

Vergaderjaar 2019–2020

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 136

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2019

Inleiding

Vorig jaar stond de geplande terugkeer van twee Armeense kinderen naar Armenië in het middelpunt van de politieke en maatschappelijke belangstelling. Op 24 augustus 2018 heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Raad van State) uitspraak gedaan over de afwijzing van de asielverzoeken van deze twee kinderen.¹ De Raad van State kwam tot de conclusie dat deze besluiten rechtmatig waren genomen. Naar aanleiding van deze uitspraak kon het vertrek van de kinderen verder voorbereid en uitgevoerd worden. De terugkeer van de kinderen stond gepland voor 8 september 2018. Echter, in de nacht van 7 op 8 september verdwenen de kinderen uit het huis van hun grootouders waar zij op dat moment verbleven. De politie startte een zoekactie, maar vond de kinderen niet. Vervolgens nam de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 8 september het besluit de kinderen op grond van zijn discretionaire bevoegdheid een verblijfsvergunning te verstrekken. Kort daarna werden de kinderen aangetroffen. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen heeft de toenmalige Staatssecretaris de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) verzocht om onderzoek te verrichten naar de gang van zaken rond het vertrekproces van deze Armeense kinderen, om hier lessen uit te kunnen trekken voor de toekomst.

De inspectie heeft haar bevindingen op 18 september 2019 aan de Minister van Justitie en Veiligheid en mij aangeboden. Hierbij stuur ik uw Kamer het rapport van de Inspectie². Het rapport bevat een uitvoerige beschrijving van het feitenrelaas. Ik beperk mij in deze brief tot een weergave van de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie en mijn reactie daarop, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

¹ ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NLRVS:2018:2815.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De conclusies en aanbevelingen van de Inspectie

De Inspectie beschrijft in haar rapport het handelen van de betrokken organisaties aan de hand van drie centrale thema's: 1. de adequate opvang van de kinderen in Armenië, 2. het toezicht en de inbewaringstelling en 3. het handelen van de politie rond de verdwijning van de kinderen. Op basis van haar onderzoek trekt de Inspectie een conclusie ten aanzien van elk thema en een eindconclusie.

Conclusie 1. Ten aanzien van adequate opvang

De DT&V had de adequate opvang voor de kinderen in Armenië conform de Vreemdelingencirculaire georganiseerd. De Raad van State heeft geoordeeld dat de DT&V er in redelijkheid alles aan had gedaan om het vertrek van de kinderen zo goed mogelijk te organiseren. Desondanks heeft Nidos op basis van eigen opvattingen op het gebied van de adequate opvang in Armenië taken uitgevoerd. De DT&V heeft onvoldoende regie gevoerd door dit niet inhoudelijk met Nidos te bespreken en haar bij het bezoek aan Armenië te faciliteren. Nidos is naar Armenië gegaan zonder het verschil van inzicht over de adequate opvang met DGM te bespreken. Daarmee heeft ze niet gehandeld conform de subsidiebeschikking Nidos 2018.

Conclusie 2. Ten aanzien van toezicht en inbewaringstelling

De afspraak van de DT&V met Nidos over het toezicht door Nidos in het safehouse kende risico's, gezien de eerdere gebeurtenissen rond de kinderen en de beperkte invulling die Nidos aan het toezicht kon geven. De DT&V had in dat licht bezien niet met die afspraak moeten instemmen. De DT&V heeft daarmee onvoldoende regie gehouden op het toezicht op de kinderen. Nidos heeft zich niet aan de afspraak met de DT&V gehouden over de invulling van het toezicht op de kinderen. Daarmee was Nidos op dat moment een onbetrouwbare partij voor de DT&V.

Conclusie 3. Ten aanzien van het handelen van politie rond de verdwijning

Rond de verdwijning van de kinderen was er bij de politie geen eenduidige sturing en ontbrak het aan totaaloverzicht. Ook was er een aaneenschakeling van tekortkomingen in de informatie-uitwisseling en zijn belangrijke aangrijpingspunten voor de opsporing gemist. Het handelen van de politie ten aanzien van de inzet rond de woning, het zoeken naar de kinderen en het opsporen van mogelijke betrokkenen is onvoldoende effectief geweest.

Eindconclusie

Bij de voorbereidingen van het vertrek van de twee Armeense kinderen is er constructief samengewerkt tussen de DT&V, IND, AVIM, KMar en DV&O. Er bestond echter wantrouwen tussen Nidos en de DT&V, wat de samenwerking en de informatie-uitwisseling bemoeilijkte. Daarnaast heeft Nidos zich op cruciale momenten niet aan de werkafspraken gehouden. Ook heeft Nidos geen gevolg gegeven aan de afspraak in de subsidiebeschikking om in geval van tegenstrijdigheden in overleg te treden met DGM. Dit heeft er toe geleid dat het terugkeerproces van de Armeense kinderen op bepaalde onderdelen niet zorgvuldig is uitgevoerd.

