

Vergaderjaar 2019–2020

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

Hierbij ontvangt uw Kamer de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 37.3

«De Terugkeer van Vreemdelingen» van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)¹. Tegelijk ontvangt u ook het oordeel van de onafhankelijke deskundige die de kwaliteit van de doorlichting heeft beoordeeld². Deze doorlichting volgt op de beleidsdoorlichting over het begrotingsartikel 37.2, die in december 2018 aan uw Kamer is aangeboden.³

In deze beleidsdoorlichting gaat het om de effectiviteit (doeltreffendheid) en de efficiëntie (doelmatigheid) van het beleid om de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit Nederland te stimuleren. Begrotingsartikel 37.3 stelt dat: «Het terugkeerbeleid erop is gericht om illegaal verblijf van vreemdelingente voorkomen en tegen te gaan. Vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen blijven, dienen Nederland te verlaten. Het uitgangspunt is dat vreemdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van hun vertrek uit Nederland». Deze doorlichting heeft als startpunt 1 juli 2011 en eindigt op 31 december 2017. De reden voor deze startdatum is dat op die datum de toenmalige Minister voor Immigratie en Asiel de brede beleidsinzet voor het terugkeerbeleid in de daarop volgende jaren aan uw Kamer stuurde.⁴

De mening van de onafhankelijke expert

Prof. dr. Leerkes (verbonden aan de Universiteit van Maastricht, aan de Erasmus Universiteit en aan het WODC) trad op als onafhankelijk expert. Ik verwijs hierbij graag naar zijn oordeel zoals toegevoegd aan deze brief. Hij concludeert in zijn brief dat «al met al het rapport een goed overzicht

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 33 199, nr. 2.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 1436 en bijlage.

geeft van verschillende beleidsaspecten betreffende terugkeer, trends op het gebied van aantoonbaar vertrek, de kosten van het Nederlandse terugkeerbeleid in nauwe zin, en wat er bekend is over de effecten van het – weerbarstige – terugkeerbeleid. Het rapport stelt terecht dat het lastig is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat beleid en geeft bovendien enkele nuttige aanbevelingen voor nader onderzoek naar de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid». Een andere opmerking van prof. dr. Leerkes is dat het vertrek van vreemdelingen een integrale aanpak vergt, waarbij het nodig is om met alle betrokken actoren nauw samen te werken. In de integrale migratieagenda, die in maart 2018 met u is gedeeld en waarvan u recent de stand van zaken heeft ontvangen, is hier aandacht voor.⁵

De Kamerbrief uit 2011

De Kamerbrief uit 2011 toont op welke beleidsmaatregelen de overheid heeft ingezet. In deze brief gaat het om de volgende maatregelen:

- Maatregelen om het zelfstandig vertrek van vreemdelingen te bevorderen;
- De invoering of aanpassing van terugkeermaatregelen om gedwongen vertrek mogelijk te maken. Hierbij hoort het bieden van sober onderdak aan gezinnen met minderjarige kinderen in gezinslocaties waar zij aan hun vertrek kunnen werken, maar ook het plaatsen van vreemdelingen in bewaring voorafgaand aan gedwongen vertrek. Hierbij is het belangrijk op te merken dat bewaring alleen als ultimatum remedium is ingezet en dat er minder restrictieve alternatieven bestaan;
- Inzet om samen met Europese Lidstaten de relatie met herkomstlanden te verbeteren. Een verbeterde relatie met herkomstlanden is onder meer nodig bij het verkrijgen van reisdocumenten om gedwongen vertrek mogelijk te maken;
- Inzet op verbetering van het proces van de uitvoering van het terugkeerbeleid.

