

Hoewel een subsidie niet een daadwerkelijke toezichtmaatregel is, vormt het wel onderdeel van de mogelijkheden bij terugkeer, namelijk de subsidiëring van ngo's. Ik ben tevreden over de betrokkenheid van sommige organisaties en gelet op de ervaringen die hiermee de afgelopen anderhalf jaar zijn opgedaan, zal het concept met een aantal organisaties worden voortgezet.

Na afloop van de projecten die ik in 2012 heb gesubsidieerd, zijn ook in 2013 middelen beschikbaar gesteld voor een aantal projecten. De DT&V zal jaarlijks een bedrag van € 1 miljoen beschikbaar krijgen voor projecten die vertrek ondersteunen. Focus ligt daarbij op de duurzame terugkeer en projecten die lokaal worden gesteund door gemeenten. Zoals eerder aangegeven kunnen organisaties die met een vorm van casemanagement willen werken, ook binnen het subsidiebedrag dat ik beschikbaar stel een subsidieaanvraag indienen. Aan de subsidies kunnen voorwaarden worden verbonden, zoals over de doelgroepen en de effectiviteit. Voor terugkeer van voormalig asielzoekers bestaat al een subsidieregeling. Projecten die worden voorgedragen dienen hieraan complementair te zijn en zal ruimte worden geboden aan extra ondersteuning voor in ieder geval kwetsbare groepen. Dit zal nader worden uitgewerkt in een aparte subsidieregeling.

Kwetsbare groepen

In het beleid zal specifiek aandacht worden besteed aan kwetsbare groepen. Ik heb tijdens het plenaire debat van 18 april jl. toegezegd aandacht te besteden aan de informatie-uitwisseling binnen de keten die

van belang is bij het opleggen van een lichtere maatregel of inbewaringstelling.

Bij het opleggen van de toezichtmaatregelen is bijzondere aandacht voor kwetsbare personen. Vreemdelingenbewaring wordt daar, nog sterker dan bij niet kwetsbare personen, enkel als uiterste middel ingezet.

Voor amv's heb ik u bij brief van 20 december 2012¹⁵ de evaluatie inzake het beperken van vreemdelingen voor deze groep aangeboden. Voor amv's wordt sinds maart 2011¹⁶ vreemdelingenbewaring uiterst terughoudend toegepast en voor zo kort mogelijke duur.

Dat blijft de insteek van het beleid. De bewaring wordt tot nu toe ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Ik zal nader onderzoek doen of de incidenteel voorkomende bewaring van amv's ten uitvoer kan worden gelegd in een ander soort instelling.

Voor vertrekplichtige gezinnen met minderjarige kinderen geldt dat zij sinds het arrest van de Hoge Raad van 20 september 2011 recht hebben op onderdak voor zover bij gebrek aan onderdak een humanitaire noodsituatie dreigt. Dit onderdak is mogelijk tot daadwerkelijk vertrek wordt gerealiseerd, dan wel tot het jongste kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Ondertussen wordt ingezet op terugkeer.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen is het nu mogelijk om hen twee weken voorafgaand aan een uitzetting in bewaring te stellen. Nog meer dan bij volwassenen het geval is, geldt voor kinderen dat bewaring alleen in uiterste gevallen mag worden toegepast voor een zo kort mogelijke periode. In de praktijk wordt ingezet op zo kort mogelijk voorafgaand aan een gedwongen vertrek. Voor kinderen geldt dat zij ook een eigen besluit tot inbewaringstelling krijgen. Gemiddeld was de bewaringsduur voor gezinnen met minderjarige kinderen in 2012 acht dagen.

Ik heb gekeken hoe andere landen in Europa hiermee omgaan. In België worden gezinnen met minderjarige kinderen sinds eind 2008 niet meer in bewaring geplaatst. Het beleid voor gezinnen met minderjarige kinderen zal ik zo wijzigen dat zij niet in bewaring worden gesteld, tenzij zij zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. Wanneer het gezin dan alsnog in bewaring wordt gesteld, dan dient dit individueel gemotiveerd te worden en kan dat voor maximaal twee weken, waarbij ook overigens aan de eisen voor bewaring voldaan dient te zijn en uit het dossier een individuele belangenafweging dient te blijken¹⁷. Voor gezinnen met minderjarige kinderen die grensgeweigerd zijn blijft de maximale duur van twee weken voor de uitzetting gelden. Dit, omdat zij nog geen toegang tot Nederland hebben.

Voor personen met een fysieke beperking, medisch probleem of oudere personen is net als voor andere vreemdelingen in beginsel een ander toezichtmiddel mogelijk. Vreemdelingenbewaring kan daar echter toch soms het aangewezen instrument zijn wanneer lichtere toezichtmaatregelen niet tot het vertrek hebben geleid en aan de individuele eisen voor inbewaringstelling wordt voldaan. De bewaring is erop gericht zo kortdurend mogelijk te zijn en duurt niet langer dan nodig is voor de terugkeer. Bij de uitvoering van de bewaring door de Dienst Justitiële Inrichtingen wordt rekening worden gehouden met de geschiktheid van een persoon om in bewaring geplaatst te worden, hetgeen juist bij

¹⁵ Kamerstuk 27 062, nr. 86

¹⁶ Kamerstuk 27 062, nr. 68.

¹⁷ ABRvS 13 mei 2013, zaak nr. 201302956/1.

personen met een fysieke beperking, medisch probleem of oudere personen van belang is.

Zwangere vrouwen hebben vanaf zes weken voor de uiterekende datum tot zes weken na de bevalling recht op uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw 2000, waarmee tevens rechtmatig verblijf wordt geboden. Mocht in een eerder stadium van de zwangerschap vreemdelingenbewaring de aangewezen maatregel zijn, dan is medische zorg beschikbaar.

Medische zorg

De zorg voor vreemdelingen die in bewaring worden geplaatst, heeft ten eerste mijn aandacht. Zoals ook eerder aan Uw Kamer toegezegd heb ik een aantal acties op het terrein van de verbetering van de procedures omtrent het ontvangen van medische zorg ondernomen.

Zo is voor het invullen van het formulier waarmee een vreemdeling in bewaring wordt gesteld, het zogenoemde M118-formulier, en waar ook medische informatie op kan worden vermeld, een training ontwikkeld waarmee de diverse organisaties bewust worden welke informatie welk onderdeel nodig heeft en hoe dit zo goed mogelijk vermeld kan worden.

Ook is er een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de overdracht van medische gegevens tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen en het GezondheidsCentrum Asielzoekers, zodat artsen in bewaring de noodzakelijke behandelingsinformatie makkelijker kunnen verkrijgen. DJI heeft een toets ontwikkeld waarmee het personeel getoetst kan worden op de kennis over de geldende protocollen en werkwijzen. Om de schakel tussen beleid en praktijk te versterken wordt het protocol ook wekelijks besproken in het teamoverleg van de betreffende inrichtingen. Daarnaast worden de artsen en de verpleegkundigen specifiek geschoold en op reguliere basis verplicht bijgeschoold. Overigens iedere vreemdeling die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijft en medisch noodzakelijke zorg nodig heeft, kan daar ook gebruik van maken. Het is aan de behandelend arts om te beoordelen of de zorg medisch noodzakelijk is en welke behandeling nodig is.

Voor gezinnen met kinderen die verblijven op een gezinslocatie of een vreemdeling die verblijft op de vrijheidsbeperkende locatie geldt dat zij gebruik kunnen maken van de medische zorg die wordt aangeboden.

Grensdetentie

De afweging van de inzet van lichtere toezichtmaatregelen, alvorens over te gaan tot vreemdelingenbewaring, ziet voornamelijk op de afweging voor detentie met het oog op uitzetting ingevolge artikel 59 Vw 2000. In situaties van toegangswijgering aan de grens bestaat daarnaast de mogelijkheid van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsbenemende maatregel op te leggen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw 2000 op te leggen. Daarvoor geldt een ander afwegingskader voor de vraag of een lichter middel aangewezen is, omdat naast het terugkeerbeleg een belang bestaat om te voorkomen dat de vreemdeling zich na de toegangswijgering feitelijk toegang tot Nederland en het Schengen-gebied verschaft.

Een bijkomend aspect is dat bij toegangswijgering het veelal mogelijk is om de vervoerder, veelal een luchtvaartmaatschappij, waarmee de vreemdeling naar Nederland is gekomen, verantwoordelijk te stellen voor het terugvervoeren van de vreemdeling, ook zonder dat de persoon

beschikt over geldige reis- en identiteitsdocumenten. Deze verplichting vindt haar basis in annex 9 van het Verdrag van Chicago¹⁸.

Bij de afweging of grensdetentie noodzakelijk is, kent het huidige wettelijk kader voorts een eigen lichtere maatregel in de vorm van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, Vw 2000. In de praktijk wordt dit over het algemeen ingevuld door mensen die de toegang tot Nederland geweigerd is, die bereid zijn te vertrekken en daarin zelf kunnen voorzien, niet in detentie te plaatsen, maar in de lounge – dat is een van de drie winkel- en restaurantgebieden van luchthaven Schiphol – tot dit vertrek is gerealiseerd.

Vrijheidsontneming in het kader van de toegangsweigerings is weliswaar primair gericht op het voorkomen dat de vreemdeling zich feitelijk toegang tot Nederland en het Schengengebied verschaft, toch kan ook in dat geval de bewaring uitsluitend voortduren als er zicht op uitzetting is. Op dat punt bestaat er geen verschil tussen beide vormen van bewaring.

Hoewel de grensdetentie, zoals aangegeven, een ander afwegingskader kent en de wet reeds voorziet in een eigenstandige lichtere toezichtsmaatregel, wil ik de in deze brief genoemde maatregelen niet bij voorbaat uitsluiten. Ik heb daarom besloten dat ook deze toezichtsmaatregelen als onderdeel van de individuele afweging voor grensgeweigerden kunnen openstaan. In die individuele afweging weegt zeer zwaar of de inzet van een andere maatregel een mogelijk negatief effect heeft op het vertrekperspectief, in het bijzonder de vraag of de mogelijkheid om de vervoerder voor de teruggeleiding van de vreemdeling aansprakelijk te houden dan teloor gaat. Mocht een lichter toezichtmiddel in een specifieke, individuele zaak meer aangewezen zijn, dan wordt de grensdetentie opgeheven.

In onderdeel B van deze brief ga ik in op een bijzondere vorm van grensdetentie, namelijk de gesloten verlengde asielprocedure.

Proces toetsing lichtere maatregelen en inbewaringstelling

De ACVZ besteedt in haar advies veel aandacht aan de procedure rond de inbewaringstelling en de toetsing van lichtere maatregelen. Daarbij wordt geopperd om een pool van hulpofficieren (HOvJ) in te zetten die vierentwintig uur per dag zeven dagen per week bereikbaar is. Nu ingevolge artikel 50 Vw 2000 de nachtelijke uren niet meetellen voor de termijn van ophouding ten behoeve van onderzoek, bestaat er geen aanleiding om gedurende die periode HOvJ beschikbaar te houden.

Voordat iemand in bewaring kan worden gesteld, dient een terugkeerbesluit te zijn genomen. Met dat besluit wordt vastgesteld dat het verblijf van die persoon niet rechtmatig is en dat op deze persoon een vertrekplicht rust. Bij afgewezen asielzoekers is dit besluit vaak al genomen, bij vreemdelingen die eerder niet in het toezicht waren van de overheid niet. De systematiek van de Terugkeerrichtlijn is dat aan een vreemdeling een terugkeerbesluit wordt opgelegd en dat dit besluit gepaard kan gaan met een inreisverbod wanneer niet aan de terugkeerverplichting is voldaan of wanneer geen zelfstandige vertrektermijn is gegeven. Juist het inreisverbod is bedoeld om het effect van nationale terugkeermaatregelen een Europese dimensie te geven, doordat het inreisverbod de vreemdeling de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle EU-lidstaten ontzegt. Pas na uitvaardiging van het terugkeerbesluit en indien aangewezen het inreisverbod, kan de inbewaringstelling aan de orde komen.

¹⁸ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago, 07-12-1944.
www.wetten.overheid.nl/BWBV0005507/geldigheidsdatum_03-09-2012#VertalingNL

De ACVZ stelt in haar advies voor om de oplegging van een inreisverbod los te koppelen van het opleggen van vreemdelingenbewaring. Op die wijze, zo meent de ACVZ, zou de HOvJ meer tijd (over) hebben voor de afweging rond bewaring. Ik herken deze redenering niet op voorhand. Zowel de beoordeling of bewaring is aangewezen, alsook de afweging of een inreisverbod dient te worden opgelegd, vraagt een afweging van (bijna) alle individuele omstandigheden van de vreemdeling. Vanuit die achtergrond lijkt het dus juist efficiënt om beide beoordelingen samen te laten vallen op één moment, zoals thans het geval is. Om goed te kunnen toetsen welke veronderstelling het meest aansluit bij en uitvoerbaar zal zijn binnen de vreemdelingenketen, zowel qua zorgvuldigheid als efficiency, zal ik dit punt meenemen bij de evaluatie van de implementatie van de Terugkeerrichtlijn, die ik u voor volgend jaar heb toegezegd.

Omdat ik het met de ACVZ eens ben dat een goede afweging moet worden gemaakt welke maatregel opgelegd wordt, zal ik in het kader van het reeds door mij toegezegde wetsvoorstel, waarmee het regime voor vreemdelingenbewaring een eigen grondslag krijgt, onderzoeken of een standaard (en dus uniforme) verlenging van de termijn van zes uur mogelijk is. Wat betreft de rechtsbijstandverlening heb ik naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie toegezegd dat de voorkeursadvocaat van de vreemdeling zal worden opgenomen. Daarnaast wordt bij de staandehouding door de politie contact opgenomen met de DT&V en de IND over de vraag of de vreemdeling bekend is en wie de gemachtigde is in eventuele lopende vreemdeling-rechtelijke procedures. Ik onderzoek daarnaast wat de mogelijkheden zijn om te starten met een pilot waarbij de DT&V voor bepaalde groepen vreemdelingen op bepaalde locaties de bevoegdheid krijgt om deze in bewaring te kunnen stellen, waarbij wordt voldaan aan alle waarborgen. Ik zal uw Kamer hierover nader berichten.

Wat betreft de opmerking van de ACVZ dat er een goede financiële regeling moet zijn voor de advocaat van de vreemdeling merk ik op dat de huidige financiële regeling voor rechtsbijstand in bewaringszaken is neergelegd in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en dat dit net als bij andere piketzaken een goede en afdoende regeling voor het verlenen van rechtsbijstand gedurende het proces van inbewaringstelling vormt.

Daarnaast is van belang dat er niet enkel voorafgaand aan de inbewaringstelling moet worden onderzocht of de toepassing van een lichtere maatregel mogelijk en geboden is, maar dat dit ook na een eventuele inbewaringstelling steeds moet worden getoetst. De DT&V beziet bij de begeleiding van de vreemdeling in het kader van terugkeer ook steeds of er individuele gronden zijn die leiden tot het oordeel dat de bewaring inmiddels niet meer aangewezen is. In dat geval zal toepassing van een lichtere maatregel alsnog worden geïnitieerd. Het idee voor een voorlopige inbewaringstelling van maximaal vijf dagen waarin de HOvJ samen met de advocaat en de DT&V kijkt welke alternatieve maatregel mogelijk is, wat de ACVZ voorstelt, is juridisch niet mogelijk. Gelet op overweging 16 van de Terugkeerrichtlijn mag bewaring alleen worden ingezet als lichtere, minder dwingende maatregelen niet mogelijk is.