De Inspectie doet vervolgens drie aanbevelingen.

Aanbeveling 1. Aan DT&V, Nidos en DGM:

Volg bij de uitvoering van het vertrekproces de daarvoor geldende afspraken en kaders. Ga bij verschil van mening hierover met elkaar in overleg en betrek DGM wanneer dit overleg niet tot overeenstemming leidt. Zorg voor verduidelijking van de uitvoering van het vertrekproces. Besteed hierbij aandacht aan de uitleg van adequate opvang en de rol van Nidos hierin.

Werk aan herstel van het onderlinge vertrouwen.

Aanbeveling 2. Aan de DT&V:

Geef steviger uitvoering aan de regierol op het vertrekproces. Zorg ervoor dat de organisaties die opereren in de vreemdelingenketen uitvoering geven aan hun taak en rol conform de geldende afspraken en kaders.

Aanbeveling 3. Aan de politie:

Maak duidelijke afspraken over de sturing en informatie-uitwisseling binnen en tussen de eenheden en draag zorg voor een goede uitvoering.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

Het asielbeleid moet worden uitgevoerd met uiterste zorg, maar ook met realiteitszin, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen mensen die bescherming behoeven en mensen die dat niet behoeven. Mensen die geen bescherming behoeven moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Het liefst zelfstandig en zo nodig gedwongen. Voordat alleenstaande minderjarige vreemdelingen kunnen en moeten terugkeren, dient er adequate opvang in het land van terugkeer te zijn geregeld. Terugkeer, in het bijzonder van kinderen, is een gevoelig onderwerp en een complex werkgebied. Het is belangrijk dat de bij een vertrekproces betrokken organisaties weten welke kaders op het proces van toepassing zijn, wat hun onderlinge taakverdeling is en dat knelpunten of verschillen van mening tussen organisaties bespreekbaar zijn. Evenzo is van groot belang dat deze organisaties elkaar vertrouwen en zich conformeren aan de in het toelatingsbeleid vastgestelde criteria en de uitleg daarvan in concrete zaken door de IND en de rechter.

De Inspectie stelt in haar voorwoord vast dat de organisaties een grote betrokkenheid en sterk urgentiebesef hadden bij deze specifieke zaak. Dat stemt tot tevredenheid. Ook stemt het tot tevredenheid dat de Inspectie concludeert dat tijdens de voorbereidingen van het vertrek van de twee Armeense kinderen constructief is samengewerkt tussen DT&V, IND, AVIM, Kmar en DV&O. Uit het onderzoek van de Inspectie maak ik op dat de kwetsbaarheid in deze concrete zaak met name was dat de samenwerking tussen de DT&V, zijnde de regisseur van het terugkeerproces, en Nidos niet goed is verlopen, en dat er onvoldoende sprake was van onderling vertrouwen. Een ander punt was de sturing en informatie-uitwisseling binnen de politie-eenheden. Een verbetering op deze punten is dan ook nodig.

Naar Nidos toe is een verduidelijking van kaders en taken noodzakelijk. Zo heeft Nidos de taak om de belangen van haar pupillen te behartigen in het terugkeerproces, maar niet om de adequate opvang na terugkeer te regelen. Daarnaast blijkt uit het Inspectierapport dat medewerkers van Nidos alleen opvang bij familie of in eigen netwerk adequaat achten, terwijl in de beleidsregels is aangegeven dat opvang in een opvangvoorziening wel degelijk adequaat kan zijn, zolang deze voldoet aan verschillende waarborgen. Aan deze waarborgen was in deze zaak, zoals

bevestigd door de Raad van State, voldaan. Verder is, met het oog op het vertrouwen tussen Nidos en de andere organisaties, belangrijk dat Nidos gemaakte afspraken nakomt. Tegelijkertijd zie ik dat Nidos haar werk doet in een ingewikkeld spanningsveld. De jeugdbeschermers van het Nidos zetten zich in om het beste te bereiken voor hun pupillen. De medewerkers van Nidos werken op het snijvlak van jeugdrecht en jeugdbescherming enerzijds en het vreemdelingenrecht anderzijds. Dit kan (ervaren) tegenstrijdigheden met zich meebrengen. Dat komt in de praktijk overigens vaker voor en is niet uniek voor deze zaak. Om die reden is in de jaarlijkse subsidiebeschikking opgenomen dat als Nidos tegenstrijdigheden ervaart bij het borgen van het belang van het kind binnen de kaders van het migratiebeleid, zij hierover in overleg dient te treden met de Directeur Regie Migratieketen van het DGM. Nidos heeft kort voor vertrek in een overleg waar DGM ook vertegenwoordigd was, wel gemeld dat medewerkers naar Armenië zouden gaan om te zorgen voor een warme overdracht van de kinderen. Indachtig de eerste aanbeveling van de Inspectie had daarover toen indringender het gesprek moeten worden gevoerd.

