

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2814

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2021

Met deze brief informeer ik u over een data-analyse naar het vertrek met onbekende bestemming van asielzoekers uit de COA-opvang in de jaren 2015 tot en met 2020. De analyse is als bijlage bij deze brief opgenomen¹. Het doel van de analyse is om een beter inzicht te krijgen in het vertrek met onbekende bestemming van asielzoekers en welke trends daarin te zien zijn. De bevindingen geven een beter inzicht in de kenmerken van de verschillende groepen asielzoekers die met onbekende bestemming vertrekken en van hun reis voor en na hun verblijf in de COA opvang.

Aanleiding

In 2019 was een significante stijging te zien in het aantal vertrekken met onbekende bestemming (hierna: MOB) uit de COA-opvang onder Nigeriaanse vreemdelingen. In het mondelinge vragenuur d.d. 9 juni 2020 heb ik toegezegd om een fenomeenonderzoek te starten naar vreemdelingen die uit de opvang vertrekken en die slachtoffer zijn van mensenhandel. In reactie op de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019 heb ik voornoemde toezegging nader verduidelijkt en toegezegd een data-analyse te maken van de personen die MOB uit de COA-opvang vertrekken.² In dezelfde brief heb ik ook aangegeven dat het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (hierna: EMM) een fenomeenonderzoek doet naar de aard en omvang van slachtofferschap mensenhandel en betrokkenheid bij mensensmokkel van Nigeriaanse asielzoekers die van 2016 tot en met 2020 met onbekende bestemming zijn vertrokken van een COA-locatie. De onderzoeksbevindingen geven meer inzicht in de aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel, zowel voor als na vertrek met onbekende bestemming, op basis van registraties van Nederlandse opsporingsorganisaties. Met deze brief doe ik de eerste toezegging en daarmee deels de toezegging uit het vragenuur d.d. 9 juni

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 015, nr. 221.

2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 80, item 2) gestand. Het EMM onderzoek is momenteel in de afrondende fase en zal begin 2022 worden gepubliceerd en tevens met uw Kamer gedeeld worden.

Analyse APM

De Analyse Proeftuin Migratieketen (hierna: APM) heeft een data-analyse uitgevoerd van de personen die MOB uit de COA-opvang vertrekken onder de Afghaanse, Algerijnse, Iraakse, Libische, Marokkaanse, Nigeriaanse en Tunesische nationaliteiten.

De Nigeriaanse nationaliteit is opgenomen in de analyse omdat berichtgeving omtrent hun situatie de aanleiding vormde voor de toezegging. Er is voor de Afghaanse, Algerijnse, Iraakse en Marokkaanse nationaliteiten gekozen omdat dit vier van de top 5 nationaliteiten zijn die in absolute aantallen het vaakst MOB vertrekken. De Syrische nationaliteit staat ook in deze top 5 maar zij zijn niet meegenomen in de analyse omdat slechts 4% van alle Syrische uitstroom bestaat uit MOB vertrek. Daarnaast is er wel gekozen voor de Libische en Tunesische nationaliteit omdat zij procentueel gezien erg vaak MOB vertrekken.

Er is onderzoek gedaan naar de algemene kenmerken van deze nationaliteiten, naar de omstandigheden van het MOB-vertrek, of ze voor hun aankomst in Nederland elders zijn geregistreerd in het Europese registratiesysteem Eurodac en of ze na vertrek MOB nog worden geregistreerd in nationale databronnen. Ook is zoals toegezegd getracht de zogeheten B8(3) aanvragen te betrekken bij de analyse. Dit zijn aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning voor slachtoffers en getuige-aangevers mensenhandel. Dit is vanwege technische beperkingen helaas niet mogelijk gebleken.