De ACVZ stelt dat artikel 15, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn niet volledig geïmplementeerd is. Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is aangegeven dat dit beginsel is neergelegd in het systeem van de artikelen 59, 94 en 96 Vw 2000 en artikel 5.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Desondanks herken ik de kritiek van de commissie. Deze is ook ingebracht door andere organisaties en colleges. In het wetsvoorstel waarin het regime van bewaring een eigen grondslag krijgt zal ik ook het

ultimum remedium beginsel van vreemdelingenbewaring meer expliciet maken. Vooruitlopend op deze wetswijziging, omdat dit hoogstwaarschijnlijk tijd in beslag zal nemen, zal ik nagaan hoe dit uitgangspunt nu al kan worden vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire.

Beleidsvaluatie

Ik zal het WODC vragen of zij onderzoek willen doen naar de ingezette acties en methoden van de betrokken organisaties in de vreemdelingenketen om de activiteit van de vreemdeling die vertrekplichtig is te bevorderen en eventuele belemmeringen bij terugkeer weg te nemen. Op basis van deze onderzoeksresultaten en bestaand wetenschappelijk inzicht kan het WODC vervolgens adviseren ten aanzien van een optimale werkwijze bij terugkeer.

Regime

Naast bovenstaande maatregelen waardoor ik verwacht dat het toezicht bij terugkeer wordt versterkt en het ultimum remedium beginsel van bewaring nog beter tot uitdrukking komt, heb ik uw Kamer een wetsvoorstel toegezegd¹⁹ waarmee het regime van de vreemdelingenbewaring uit de Penitentiaire beginselenwet wordt gehaald en een eigen bestuursrechtelijke regeling krijgt. Ik heb hierbij aangegeven mij sterk te zullen maken voor een (voortdurend) humaan regime met oog voor de menselijke maat en de specifieke situatie van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven. In dit kader heb ik tevens toegezegd aandacht te zullen besteden aan kwetsbare groepen en het vaker inzetten van lichtere toezichtmaatregelen in plaats van vreemdelingenbewaring. Uitgangspunt hierbij is dat de orde en veiligheid in de detentielocaties te allen tijde gehandhaafd moeten blijven. Het nieuwe juridische kader zal voorts in het teken staan van het thema van deze toekomstvisie, te weten de terugkeer van vreemdelingen, hetgeen immers het doel is van vreemdelingenbewaring.

Over de contouren van de wet kan ik al het volgende aangeven: de nieuwe wetgeving zal het regime van vreemdelingenbewaring bevatten, dat wil zeggen de omstandigheden waaronder vreemdelingen in bewaring verblijven. Hierbij gaat mijn speciale aandacht uit naar de leefbaarheid in bewaring en het beginsel van minimale beperkingen afgezet tegen de beheersbaarheid en veiligheid in vreemdelingenbewaring. Vanuit dit uitgangspunt onderzoek ik of veranderingen (versoepelingen en terughoudende verzwaringen) in het regime mogelijk zijn. Daarnaast zullen de geschetste lichtere toezichtmaatregelen meer expliciet verankerd worden, evenals het ook nu reeds geldende ultimum remedium karakter als het gaat om kwetsbare groepen zoals alleenstaande minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen.

Het regime dat ik voor ogen heb is een regime waar mensen in beginsel meer vrijheid hebben binnen de afdeling van de locatie waar zij verblijven, en daarnaast een regime waar mensen verblijven die voor problemen zorgen door hun gedrag. De huidige praktijk van vreemdelingenbewaring is veelal al ruimer dan in de Penitentiaire beginselenwet staat omschreven. Die ruimere praktijk zal ik sowieso vastleggen.

Het overgrote deel van de vreemdelingen in bewaring veroorzaakt geen problemen en komt in aanmerking voor het regime met meer vrijheden, het zogenaamde verblijfsregime. Het regime met minder vrijheden wordt benoemd als het beheersregime. Ik wil deze regimedifferentiatie reali-

¹⁹ Handelingen II 2012/13, nr. 77, item 3, blz. 3–24 en item 6, blz. 28–75.

seren door vreemdelingen na binnenkomst in de locatie van bewaring gedurende een termijn van maximaal 2 weken te laten verblijven op een zogenaamde «binnenkomstafdeling». De vreemdeling wordt vervolgens in het verblijfsregime geplaatst, tenzij plaatsing in het beheersregime noodzakelijk is in verband met handhaving van de orde en veiligheid. Door middel van observatie, gesprekken met de vreemdeling, een verpleegkundige en mogelijk ook met instanties die al betrokken zijn geweest bij de vreemdeling (zoals de regievoerder van de DT&V), wordt besloten of de vreemdeling in het verblijfsregime dan wel in het beheersregime zal worden geplaatst. Het uitgangspunt hierbij is dat iedere vreemdeling het regime krijgt dat in het individuele geval nodig is. Naar verwachting zal het een groot deel van de vreemdelingen in het verblijfsregime geplaatst kunnen worden. Plaatsing in het beheersregime moet individueel gemotiveerd worden.

Het beheersregime geldt voor de vreemdeling die door zijn gedrag een dusdanig risico vormt voor de andere vreemdelingen in bewaring dat hij niet in het open verblijfsregime kan worden geplaatst. In het beheersregime krijgt de vreemdeling minder bewegingsvrijheid dan in het verblijfsregime en zal meer uren op zijn cel moeten verblijven. Ook zijn er minder mogelijkheden voor de vreemdeling om zelf te bepalen wanneer hij aan welke activiteiten deelneemt. De precieze uitwerking van het regime zal in het wetsvoorstel staan. Daarbij wordt dan ook ingaan hoe een vreemdeling van het beheersregime naar het verblijfsregime kan en andersom.

Zowel in het verblijfs-als in het beheersregime zijn er mogelijkheden om, op individueel niveau, naar behoefte extra zorg en/of begeleiding aan te bieden.

Gezinnen met kinderen verblijven zo kort mogelijk op een aparte, gescheiden, afdeling met een speciaal regime, afgestemd op hun behoeften.

Waar mogelijk moet de dagbesteding een bijdrage leveren aan het motiveren van de vreemdeling tot terugkeer. Hierbij geldt uiteraard dat terugkeerafspraken, proceduregerelateerde afspraken alsmede gesprekken met de regievoerder voorrang hebben op andere activiteiten.

In het belang van de orde en veiligheid in de instelling blijven de bestaande orde- en dwang, alsmede de disciplinaire maatregelen in beide regimes in beginsel gehandhaafd.

De kritiek van onder meer de Nationale ombudsman en Amnesty International over visitatie, het onderzoek aan het lichaam, in vreemdelingenbewaring heb ik ter harte genomen. Ik wil voorkomen dat niet toegestane voorwerpen en middelen de centra binnen komen en voor een onveilige situatie zorgen. Ik acht de veiligheid van zowel de vreemdelingen als het personeel in de centra van het grootste belang, maar onderken dat visitatie, hoe zeer ook met zorg en respect uitgevoerd, voor betrokkenen zeer belastend kan zijn. Ik zal vooruitlopend op de wetswijziging en gelet op de motie Voordewind/Schouw²⁰ bezien welke alternatieven voorhanden zijn voor de huidige uitvoering van visitatie.

. Ik noem hier de invoering van een bodyscan. Kostenoverwegingen spelen daar ook een rol bij. Bij zowel onderzoek aan het lichaam als in het lichaam is mijn streven in te zetten op een humane bejegening van vreemdelingen waarbij alleen toepassing plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is. Het onderzoek zal plaatsvinden op een wijze die, rekening

²⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 1682

houdend met de omstandigheden van het geval, voor de vreemdeling het minst ingrijpend is. Een en ander zal in het wetsvoorstel worden uitgewerkt.

Van diverse kanten is ook gevraagd om het aantal bezoeken in vreemdelingenbewaring uit te breiden. Vreemdelingen in bewaring hebben momenteel formeel recht op minimaal één uur bezoek per week. In de praktijk wordt reeds twee uur per week gehanteerd en kan de vreemdeling indien gewenst zelfs gedurende meer dan twee uur bezoek ontvangen. Ik ben voornemens in de nieuwe wet op te nemen dat vreemdelingen recht hebben op ten minste twee uur bezoek per week. Hiermee kan de bestaande praktijk, waarin meer dan twee uur bezoek mogelijk is, worden voortgezet. Voorts hebben in beginsel slechts bezoekers die beschikken over een geldig identiteitsbewijs toegang tot de centra. Verder overweeg ik om niet onverkort vast te houden aan de legitimatieplicht bij bezoek in bepaalde familie- en gezinssituaties.

Het wetsvoorstel zal ik in het najaar voor internetconsultatie openbaar maken. Internetconsultatie vind ik een nuttig instrument als aanvulling op de reeds bestaande consultatiepraktijk in het wetgevingsproces.

Ik verwacht het vervolgens in het voorjaar uw Kamer te kunnen aanbieden. Vooruitlopend op het wetsvoorstel waarin het administratieve regime nader vorm krijgt, zal ik de hierboven genoemde beleidswijzigingen invoeren.

B. De gesloten verlengde asielprocedure

Inleiding

Bij brief van 24 april jl. heeft VluchtelingenWerk Nederland in samenwerking met UNHCR Nederland mij het rapport «Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed» over de gesloten verlengde asielprocedure (GVA) toegestuurd. Ik heb kennis genomen van het rapport en dank VluchtelingenWerk Nederland en UNHCR hiervoor.

Bij de beantwoording van de kamervragen van het lid Arib (PvdA) van 20 februari jl.²¹ heb ik aangekondigd dat ik de grensdetentie ook zou meenemen bij de brief inzake de toekomst van vreemdelingenbewaring en de inzet van alternatieven toezichtmiddelen bij terugkeer. Gelet op bovenstaand rapport heb ik besloten om dit onderwerp apart te behandelen en zal ik daar in dit deel nader op ingaan.

Grensweigerings en asiel

Mensen die aankomen op een Nederlandse luchthaven of in een haven, veelal op Schiphol, en niet in het bezit zijn van geldige documenten, wordt de toegang tot Nederland en het Schengengebied geweigerd. Daarnaast wordt hen – om te voorkomen dat ze alsnog toegang tot Nederland krijgen – een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd; de grensdetentie. Hun asielverzoek wordt vervolgens zorgvuldig en met alle waarborgen omkleed behandeld. Naar mijn mening wordt op deze wijze optimaal invulling gegeven aan de voorwaarden van de Schengengrenscode; enerzijds is er het belang van de internationale rechtsbescherming en anderzijds het grensbewakingsbelang.

²¹ Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1357

Ik heb kennis genomen van de argumenten van VluchtelingenWerk Nederland dat de gesloten verlengde asielprocedure juridisch en anderszins niet te rechtvaardigen is. Een ieder die asiel vraagt in Nederland vrijelijk toegang geven tot het Schengengebied, louter vanwege het doen van een asielverzoek, verhoudt zich mijns inziens echter niet met de verplichting onze buitengrenzen te bewaken. Dat betekent niet dat humanitaire bescherming niet meer aan de orde is. De procedure is zo ingericht dat recht wordt gedaan aan enerzijds de belangen van de asielzoeker en anderzijds die van de Staat.

Wanneer iemand die grensgeweigerd is een asielaanvraag indient, vindt de beoordeling daarvan plaats binnen de grensdetentie. Eerst is er een rust- en voorbereidingsperiode van zes dagen. Daarna volgt de algemene asielprocedure die maximaal acht dagen duurt.

De IND spant zich in om zoveel mogelijk asielaanvragen binnen deze acht dagen af te handelen. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt de zaak in beginsel verder afgehandeld in de «open» verlengde asielprocedure en wordt de grensdetentie opgeheven en gaat de vreemdeling naar een asielzoekerscentrum.

Asielzoekers, ook als zij aan de grens geweigerd zijn, mogen niet langer in hun vrijheid worden beperkt dan noodzakelijk. Dat is ook de reden dat als er aanleiding toe is de grensdetentie onmiddellijk wordt opgeheven. Ik streef ernaar de grensdetentie zo beperkt mogelijk en voor zo kort mogelijke duur op te leggen. Dat is ook de hoofdregel.

Gezinnen met minderjarige kinderen die de toegang tot Nederland geweigerd wordt en vervolgens asiel aanvragen, verblijven zo kort mogelijk in grensdetentie. Indien de asielprocedure leidt tot een inwilligende beslissing in de algemene asielprocedure, zal dit niet langer dan twee weken zijn. Als de aanvraag in de algemene asielprocedure wordt afgewezen kan dit verblijf langer zijn, bijvoorbeeld als de afgewezen asielzoekers niet meewerken aan hun terugkeer. De aanvragen van gezinnen met minderjarige kinderen worden in ieder geval niet in de gesloten verlengde asielprocedure behandeld, maar in een asielzoekerscentrum. Daartoe wordt dan de grensdetentie opgeheven. Het kan voorkomen dat bij een gezin met twee ouders een van de ouders in grensdetentie blijft, maar dat de andere ouder en kinderen dan in een asielzoekerscentrum worden geplaatst. Ook daar wordt een individuele afweging gemaakt.

Bij de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 heeft de toenmalige Minister van Justitie²² aan uw Kamer laten weten dat de Vreemdelingencirculaire zou worden aangepast aan de bestaande praktijk dat de gesloten verlengde asielprocedure terughoudend wordt toegepast. Dat is ook gebeurd. In een aantal gevallen, die limitatief zijn beschreven in de Vreemdelingencirculaire, vindt derhalve de verlengde asielprocedure in een gesloten setting plaats. Het gaat dan om vreemdelingen waarvan het risico groot wordt geacht, dat zij zich zullen onttrekken aan het toezicht van de overheid. Thans zijn de gronden:

- als er nader onderzoek naar de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling noodzakelijk is;
- als er sprake is van misbruik van de asielprocedure of fraude;
- als de asielaanvraag zal worden afgewezen op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag;
- als er een verzoek bij een andere Dublin-lidstaat tot overname is ingediend.

²² Kamerstuk 19 637, nr. 1351

De gesloten verlengde asielpcedure duurt in beginsel maximaal zes weken. Als het onderzoek niet binnen deze termijn kan worden afgerond, zal steeds een belangenafweging worden gemaakt omtrent het al dan niet voortzetten van de vrijheidsontnemende maatregel. De maatregel zal na het verstrijken van die zes weken in beginsel worden opgeheven, tenzij redenen gelegen in de persoon van de vreemdeling of zijn gedragingen, anders indiceren. De ervaring leert dat dit laatste slechts zeer sporadisch gebeurt.

Met de diverse weegmomenten of grensdetentie nog aan de orde is, doe ik recht aan de individuele omstandigheden van de vreemdeling en aan de belangen van de Staat.

Wijziging werkwijze Dublinclaimanten

Ik heb mede naar aanleiding van het rapport van VluchtelingenWerk Nederland en UNHCR onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor de groepen die nu in grensdetentie worden geplaatst, een asielerzoek indienen en uiteindelijk in de gesloten verlengde asielpcedure komen. Voorop staat dat aan hen terecht de toegang tot Nederland wordt geweigerd. Dat wil ik niet veranderen. Ook de categorieën noodzakelijk identiteits- of nationaliteitsonderzoek, misbruik van de asielpcedure of fraude en het vermoeden van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag acht ik dermate zwaarwegend dat ik het beleid voor deze groepen niet wil aanpassen.

Zoals ook in het rapport van VluchtelingenWerk Nederland staat, hebben in 2012 620 mensen na een grensweigering asiel aangevraagd. Daarvan zijn uiteindelijk 50 personen in de gesloten verlengde asielpcedure geplaatst. Voor het grootste deel betrof dit mensen waar sprake was van een Dublinclaim waarbij een verzoek tot over- of terugname bij een andere Dublinlidstaat is ingediend. Het gaat dan onder meer om mensen die al een asielerzoek in een andere Dublinlidstaat hebben ingediend, maar ook om personen met een visum voor een andere Dublinlidstaat die in Nederland asiel aanvragen.