Verder begrijp ik de aanbeveling van de Inspectie dat de DT&V strakker regie had moeten voeren en, bijvoorbeeld, Nidos niet had moeten faciliteren bij het bezoek aan Armenië en geen toestemming had moeten verlenen om de kinderen onder te brengen in een safe house. Hoewel een inbewaringstelling als juridisch houdbaar werd gezien, werd daar niet toe overgegaan. Vanuit deze voorbeelden, deel ik de tweede aanbeveling van de Inspectie dat de DT&V steviger uitvoering dient te geven aan haar regierol in het terugkeerproces. Ik zie echter ook dat de DT&V in deze zaak doorlopend binnen de geldende kaders op een professionele manier heeft gezocht naar maatwerk. Die houding waardeer ik. Ook de Inspectie noemt in haar voorwoord het belang van een professionele aanpak, waarin aandacht is voor maatwerk in het vreemdelingenbeleid. In dit verband weegt voor mij ook zwaar dat de Inspectie, ondanks grondig onderzoek, niet heeft kunnen ophelderden wat de precieze toedracht is geweest van de verdwijning van de kinderen in de nacht van 7 op 8 september, omdat zij op dit punt is geconfronteerd met inconsistente verklaringen van de betrokken Nidos-medewerkers en een getuigenverklaring bij de politie die niet consistent is met de verklaringen van de Nidos-medewerkers.

De politie heeft op diverse momenten tijdens het proces inzet gepleegd op het vinden van de kinderen. Tegelijkertijd deelt de politie de derde aanbeveling dat de interne informatieoverdracht binnen alle geledingen van de politie is te verbeteren en op basis van verdere uitwerking van scenario's explicieter gemaakt kan worden wie de regie voert. De politie zal medewerkers instrueren hoe te handelen in geval minderjarige asielkinderen worden onttrokken aan het gezag. Dit moet bijdragen aan sturing op het incident.

Maatregelen

Dit brengt mij tot de volgende maatregelen:

- Ik zal een gedegen juridische analyse laten uitvoeren naar de verhouding tussen het vreemdelingenrecht en het jeugd(beschermings)recht, en wat gedaan moet worden als deze twee met elkaar lijken te botsen.
- De komende tijd zullen de knelpunten in het terugkeerproces en (de afbakening van) een ieders taken in dit proces geagendeerd worden tijdens de periodieke overleggen tussen de opdrachtgever (Directeur Regie Migratieketen) en de verschillende uitvoerende organisaties. Zowel Nidos als de DT&V zullen de onderlinge (onoverbrugbare) knelpunten zo vroeg mogelijk aankaarten bij de opdrachtgever.

- De (afbakening van de) taken van Nidos in het vertrekproces, o.a. bij het bepalen van adequate opvang, zullen worden verduidelijkt in de subsidiebeschikking 2020. Dit houdt in ieder geval in dat zal worden aangegeven dat de betrokken voogd of jeugdbeschermer bij het begeleiden van een alleenstaande minderjarige in het terugkeerproces ervan dient uit te gaan dat de door de DT&V geregelde opvang na terugkeer adequaat is.
- De opdrachtbrief aan de DT&V voor 2020 zal, waar mogelijk, worden aangescherpt, zodat hierin duidelijker de regietaak van de DT&V in het terugkeerproces tot uitdrukking wordt gebracht.
- Er dient gewerkt te worden aan het herstel van vertrouwen. Ik denk hierbij onder andere aan gespreksessies op managementniveau van alle betrokken organisaties, waarbij onderling besproken moet worden wat nodig is om de relatie tussen ketenpartners te verbeteren.
- De politie zal handelingsscenario's uitwerken en explicieter maken wie de regie voert in casussen, waarbij minderjarige asielzoekers worden onttrokken aan het gezag. Daarnaast zal ze de interne informatieoverdracht verbeteren.

Tot slot

De Inspectie geeft aan dat het hier om een unieke zaak gaat. Dat is zo. Minder uniek aan deze zaak is het krachtenveld waarbinnen de medewerkers hun werk doen. Het Inspectierapport maakt de dynamiek die soms ontstaat op een heldere en indringende manier inzichtelijk aan de hand van deze casus. Die dynamiek ontstaat met name in zaken van (alleenstaande) minderjarige kinderen, vaak onder invloed van media, sympathisanten en de politiek. Dit maakt de uitvoering van het Nederlandse migratiebeleid, met name het terugkeerbeleid, precair. Ik hecht eraan mijn waardering uit te spreken voor iedereen die zich dag in, dag uit inzet voor een zorgvuldige en eerlijke uitvoering van dit migratiebeleid.

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