Bevindingen

In de periode 2015 tot en met 2020 betrof 23% van alle uitstroom bij het COA MOB-vertrek. In deze periode is er een opwaartse trend zichtbaar van MOB-vertrek met een grote groep die MOB is vertrokken in 2019. Deze trend is ook met name zichtbaar bij de Nigeriaanse nationaliteit.

Onder de onderzochte nationaliteiten valt ook op dat voor de Algerijnse, Libische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteiten geldt dat dit bijna exclusief alleenstaande mannen betreft tussen de 19 en 33 jaar. Deze groep verblijft gemiddeld 80 dagen in de opvang en 94% van de vreemdelingen met deze nationaliteiten die MOB vertrekken, is binnen 6 maanden vertrokken. Dit is in lijn met de bestaande signalen over deze doelgroep.

Voor de Afghaanse, Iraakse en Nigeriaanse nationaliteiten bestaat er ten opzichte van de eerder genoemde groep een ander beeld. Zo is er binnen deze nationaliteiten gemiddeld een groter aandeel vrouwen (23%) en betreft het ook vaker gezinnen (31%). Daarbij vertrekken deze drie nationaliteiten gemiddeld pas na 318 dagen MOB. Dit is opvallend omdat de gemiddelde verblijfsduur van alle COA-uitstroom 248 dagen is.

Amv's

Noemenswaardig is ook dat van de vreemdelingen onder de onderzochte nationaliteiten die MOB vertrekken, 3% alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) betreft. Dit betreft bijna exclusief jongens en voor 70% jongens van 16 en 17 jaar. Dit is niet opvallend omdat de meeste

amv's in de COA-opvang jongens zijn vanaf de leeftijden 15 tot 18 jaar.³ Onder het totale aantal amv's dat is uitgestroomd vertrekt 23% MOB. Dit is vergelijkbaar met het percentage van de totale COA-uitstroom dat MOB vertrekt. Onder de amv's met de onderzochte nationaliteiten gaat echter 59% MOB. Dit betreft voor het grootste deel Marokkaanse amv's die MOB vertrekken. Deze beelden komen overeen met de signalen uit de keten. Per brief d.d. 23 maart 2020 heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over een uitgebreidere analyse van amv's die MOB vertrekken.⁴

Alleenstaande vrouwen

Voor alleenstaande vrouwen geldt dat zij 2% uitmaken van de totale MOB-uitstroom onder de onderzochte nationaliteiten. Voor alle nationaliteiten is dat 5%. Binnen de totale uitstroom van alleenstaande vrouwen onder de onderzochte nationaliteiten gaat 40% van de alleenstaande vrouwen MOB. Over alle nationaliteiten is dat gemiddeld 23%. Dit hogere percentage valt te verklaren door het grote aandeel Iraakse en Nigeriaanse alleenstaande vrouwen die MOB zijn vertrokken in deze periode. Hoewel de Iraakse nationaliteit een dalende trend vertoont sinds 2019, is er bij de Nigeriaanse nationaliteit juist sprake van een stijging sinds 2019 in lijn met de algehele trend onder Nigerianen.

Aantreffen in de vreemdelingenketen

Uit de analyse blijkt dat iets meer dan de helft, te weten 53% van alle personen die MOB vertrekken, opnieuw in de vreemdelingenketen wordt aangetroffen. Dit houdt in dat de IND, COA, DT&V of DJI de vreemdeling registreert nadat ze MOB zijn vertrokken. Een groot deel van deze groep stroomt weer in via de IND waar ze na een inkomende Dublin-claim worden geregistreerd. Dit betekent dat zij na het MOB-vertrek uit Nederland in een andere lidstaat asiel aanvragen maar dat Nederland op grond van de Dublin-verordening wordt aangewezen als verantwoordelijk land voor de asielaanvraag. Een ontvangen Dublin-claim leidt echter niet altijd tot de fysieke overdracht van een vreemdeling. Een ander omvangrijk deel stroomt direct weer binnen bij het COA.