Een domein continu in beweging

Bij het vertrek van vreemdelingen uit Nederland is er sprake van drie typen vertrek. Bij *zelfstandig vertrek* gaat het om vreemdelingen die, vaak met ondersteuning, zonder dwangmiddelen van de overheid zijn vertrokken. In het Nederlandse beleid is zelfstandig vertrek de meest gewenste oplossing. Het zelfstandig vertrek van de vreemdeling uit Nederland wordt ondersteund door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en/of de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Als zelfstandig vertrek niet aan de orde is, komt *gedwongen vertrek* in beeld. Wanneer aan de juiste voorwaarden is voldaan kan de DT&V vreemdelingen uitzetten naar het land van herkomst of naar een land waarvan is aan te nemen dat hij of zij daar toegang tot heeft. Zelfstandig en gedwongen vertrek worden samen *aantoonbaar vertrek* genoemd. Tot slot kunnen vreemdelingen *zelfstandig vertrekken zonder toezicht*. De bestemming van de vreemdeling is dan niet bekend. Dit betekent dat het onbekend is of zij daadwerkelijk Nederland hebben verlaten, of zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst of zijn gemigreerd naar een ander land.

De doorlichting toont aan dat het aantal vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf dat jaarlijks vertrekt tussen de 16.000 en 25.000 schommelt. Zichtbaar zijn verschuivingen in het type vertrek. Het aantal vreemdelingen dat zelfstandig zonder toezicht vertrok lag vooral in 2016 en 2017

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2375, Integrale Migratieagenda.

hoog. Dit aantal steeg van 7.500 in 2016 naar 12.000 vreemdelingen in 2017. Dit gaat om vreemdelingen van wie onbekend is of zij zich nog in Nederland bevinden of vertrokken zijn naar hun herkomstland of een ander land. Het zelfstandig vertrek via de IOM was juist in 2017 sterk gedaald van 6.500 naar minder dan 3.000 vreemdelingen. Het aantal vreemdelingen dat gedwongen was vertrokken naar het herkomstland, nam ook toe in 2016 en 2017.

De doorlichting noemt dat het vertrek van vreemdelingen naar hun herkomstland door meerdere actoren is gekenmerkt als een weerbarstig proces. De beleidsdoorlichting richt zich op maatregelen die zijn ingezet met het oog op het wegnemen van de belemmeringen die bestaan voor het vertrek van vreemdelingen. De belemmeringen zijn zichtbaar op drie afzonderlijke terreinen: medewerking van de vreemdeling, medewerking van het land van herkomst en tot slot op de inbedding van de vreemdeling en de ondersteuning van het netwerk in Nederland.

De doorlichting doet uitspraak, voor zover mogelijk, over de effectiviteit en de efficiëntie van de beleidsmaatregelen die vanuit de rijksoverheid zijn ingezet om het zelfstandig vertrek, en indien nodig gedwongen vertrek, van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te bevorderen. Duidelijk is dat of een vreemdeling vertrekt afhankelijk is van veel factoren en dat beleid slechts beperkt invloed heeft op deze factoren. De beslissing om te vertrekken is afhankelijk van een samenspel van factoren en wordt sterk bepaald door de individuele positie van de vreemdeling, zoals zijn of haar of haar perceptie op de sociaaleconomische of veiligheidssituatie in het herkomstland, zijn situatie in Nederland (in de illegaliteit) en de medische conditie van de vreemdeling. Ook bestaan er verschillen tussen groepen vreemdelingen; deze doorlichting laat zien dat verschillende doelgroepen andere afwegingen maken bij het nemen van de beslissing om te vertrekken. Gezinnen zonder rechtmatig verblijf in Nederland maken een andere beslissing dan bijvoorbeeld alleenstaande mannen. Duidelijk is dat het vertrek van vreemdelingen maatwerk is. Ook geldt dat voor vreemdelingen afkomstig uit hetzelfde herkomstland specifieke redenen kunnen bestaan waarom zij niet vertrekken.

Het terugkeerbeleid richt zich op alle vreemdelingen die moeten vertrekken uit Nederland. De doorlichting laat zien dat de beleidsinzet in Nederland vooral is gericht op vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die ooit asiel hadden aangevraagd. Er heeft duidelijk minder inzet plaatsgevonden op vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die een reguliere aanvraag, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging, hadden ingediend. In deze periode heeft wel enige inzet plaatsgevonden met betrekking tot het vertrek van reguliere vreemdelingen, onder meer de inzet op het vertrek van Vreemdelingen in de Strafrechtketen. Deze pilots hebben zo merkt de doorlichting op niet tot blijvend beleid geleid.