Sinds het eind van vorig jaar is op kleine schaal gestart met een nieuwe werkwijze, namelijk zelfstandige overdracht voor Dublinclaimanten die hier een asielaanvraag hebben ingediend, die is afgewezen, en die worden overgedragen aan een andere Dublinlidstaat. Een Dublinclaimant kan zich kan aanmelden voor de nieuwe werkwijze; er wordt een individuele afweging gemaakt of hij zich zelfstandig kan melden voor zijn overdracht of dat er gronden zijn (zoals een vergroot risico op onttrekking of dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid) die inbewaringstelling voorafgaand aan de overdracht aan de andere Dublinlidstaat rechtvaardigen. De ervaringen met deze nieuwe werkwijze, hoewel beperkt, zijn tot dusver goed.

Bij de implementatie van de aangepaste Dublinverordening zal dit onderwerp verder worden meegenomen en zal dit met uw Kamer worden besproken.

C. Tijdsbesteding van asielzoekers in de opvang

Inleiding

Op 22 maart 2013 bood de ACVZ mij het advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen, «Verloren tijd» aan. In dit advies dat was opgenomen in het werkprogramma 2012, heeft de ACVZ zich gebogen over de vraag hoe de mogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang

om activiteiten te ondernemen zich verhouden tot de doelstellingen van het opvangbeleid. Ik waardeer de keuze van de ACVZ voor dit actuele onderwerp waar ook door dit kabinet groot belang aan wordt gehecht.

Onder «opvang» worden in het kader van dit advies opvang in de asielzoekerscentra (azc's), onderdak in de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) en onderdak in de gezinslocaties (gl) begrepen.

In het navolgende geef ik eerst een korte samenvatting van het onderzoek door de ACVZ en beschrijf ik separaat de bevindingen en aanbevelingen. Ook de kabinetsreactie die volgt, is opgebouwd uit twee delen: een reactie op het uitgevoerde onderzoek en een reactie op de aanbevelingen.

Onderzoek ACVZ

Onderzoeksvraag

Aanleiding voor het onderzoek was een voornemen in 2011 om te adviseren over «de opvang van asielzoekers»; een rondgang bij direct betrokkenen bij de opvang (NGO's, medewerkers van de vreemdelingenketen) resulteerde in bijgaand onderzoek naar de dagbesteding in asielzoekerscentra, de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties. De elementen bij de dagbesteding waaraan aandacht is besteed zijn werk, onderwijs en recreatie. Het onderzoek focust primair op volwassenen.

Het rapport van de ACVZ betreft de mogelijkheden voor dagbesteding in de opvang, en stelt zich expliciet niet als doel de kwaliteit van de opvang te analyseren. De onderzoeksvraag luidde als volgt: «Hoe verhouden de mogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang om activiteiten te ondernemen zich tot de doelstellingen van het opvangbeleid?».

Subvragen die hierbij zijn betrokken betreffen:

- 1) de beperkingen die Europese en internationale regelgeving mogelijk stelt;
- 2) de praktijk van de dagbesteding;
- 3) worden er knelpunten ervaren door de vreemdelingen zelf, de overheid en betrokken hulporganisaties;
- 4) om welke redenen zouden de knelpunten aangepakt moeten worden;
- 5) hoe kunnen de knelpunten opgelost worden binnen de huidige doelstellingen van het opvangbeleid en wat zijn de voor- en nadelen van deze oplossingen?

Onderzoeksmethode

Ten behoeve van het advies is een literatuurstudie uitgevoerd, is gesproken met medewerkers van de vreemdelingenketen, met medewerkers van betrokken NGO's en met vijftien vreemdelingen in de «opvang». Ook zijn twee azc's bezocht, een gezinslocatie en de vrijheidsbeperkende locatie. De ACVZ merkt op dat op deze basis geen wetenschappelijke conclusies aan het onderzoek kunnen worden verbonden, maar dat desalniettemin voldoende basis bestaat om onderhavig advies uit te brengen.

Beschouwing en aanbevelingen

Uit de werkbezoeken en gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd met medewerkers in de keten, blijkt dat op alle locaties mogelijkheden bestaan om te werken, te studeren of trainingen te volgen en om recreatieve activiteiten te ondernemen op eigen initiatief of georganiseerd door het COA of NGO's die actief zijn op de locatie. Wel wordt hierbij opgemerkt dat de mogelijkheden hiertoe door het ontbreken van voldoende

financiële middelen beperkt zijn, maar ook dat van het beschikbare aanbod niet altijd gebruik wordt gemaakt. Door de geconsulteerde organisaties (VWN, IOM, DT&V en COA) worden meerdere motieven genoemd waarom een actieve dagbesteding van belang is: welzijn, integratie, herintegratie in het land van herkomst en het bevorderen van de leefbaarheid en beheersbaarheid in de opvang. Uit deze gesprekken komt ook naar voren dat sommige vreemdelingen geen behoefte hebben aan activiteiten of niet in staat zijn gebruik te maken van de mogelijkheid om zelf activiteiten te ondernemen. Dat is afhankelijk van onder meer het opleidingsniveau, de diversiteit van de bewoners, eventuele medische problemen en beperkte mogelijkheden tot kinderopvang. De beperking van de financiële middelen om te besteden aan de dagbesteding van bewoners wordt over de gehele linie van ondervraagden als negatief ervaren.

De quickscan literatuur levert een beeld op van vreemdelingen als mensen die niet langer de regie over hun eigen leven hebben, die voor de voorziening in hun primaire levensbehoeften geheel afhankelijk zijn van het COA en die weinig tot niets te doen hebben. Deze situatie zou leiden tot een ontwikkeling van bewoners richting «mortificatie»²³ en «hospitalisatie». De ACVZ merkt daarbij op dat deze negatieve gevolgen ook het gevolg kunnen zijn van de keuze van bewoners om geen gevolg te geven aan de afwijzing van hun asielaanvraag.

Op basis van de literatuurstudie en de gevoerde gesprekken stelt de commissie dat het bieden van mogelijkheden om zinvol bezig te zijn het gevoel van eigenwaarde van vreemdelingen levend kan houden, kan terugbrengen of kan verstevigen, hun stress kan doen verminderen en daarmee hun gezondheid positief kan beïnvloeden. Reeds op basis van de preventieve werking die hiervan zou uitgaan, acht de commissie dit van groot belang. Het humane karakter van de opvang zou zo kunnen worden versterkt. De effectiviteit van het beleid zou volgens de ACVZ bovendien kunnen worden vergroot, of het nu gaat om inburgering na toelating, of zelfstandig vertrek na afwijzing. Voor dit laatste bestaat volgens de commissie geen wetenschappelijke onderbouwing; het is een aanname die volgens de ACVZ getoetst zou moeten worden.

Het aanbieden van activiteiten op de gezinslocaties of de vrijheidsbeperkende locatie hoeft volgens de ACVZ geen bezwaar te zijn in het kader van de eenduidige boodschap die op deze locaties gericht is op terugkeer; de verwerving of versterking van vaardigheden in de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties kan het vertrouwen in een succesvolle herintegratie in het land van herkomst na terugkeer vergroten en kan daarmee een positief effect hebben op de terugkeerintentie.

Het COA kan zich volgens de ACVZ op basis van zijn wettelijke taak niet beperken tot het faciliteren van activiteiten, maar moet een aanjagersrol vervullen en een proactieve houding aannemen in het activeringsproces. Hierbij moet sprake zijn van maatwerk omdat wat voor de een nuttig is, voor de ander geen toegevoegde waarde heeft. De activiteiten moeten alle vormen van COA locaties betreffen.

Het voorgaande brengt de ACVZ tot het formuleren van een zevental aanbevelingen die, na een algemene reactie, een voor een zullen worden besproken in het navolgende.

²³ De term «mortificatie» wordt niet gedefinieerd door de ACVZ; de term is ontleend aan een studie uit 1963 waar het gevangeniswezen in de VS wordt omschreven als vernederend en waarbij de persoonlijkheid wordt ontnomen. In de context van opvang van asielzoekers in Nederland lijkt de term ongelukkig gekozen.

Reactie op het uitgevoerde onderzoek

Voorafgaand op een reactie op de zeven aanbevelingen en hun context wil ik kort ingaan op het uitgevoerde onderzoek.

Onderwerp van het onderzoek en terminologie

De ACVZ heeft ervoor gekozen om in het advies te spreken over «opvang» ongeacht of het gaat om opvang in een azc of onderdak in een gezinslocatie of in de vrijheidsbeperkende locatie. Het onderscheid dat in het Nederlandse systeem wordt gemaakt tussen deze vormen van onderdak / opvang en daarmee ook hun bewoners maakt integraal onderdeel uit van hoe de vreemdelingenprocedure sinds de invoering van de Vreemdelingenwet is vorm gegeven.

De vreemdeling die in een azc verblijft is veelal nog in afwachting van de uitkomst van zijn asielaanvraag. Dat is wezenlijk anders dan de vreemdeling die in de vrijheidsbeperkende locatie of gezinslocaties verblijft. Vreemdelingen die in de vrijheidsbeperkende locatie of gezinslocaties verblijven hebben al te horen gekregen dat hun asielverzoek is afgewezen en hun zelfstandige vertrektermijn is verstreken. De boodschap voor deze vreemdelingen is dan ook terugkeer en van de vreemdeling wordt eigen initiatief verwacht om deze terugkeer te realiseren. Dit onderscheid is terug te zien in de geboden voorzieningen (bijvoorbeeld de vergoedingen voor reisbewegingen, het zakgeld voor volwassenen en de Nederlandse taallessen), maar heeft zonder meer ook zijn weerslag op de instelling en de houding van bewoners.

Bewoners van een azc zijn hoopvol, zijn gemotiveerd om activiteiten te ondernemen en bereiden zich zo mogelijk voor op integratie in de Nederlandse samenleving. Bewoners van gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie moeten daarentegen omgaan met de teleurstelling van een (definitieve) negatieve beslissing op hun asielverzoek. De groepen zijn slecht vergelijkbaar. De vaststelling dat de ACVZ niet nader is ingegaan op de invloed van de status (al dan niet nog in procedure) en de individuele kenmerken van de vreemdeling in de beschrijvingen van de quickscan literatuur en de interviews en vervolgens de aanbevelingen, maakt het niet eenvoudig in de beleidsreactie daadwerkelijk in te gaan op de aanbevelingen van het advies. Ten behoeve van de beleidsreactie zal dit onderscheid wel worden gemaakt.

Belangrijk genoeg om niet onvermeld te laten, is dat het gebruik van het woord «asielzoeker» in de terminologie van de ACVZ niet is voorbehouden aan vreemdelingen die een verzoek hebben gedaan om erkend te worden als vluchteling, maar zich ook uitstrekt tot vreemdelingen wier verzoek (definitief) is afgewezen. Dit komt niet overeen met de gebruikelijke terminologie en kan om die reden verwarring wekken.

Literatuurstudie

De ACVZ heeft in hoofdstuk 3 een beknopte «quickscan literatuur» ingevoegd die, met de afgenomen interviews en afgelegde bezoeken, mede gebruikt wordt als basis voor de conclusies en aanbevelingen in het rapport. De ACVZ erkent dat het uitgevoerde onderzoek zijn beperkingen heeft. Het literatuuroverzicht is zeer beknopt. Uit de aangehaalde studies wordt meestal slechts een bevinding of conclusie geciteerd zonder context of nuances. Op deze wijze worden suggesties gewekt die niet met de werkelijkheid overeenkomen. In het afsluitende hoofdstuk 4 erkent de ACVZ deze beperkingen overigens zelf ook; de aanbevelingen zijn echter wel (mede) gebaseerd op het literatuuronderzoek.

Een voorbeeld waaruit treffend duidelijk wordt dat een suggestie wordt gewekt die vervolgens pas in een veel later stadium wordt rechtgezet betreft het beeld dat volgens hoofdstuk 3 bij COA medewerkers zou bestaan over vreemdelingen als zijnde hulpbehoevend en laag opgeleid. ACVZ geeft in slothoofdstuk terecht aan dat dit beeld (dat ontleend was aan een studie uit 1998) niet meer actueel is. Vreemdelingen worden juist aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid voor hun procedure, voor hun inburgering, voor hun terugkeer en voor hun dagbesteding. Ook de suggestie dat lang verblijf per definitie leidt tot een slechte gezondheid en dat de terugkeerbereidheid daarmee onder druk komt te staan, is niet wetenschappelijk aangetoond.

In algemene zin geldt dat veel onderzoek naar de gezondheid van vreemdelingen in relatie tot (de duur van) de opvang asielzoekers in azc's betreft. Voor zover de conclusie gerechtvaardigd is dat lang verblijf in een azc leidt tot gezondheidsklachten beoordeelt de ACVZ de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, waarin de procedure en daarmee samenhangend het verblijf op het azc steeds korter is geworden, als positief. De ACVZ merkt op dat het verblijf voor sommige vreemdelingen desondanks lang duurt, indien pas later bijvoorbeeld medische aspecten aan het licht komen. Juist om te voorkomen dat medische aspecten laat onderkend worden is medio 2010 aan het begin van de asielprocedure een medisch advies ingericht en kan de IND naast een beslissing op de asielaanvraag een parallelle toets aan artikel 64 Vreemdelingenwet uitvoeren. In het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt de weging van medische omstandigheden verder geoptimaliseerd. Ook vanuit dit oogpunt lijkt het evident dat de adviezen zich minder uitstrekken tot de azc's en meer zien op de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties.

Uitgerekend naar deze groep vreemdelingen is weinig onderzoek gedaan. Uitzondering hierop vormt de studie van het WODC naar determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten «Kiezen tussen twee kwaden» uit 2010. Ten aanzien van de relatie gezondheid / terugkeerbereidheid wordt in die studie inderdaad geconcludeerd dat terugkeer lijkt te zijn gediend bij het op peil houden en verbeteren van de (psychische) gezondheid van asielzoekers. Dit neemt niet weg dat het WODC opmerkt dat de bevinding dat er een sterk positief verband is aangetoond tussen gezondheid en terugkeerintentie, enigszins genuanceerd moet worden door de mogelijkheid dat vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, maar dit niet willen, bepaalde gezondheidsklachten kunnen ontwikkelen.

Reactie op de beschouwing en aanbevelingen

Algemeen: opvang in Nederland

In algemene zin hecht ik eraan om op te merken dat de opvang van asielzoekers, evenals het onderdak voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht, in Nederland goed geregeld is. Zoals de ACVZ terecht constateert, voldoet Nederland niet alleen aan de geldende (internationale) normen, maar worden op onderdelen ook meer rechten en voorzieningen aangeboden dan waar wij strikt genomen toe gehouden zijn. Anders dan de ACVZ hier en daar lijkt te suggereren ben ik ervan overtuigd dat er in Nederland beslist sprake is van humane opvang.

In deze reactie ga ik voornamelijk in op de wenselijkheid van het vergroten van het activiteiten aanbod op de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties, aangezien ook de ACVZ al concludeert dat daar waarschijnlijk de grootste behoefte bestaat. Ik kan en wil daarbij niet geheel voorbij gaan aan de financieel economische situatie waarin ons

land verkeert en de pijnlijke bezuinigingen die op vele terreinen moeten worden doorgevoerd. Het is in die omstandigheid niet eenvoudig om voor een groep mensen die niet langer rechtmatig verblijf in Nederland heeft en, in sommige gevallen, structureel weigert te werken aan terugkeer, extra activiteiten te financieren. Zelfs indien dit, zoals de ACVZ stelt, in potentie voordelen oplevert in termen van kosten van gezondheidszorg en het bereiken van beleidsdoelstellingen zoals terugkeer.