Hoewel dus meer dan de helft van alle personen die MOB vertrekken, na hun MOB-vertrek later in de vreemdelingenketen geregistreerd wordt betekent dit niet zonder meer dat de rest van deze groep de illegaliteit in verdwijnt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een vreemdeling eigenstandig naar een andere EU-lidstaat reist aldaar een verblijfsprocedure doorloopt en dat Nederland geen Dublin claim ontvangt voor deze persoon. Dit kan liggen aan het feit dat een andere lidstaat dan Nederland, volgens de criteria van de Dublinverordening, wordt beschouwd als de verantwoordelijke lidstaat. Ook is het mogelijk dat de Dublinprocedure in de opvolgende lidstaat dermate lang loopt, dat de zogeheten fatale termijnen uit de Dublinverordening worden overschreden en de persoon in de nationale procedure van de betreffende lidstaat wordt opgenomen. Daarnaast is het mogelijk dat een vreemdeling na MOB-vertrek terugkeert naar het land van herkomst of een ander derde land maar van wie dit niet verifieerbaar is voor de vreemdelingenketen.

Dublinprocedure

De grote groep Nigerianen die in 2019 MOB is vertrokken valt mogelijk te verklaren door de toename in de instroom. In 2019 was de instroom van

³ Zie ook de eerdere analyse «Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken» bijgevoegd bij: Kamerstukken 27 062 en 28 638, nr. 110

⁴ Kamerstukken 27 062 en 28 638, nr. 110

Nigerianen namelijk 2102 terwijl dit in 2018 nog 558 was.⁵ Uit de analyse volgt dat 85% van de Nigerianen een Eurodac registratie heeft en dat 83% daarvan voor het eerst is geregistreerd in Italië. Er leeft dan ook een vermoeden dat deze doelgroep, maar ook asielzoekers met een andere nationaliteit, de Dublin procedure proberen te ontwijken door MOB te vertrekken om vervolgens na het verstrijken van de fatale termijnen de nationale asielprocedure in te stromen. In de regel geldt een overdrachts-termijn van zes maanden, maar indien een vreemdeling MOB vertrekt wordt deze verlengd tot 18 maanden. Indien de vreemdeling niet overgedragen kan worden binnen deze termijnen wordt hij opgenomen in de nationale asielprocedure.

Uit de analyse blijkt echter dat slechts een klein aandeel (5%) van de totale asielinstroom, na 15 maanden of langer, de nationale asielprocedure instroomt na een Dublin afwijzing. Het ontwijken van de Dublin procedure door middel van MOB-vertrek voorziet daarmee in een mogelijkheid om een verblijfstitel in Nederland te verkrijgen die niet zou bestaan bij een succesvolle Dublin-overdracht. De kans op een verblijfstitel in Nederland is voor de onderzochte nationaliteiten in de zaken die op deze wijze instromen in de regel niet hoger dan bij de zaken die meteen de asielprocedure zijn ingestroomd. Voor de meeste nationaliteiten blijft het percentage nagenoeg gelijk of zijn de absolute aantallen te klein om een realistisch beeld te schetsen. Terwijl het vooralsnog om relatief kleine aantallen gaat, is er wel een duidelijke toename in dergelijke zaken zichtbaar. Dit geldt met name voor de Nigeriaanse nationaliteit.

Aanpak MOB-vertrek

De analyse bevat interessante informatie over de aard van de doelgroep die MOB-vertrekt en deze informatie komt grotendeels overeen met signalen uit de praktijk. Door medewerkers van de vreemdelingenketen wordt voortdurend ingezet op het meer inzicht krijgen in de omstandigheden van het MOB-vertrek van (kwetsbare) personen. Zo heeft het COA bijvoorbeeld ingezet op het verbeteren van de registraties van reden vertrek en is er in ketenverband overleg over rondtrekkende amv's en personen die vaker MOB gaan en terugkeren in de opvang. Hoewel uit de APM analyse niet blijkt of er sprake is van signalen van mensenhandel bij MOB-vertrek, is er wel aandacht voor het signaleren en melden van signalen van mensenhandel binnen het COA. Op iedere COA-locatie is minstens één contactpersoon mensenhandel aangesteld.