Conclusies over de effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid

Goed is om onderscheid te maken tussen zelfstandig en gedwongen vertrek. De effectiviteit van het beleid dat is gevoerd om zelfstandig vertrek te bevorderen, zoals het aanbieden van terugkeerondersteuning aan vreemdelingen, is moeilijk te meten. Bij gedwongen vertrek, in het bijzonder als de terugkeermaatregel vreemdelingenbewaring is opgelegd, zien we dat veel vreemdelingen na hun verblijf in bewaring aantoonbaar uit Nederland vertrekken.

Deze beleidsdoorlichting laat zien dat het niet goed mogelijk is om de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie) van beleidsmaatregelen direct te koppelen aan het aantoonbare vertrek van

vreemdelingen. Zoals hierboven gemeld, wordt het vertrek van vreemdelingen uit Nederland beïnvloed door veel factoren, waar de Nederlandse overheid via de inzet van beleid slechts deels invloed op heeft. De impact van deze factoren op de beslissing werkt ook nog eens verschillend door voor iedere vreemdeling. Vertrek is maatwerk en is sterk afhankelijk van de persoonlijke karakteristieken, zoals nationaliteit, leeftijd en gezinssamenstelling, van de vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken.

Beleidsmaatregelen genomen ter bevordering van zelfstandig vertrek

Voor het bevorderen van zelfstandig vertrek is in de periode 2011–2017 een aantal beleidsmaatregelen genomen. Ten eerste kwam in de doorlichting aan bod of terugkeerondersteuning (inclusief ondersteuning bij herintegratie) het zelfstandig vertrek van vreemdelingen bevordert. Er is geconcludeerd dat bij vreemdelingen die reeds nadenken over vertrek terugkeerondersteuning een rol speelt in de beslissing om uit Nederland te vertrekken. Het aanbieden van terugkeerondersteuning speelt minder een rol voor vreemdelingen voor wie vertrek nog niet in beeld is of die besloten hebben koste wat het kost in Nederland te willen blijven.

Daarnaast is in deze periode ingezet om de communicatie met de vreemdeling over zelfstandig vertrek te verbeteren. Hiertoe is binnen de DT&V gebruik gemaakt van een nieuwe methodiek: Werken in gedwongen kader (Wigk). Daarnaast zijn vanuit de overheid organisaties gefinancierd, zoals Vluchtelingenwerk Nederland en de IOM om informatie over vertrek aan vreemdelingen over te brengen. Medewerkers van deze partijen blijken goed in staat om informatie over zelfstandig vertrek aan vreemdelingen te verspreiden. Hierbij is de positieve invloed van *native counselors* genoemd; dit zijn personen afkomstig uit dezelfde herkomstlanden als de vreemdeling. Of dit heeft geleid tot een effectiever en efficiënter terugkeerbeleid met als resultaat dat meer vreemdelingen zijn vertrokken na inzet van extra middelen, is niet te zeggen. Ook is geconstateerd dat vreemdelingen eerder bereid zijn na te denken over vertrek als zij het gevoel hebben dat zij een rechtvaardige procedure hebben doorlopen en dat zij geen kans meer maken op verblijfsvergunning. Daarnaast is benadrukt dat de duur van de procedure en de duur van het verblijf een rol speelt bij de beslissing van de vreemdeling om terug te keren.