Voor zover de aanbevelingen van de ACVZ ertoe strekken ook vreemdelingen in azc's meer te activeren stel ik met de ACVZ vast dat van alle geboden mogelijkheden nog niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt. Ik heb met het COA afgesproken dat meer ingezet zal worden gemaakt van de reeds beschikbare voorzieningen en mogelijkheden, zonder dat dit tot extra investeringen leidt. Ik onderken daarbij dat meer activiteiten en meer mogelijkheden voor bewoners tot zelfwerkzaamheid in zowel de gezinslocaties, in de vrijheidsbeperkende locatie, als in de azc's mogelijk tot een besparing van kosten kan leiden waarmee langs die weg ruimte zou kunnen ontstaan om in andere activiteiten te investeren (bijvoorbeeld inzet van bewoners bij groenvoorziening en onderhoud). De voorstellen hiertoe worden voor het eind van 2013 nader uitgewerkt en zullen waar mogelijk zo spoedig mogelijk worden ingevoerd.

Voornemen: investeren in activeren van vreemdelingen

Afgezien van mijn kritische kanttekeningen bij het uitgevoerde onderzoek, waardeer ik de inzet van de AVCZ om te wijzen op het belang van het welbevinden en de gezondheid van vreemdelingen. Daarnaast kan extra inzet hierop mogelijk bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen, zoals het bevorderen van zelfstandig vertrek. De gezamenlijke inspanningen in de vreemdelingenketen zijn de laatste jaren gericht geweest op een zorgvuldige en snelle asielprocedure die de asielzoeker snel duidelijkheid biedt. Het verblijf op een azc heeft naar verwachting, door de steeds kortere duur, minder impact op het welbevinden van de vreemdeling, diens gezondheid, zijn mogelijkheid tot integratie na verlening van een verblijfsvergunning of de mogelijkheid om terugkeer zelfstandig op te pakken na een negatieve uitkomst van de asielprocedure.

Tegelijkertijd heeft zich echter een ontwikkeling voorgedaan waarbij langdurig verblijf in Nederland juist werd bevorderd: de verplichting om minderjarigen en hun gezinsleden duurzaam op te vangen, ook al bestaat er niet langer recht op verblijf in Nederland.²⁴ Deze doelgroep heeft bijzondere eigen kenmerken, zoals eerder toegelicht. Hoewel de door de ACVZ geciteerde studies vrijwel zonder uitzondering betrekking hadden op een andere doelgroep, en er dus geen wetenschappelijk verantwoorde conclusies aan kunnen worden verbonden, is er aanleiding om aan te nemen dat langdurig verblijf kan leiden tot gezondheidsproblemen.²⁵

In deze omstandigheid wil ik vooruitlopen op eventueel wetenschappelijk onderzoek en de mogelijkheden nagaan om nu al extra te investeren in maatregelen die het welzijn van vreemdelingen in gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie op een positieve manier kunnen beïnvloeden.

²⁴ Tussenuitspraak van het Gerechtshof d.d. 10 juli 2010, bevestigd in het arrest van de Hoge Raad van 12 september 2012

²⁵ In het bijzonder kijk ik dan naar het onderzoek van Van Schayk en Vloeberghs «Podium voor preventie: een overzicht van psychosociale preventie voor asielzoekers» (Pharos, 2011). In dit onderzoek is gekeken naar verschillende vormen van preventie om psychosociale problemen te voorkomen, die in verschillende azc's worden toegepast. Hieruit kunnen ook voor de doelgroep in VBL of GL mogelijk relevante gegevens worden afgeleid.

Een voorwaarde is dan wel dat goed wordt gemonitord welke effecten deze extra investeringen hebben in termen van gezondheid en terugkeer.

Ik wil in het bijzonder nagaan of het activeren van vreemdelingen in gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie bijdraagt aan het stimuleren van zelfstandige terugkeer. Dit heeft beleidsmatig de voorkeur boven gedwongen terugkeer omdat het een duurzamer perspectief biedt voor de vreemdeling en dwang, bijvoorbeeld in de vorm van vreemdelingenbewaring, achterwege kan blijven.

Gegeven de huidige beperkte beschikbare financiële middelen, wil ik een pilot opzetten waarbij bijvoorbeeld mogelijkheden om kortlopende en praktische cursussen of activiteiten worden aangeboden die aansluiten bij de behoeften van vreemdelingen, wordt gefaciliteerd. Nu terugkeer aan de orde is, zullen de activiteiten daar dan ook aan gerelateerd moeten zijn. Bij deze activiteiten valt te denken aan zaken waarover de ACVZ spreekt, zoals een korte opleiding in reparatie van auto's, kappersopleiding, verzorging, naailes, zwemles, las- of timmeropleiding, schilderen, alfabetisering, taal cursus, empowermenttraining etc. Bewoners worden hiermee actief gehouden en werken tevens aan hun terugkeer. Dit aanbod bestaat al onder de M&O (migratie & ontwikkeling) regeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In combinatie met subsidie van de EU worden projecten van NGO's gefinancierd teneinde genoemde vormen van ondersteuning in het kader van terugkeer aan te bieden. Deze initiatieven vinden echter veelal op de locatie van de organisaties plaats en niet op de gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie.

Daarnaast denk ik bijvoorbeeld nog aan opvoedingsondersteuning omdat dit kan bijdragen aan de versteviging van de rol van de ouder in een vreemde en stressvolle omgeving en tegelijkertijd ten goede komt aan de kinderen. Dit kan van belang zijn zowel tijdens het verblijf in de opvang, bij integratie in Nederland of bij terugkeer naar het land van herkomst. Voor de activiteiten ten aanzien van herintegratie kan aansluiting worden gezocht bij reeds bestaande en succesvolle initiatieven, waar vaak ook IOM bij betrokken is. Ook hier is weer veel afhankelijk van eventueel beschikbare financiële middelen. Met bovenvermelde voornemens geef ik bovendien uitvoering aan de toezegging aan uw Kamer tijdens het AO over opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring d.d. 13 maart 2013 om te bezien of er mogelijkheden zijn om de situatie voor kinderen in gezinslocaties te verbeteren. Voor het eind van het jaar zal ik uw Kamer nader informeren over de wijze waarop ik deze pilot vorm wil geven. In deze brief zal ik waar mogelijk ook nader ingaan op de verkenningen die ik in het navolgende aankondig. In het kader van monitoring zal ik een jaar na de start van de pilot de effecten hiervan in kaart brengen. Ook om te bezien of de activiteiten langjarig moeten worden gecontinueerd.

Aanbevelingen

Dit brengt mij op de specifieke aanbevelingen van de adviescommissie.

1. Licht vreemdelingen direct bij aankomst en gedurende het verblijf in de opvang nadrukkelijker en bij voorkeur in ieder geval ook mondeling voor over wat zij binnen de kaders van hun verblijfsprocedure en het daaraan gekoppelde opvangregime aan mogelijkheden hebben om activiteiten te ondernemen.

In de huidige situatie worden asielzoekers bij hun aankomst in de opvang uitgebreid geïnformeerd over de procedure, het verblijf op het azc en het verblijf in Nederland. Dit gebeurt groepsgewijs, maar ook in een individueel gesprek. Ook ontvangen de bewoners bij binnenkomst een COA-

informatiemap, veelal in de eigen taal. Na de eerste gesprekken en voorlichting wordt de asielzoeker uitgenodigd voor een oriëntatietraining. In deze training wordt er onder meer nader op ingegaan hoe het er in de betreffende opvanglocatie en in Nederland aan toe gaat. Wat is er mogelijk en wat wordt er van bewoners verwacht zijn vragen die daarbij met de asielzoeker worden besproken. Daarnaast is er een informatiebalie waar iedere asielzoeker zelf navraag kan doen naar activiteiten en mogelijkheden en waar ook flyers worden opgehangen met informatie over activiteiten.

Aanvullend zal ik het COA verzoeken om, waar dit nog niet gebeurt, in de gesprekken met bewoners aandacht te geven aan activiteiten binnen en buiten de opvanglocatie, die asielzoekers ter beschikking staan.

2. Herbevestig de wettelijke verantwoordelijkheid van het COA voor de immateriële aspecten van de opvang en stel voldoende financiële middelen beschikbaar om het COA in staat te stellen ook dat onderdeel van zijn wettelijke taak naar behoren te kunnen (laten) uitvoeren.

Het COA werkt aan een verbetering van de begeleidingsmethodiek voor bewoners met als doel nog meer maatwerk te kunnen bieden. Het COA stelt bewoners daarbij waar mogelijk in staat actief bezig te zijn. Zo worden daar de mogelijke belemmeringen voor een actieve opstelling van de asielzoeker (inzake de eigen toekomst) besproken en wordt meege-dacht in oplossingen. Maatwerk is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

De verantwoordelijkheid van het COA voor immateriële opvang is er ook voor het verblijf van vreemdelingen in de gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie. Zoals hierboven opgemerkt, meen ik dat met name hier verbeteringen mogelijk en van belang zijn. Afhankelijk van de resultaten van de eerdergenoemde pilot zal ik bezien of het, ondanks de taakstelling, mogelijk is om extra financiële middelen beschikbaar te stellen om dit structureel beschikbaar te houden.

3. Vul het in de Rva 2005 neergelegde recht op educatie en ontwikkeling en het recht op deelname aan recreatieve activiteiten ruimer in, bijvoorbeeld op de hierna voorgestelde wijze, en pas deze ruimere invulling materieel ook toe op vreemdelingen die in de vbl of één van de gezinslocaties verblijven en die vanwege het ontbreken van rechtmatig verblijf niet vallen onder het toepassingsbereik van de Rva 2005. Bied op alle azc's, de vbl en de gezinslocaties een aanbod gestuurd programma aan, bestaande uit een aantal kortlopende vaardigheidstrainingen die zijn afgestemd op de fase van de verblijfsrechtelijk procedure en de aard van het betreffende opvangtype.

Ik heb de diverse ketenpartners gevraagd te onderzoeken welke bijdrage zij, nu en in de toekomst, kunnen leveren om het zelfstandig vertrek vanuit de vrijheidsbeperkende locatie en gezinslocaties te bevorderen. Het uitgangspunt hierbij is vreemdelingen in hun kracht te zetten, gezondheidsklachten te voorkomen en actieve medewerking aan terugkeer te belonen. Waar mogelijk worden daar diverse andere organisaties bij betrokken. De activiteiten dienen te passen binnen het verwachte toekomstbeeld van de vreemdeling. Op de vrijheidsbeperkende locatie en gezinslocaties is dat terugkeer. Op deze locaties kan derhalve gedacht worden aan programma's en trainingen gericht op weerbaarheid en toekomstgerichtheid van vreemdelingen. Behalve de ketenpartners kunnen daarbij ook IOM en andere NGO's een rol spelen. Activiteiten die dan worden aangeboden zijn onder meer terugkeerprojecten, empowermenttrainingen, korte bij de doelgroep passende praktische opleidingen en cursussen die gericht zijn op terugkeer.

Aanpassing van de Rva is hierbij niet noodzakelijk. Deze regeling betreft nu reeds bewoners van een azc en geldt niet voor de personen die verblijven in de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties. Voor de bewoners op de azc's is al voorzien in een activiteitenaanbod via de Rva. Voor bewoners van de gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locaties zal dat op eigen wijze worden voorzien.

4. Inventariseer direct bij aankomst van de vreemdeling in de opvang zijn scholingsniveau, competenties en interesses en kijk samen met hem aan welke activiteiten hij kan en wil deelnemen of bijdragen.

In de pilot zal er aandacht aan worden besteed dat een deel van de programma's vraag gestuurd zal zijn, zodat waar mogelijk maatwerk wordt geboden. Tijdens het eerste gesprek dat het COA in het azc met een vreemdeling voert, is er aandacht voor de individuele interesses en competenties. Ik zal erop toezien dat de registratie van interesses en competenties geïntensiveerd zal worden. In de eerder genoemde nieuwe begeleidingsmethodiek besteedt het COA hier ook aandacht aan.

5. Stel opnieuw een financiële tegemoetkoming voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten beschikbaar voor volwassen vreemdelingen in de opvang en zorg ervoor dat ook binnen de opvanglocatie ten minste een beperkt aantal sportfaciliteiten voor hen beschikbaar is. Zorg er tevens voor dat laatstgenoemde faciliteiten ten minste een deel van de tijd alleen toegankelijk zijn voor vrouwen, zodat ook zij ongestoord kunnen sporten. Bevorder daarnaast aansluiting bij lokale sportclubs.

In het kader van de pilot heb ik het COA verzocht om na te gaan wat de financiële gevolgen zijn van het realiseren van sportvoorzieningen op alle locaties, ook indien deze op gezette tijden voor bepaalde doelgroepen beschikbaar zijn. Tevens is het COA gevraagd om met gemeenten in gesprek te gaan over de mogelijkheden die een gemeente asielzoekers kan aanbieden.

6. Zorg ervoor dat vreemdelingen in de opvang vrij en onbeperkt toegang tot internet hebben en creëer specifieke studieruimtes.

Op alle COA-locaties is al een ruimte beschikbaar waar bewoners gebruik kunnen maken van internet. De mate van gebruik van deze ruimte (het open leer centrum, OLC) is afhankelijk van de beschikbaarheid van vrijwilligers. Ik heb het COA verzocht om na te gaan in hoeverre de toegankelijkheid van de OLC's voldoet aan de behoefte van de bewoners. Tevens zal ik laten onderzoeken wat de praktische mogelijkheden en kosten zijn van het beschikbaar stellen van draadloos internet op de diverse locaties.

7. Verplaats het moment waarop vreemdelingen in de vbl en de gezinslocaties zich moeten melden voor de inhuysregistratie naar het begin of het einde van de dag en laat de verplichte inhuysregistratie op zaterdag voor vreemdelingen in gezinslocaties vervallen.

Deze aanbeveling raakt niet direct de kern van het onderhavige advies; in de inhoudelijke hoofdstukken wordt hoegenaamd geen aandacht aan dit onderwerp besteed. Ook buiten het kader van het onderhavige onderzoek heeft dit onderwerp echter mijn aandacht. De inhuysregistratie van het COA vindt plaats met het oog op het vaststellen van de aanwezigheid op de locatie en is niet bedoeld voor het toezicht op vreemdelingen en hun beschikbaarheid voor op terugkeer gerichte activiteiten. Om toezicht te houden op vreemdelingen in de vrijheidsbeperkende locatie en gezinslocaties en hen beschikbaar te houden voor het vertrekproces, worden een

vrijheidsbeperkende maatregel en een meldplicht door de politie opgelegd. In het kader van de door mij aan uw Kamer toegezegde toekomstvisie vreemdelingenbewaring en de inzet van alternatieve toezichtsmiddelen bij terugkeer beraad ik mij momenteel op het aantal dagen per week en het tijdstip waarop er een meldplicht zou moeten zijn. Een verandering op dit punt kan aangewezen zijn.

D. Buitenschuldbeleid

Op 1 juli 2013 is het advies van de ACVZ «Waar een wil is, maar geen weg» over het buitenschuldbeleid verschenen. Dit advies is op 23 oktober 2012 aangevraagd door mijn voorganger, de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Zoals te doen gebruikelijk geef ik u in dit deel de kabinetsreactie op het advies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Daarbij zal ik ook ingaan op de discussies die in de afgelopen tijd herhaaldelijk zijn gevoerd over het buitenschuldbeleid.