In Europees verband steunt het Kabinet de voorstellen van de Europese Commissie om de Eurodac-verordening op een aantal onderdelen aan te passen. Eén van de aanpassingen is het vaker en vollediger opslaan van gegevens van de vreemdeling, ook om meer grensoverschrijdende statistieken te kunnen opstellen. Een andere aanpassing is dat ook de gegevens van derdelanders of staatlozen die worden aangetroffen en geen rechtmatig verblijf hebben, worden opgenomen in Eurodac. Ook stelt de Commissie voor om de leeftijdsgrens te verlagen voor het afnemen van vingerafdrukken van 14 naar 6 jaar. Het Kabinet steunt ten slotte ook het voorstel om onder de nieuwe Dublinverordening amv's over te kunnen dragen aan de lidstaat waar ze in eerste instantie zijn geregistreerd. Al deze maatregelen strekken er toe om de registratie van vreemdelingen beter in te richten en om smokkel en secundaire migratie tegen te gaan. Hierdoor wordt ook de kans vergroot dat een vreemdeling niet uit het zicht verdwijnt nadat hij MOB vertrekt. Deze verordeningen zijn nog altijd punt van onderhandeling en nog niet aangenomen door de EU.

⁵ Asylum Trends, december 2018, IND & Asylum Trends, december 2019, IND.

Het is opvallend dat van de amv's binnen de onderzochte nationaliteiten ruim 59% MOB vertrekt. Zoals reeds benoemd betreft dit grotendeels Marokkaanse amv's maar ook Algerijnse amv's zijn hierin voor een belangrijk deel vertegenwoordigd. Een deel van de groep amv's die MOB vertrekt, reist rond door Europa en heeft vaak geen perspectief op een verblijfsvergunning. Zoals ook aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer d.d. 8 november jl. heb ik het WODC gevraagd om onderzoek uit te voeren naar deze groep ten einde de potentiële problematiek omtrent deze groep gericht aan te kunnen pakken.⁶ Daarnaast wordt er op Europees niveau samengewerkt binnen het samenwerkingsverband EMPACT om mogelijke uitbuiting van deze doelgroep te bestrijden. Zo is er onder andere een programma gericht op het bestrijden van de criminele uitbuiting van Noord-Afrikaanse kinderen. België is de programmaleider en Nederland neemt deel aan dit programma.

Werkafspraken vermiste amv's

In het mondelinge vragenuur d.d. 20 april jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 70, item 4) heb ik uw Kamer toegezegd u te informeren over de werkafspraken tussen Politie, COA, Nidos en de DT&V, wanneer wordt geconstateerd dat een amv is vertrokken uit de opvang en of over deze werkafspraken al een evaluatie beschikbaar is. Met deze reactie doe ik deze toezegging gestand.

De precieze inhoud van de geldende werkafspraken kan ik niet openbaar maken omdat dit raakt aan de interne werkwijze van de diverse organisaties. Navraag bij het COA, Nidos, DT&V en de Politie leert echter dat de werkafspraken binnen alle organisaties bekend zijn en worden gehanteerd bij de vermissing van een amv. De politie heeft per eenheid een aanspreekpunt vermiste personen ingesteld. De oprichting van het aanspreekpunt is er op gericht beter beeld te krijgen van, en te behouden op, vermiste vreemdelingen, waaronder ook amv's. Zo kan aan het reguliere lokale opsporingsonderzoek waar nodig specialistische kennis worden toegevoegd. Momenteel is er nog geen evaluatie beschikbaar van de implementatie van de werkafspraken.

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

⁶ Kamerstukken 30 573 en 19 637, nr. 188.