Beleidsmaatregelen genomen ter bevordering van gedwongen vertrek

Wanneer zelfstandig vertrek niet slaagt, komt gedwongen vertrek in beeld. De doorlichting laat zien dat in deze periode een aantal terugkeermaatregelen is genomen, waaronder vreemdelingenbewaring. Belangrijk is dat deze maatregel alleen in beeld komt als ultimum remedium. Wat opvalt in de vertrekcijfers, is dat van de vijf verschillende terugkeermaatregelen die zijn ingezet zowel absoluut, als relatief de meeste vreemdelingen vertrekken vanuit vreemdelingenbewaring. Dit is dus een effectief instrument ter bevordering van aantoonbaar vertrek.

Om gedwongen vertrek mogelijk te maken, zijn vanuit Nederland en Europa diverse maatregelen ingezet om de relaties met de herkomstlanden van vreemdelingen te verbeteren. Medewerking van herkomstlanden is nodig bij gedwongen vertrek wanneer vreemdelingen geen reisdocumenten meer hebben. Het meest kenmerkende aan de inzet in deze periode is de Strategische Landenbenadering Migratie (SLM). Kenmerkend van de SLM is dat de samenwerking bij terugkeer onderdeel is van een integrale benadering, waarbij kabinetsbreed én in EU-verband gekeken wordt waar mogelijkheden liggen ter bevordering van medewerking aan terugkeer. Onderdeel hiervan is conditionaliteit. Zowel positieve als negatieve prikkels worden ingezet om landen van herkomst

te bewegen tot het terugnemen van onderdanen. Hierbij zijn o.a. het verstrekken of onthouden van OS-gelden, maar ook het verstrekken of weigeren van visa voor inwoners, in het bijzonder voor overheidsbeambten en hooggeplaatsten, van het betreffende land, of het verstrekken of intrekken van landingsrechten voor vluchten vanuit dat land, mogelijke drukmiddelen. Een ander aspect van SLM is dat in alle contacten met overheden van herkomstlanden Nederlandse bewindspersonen en hoge ambtenaren terugkeer ter sprake brengen. Om de medewerking van herkomstlanden te verbeteren zijn Terug- & Overnameovereenkomsten (T&O's) en Memoranda of Understanding (MoU's) afgesloten.

Of de maatregelen ingezet in deze periode tijdens SLM een positieve impact hebben op het aantal vreemdelingen dat is teruggekeerd naar hun herkomstland valt niet te zeggen. Onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) laat zien dat het instrument conditionaliteit nog maar mondjesmaat is ingezet en ook dat bewindspersonen van andere ministeries (naast Buitenlandse Zaken en JenV) niet altijd het thema terugkeer opbrengen in de bilaterale gesprekken met vertegenwoordigers van het herkomstland.⁶ De ACVZ noemt de inzet van JenV en BZ effectief omdat die er toe heeft geleid dat het belang dat Nederland hecht aan terugkeer nadrukkelijker in beeld is gebracht bij herkomstlanden.

De uitvoering van het terugkeerbeleid

In de beleidsdoorlichting is gewezen op een aantal verbeteringen die zijn ingevoerd in de uitvoering van het terugkeerbeleid. Zo is geïnvesteerd in een heldere overlegstructuur. Deze is ingericht met als doel dat alle partijen die zijn betrokken bij het vertrek van vreemdelingen elkaar weten te vinden. Zo komen in de Lokale Terugkeeroverleggen (LTO's) partijen aan het woord die de belangen van vreemdelingen vanuit meerdere perspectieven naar voren kunnen brengen. Dit is noodzakelijk om te komen tot een gedragen oplossing voor de toekomst van de vreemdeling. Het terugkeerproces heeft hierbij aan doelmatigheid gewonnen. Niet duidelijk is of het terugkeerbeleid doeltreffender is.