Beschrijving beleid

Vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, dienen terug te keren. Dat is het uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid. Over het algemeen is terugkeer ook mogelijk. Er zijn geen landen bekend die structureel niet de volkenrechtelijke verplichting naleven om eigen onderdanen terug te nemen. In de praktijk blijkt dat met name zelfstandige (vrijwillige) terugkeer vrijwel altijd mogelijk is.

Desalniettemin kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarin een vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken omdat hij de benodigde reisdocumenten niet kan bemachtigen. Voor die gevallen is de buitenschuldvergunning in het leven geroepen.

De buitenschuldvergunning is niet een toelatingsgrond in de zin dat deze kan worden aangevraagd door vreemdelingen die in Nederland willen verblijven. De vergunning is juist bedoeld voor personen die in lijn met hun vertrekplicht serieus geprobeerd hebben om Nederland te verlaten, maar daar buiten hun schuld niet in geslaagd zijn. Problemen die zich kunnen voordoen bij gedwongen vertrek zijn voor de toepassing van het buitenschuldbeleid dan ook niet relevant. In de meeste gevallen is zelfstandig vertrek immers wel mogelijk.

Daarom is het eerste vereiste dat de vreemdeling serieuze pogingen heeft ondernomen om Nederland te verlaten. De wil om Nederland te verlaten moet bestaan bij de vreemdeling.

Volgens het geldende buitenschuldbeleid heeft de vreemdeling daarvoor ten minste:

1. de vertegenwoordiging benaderd van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had, en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hij aldaar de toegang zal worden verleend;
2. zich ingeschreven bij IOM voor facilitering van zijn vertrek; en,
3. bemiddeling verzocht bij de DT&V voor het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan.

Als de vreemdeling er niet in is geslaagd terug te keren, komt verlening van een buitenschuldvergunning pas in beeld als er sprake is van een (samenhangend) geheel van feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat

betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden.

De buitenschuldvergunning kan hetzij ambtshalve, hetzij op aanvraag worden verleend. Indien tijdens de asielprocedure is gebleken dat een vreemdeling niet in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiel, terwijl hij wel heeft aangetoond dat hij in aanmerking komt voor verblijf op grond van het buitenschuldbeleid, wordt, behoudens contra-indicaties, de buitenschuldvergunning ambtshalve verleend. Indien de vreemdeling is uitgeprocedeerd, bijvoorbeeld omdat hij ten tijde van de asielprocedure niet kon aantonen dat hij in aanmerking kwam voor verblijf op grond van het buitenschuldbeleid, maar inmiddels meent dat hij aan de voorwaarden voldoet, kan hij de verblijfsvergunning regulier aanvragen bij de IND.

Sinds de invoering van het Modern Migratiebeleid op 1 juni 2013 is de vreemdeling voor de behandeling van de aanvraag is de vreemdeling geen leges meer verschuldigd. Het verblijfsdoel van de vergunning is dan verblijf op «tijdelijke humanitaire gronden».

Waardering van het beleid

Tijdens de vele discussies die in de afgelopen periode over het buitenschuldbeleid zijn gevoerd, is het buitenschuldbeleid vaak gepresenteerd als de oplossing én als het probleem. Het doel van het beleid is om een oplossing te bieden voor vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben, die actief geprobeerd hebben om Nederland te verlaten, maar die daar niet in geslaagd zijn. Van verschillende kanten is gesteld dat het buitenschuldbeleid onvoldoende in zijn opzet slaagt. Ik ben daarom blij dat er nu een onderzoek door de ACVZ naar de praktische toepassing van het beleid heeft plaatsgevonden.

Naar mijn oordeel is vooral ook naar boven gekomen dat er twee soorten problemen spelen. De eerste hebben te maken met de vreemdeling die moet voldoen aan zijn verplichting. De tweede met de overheid die vast moet stellen welke inspanning door de vreemdeling verricht is. Ik onderstreep dit met twee voorbeelden.

Een voorbeeld van de eerste situatie is de vreemdeling die door middel van brieven of bezoeken aan de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst probeert een laissez-passer te verkrijgen of aan documenten te komen die zijn nationaliteit of identiteit aantonen. Als de ambassade vervolgens niet reageert, kan de vreemdeling ook niets overleggen aan de DT&V.

Aan de andere kant ontvangt de DT&V ook vragen van ambassades waarom er met de post aangetekende lege enveloppen worden bezorgd. Kennelijk komt het voor dat de vreemdeling het wil doen voorkomen alsof aan de ambassade een aangetekende brief is gezonden, terwijl in werkelijkheid alleen een lege envelop is verzonden.

Vanzelfsprekend wil ik beide ongewenste effecten van het beleid zoveel mogelijk tegengaan. Met het advies van de ACVZ in de hand heb ik daarvoor een goed instrument in handen.

Het onderzoek van de ACVZ

In het onderzoek van de ACVZ stonden de volgende vragen centraal:

1. Hoe werkt het buitenschuldbeleid in de praktijk?
2. Is dit in lijn met de doelstelling van de wettelijke regeling, inhoudende dat vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten een verblijfsvergunning krijgen?
3. Zo niet, hoe komt dat en wat zijn de mogelijkheden tot verbetering?

Het onderzoek is verricht door middel van literatuuronderzoek, gesprekken met betrokken uitvoeringsinstanties, gemeentelijke overheden, een tiental rechtshulpverleners en ngo's, een dossieronderzoek en een vergelijking met andere EU-lidstaten.

Naar mijn oordeel heeft de ACVZ zich ingespannen om een breed en gedegen onderzoek uit te voeren. Ik vind het advies dat eruit is voortgekomen dan ook zeer nuttig en bruikbaar.

Wel is mij opgevallen dat onder de gesprekspartners geen diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland zijn opgenomen. Zij hadden wellicht inzicht kunnen verschaffen in het proces rond de afgifte van reisdocumenten en de cruciale rol die de vertegenwoordigingen daarin spelen. Dit blijft nu onderbelicht in het rapport.

Tijdens de recente overleggen en debatten die ik in het afgelopen half jaar met uw Kamer heb gevoerd over de vreemdelingen die verblijven in de zogeheten «Vluchtflat», of die eerder in de «Vluchtkerk» hebben verbleven, kwam ook de vraag op in hoeverre het ACVZ-advies ertoe zou kunnen leiden dat deze personen ook onder een eventueel «verruimd buitenschuldbeleid» zouden gaan vallen. In dit licht is een aantal constatering van de ACVZ van belang.

Ten eerste onderschrijft de ACVZ dat het buitenschuldbeleid niet is bedoeld voor zogeheten «niet-uitzetbare illegalen» die om asielgerelateerde redenen aanvoeren niet te willen terugkeren naar hun land van herkomst en daarom niet meewerken aan hun vertrek. Het advies ziet dan ook niet op personen die, om wat voor redenen dan ook, niet *willen* terugkeren naar hun land van herkomst of eerder verblijven.

De tweede belangrijke constatering is dat de ACVZ het uitgangspunt van het terugkeerbeleid en de kern van het buitenschuldbeleid onderschrijft. Zij worden ook niet ter discussie gesteld, zo leidt de ACVZ af uit het onderzoek. De inspanningsverplichting die daarbij op de vreemdeling rust, is gestoeld op het algemene bestuursrecht.

Een andere belangrijke constatering is dat het dossieronderzoek geen aanwijzingen heeft opgeleverd voor de juistheid van het onder velen bestaande idee dat het voorkomt dat aan vreemdelingen die daadwerkelijk buiten hun schuld niet kunnen vertrekken uiteindelijk géén buitenschuldvergunning wordt verleend. Daar waar het de uitkomsten van de gevoerde procedures betreft, is de toepassing van het beleid naar de mening van de ACVZ in lijn met de doelstelling van de wettelijke regeling.

Aanbevelingen

1. Handhaaf het buitenschuldbeleid. Breid het beleid niet uit tot andere doelgroepen. Pas het beleid en de toepassing ervan op de hierna voorgestelde wijze aan.

Het eerste deel van deze aanbeveling neem ik over. De invulling van de laatste volzin van deze aanbeveling volgt uit de reactie op de overige aanbevelingen.

2. Pas de formulering van de eerste voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden: «De vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging (...).

Deze aanbeveling neem ik over. Het «aannemelijk maken» zal kunnen worden geconcludeerd uit hetgeen de vreemdeling verklaart tegenover de DT&V en uit de door hem overgelegde documentatie, zoals brieven en e-mailcorrespondentie met zijn diplomatieke vertegenwoordiging.

3. Pas de formulering die volgt na het tweede opsommingsteken onder de toelichting op de eerste voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden: «Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij probeert op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen (...), tenzij uit een schriftelijke dan wel mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat betrokkene niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit».

Deze aanbeveling neem ik over. Het ligt in de ratio van het beleid dat als de DT&V is gebleken dat de autoriteiten van het betreffende land, bijvoorbeeld via hun diplomatieke vertegenwoordiging, hebben verklaard dat zij geen vervangend reisdocument zullen verstrekken, hoewel zij niet twijfelen aan de opgegeven identiteit en nationaliteit, of wanneer die autoriteiten genoeg nemen met een door de vreemdeling afgelegde verklaring over zijn identiteit en nationaliteit, het niet nodig is dat alsnog documenten worden opgevraagd die de nationaliteit en identiteit kunnen aantonen.

*4. a) Neem in de toelichting op het tweede deel van de eerste voorwaarde een niet-limitatieve lijst op van (soorten) documenten waarmee de gestelde identiteit en nationaliteit kan worden onderbouwd; en
b) Voeg hieraan toe dat de vreemdeling van iedere gestelde poging ten minste een afschrift van het verzoek over moet leggen, alsmede een bewijs van verzending van de brief of e-mail.*

Ad a)

Dit onderdeel van deze aanbeveling neem ik over. Ik zal de DT&V opdracht geven om op zijn website deze niet-limitatieve lijst van soorten van documenten per land op te nemen. Hiermee kan de informatievoorziening aan de vreemdeling, wat voor de ACVZ een punt van zorg is, sterk worden verbeterd.

Ad b)

Dit onderdeel neem ik niet over. Zoals ook door de ACVZ is geconstateerd, is het niet of nauwelijks mogelijk om op deze wijze te controleren of de vreemdeling de gestelde acties voor het verkrijgen van identiteitsondersteunende documenten ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Hierdoor is het evenmin vast te stellen of betrokkene wel aan zijn vertrek werkt. Dit in tegenstelling tot de correspondentie tussen betrokkene en zijn diplomatieke vertegenwoordiging. Deze correspondentie tussen beide partijen wordt in het kader van het bemiddelingsverzoek juist met de DT&V gedeeld.

5. Stel niet langer de voorwaarde dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek en dat deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat hij stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten.

Deze aanbeveling neem ik over. Ook mij is inmiddels gebleken dat deze voorwaarde in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft, hoe nuttig de bemiddeling door de IOM op zichzelf ook is. Ik neem daarbij mee dat de bemiddeling van de IOM niet ziet op het verkrijgen van ondersteunende documenten. Daarnaast kan het misverstand ontstaan dat de IOM de verantwoordelijkheid voor de zelfstandige terugkeer van de vreemdeling kan overnemen. Dat is natuurlijk niet het geval. De vraag of de vreemdeling zich tot de IOM heeft gewend voor bemiddeling bij terugkeer, zal daarom in het vervolg worden meegenomen bij de algemene vraag of betrokkene voldoende heeft gedaan om aan zijn terugkeer te werken. Tot slot vind ik van belang dat de IOM tegenover de ACVZ heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen afschaffing van deze voorwaarde.

6. a) Pas de formulering van de derde voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:

«hij [de vreemdeling] heeft de DT&V verzocht ten behoeve van hem een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument in te dienen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze aanvraag heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd»;

b) Neem in de toelichting op deze voorwaarde op dat de DT&V in het kader van dit verzoek ook, op grond van alle voorhanden zijnde informatie, aangeeft of, en zo ja welke, ondersteunende documenten de vreemdeling redelijkerwijs nog met hulp van derden zou moeten proberen te verkrijgen;

c) Stel, bij voorkeur op de websites van de DT&V en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een overzicht beschikbaar van informatie over de voorwaarden die landen van herkomst stellen aan de afgifte van (vervangende) reisdocumenten.

Ad a)

Dit onderdeel neem ik over. Dit levert inderdaad meer duidelijkheid op over de rol van de DT&V.

Ad b)

Deze aanbeveling neem ik deels over. Ook in het huidige bemiddelings-traject wijst de DT&V op het belang van het overleggen van documenten die de identiteit of nationaliteit kunnen ondersteunen. De DT&V zal tijdens de bemiddeling waar nodig wijzen op de niet-limitatieve lijst van documenten die zal worden opgenomen op de website. Ik merk hierbij echter op dat dit niet het karakter zou moeten krijgen van een checklist die de vreemdeling moet afwerken teneinde daarmee aan te tonen dat hij juist niet aan identiteitsdocumenten kan komen met het oog op het verkrijgen van een buitenschuldvergunning.

De benodigde informatie en documenten die betrokkene zal moeten overleggen verschillen per land en kunnen onder omstandigheden ook per geval verschillen. De vreemdeling zal daarom in de eerste plaats worden verwezen naar de diplomatieke vertegenwoordiging om te vernemen welke dat in zijn geval zijn. Indien de vreemdeling dit wenst, kan de DT&V hem hierin ondersteunen.

Ad c)

Dit onderdeel neem ik over in die zin dat ik zal zorgdragen dat de DT&V op zijn website een niet-limitatieve lijst van soorten van documenten per land opneemt in het landgebonden informatiesysteem. Er kan dus bij een land ook sprake zijn van documenten die niet op de lijst voorkomen.

7. a) Omschrijf in de Vc 2000 duidelijk hoe de taken en bevoegdheden van de DT&V en de IND zich tot elkaar verhouden bij de beoordeling van buitenschuldaanvragen;

b) Neem hierbij specifiek op dat de DT&V in zijn ambtsbericht met zwaarwegend advies aan de IND beoordeelt of sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken als bedoeld in voorwaarde 4.

Deze aanbeveling neem ik naar de letter over. Van belang is dat in de wisselwerking tussen DT&V en IND duidelijk is welke organisatie wat toetst. Volgens de huidige afspraken toetst de DT&V, nadat het bemiddelingstraject is afgerond, alleen aan de specifieke voorwaarden van het buitenschuldbeleid.

Na ontvangst van een positief zwaarwegend advies van de DT&V toetst de IND vervolgens aan de algemene toelatingsvoorwaarden, zoals het openbare-ordebeleid en aan de vraag of de vreemdeling in het bezit is van, of in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op een andere grond.

Voor wat betreft de toelichting bij deze aanbeveling merk ik op dat deze samenhangt met aanbeveling 8, die ik hieronder zal bespreken.

8. a) Beëindig de sinds 9 december 2010 bestaande praktijk die inhoudt dat buitenschuldaanvragen direct worden afgewezen als niet is gebleken dat cumulatief aan de eerste drie voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan, zonder dat de vreemdeling in staat is gesteld de gegevens en bescheiden over te leggen die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag en de IND de nodige kennis over de relevante feiten en omstandigheden heeft vergaard op grond waarvan een inhoudelijke beslissing op de aanvraag kan worden genomen;

b) Ga in plaats daarvan over tot een inhoudelijke beoordeling van de buitenschuldaanvraag als is gebleken dat de vreemdeling heeft voldaan aan de formele vereisten voor indiening van de aanvraag;

c) Laat de IND hiertoe eerst beoordelen of sprake is van een kennelijk ongegronde aanvraag. Dit is het geval wanneer:

- sprake is van één of meer van de imperatieve afwijzingsgronden;*
- de vreemdeling in het bezit is van een verblijfstitel en voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning; of*
- op voorhand duidelijk is dat niet is aangetoond en niet aannemelijk is gemaakt dat de vreemdeling zich heeft gewend tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of eerder verblijf;*

d) Schort de wettelijke beslistermijn van zes maanden bij dreigende overschrijding met instemming van de vreemdeling voor de duur van zes maanden op als uit een (tussen)bericht van de DT&V is gebleken dat de omstandigheid dat nog geen beslissing van de betreffende autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument is verkregen, de vreemdeling niet te verwijten valt;

e) Beoordeel vóór het verstrijken van de opschortingstermijn aan de hand van een (nieuw) ambtsbericht van de DT&V op grond van objectief verifieerbare feiten en omstandigheden opnieuw of het uitblijven van een beslissing van de autoriteiten op de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument de vreemdeling te verwijten valt;

f) Wijs de aanvraag af als dit het geval is, maar verleen de buitenschuldvergunning als dit niet zo is.

Verschillende elementen van deze aanbeveling kan ik onderschrijven en ik zal deze elementen dan ook overnemen. Op enkele belangrijke punten kan ik me echter niet vinden in deze aanbeveling.

Een belangrijke overweging om deze aanbeveling niet in zijn geheel over te nemen is dat het naar mijn oordeel niet wenselijk is de duur van de aanvraagprocedure te verlengen in afwachting van de benodigde informatie om een besluit te kunnen nemen. De huidige werkwijze is ingericht vanuit het uitgangspunt dat de aanvraag voor een buitenschuldvergunning niet het startpunt zou moeten zijn van een vertrektraject, maar juist de afsluiting daarvan. Het is daarom uitdrukkelijk niet de bedoeling dat een buitenschuldvergunning wordt aangevraagd en dat eerst daarna bemiddeling van de DT&V wordt gevraagd of dat een buitenschuldvergunning wordt aangevraagd zonder dat er resultaat van de aangevraagde bemiddeling bekend is. Een dergelijk werkwijze zou ook afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de pogingen van de vreemdeling om daadwerkelijk te vertrekken uit Nederland.

Een belangrijke overweging daarbij is ook dat, bij uitblijven van een reactie van de diplomatieke vertegenwoordiging, het ongewis is op welke termijn het ambtsbericht van de DT&V beschikbaar zal zijn. Ook de ACVZ heeft geconstateerd dat de procedures voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten bij diplomatieke vertegenwoordigingen soms lang duren, zeker wanneer het vreemdelingen betreft die niet beschikken over documenten waarmee zij hun identiteit en nationaliteit kunnen onderbouwen.

Tot slot merk ik op dat de vreemdeling met de verblijfsaanvraag rechtmatig verblijf in Nederland verkrijgt. Hij heeft daarmee geen vertrekplicht meer en de prikkel om te vertrekken zal daardoor minder worden. Ook is onwenselijk dat een aanvraag wordt ingediend met het enkele doel om op grond van de lopende aanvraag rechtmatig verblijf te verkrijgen.

Gezien het vorenstaande en gezien de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan met buitenschuldprocedures, ben ik voornemens om enkele aanvullende maatregelen te nemen om de buitenschuldprocedures efficiënter te maken. Ik kom daar hieronder op terug.

Ad a)

Dit onderdeel neem ik in zoverre niet over, dat ik niet voornemens ben de sinds 9 december 2010 bestaande praktijk te wijzigen om de redenen die ik hierboven heb aangegeven. Ik onderken dat de Awb voorziet in een regeling waarin de aanvrager een redelijke termijn wordt geboden zijn verzuim te herstellen. Vanzelfsprekend zal ik dit wettelijk vereiste wel in acht nemen.

In dit kader merk ik op dat de herstelverzuimtermijn is bedoeld om een aanvrager in de gelegenheid te stellen alsnog informatie te leveren die hij verzuimd heeft bij zijn aanvraag te voegen. Het is niet de bedoeling dat de aanvrager alsnog de gelegenheid krijgt om een traject te starten teneinde alsnog te gaan voldoen aan de voorwaarden.

Ad b) en c)

Deze onderdelen neem ik, met inachtneming van het bovenstaande, deels over.

Op dit moment kennen noch de Awb, noch de Vreemdelingenwet 2000 het begrip kennelijk ongegronde aanvraag. Ik zal dit overnemen in die zin dat de IND in sommige gevallen een aanvraag meteen kan afwijzen.

Ten aanzien van het laatste gedachtestreepje merk ik op dat deze omstandigheid wordt meegenomen door de DT&V in het kader van het zwaarwegend advies. Op deze grond kan de IND daarom niet zonder meer afwijzen.

Ad d), e) en f)

Gezien mijn opmerkingen hierboven zal ik deze aanbevelingen niet letterlijk overnemen. Ik ben van oordeel dat het niet wenselijk is de beslistermijn van een aanvraag voor een buitenschuldvergunning te verlengen met het oog op het eventueel later gaan voldoen aan de verleningsvoorwaarden.

Uit de toelichting bij deze aanbeveling maak ik op dat de ACVZ voornamelijk wil voorkomen dat vreemdelingen voor onbepaalde tijd in onzekerheid blijven over de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument die de DT&V ten behoeve van hen heeft ingediend bij de autoriteiten van het land van herkomst of eerder verblijf (en daarmee over de buitenschuldaanvraag).

Ik kan me vinden in het uitgangspunt dat, wanneer er geen sprake is van verwijtbaar gedrag van de vreemdeling, het uitblijven van een reactie van de vertegenwoordiging op een aanvraag voor een (vervangend) reisdocument niet langer voor rekening en risico van de vreemdeling moet komen. Ik merk daarbij op dat deze afweging in individuele gevallen al wordt genomen, maar ik ben het met de ACVZ eens dat hier een eenduidige lijn in zou moeten worden gekozen.

Deze aanbeveling kan derhalve worden overgenomen in die zin dat als deze situatie zich voordoet, dit aanleiding kan zijn voor een beoordeling of betrokkene voldoet aan de verleningsvoorwaarden, hetzij ambtshalve, hetzij op aanvraag.

Wel teken ik hierbij aan dat juist de beoordeling, of de vreemdeling onvoldoende of onjuiste identificerende gegevens heeft verschaft, in veel gevallen moeilijk te maken is. Het zou onwenselijk zijn als een vreemdeling op den duur een buitenschuldvergunning zou kunnen bemachtigen door op verholen wijze onvoldoende of onjuiste gegevens aan de diplomatieke vertegenwoordiging te verschaffen. Vereist zal dus zijn dat de vreemdeling eventuele twijfel hierover wegneemt. Het laten bestaan van twijfel door de vreemdeling zal onverkort leiden tot het afwijzen van de buitenschuldaanvraag.

9. Pas de formulering van de vierde voorwaarde op zodanige wijze aan dat deze komt te luiden:

«De DT&V heeft, op grond van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in beginsel zijn onderbouwd met bescheiden, vastgesteld dat sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Daarvan is in ieder geval sprake als:

- 1) Uit een schriftelijke of mondelinge verklaring van de diplomatieke vertegenwoordiging is gebleken dat de vreemdeling niet in het bezit zal worden gesteld van een vervangend reisdocument, hoewel de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet twijfelen aan de door hem opgegeven identiteit en nationaliteit; of*
- 2) Is gebleken dat de vreemdeling door de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf niet in het bezit zal worden gesteld van*

een vervangend reisdocument, en deze autoriteiten niet hebben aangegeven dat ze twijfelen aan de door de hem opgegeven identiteit en nationaliteit. Een buitenschuldsituatie wordt niet aangenomen als de vreemdeling:

- Heeft geweigerd de voor de indiening van de aanvraag voor een (vervangend) reisdocument vereiste handgeschreven verklaring op te stellen waarin hij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf mededeelt zelfstandig te willen terugkeren;*
- Zonder opgaaf van redenen niet is verschenen op de afspraak voor de presentatie in persoon bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf;*
- Tijdens de presentatie in persoon aan de betreffende autoriteiten van zijn land van herkomst of eerder verblijf mondeling uitdrukkelijk heeft verklaard niet zelfstandig terug te willen keren.*

Deze aanbeveling neem ik over. Zij draagt bij aan een juiste objectivering van de criteria van het buitenschuldbeleid. In de gevallen bedoeld onder 2) zal de DT&V overigens steeds de diplomatieke vertegenwoordiging vragen waarom geen vervangend reisdocument wordt afgegeven. Het is immers van belang om te weten of er twijfel is aan de identiteit of nationaliteit.

Ten aanzien van de eerste bullet merk ik op, dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, een dergelijke verklaring van de vreemdeling kan worden vereist in het kader van zijn vertrekplicht.

Zoals ik ook heb opgemerkt in mijn reactie op aanbeveling 7, heeft de IND, ook als de DT&V een positief advies geeft, een zelfstandige bevoegdheid om te toetsen of de vreemdeling voldoet aan de algemene criteria van het toelatingsbeleid.

10. Wijs buitenschuldaanvragen niet zonder toetsing aan de materiële voorwaarden af als één of meerdere van de als facultatieve afwijzingsgronden geformuleerde contra-indicaties zich voordoen, maar maak in dat geval een belangenafweging op grond van alle relevante feiten en omstandigheden in het individuele geval.

Deze aanbeveling neem ik over. Ik vat deze aanbeveling tevens op als een aanbeveling om in het beleid duidelijker weer te geven wanneer een aanvraag zal worden afgewezen vanwege de toepasselijkheid van de afwijzingsgronden. Ik zal dit in de Vreemdelingencirculaire opnemen.

11. Schaf de ambtshalve toetsing aan het buitenschuldbeleid in asielprocedures af.

Deze aanbeveling neem ik over. Gebleken is dat ambtshalve verlening tijdens de asielprocedure in de praktijk zeer zelden voorkomt. De mogelijkheid tot ambtshalve toetsing is toegevoegd om procedurele redenen. Zoals ook de ACVZ al constateert, zit hier echter een inhoudelijke tegenstrijdigheid: de voor een buitenschuldvergunning vereiste pogingen om terug te keren zijn moeilijk te rijmen met de wens om in Nederland bescherming te krijgen. Van de vreemdeling kan tijdens de asielprocedure immers niet gevraagd worden zich te wenden tot de autoriteiten van wie hij zegt vervolging te ondervinden. De toetsing tijdens de asielprocedure is daarmee overbodig.

Aanvullende maatregelen

1. Terugkeer

In de inleiding van deel D heb ik al gewezen op de kwetsbaarheid van het buitenschuldbeleid. Deze kwetsbaarheid ligt vooral in de sfeer van de onderbouwing van de nationaliteit of identiteit. Immers, zolang de autoriteiten van het land van herkomst van oordeel zijn dat de identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling onvoldoende onderbouwd zijn, zullen geen reisdocumenten voor de terugkeer worden verstrekt. Dit kan enerzijds toe leiden dat de vreemdeling niet herkend wordt in zijn serieuze pogingen om terug te keren, en anderzijds in uitwassen zoals ik in de inleiding van deze brief heb beschreven.

De vreemdeling kan dit deels ondervangen door tijdens de bemiddeling en begeleiding van de DT&V zo ondubbelzinnig mogelijk aan te tonen dat hij daadwerkelijke pogingen onderneemt om aan documenten ter ondersteuning van zijn identiteit of nationaliteit te komen. Hij kan bijvoorbeeld zijn brief of verzoek aan de ambassade of aan een instantie in het land van herkomst aan de regievoerder tonen voordat deze wordt verstuurd. DT&V kan hierin op verzoek van de vreemdeling faciliteren door erop toe te zien dat het document daadwerkelijk wordt verstuurd. Op deze wijze kunnen zowel de vreemdeling als DT&V waarnemen dat het hier een serieuze poging betreft.

De DT&V zal op verzoek van de vreemdeling bezien in hoeverre het de vreemdeling kan faciliteren bij het aantonen dat deze serieuze pogingen onderneemt om documenten te verkrijgen ter ondersteuning van zijn identiteit of nationaliteit.

2. Voorwaarden vergunningverlening

Indien is vastgesteld dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten, komt vergunningverlening in beeld. Ook hier geldt dat de vreemdeling in beginsel zijn identiteit en nationaliteit met documenten moet onderbouwen.

Voor de vreemdeling die er oprecht niet in is geslaagd om documenten ter onderbouwing van zijn identiteit of nationaliteit te verkrijgen tijdens het terugkeertraject, zal het vanzelfsprekend evenmin mogelijk zijn om dezelfde documenten te produceren ten behoeve van de verblijfsvergunning. Met andere woorden, hetzelfde obstakel dat in de weg stond aan de terugkeer, komt dan ook in de weg te staan aan de vergunning op grond van het buitenschuldbeleid. Omdat de voorwaarden voor het buitenschuldbeleid hiermee hun doel voorbij zouden schieten, ben ik voornemens de beleidsregels op dit punt aan te passen.

Hierbij is wel van belang dat als in een dergelijk geval eerder twijfel is geweest aan de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling en de vreemdeling er al die tijd niet in geslaagd is om die twijfel weg te nemen, er een verzwaarde bewijslast aan de zijde van de vreemdeling ligt. In dat geval is de kans immers groter, dat de weigering van het land van herkomst om documenten te verstrekken moet worden toegeschreven aan een onjuiste identiteitsopgave van de vreemdeling.

In de beleidsregels zal worden vastgelegd dat indien het de vreemdeling buiten zijn schuld gedurende het terugkeertraject niet mogelijk is gebleken om de identiteit of nationaliteit middels documenten te onderbouwen, dit niet zal worden tegengeworpen in het kader van de vergunningverlening als de identiteit en nationaliteit tijdens eerdere toelatingsprocedures niet ongeloofwaardig is geacht en er ook later in het vertrekproces, met name bij zijn diplomatieke vertegenwoordiging, geen redenen tot twijfel zijn opgekomen.

3. Procedureel

In het huidige stelsel wordt een vergunning alleen verleend na een positief advies van de DT&V, waarin is geconstateerd dat de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden. De vreemdeling wordt dan uitgenodigd een aanvraag voor een buitenschuldvergunning in te dienen. Meestal kan dan dus direct een inwilliging volgen.

In deze gevallen is de belanghebbende al bekend bij de autoriteiten en is er al getoetst aan de specifieke verblijfsvoorwaarden. Voor het verlenen van een verblijfsvergunning is de aanvraag zelf dus niet noodzakelijk. De extra handelingen van het uitnodigen tot het indienen van een aanvraag en de indiening van een aanvraag zelf zijn daarbij uiteindelijk overbodig.

Naar mijn oordeel is het effectiever om de vergunning meteen ambtshalve te verlenen nadat de DT&V tijdens de terugkeerprocedure heeft geconstateerd dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken en vervolgens een positief advies aan de IND heeft gegeven. Een aanvraag is dan niet nodig en de IND kan dan ambtshalve verlenen, tenzij de IND in de toets zoals beschreven in de reactie op aanbeveling 7 constateert dat de vreemdeling niet voldoet aan de algemene toelatingsvoorwaarden.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt opgenomen dat de buitenschuldvergunning ambtshalve door de IND wordt verleend na ontvangst van een advies van DT&V, waaruit blijkt dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken en na toetsing aan de algemene verblijfsvoorwaarden.