Een ander voorbeeld is dat in de terugkeergesprekken met vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf aandacht is voor de specifieke situatie waarin zij verkeren. Hiervoor is in deze periode een speciale manier van werken, het al genoemde Wigk, geïntroduceerd voor de medewerkers van de DT&V. Wigk reikt handvatten aan medewerkers van de DT&V aan om de betrokken, zodat tijdens de gesprekken een gedragsverandering kan worden bewerkstelligd. Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van Wigk zijn geen uitspraken te doen. Zichtbaar is dat er is ingezet op dataverzameling en op het beter toegankelijk maken van deze data via de ontwikkeling van nieuw tools. Hierdoor is actuele informatie over de vreemdeling altijd online en real-time beschikbaar voor medewerkers uit de migratieketen. Juist het snel kunnen zien of er redenen bestaan die het vertrek van de vreemdeling belemmeren, denk hierbij bijvoorbeeld aan medische redenen, maakt de uitvoering efficiënter. Duidelijk is dat terugkeerproces aan doelmatigheid heeft gewonnen. Niet duidelijk is of het terugkeerbeleid doeltreffender is geworden is door deze inzet op dataverzameling.

⁶ ACVZ (2015). *Strategische landenbenadering: Tussen wens en werkelijkheid*. ACVZ: Den Haag, 11.

De -20% paragraaf

Een vast onderdeel van een beleidsdoorlichting is de verkenning van wat de effecten zijn van een substantiële budgetaanpassing (-20%). In deze doorlichting zijn vijf opties opgesomd om te komen tot een besparing van in totaal € 16.840.000 in 2022. Deze maatregelen richten zich op het beperken van de REAN Bijdrage, het besparen op vervoerskosten van vreemdelingen naar Schiphol, het alleen nog bieden van terugkeerondersteuning via de IOM, meer Europese samenwerking en minder intensieve regievoering door de DT&V. Wanneer ik de voorgestelde maatregelen zie dan is het mij duidelijk dat er geen simpele manieren bestaan om te komen tot fundamentele besparing binnen dit begrotingsartikel. In de beleidsdoorlichting zijn de mogelijke gevolgen opgesomd van deze vijf besparingsmaatregelen. Wat opvalt bij al deze maatregelen is dat de kans bestaat dat er meer zelfstandig vertrek zonder toezicht gaat plaatsvinden. Dat is niet in overeenstemming met de doelstelling van dit begrotingsartikel. Zoals is genoemd in deze doorlichting is ingezet op betere samenwerking in de keten en beter gebruik van data. Of deze verbeteringen hebben geleid tot meer efficiëntie moet aan bod komen in een volgende doorlichting.

Reactie op aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting

Hieronder treft u de aanbevelingen die voortvloeien uit de beleidsdoorlichting. Deze aanbevelingen richten zich enerzijds op hoe het terugkeerbeleid verbeterd kan worden. Anderzijds gaat het om manieren om beter inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het terugkeerbeleid.

- Deze doorlichting maakt duidelijk dat de contacten met de belangrijkste spelers in het migratiedomein in de afgelopen jaren zijn geïntensiveerd, zowel op lokaal als op internationaal niveau, dankzij onder meer de invoering van de Lokale Terugkeeroverleggen. Belangrijk is dat deze contacten met de actoren in de migratiewereld worden bestendigd en waar nodig uitgebreid. Hierbij gaat het om actoren op lokaal niveau, op landelijk niveau en ook elders in Europa en in de herkomstlanden van migranten. Voor meer informatie hoe ik dit vormgeef, verwijst ik graag naar de Integrale Migratieagenda die ik in maart 2018 met uw Kamer heb gedeeld. Zoals ik aangaf tijdens de begrotingsbehandeling van oktober 2018 rapporteer ik periodiek over de voortgang van de Integrale Migratieagenda.⁷
- De doorlichting toont dat er geen volledig beeld is te geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ingezette migratiebeleid in de migratieketen. Het is nodig om met alle betrokken partijen te kijken welke gegevens verzameld kunnen worden. Het doel is om de hele keten integraal met goede indicatoren in beeld te brengen met het oog op betere aansturing van beleid en uitvoering. Dit was al aangekondigd in de beleidsreactie van begrotingsartikel 37.2 die in december 2018 aan u is aangeboden.⁸ Deze indicatoren zullen met uw Kamer worden gedeeld.
- Daarnaast heeft de doorlichting aangetoond dat er op meerdere terreinen minder bekend is over de effectiviteit en efficiëntie van het in deze periode ingezette terugkeerbeleid. Dit is ook bevestigd door de onafhankelijke expert. Op dit terrein lopen momenteel meerdere onderzoekstrajecten of zijn net afgerond. Het Europees Migratie Netwerk (EMN) is gestart met een onderzoek naar verschillende methodes van het voeren van vertrekgesprekken in de verschillende

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 2375, Integrale Migratieagenda.

⁸ Kamerstuk 33 199, nr. 2, Beleidsreactie van de Staatssecretaris van JenV op de Beleidsdoorlichting Begrotingsartikel 37.2.

Lidstaten. Hierbij is ook goed te wijzen op de Commissie Onderzoek langdurig verblijf van vreemdelingen (Commissie Van Zwol). De Commissie Van Zwol heeft onderzoek gedaan naar de belemmeringen voor het vertrek van vreemdelingen die langere tijd in Nederland blijven nadat hun verzoek om verblijf is afgewezen. Tijdens het schrijven van deze doorlichting waren de onderzoeksresultaten van de Commissie van Zwol nog niet bekend. Tot slot wil ik hier ook nog wijzen op het Programma Flexibilisering Asielketen. In dit programma komt ook de vraag expliciet naar voren naar een effectief vertrekbeleid. Als de onderzoeksresultaten van het EMN bekend zijn, evenals als de resultaten van het Programma Flexibilisering Asielketen, kan ik aangeven, mede gelet op de aanbevelingen van de Commissie van Zwol, of er noodzaak bestaat voor nader onderzoek.

- Het is daarnaast gewenst om meer te kunnen zeggen over de effectiviteit van de T&O's en de MoU's die Nederland alleen, of in Benelux-verband of in Europees verband, heeft afgesloten met herkomstlanden. Niet goed duidelijk is of deze overeenkomsten hebben geleid tot meer (gedwongen) vertrek en waarom deze instrumenten bij sommige landen meer succesvol opleverden dan bij andere landen. Ik ga bezien of, en zo ja in welke vorm, het zin heeft om een onderzoek te programmeren om hier meer inzicht in te verkrijgen.
- Deze doorlichting laat zien dat er veel literatuur beschikbaar is waarom vreemdelingen *niet* uit Nederland willen of kunnen vertrekken. Deze doorlichting maakt tegelijk duidelijk dat jaarlijks een omvangrijke groep vreemdelingen *wel* aantoonbaar (zelfstandig en gedwongen) uit Nederland vertrekt. Onderzoek is gewenst, waarin het gesprek wordt aangegaan met vreemdelingen die op het punt van vertrekken staan, bijvoorbeeld op Schiphol, om zodoende te achterhalen waarom zij *wel* vertrekken. Deze gesprekken geven inzicht in de succesfactoren van het terugkeerbeleid. Hiervan kan de migratieketen leren en zodoende meer inzicht krijgen in hoe de effectiviteit en efficiëntie zijn te verhogen. Ook hiervoor geldt dat ik de mogelijkheid wil onderzoeken of het starten van een onderzoek zinnig is. Hierbij zal ik de IOM betrekken.
- Tot slot is het, zoals ook opgemerkt in de doorlichting van het begrotingsartikel 37.2, goed om aandacht te hebben voor jaarcohorten vreemdelingen. De cijfers die de migratieketen gebruikt zijn jaarcijfers. Deze laten zien hoeveel vreemdelingen jaarlijks aantoonbaar en niet aantoonbaar vertrekken. De huidige manier van rapporteren maakt niet inzichtelijk wat er gebeurt met het cohort personen dat jaarlijks aankomt in Nederland. Cohortstudies laten zien hoe het alle vreemdelingen vergaat die in één periode zijn gearriveerd. Zichtbaar is dan of asielzoekers uit één jaar meerdere malen instromen in de caseload van de DT&V. Ook over de mogelijkheden om te rapporteren in jaarcohorten zal ik u binnenkort informeren.

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