4. Na verlening van de vergunning

Het kan voorkomen dat na verlening van een buitenschuldvergunning weer mogelijkheden tot terugkeer ontstaan. Deze omstandigheden zullen actiever dan voorheen worden betrokken in de beoordeling van de aanvraag voor verlenging van de buitenschuldvergunning. Ook zal in die gevallen actief worden bezien of er redenen zijn tot intrekking van de vergunning.

Als zich wijzigingen voordoen in de mogelijkheden tot terugkeer, kan de vreemdeling opnieuw gevraagd worden terugkeerpogingen te ondernemen. De overheid zal dan moeten motiveren waarom de eerdere bewijsvoering van de vreemdeling, dat hij buiten zijn schuld niet kon terugkeren, niet meer voldoet. De overheid zal de vreemdeling hiervoor ook voldoende tijd moeten geven.

Om deze reden ben ik voornemens een dergelijke mededeling aan de vreemdeling te doen als hij zijn verlengingsaanvraag indient. Vervolgens zal de vergunning worden verlengd onder de mededeling dat de bewijsvoering rond moet zijn bij de volgende verlengingsaanvraag. Eens

een buitenschuldvergunning betekent niet altijd een buitenschuldvergunning.

Als zich na verlening van een buitenschuldvergunning nieuwe mogelijkheden voor terugkeer voordoen, zal de vreemdeling worden gevraagd nieuwe terugkeerpogingen te ondernemen, die bij de volgende verlengingsaanvraag beoordeeld zullen worden op het buitenschuld criterium.

E. Nareisbeleid

Op 6 juni jongstleden bracht de Kinderombudsman zijn rapport «Gezinshereniging beleid en uitvoering 2008–2013» uit en hierop heb ik dezelfde dag een beknopte reactie aan u gezonden. Daarbij heb ik u toegezegd om een grondige bestuurlijke reactie op het rapport en aanbevelingen te geven.

Het rapport van de Kinderombudsman ziet op een bijzondere vorm van gezinshereniging, nareis. Over dit onderwerp hebben VluchtelingenWerk Nederland en Defence for Children enkele maanden geleden eveneens een rapport uitgebracht, «Hoelang duurt het nog voordat we naar onze moeder kunnen». Hierop ben ik in antwoord op de vragen van het lid Arib «De barrières bij de gezinshereniging van vluchtelingen»²⁶ in algemene zin ingegaan en ik heb u tevens toegezegd om u een uitgebreide reactie op dit rapport te doen toekomen.

De beide toezeggingen doe ik u met deze brief gestand.

Ik zal schetsen wat gezinshereniging, in het bijzonder nareis, inhoudt waarbij ik een juridisch kader geef. Ik zal voorts ingaan op veranderingen in werkwijze en beleid van nareis in de afgelopen jaren en de redenen voor deze wijzigingen. Ik ga in op de toepassing van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en zal mijn reactie geven op de belangrijkste aanbeveling van de Kinderombudsman. Ik zal een algemene conclusie trekken en daarna ga ik in bijlage 7 bij deze brief in op de afzonderlijke aanbevelingen van de Kinderombudsman. De aanbevelingen van de Kinderombudsman komen op punten met die van VluchtelingenWerk en Defence for Children overeen. In bijlage 8 treft uw Kamer enkele correcties en nuances aan op het rapport van de Kinderombudsman en door hem getrokken conclusies. Ten slotte treft u in bijlage 9 mijn reactie op de aanbevelingen uit het rapport «Hoelang duurt het nog voordat we naar onze moeder kunnen» van Defence for Children en Vluchtelingenwerk Nederland.

Voor een deel worden in deze brief punten herhaald die ook in mijn brief van 6 juni jl. zijn opgenomen in eerste reactie op het rapport. Gelet op de onverholen scherpte van de kritiek van de Kinderombudsman hecht ik er echter aan om u een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van het nareisbeleid en de -uitvoering.

Gezinshereniging en nareis

Het nareisbeleid is een bijzondere vorm van gezinshereniging voor gezinnen die door de vlucht van een of meer van de gezinsleden uit het land van herkomst van elkaar gescheiden zijn. De vreemdeling die een asielvergunning heeft gekregen, kan binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning om de overkomst van zijn gezinsleden vragen. Van hem wordt in dat geval niet verlangd dat hij aan reguliere vereisten,

²⁶ Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1082

zoals het middelenvereiste, voldoet. Deze uitgangspunten zijn ook in de Gezinsherenigingsrichtlijn opgenomen. De feitelijke inreis hoeft overigens niet binnen drie maanden plaats te vinden, alleen de aanvraag moet binnen drie maanden worden ingediend.

Binnen het nareisbeleid wordt ook rekening gehouden met de rechten van kinderen. Er wordt zorgvuldig getoetst of een kind in aanmerking komt voor nareis, waarbij fraude en misbruik zoveel mogelijk worden tegengegaan.

Indien een aanvraag om gezinshereniging niet binnen de kaders van nareis valt, kan een aanvraag worden gedaan onder het reguliere gezinsherenigingsbeleid. Indien deze aanvraag wordt afgewezen wordt er getoetst aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

De toets aan het nareisbeleid

Het is belangrijk om het onderscheid in het oog te houden tussen wet- en regelgeving enerzijds, en uitvoering(sbeleid) anderzijds. In de uitvoering van het beleid wordt vastgesteld of voldaan wordt aan de wettelijke vereisten. Het wettelijk kader van nareis is neergelegd in artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de Vreemdelingenwet 2000 en in de Vreemdelingen-circulaire is het beleid verder uitgewerkt. Nareis is bedoeld voor gezinsleden van asielvergunninghouders. Juist vanwege deze achtergrond hebben de gezinsleden vaak geen documenten om hun identiteit en de gestelde gezinsband aan te tonen. In het geval van bijvoorbeeld Somaliërs worden documenten niet erkend, zodat zij in bewijsnood verkeren voor het aantonen van hun identiteit en gezinsband.

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het nareisbeleid is daarom het vaststellen van de identiteit en de gestelde gezinsband, vooral wanneer er geen documenten zijn. Dit gebeurt niet voor niets. Het is geprobeerd om kinderen, met het oog op een betere toekomst in Nederland, als nareiziger naar Nederland te laten reizen bij andere mensen dan hun eigen (pleeg)ouders. Als dit niet afdoende wordt gecontroleerd bestaat het gevaar dat kinderen die als nareiziger naar Nederland komen zonder dat zij echt bij een gezin behoren, slachtoffer worden van kinderhandel of -smokkel en mogelijk zelfs in de prostitutie of andere gedwongen arbeid belanden. Of dat zij aan hun lot worden overgelaten door het gezin na aankomst in Nederland.

Ook wil de Nederlandse regering niet meewerken aan situaties van onttrekking aan het gezag van een ouder of kinderontvoering, waarbij de in Nederland verblijvende ouder een kind naar Nederland laat komen buiten weten en/of instemming van de buiten Nederland verblijvende ouder.

Vanzelfsprekend dient in de nareisprocedure ook onderzocht te worden of aan de wettelijke toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld het vereiste dat de gezinsband niet is verbroken door een huwelijk van het kind.

Het is daarom essentieel dat voorafgaand aan de toelating in Nederland een gedegen onderzoek plaatsvindt. Als er documenten zijn, kunnen deze op echtheid worden onderzocht. Door middel van DNA-onderzoek wordt – uitsluitend – de biologische band tussen gezinsleden vastgesteld en niet bijvoorbeeld de band tussen pleegouders en pleegkinderen. Met deze methoden kunnen daarom niet alle voorwaarden worden gecontroleerd en evenmin alle vormen van misbruik worden voorkomen. Daarom wordt in voorkomende gevallen ook identificerend onderzoek gedaan. Over de keuze van de onderzoeksmethoden in verschillende gevallen, volgt hieronder meer. Ook ga ik nog in op de procedure van horen en beslissen in nareiszaken.

Ontwikkelingen in nareisbeleid en -uitvoering

Het rapport van de Kinderombudsman ziet op de periode 2008–2013 en in het rapport worden ontwikkelingen in beleid en uitvoering beschreven. Hierbij worden ook enkele vragen gesteld en conclusies getrokken. Graag geef ik u een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in het nareisbeleid en uitvoeringsbeleid hiervan in deze periode. Er is namelijk veel gebeurd. Door de context van deze wijzigingen toe te lichten, geef ik een antwoord op de vragen en kritiekpunten van de Kinderombudsman.

De ontwikkelingen beginnen eigenlijk al voor de genoemde periode, met de invoering van DNA-onderzoek in 2007 voor aanvragen om gezinshereniging van biologische gezinnen die geen documenten hebben om de gezinsband aan te tonen. Er werden relatief veel kinderen per gezin opgenoemd en dit riep twijfels op of al deze kinderen tot het gezin behoorden. In dit licht bezien was de enkele verklaring van de in Nederland verblijvende persoon over het gezin onvoldoende voor toelating. Na de invoering van het DNA-onderzoek werden er relatief minder aanvragen gedaan voor biologische kinderen. Er was er wel een opmerkelijke stijging in het aantal aanvragen voor pleegkinderen te zien, waar DNA-onderzoek geen uitsluitsel biedt over de gezinsband met hun pleegouder. Deze ontwikkeling was een duidelijke indicatie dat in veel gevallen niet de (gehele) waarheid werd gesproken met betrekking tot de samenstelling van het gezin van de hoofdpersoon, en dat wellicht door de gestelde ouder(s) geprobeerd werd voor kinderen buiten het gezin toelating in Nederland te realiseren.

Somaliërs vormden het grootste deel van de asielinstroom én van de nareizigers in 2008 en 2009. Vooral, maar niet uitsluitend, ten aanzien van laatste groep waren er signalen van fraude en misbruik van de asiel- en nareisprocedure, zoals dus het aanmelden van oneigenlijke pleegkinderen en door het mutileren van vingertoppen²⁷. Om deze reden is door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een pakket aan maatregelen getroffen om de diverse vormen van fraude en misbruik tegen te gaan²⁸. Zo is in de nareisprocedure de bewijslast voor het aantonen van de feitelijke gezinsband meer bij de vreemdeling komen te liggen en komen gezinsleden die niet in de asielprocedure zijn genoemd niet in aanmerking voor nareis. Ten aanzien van pleegkinderen werd de gezinsband als verbroken beschouwd bij opname in een ander gezin. Ook is sinds 2009 meer ingezet op het stellen van identificerende vragen aan gezinsleden die om nareis verzoeken en die hun identiteit niet met documenten kunnen staven, teneinde de gezinsband te kunnen vaststellen. De nadruk lag bij deze maatregelen op pleegkinderen. Dit betekent niet dat er geen aandacht was voor oneigenlijk gebruik van de nareisprocedure door biologische kinderen, ook voor hen geldt dat voldaan moet worden aan de voorwaarde van een gezinsband die niet verbroken is.

Een belangrijke beleidsvoorwaarde van nareis is «het feitelijk behoren tot het gezin». Identificerende interviews zijn, zeker indien er geen documenten voorhanden zijn, naar mijn mening een geschikte methode om vast te stellen of hiervan sprake is, omdat een biologische gezinsband niet vanzelfsprekend ook een feitelijke gezinsband inhoudt. Nareis is bedoeld voor gezinnen die door de vlucht van de hoofdpersoon uit het land van herkomst van elkaar gescheiden zijn. Gelet op de ratio van het beleid is het peilmoment het moment van vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst. (Biologische) kinderen die al langer niet tot het

²⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de signalen van fraude en misbruik Kamerstuk 19 637, nr. 1261

²⁸ Idem

gezin behoorden – bijvoorbeeld omdat zij langdurig in een ander gezin waren opgenomen – vielen dan ook niet onder het vigerende nareisbeleid. De beschreven voorwaarden worden ook geaccepteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)²⁹.

De maatregelen die sinds 2009 getroffen zijn hebben het beoogde effect gehad en hierover bent u uitgebreid geïnformeerd door de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel³⁰. De Minister zag medio 2012 dan ook aanleiding om voor biologische kerngezinnen (man, vrouw en hun gezamenlijk biologische minderjarige kinderen), DNA-onderzoek in combinatie met de verklaring van de in Nederland verblijvende ouder afdoende te achten om de biologische en feitelijke gezinsband aan te tonen. Deze aanpassing is tot stand gekomen na een traject van intensief overleg met VluchtelingenWerk Nederland waarin hun kritiekpunten en suggesties voor verbeteringen uitgebreid zijn besproken. Voor complexe gezinsbanden bleven identificerende gehoren gehandhaafd, omdat juist hier het risico van kinderhandel en -smokkel of kindontvoering aanwezig is. Voor pleegkinderen is dit overigens de enige methode waarmee de gezinsband kan worden vastgesteld. Simultaan horen van betrokken personen wordt daarbij niet uitgesloten.

In oktober 2012 is de beleidsregel waarmee een onderscheid werd gemaakt in de beoordeling van de feitelijke gezinsband bij pleegkinderen en biologische kinderen bij nareis, geschrapt nadat de Afdeling heeft geoordeeld dat dit onderscheid strijdig is met de bedoeling van de wetgever³¹. In april 2013³² heb ik besloten om het begrip «de feitelijke gezinsband» binnen het nareisbeleid op dezelfde wijze in te vullen als in het reguliere beleid het geval is. De belangrijkste wijziging is dat de gezinsband niet langer als verbroken wordt beschouwd als het minderjarige kind duurzaam is opgenomen in een ander gezin.

Bij het wetsvoorstel Herschikking asielgronden zijn door de Tweede Kamer twee amendementen aangenomen³³. Een amendement strekt ertoe dat nareis mogelijk wordt voor gezinsleden met een verschillende nationaliteit en voor gezinsleden die het gezin gevormd hebben buiten het land van herkomst. Het andere amendement strekt ertoe dat afgeleide verblijfsvergunningen kunnen worden ingetrokken als de gezinsband is verbroken. Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor in de Eerste Kamer.

De Kinderombudsman is kritisch op de wijzigingen in beleid en uitvoering vanaf 2008 en meent dat de overheid hierin is doorgeschoten. Zoals ik u heb toegelicht, zijn deze wijzigingen wel degelijk noodzakelijk geweest.

Horen en beslissen

Zoals hierboven is beschreven wordt er sinds 2009 (meer) ingezet op het afnemen van identificerende gehoren om de feitelijke gezinsband vast te stellen.

Ik ben het niet eens met de stelling van de Kinderombudsman dat sinds die periode de procedure minder zorgvuldig is geworden. Het is noodza-

²⁹ Zie onder andere ABRvS 19 oktober 2010, LJN BO1555 over het verbreken van de gezinsband en het peilmoment, en ABRvS 7 februari 2011, LJN BP4324 en ABRvS 22 februari 2013, LJN BZ2791 over het vereiste dat er sprake moet zijn van een feitelijke gezinsband

³⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 1439 en Kamerstuk 19 637, nr. 1568

³¹ Onder andere ABRvS 10 oktober 2012, nr. 201105126/1/V1 en LJN BY0146

³² Kamerstuk 31 549, M

³³ Het gewijzigd subamendement Azmani (20) en het amendement Recourt/Schouw (8), in het kader van het wetgevingsoverleg van 15 april 2013 over het voorstel van Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstuk 33 293).

kelijk gebleken om meer gebruik te maken van een andere onderzoeksmethode voor zaken waarin geen documenten kunnen worden overgelegd.

Het uitgangspunt voor het gehoor met de gezinsleden op de diplomatieke vertegenwoordiging zijn de verklaringen die de hoofdpersoon in Nederland over zijn gezinsleden heeft afgelegd tijdens zijn asielgehoor. De gehoord medewerker op de diplomatieke post ontvangt benodigde informatie uit het dossier van de hoofdpersoon. De beslismedewerker van de IND geeft daarbij aan welke informatie nog nodig is om tot een beslissing te komen en welke onderwerpen er dus in de gehoren met de gezinsleden aan de orde moeten komen. Soms heeft de gehoord medewerker zelf nog aanvullende vragen voor het gezinslid.

Voorafgaand aan het interview legt de gehoord medewerker aan de betrokkene uit waarom het interview plaats heeft, hoe dit zal verlopen en dat het zal worden betrokken bij de beslissing op de nareisaanvraag. Ook vertelt hij dat hij zelf niet de beslissing neemt maar dat dit in Nederland gebeurt. Aan het begin en het eind van het interview vraagt de gehoord medewerker expliciet aan de betrokkene of hij de tolk goed kan verstaan. Betrokkene wordt gevraagd of hij de vragen heeft begrepen. Als hiertoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld als de gehoord medewerker de indruk heeft dat de betrokkene de tolk of vragen niet begrijpt, wordt dit natuurlijk tijdens het gehoor ook aan de orde gesteld. De betrokkene mag aan het einde van het interview nog vragen stellen en op- of aanmerkingen maken.

Tijdens het horen wordt rekening gehouden met de leeftijd van het kind dat geïnterviewd wordt. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de belevingswereld en de individuele situatie van het kind, zoals die al enigszins bekend is uit het gehoor met de hoofdpersoon in Nederland. Ook wordt er rekening mee gehouden dat sommige gebeurtenissen zo ver in het verleden liggen dat verwacht mag worden dat een kind hierover niet gedetailleerd kan verklaren. Al deze elementen worden ook meegenomen in de uiteindelijke beslissing. Dit geldt overigens ook voor volwassenen.

Dat de werkwijze van het afnemen van de identificerende gehoren in de nareisprocedure correct is, ook indien kinderen bij betrokken zijn, is door rechtbanken en de Afdeling bevestigd. In mei 2012 is ter zitting bij de Afdeling een groot aantal kwesties aan bod gekomen die zien op nareis. In de daarop volgende uitspraken van 10 oktober 2012 is de Afdeling in de zaken van drie verschillende Somalische families onder andere nader ingegaan op de gang van zaken rond het identificerend onderzoek. De Afdeling acht de methode zorgvuldig, zowel de wijze van horen en beslissen als de inzet van de tolken en de juridische waarborgen. Zo oordeelt de Afdeling dat de wettelijke regels die gelden voor een asielgehoor, niet allemaal van toepassing zijn op een identificerend gehoor zoals dat in nareisprocedures plaatsvindt. Dit gehoor is van een heel andere aard.

De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft begin 2012 jurisprudentie geanalyseerd in het kader van zijn toezegging³⁴ nog eens naar het nareisbeleid te kijken. Hieruit bleek onder meer dat de methode van identificerende onderzoeken, ook bij kinderen, over het algemeen wordt ondersteund door rechtbanken.

³⁴ Kamerstuk 30 573, nr. 98

Sinds 2009 zijn er nog enkele aanpassingen aangebracht om de procedure nog verder te verbeteren of te faciliteren. Voor het horen van de gezinsleden worden sinds 2007/2008 incidenteel, en sinds 2009 medewerkers van de IND structureel gestationeerd in Addis Abeba, de diplomatieke vertegenwoordiging waar de meeste nareisaanvragen worden ingediend. Deze medewerkers zijn zeer ervaren in het afnemen van (asiel)gehoren. Er is veel contact tussen de gehoordmedewerkers in Addis Abeba en Nairobi, waar eveneens veel nareisaanvragen worden ingediend, en in de loop der jaren hebben de IND-gehoordmedewerkers ook voor kortere tijd bijstand verleend in Nairobi.

In juli 2011 is bij de IND in Den Bosch het project Nareis gestart om de nareisprocedure nog efficiënter en effectiever in te richten. Na de inreis van nareizende gezinsleden in Nederland kan snel tot (asiel)statusverlening worden overgegaan, doordat alle benodigde informatie is verzameld voor de inreis. Binnen dit project is er tevens aandacht voor de bestrijding van fraude en misbruik. Met dit project is onder meer bewerkstelligd dat er een kwalitatieve verbetering is van de informatie die verkregen wordt tijdens het asielgehoor van een vreemdeling als nareis van zijn gezinsleden te voorzien is. Daardoor kan het gehoor dat met de nareizigers wordt afgenomen nog beter aansluiten bij dit asielgehoor en kan informatie met elkaar worden vergeleken, teneinde de gestelde gezinsband nog gerichter vast te kunnen stellen.

Ik sta in voor de expertise en zorgvuldigheid van de medewerkers die betrokken zijn bij de nareisprocedure en ik herken mij niet in het beeld dat door de Kinderombudsman wordt vermeld. De vluchtsituatie brengt met zich mee dat er vaak sprake is van nare gebeurtenissen in het verleden van het gezin. Ik realiseer mij dat het voor de gezinsleden onprettig kan zijn om hieraan herinnerd te worden door de vragen die gesteld worden over het gezin. Ook kan ik me voorstellen dat de gehoren indruk kunnen maken op de gezinsleden. Binnen deze context wordt er zorgvuldig gehoord.

IVRK

De Kinderombudsman doet zijn onderzoek aan de hand van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en concludeert dat Nederland hieraan niet voldoet. De Kinderombudsman kijkt hierbij voornamelijk naar de relatie tussen kind en staat in het licht van het IVRK. Hij stelt dat in alle gevallen het belang van het kind voorop moet staan en dat kinderen van asielvergunninghouders daarom in aanmerking moeten komen voor nareis.

Artikel 3 lid 1 van het IVRK stelt:

«In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.»

Deze verdragsbepaling dient door verdragsstaten steeds geconcretiseerd te worden in beleid en regelgeving. Uit de tekst volgt dat het belang van het kind niet het enige belang is maar een van de belangen («a primary consideration»). Er dient een afweging plaats te vinden tussen het belang van het kind en overige belangen. De Nederlandse overheid heeft het nareisbeleid, een soepele vorm van gezinshereniging, ingevuld binnen de kaders van de Gezinssherenigingsrichtlijn. In het vreemdelingenbeleid wordt rekening gehouden met de belangen van kinderen. Daarnaast spelen ook andere belangen een rol. Een daarvan is het behoud van maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid. Het belang van

het kind komt naar mijn mening ook tot uiting in de aanpak die er op is gericht om situaties van kindersmokkel en -handel te voorkomen. Hoewel dit betekent dat de onderzoeken in de nareisprocedure intensiever zijn geworden en procedures langer kunnen duren, weegt dat naar mijn mening op tegen het doel dat hiermee gediend wordt. Door de wijziging die medio 2012 is doorgevoerd, is de procedure voor biologische minderjarige kinderen uit kerngezinnen weer eenvoudiger geworden omdat in principe enkel DNA-onderzoek wordt gedaan. De verwachting is dat hiermee de doorlooptijd van procedures wordt verkort maar hierover kan nog niet gerapporteerd worden³⁵. Kinderen worden dus niet onnodig belast.

Ik volg de Kinderombudsman dan ook niet in zijn oordeel dat de Nederlandse overheid onvoldoende oog heeft voor de belangen van kinderen en deze zelfs zou schenden, zoals moge blijken uit mijn uitleg. Het belang van het kind komt ruim tot zijn recht in het gehele vreemdelingenbeleid. Sterker nog, geen rekening houden met overige belangen zou onvoldoende recht doen aan bijvoorbeeld de prioriteit van het Kabinet om de handel in en smokkel van kinderen tegen te gaan, een buitengewoon verwerpelijke vorm van criminaliteit.

Belangrijkste aanbeveling: *Herstel voor kinderen die sinds 2008 zijn afgewezen*

De belangrijkste aanbeveling die de Kinderombudsman doet vloeit voort uit zijn conclusie dat sinds 2008 de rechten van (pleeg)kinderen die zich willen herenigen met een naar Nederland gevluchte ouder ernstig zijn geschonden en deze ligt in lijn met zijn oordeel dat artikel 3 van het IVRK niet wordt nageleefd. Op basis van het voorgaande zal duidelijk zijn dat ik deze mening niet deel. Dat neemt niet weg dat ik genuanceerd oordeel over deze aanbeveling.

Bij deze aanbeveling is het van belang om binnen de sinds 2008 gegeven afwijzingen van nareisaanvragen onderscheid te maken tussen twee hoofdgroepen. De eerste hoofdgroep betreft afwijzingen van nareisaanvragen vanwege het verbroken beschouwen van de gezinsband door duurzame opname van kinderen in een ander gezin. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, heb ik recent besloten tot een beleidswijziging inhoudende dat de gezinsband niet langer als verbroken wordt beschouwd als het kind duurzaam is opgenomen in een ander gezin. De overige redenen waarom de gezinsband verbroken wordt beschouwd blijven wel gehandhaafd, bijvoorbeeld als een kind gehuwd is. De beleidswijziging zal betekenis kunnen hebben voor ouders en kinderen behorend tot deze hoofdgroep. Indien een vreemdeling meent dat deze beleidswijziging grond vormt om alsnog voor een inwilliging in aanmerking te kunnen komen, kan een nieuwe aanvraag ingediend worden die aan het nieuwe beleid wordt getoetst. Het is niet aan de orde dat eerdere afwijzingen die reeds onherroepelijk zijn geworden ambtshalve worden herbeoordeeld of ingetrokken. Zoals te doen gebruikelijk is het aan de vreemdeling zelf om zich – middels een nieuwe aanvraag – te beroepen op gewijzigd beleid. Een nieuwe aanvraag wordt aan het nieuwe beleid getoetst terwijl in lopende zaken, eveneens zoals te doen gebruikelijk, het nieuwe beleid al zal worden toegepast. Voor zover daarmee wordt tegemoetgekomen aan

³⁵ De levering van managementinformatie uit INDiGO zal binnenkort worden hervat. Het zal echter nog niet mogelijk zijn om gedetailleerde informatie te leveren, wat betekent dat cijfers met betrekking tot nareis over 2012 en verder nog niet kunnen worden geleverd. Naar verwachting kunnen gedetailleerde vragen pas weer vanaf het eerste kwartaal 2014 worden beantwoord.

het door de Kinderombudsman aanbevolen herstel, wordt voor deze groep de aanbeveling overgenomen.

Dit ligt anders voor de tweede hoofdgroep, te weten die kinderen (en ouder) van wie de nareisaanvraag is afgewezen omdat hun verklaringen op essentiële wijze afwijken van de verklaringen van de in Nederland verblijvende hoofdpersoon. Dat inmiddels is besloten in nieuwe zaken DNA-onderzoek samen met de verklaringen van de hoofdpersoon als uitgangspunt te nemen en geen identificerend gehoor af te nemen, maakt dit niet anders. Immers, in de betreffende zaken is door de tegenstrijdige verklaringen tussen de gehoren overtuigende twijfel of er überhaupt wel sprake is van een gezin.

De verklaringen die door kinderen tijdens identificerende gehoren zijn afgelegd zijn niet op zichzelf beoordeeld, maar steeds in relatie bekeken tot wat de ouder(s) en eventuele andere familieleden verklaren, en gegevens die daarnaast bekend en relevant zijn. Een afwijzing van de aanvraag vormt daarmee geen waardering van de juistheid van de beantwoording van de vragen door de kinderen. Wanneer verklaringen (over het familieverleden) van de kinderen en de in Nederland verblijvende hoofdpersoon ver uiteen liggen, is het vaak niet goed mogelijk vast te stellen welke verklaringen wel of niet juist zijn. Het is zeer wel voorstelbaar dat de verklaringen van de kinderen correct zijn en het de hoofdpersoon is geweest die tijdens de asielprocedure onjuist heeft verklaard over het familieverleden in de veronderstelling dat daarmee de asielaanvraag kansrijker was. Dit neemt niet weg dat het aan het gezin als geheel is om de gezinsband aannemelijk te maken en dat dit niet neergelegd kan worden bij de Nederlandse overheid. Van de hoofdpersoon mag dan ook verwacht worden dat alleen juiste gegevens worden verstrekt, zelfs als niet kan worden uitgesloten dat dat alsnog negatieve gevolgen heeft voor een reeds verstrekte asielvergunning. Bij deze groep is van herstel, of herbeoordeling, vanwege een verondersteld onjuist overheidshandelen dan ook geen sprake.

Overigens realiseer ik me dat nooit 100% kan worden uitgesloten dat er in voorkomende gevallen een onjuiste beslissing wordt genomen. Tegen een afwijzing van de aanvraag staan daarom rechtsmiddelen open en de rechter toetst of op de juiste wijze aan het beleid is getoetst en of het besluit voldoende is gemotiveerd.

Het moge duidelijk zijn dat ook aanvragen die zijn afgewezen omdat niet aan overige voorwaarden wordt voldaan (bijvoorbeeld het driemaandenvereiste) door het indienen van een nieuwe aanvraag onder het genoemde nieuwe beleid, niet op grond van dit gewijzigd beleid in aanmerking komen voor inwilliging.

Conclusie deel E

In dit onderdeel heb ik uitgelegd waarom beleid en uitvoering op bepaalde wijze zijn ingevuld. Hiermee ben ik ingegaan op diverse punten die de Kinderombudsman aankaart in zijn rapport.

Ik concludeer dat de Kinderombudsman vanuit een ander perspectief naar het nareisbeleid en de -uitvoering kijkt, namelijk uitsluitend vanuit het belang van het kind, waarbij de relatie tussen het kind en de staat centraal staat. De rol van de ouders in de nareisprocedure en overige belangen worden nagenoeg buiten beschouwing gelaten door de Kinderombudsman. Deze rol is mijns inziens juist van groot belang. De verklaringen van de kinderen kunnen immers niet op zichzelf worden beoordeeld. De Nederlandse overheid geeft in het vreemdelingenbeleid op vele terreinen

bijzondere invulling aan het belang van het kind. Met de maatregelen voor het tegengaan van fraude en misbruik, waarbij onderzoek in nareisprocedures is geïntensiveerd, wordt naar mijn mening eveneens invulling gegeven aan het belang van het kind. Immers de mogelijke gevolgen voor kinderen van dergelijk misbruik kunnen moeilijk als zijnde in het belang van kinderen worden gezien. Daarnaast houdt de Nederlandse overheid rekening met andere belangen zoals het maatschappelijke draagvlak voor het vreemdelingenbeleid.

In zijn rapport concludeert de Kinderombudsman echter dat de rechten van kinderen worden geschonden in beleid en uitvoering. Tevens bekritiseert de Kinderombudsman de uitvoering van het beleid, waarvan hij vindt dat deze onzorgvuldig is. Natuurlijk heb ik oog voor verbeterpunten, zoals ook blijkt uit mijn reactie op de verschillende aanbevelingen van de Kinderombudsman en de aanpassingen die tot stand zijn gekomen in overleg met VluchtelingenWerk Nederland. Zoals eerder ook aangegeven in mijn eerste reactie, heeft de IND altijd het nareisbeleid uitgevoerd binnen de geldende wet- en regelgeving. Ik sta voor de zorgvuldigheid van mijn beleid en de uitvoering, en de expertise en objectiviteit van de hierbij betrokken medewerkers.

Afsluitend

Zoals ik reeds heb aangegeven meen ik dat deze brief duidelijk maakt op welke wijze ik vorm geef aan het uitgangspunt van een restrictief vreemdelingenbeleid, dat op humane wijze wordt uitgevoerd, binnen de kaders van het regeerakkoord.

Graag zou ik binnen afzienbare termijn met de leden van uw Kamer van gedachten wisselen over de visie die ik heb beschreven in de verschillende delen van deze brief.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven