

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2812

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2021

Tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid op 24 en 25 november 2021 (Handelingen II 2021/22, nrs. 27 en 28, debat over de Begroting Justitie en Veiligheid 2022) overlegde het lid Eerdmans (JA21) een «Actieplan Veiligelanders». In de schriftelijke beantwoording van vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling¹ gaf ik aan hier spoedig op te reageren. Met deze brief doe ik die toezegging gestand. Het «Actieplan Veiligelanders» kent 11 maatregelen. Hieronder ga ik op elke maatregel afzonderlijk in. Sommige maatregelen zien niet enkel op het beleidsterrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarom ontvangt u deze reactie mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Toewerken naar partnerlandenstrategie naar Deens voorbeeld

Op dit punt verwijs ik graag naar mijn brief van 23 november 2021² in reactie op de motie van het lid Eerdmans (JA21) over het Deense asiel- en terugkeerbeleid (Kamerstuk 35 925, nr. 43). Zoals ik daarin onder andere aangaf, is Denemarken door zijn opt-out niet gebonden aan de procedure-richtlijn. Deze richtlijn vereist dat lidstaten een op hun grondgebied ingediend asielverzoek in behandeling nemen, tenzij een andere lidstaat verantwoordelijk is op grond van de Dublinverordening. *External processing* is geen onderdeel van de huidige EU-asielregelgeving, noch van de Commissievoorstellen inzake het asiel- en migratiepact van 23 september 2020.³

¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z21448&did=2021D45747.

² Kamerstuk 19 637, nr. 2785.

³ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 261, vraag 11.

Zoals eveneens aangegeven in eerdergenoemde brief, neemt dat niet weg dat ook Nederland investeert in het versterken van de brede samenwerking met derde landen langs belangrijke migratieroutes. Hierover is uw Kamer meermaals geïnformeerd.⁴ Daarnaast is ook in het regeerakkoord van dit kabinet opgenomen dat Nederland zich inspant om in EU-verband afspraken te maken met transitlanden en landen in de regio van brandhaarden over de opvang en het terugnemen van asielzoekers, zowel van eigen onderdanen als van andere landen uit de regio.⁵ Zoals uw Kamer bekend, is het voornamelijk niet mogelijk gebleken om dergelijke afspraken met specifieke derde landen te maken, ook niet in Europees verband.

Het lid Eerdmans vraagt verder om de actieve inzet van «antireclame» in de belangrijkste herkomstlanden van veiligelanders.

De ACVZ publiceerde in 2018 het rapport «Op zoek naar veilige(r) landen»⁶. Daarin werd onder meer aandacht besteed aan het effect van informatiecampagnes, waarbij ook was gekeken naar een Nederlandse campagne, die van juli 2017 tot 1 maart 2018 in Albanië plaatsvond. De ACVZ concludeerde onder andere dat boodschappen afkomstig van overheden en internationale organisaties gewantrouwd worden en dat de migrant meer vertrouwen heeft in alternatieve bronnen van informatie, zoals berichten van familie, vrienden en landgenoten (waaronder degenen die al in het bestemmingsland wonen).

Zoals aangegeven in de Staat van Migratie 2021⁷, financiert Nederland bewustwordingscampagnes in Afghanistan, Irak en Noord- en West-Afrika. Nederland probeert potentiële migranten zo bewust te maken van de risico's van irreguliere migratie en de mogelijkheden in het thuisland. De campagnes bereiken op verschillende wijzen de doelgroep, waaronder via het faciliteren van directe consultaties met vertrouwenspersonen, evenementen, sociale media en radio. In 2020 zijn meer dan 15 miljoen mensen bereikt, o.a. via het programma «Migrants as Messengers» van IOM, waarbij teruggekeerde migranten door middel van video, theater en andere kunstvormen hun ervaringen delen met jongeren in West-Afrika en hen zo helpen om beter geïnformeerde keuzes te maken over migratie.

2. Verdere vrijheidsbeperking «spoor 2»-asielzoekers

Asielzoekers kunnen niet zonder gegronde reden op voorhand in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Dit geldt ook voor de groep «veiligelanders» wier asielaanvraag versneld wordt behandeld in spoor 2. Het is daarom niet mogelijk om personen tijdens hun asielprocedure standaard in vreemdelingendetentie te plaatsen. Er worden voorbereidingen getroffen voor een pilot om, waar mogelijk, personen uit deze groep vaker in vreemdelingenbewaring te stellen, gezien het aantal personen dat nog voor het einde van de procedure met onbekende bestemming vertrekt. Doordat deze vreemdelingen zich aan het toezicht onttrekken, kan het terugkeertraject ook niet goed aanvangen. Ik wil dat de asielprocedure van deze groep wordt gevolgd door een terugkeertraject. Het voorgaande moet goed worden afgewogen en voorbereid, waarbij oog is voor het zicht op uitzetting, efficiënt gebruik van de benodigde inzet en de aanhoudende beperkingen op gedwongen vertrek door COVID-19.

⁴ Zie hierover Kamerstuk 19 637, nrs. 2375 en 2693.

⁵ Regeerakkoord 2017 «Vertrouwen in de Toekomst» blz. 50–51; Kamerstuk 34 700, nr. 34.

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2413.

⁷ Kamerstuk 30 573, nr. 185.

Een versoberd regime past bij de opvang van personen die met een, over het algemeen kansarme, asielaanvraag een grote druk leggen op de asielketen. Naast de behandeling van de asielaanvraag in een versnelde procedure, worden personen met een asielaanvraag in spoor 2 sinds september 2020, bij wijze van pilot, in Ter Apel en Budel-Cranendonck ook versoberd opgevangen. De pilot met de huidige vorm van versoberde opvang loopt per 31 december 2021 af. Ondanks de overwegend goede ervaringen met de pilot, de inspanningen van het COA en het dringende beroep dat vanuit de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie is gedaan op gemeenten en provincies, is het niet gelukt om voor het einde van de pilot extra versoberde locaties te vinden. Dit betekent dat na afloop van de pilot wordt teruggegaan naar de situatie van vóór de pilot waarbij de doelgroep -na het doorlopen van de versnelde asielprocedure- tijdens de beroepsfase gespreid over het land in een azc wordt geplaatst. Het COA onderzoekt welke versoberingsmaatregelen tijdens de beroepsfase mogelijk zijn en zet haar zoektocht naar versoberde opvanglocaties voort.

De versnelde asielprocedure van de doelgroep van de versoberde spoor 2 opvang, wordt binnen de pilot met de versoberde opvang ondersteund met een dagelijkse verplichte inhuysregistratie, waardoor men vaker op locatie dient te zijn. De bewegingsvrijheid wordt beperkt tot een daartoe aangewezen gebied als hier in individuele gevallen in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid aanleiding voor wordt gezien. Daarnaast geldt dat indien sprake is van een incident met grote impact op of buiten de opvanglocatie betrokkene in voorkomende gevallen te maken kan krijgen met plaatsing in de handhaving- en toezichtlocatie (htl) in Hoogeveen. Hier geldt een strikt gebiedsgebod (art. 56 Vw).

Voor bovengenoemde groep geldt, in tegenstelling tot de doelgroep van de vrijheidsbeperkende locatie (vbl), dat zij recht hebben op (versoberde) opvang, omdat zij zich nog in de asielprocedure bevinden. Uitgangspunt is dat er in die gevallen nog onvoldoende reden is om in alle gevallen een maatregel op te leggen ook omdat dat aanvullende capaciteitsvragen zowel bij de oplegging als bij de handhaving meebrengt.

Uitgeprocedeerde vreemdelingen kunnen onderdak krijgen in de vbl wanneer zij actief en volledig meewerken aan terugkeer of wanneer er zicht is op terugkeer binnen in beginsel 12 weken. De voorzieningen in de vbl zijn sober, er geldt een meldplicht op werkdagen en de vreemdeling krijgt een gebiedsgebod opgelegd en mag zich niet buiten de gemeentegrenzen begeven.

Een gebiedsverbod kan daarnaast op basis van artikel 72 Gemeentewet door de burgemeester of door de officier van justitie worden opgelegd met het doel om overlast door bepaalde personen in een specifiek gebied gedurende een bepaalde periode te voorkomen. Een gebiedsverbod is een bestuursrechtelijke maatregel en kan worden opgelegd op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en overlast (MBVEO). Binnen deze juridische kaders kan een gebiedsverbod, anders dan het hiervoor genoemde gebiedsgebod op basis van het vreemdelingenrecht, niet worden opgelegd aan personen voordat er overlast heeft plaatsgevonden.

3. Meer druk inzake Dublinverordening

Het kabinet deelt de stelling dat er in het huidige Dublin-systeem een aantal chronische tekortkomingen zijn. Om deze tekortkomingen aan te pakken is een aanpassing van de EU-Dublinverordening noodzakelijk. De Europese Commissie heeft hiertoe aanzetten gedaan in het voorstel voor de Verordening inzake asiel- en migratiebeheer van 23 september 2020.

Daarmee is een goede basis neergelegd voor verdere onderhandelingen. In het BNC-fiche betreffende deze ontwerpverordening, dat op 5 november 2020 aan uw Kamer is toegestuurd, is de inzet van het Kabinet neergelegd.⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om het laten verruimen van uiterste overdrachtstermijnen indien de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat niet kan plaatsvinden omdat de vreemdeling zich aan de overdracht heeft onttrokken door (tijdelijk) met onbekende bestemming te vertrekken. Ook de drempels voor het in bewaring kunnen stellen van de vreemdeling zouden moeten verlaagd om vanuit bewaring een overdracht te kunnen realiseren. De inzet van het kabinet is verder om structurele Europese verbeteringen en structurele solidariteit hand in hand te laten gaan in een situatie waarin alle lidstaten verantwoordelijkheid nemen. Aanvullend is het kabinet van mening dat Schengen- en migratiebeleid met elkaar verbonden zijn, zoals opgenomen in het BNC-fiche van 9 juli 2021 over de mededeling van de Commissie betreffende een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied.⁹ Een relevant voorbeeld van het effectueren van de link tussen migratie en Schengen is een expliciete koppeling tussen groot-schalige secundaire migratiestromen en het herinvoeren van binnengrenscontroles onder de Schengengrenscode, als laatste redmiddel. Het kabinet zet zich hiervoor in.

4. Eenzijdig opzeggen uitkeringsverdragen

Het kabinet heeft in 2016 aan de Eerste Kamer laten weten dat wat Nederland betreft het sociale zekerheidsverdrag en terugkeer twee gescheiden dossiers zijn. Dit standpunt en de redenen die eraan ten grondslag liggen, zijn niet gewijzigd. In het verleden is gebleken dat het voornemen om een sociale zekerheidsverdrag op te zeggen tot een sterk verslechterde brede relatie leidde en juist tot een sterk verminderde medewerking op het gebied van gedwongen terugkeer. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, is het kabinet van mening dat het alleen zin heeft instrumenten in te zetten als deze effectief zijn en uiteraard niet contraproductief. Om die reden is dit geen begaanbare weg om de terugkeersamenwerking te verbeteren.

5. Overlast sneller en harder afstraffen

Iedere vorm van overlast en criminaliteit is volstrekt onacceptabel. Voor overlastgevende vreemdelingen uit veilige landen van herkomst gelden dezelfde maatregelen als voor overlastgevende vreemdelingen uit andere landen. Het is aan de strafrechtketen om al dan niet over te gaan tot het straffen en detineren van overlastgevers die een misdrijf hebben gepleegd. Op het toepassen van vreemdelingenbewaring ben ik reeds ingegaan in mijn reactie op punt 2.

Samen met onder meer het COA, de DT&V, de IND, de politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten zet ik in op een harde aanpak. Zie voor alle maatregelen ook de toolbox die ik uw kamer op 8 november 2021 heb toegezonden.³ Afhankelijk van de aard en ernst van de overlast kunnen asielzoekers die overlast veroorzaken binnen én buiten de COA-opvanglocatie met de door u aangehaalde maatregel, namelijk htl-plaatsing te maken krijgen. In naar behoren te motiveren gevallen kan overlast buiten de locatie door het COA worden meegewogen in het besluit om iemand in de htl te plaatsen. Hierover heb ik uw Kamer bij brief

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2956.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3162.

van 8 november 2021 geïnformeerd.¹⁰ De capaciteit van de htl volstaat en daarom zie ik op dit moment geen reden om de capaciteit uit te breiden.

Zoals ik heb aangegeven in de beantwoording van Kamervragen van het lid Eerdmans (JA21) van 14 juli 2021, zijn sinds 2015 meerdere beleidsaan-scherpingen ingezet ten aanzien van het intrekken van verblijfsvergunningen asiel op grond van openbare orde.¹¹ In mijn brief van 1 juli 2020 heb ik aangekondigd te onderzoeken of er aanleiding is om binnen het internationale juridische kader een verdere aanscherping door te voeren.¹² Gezien de demissionaire status van het kabinet past mij daar thans enige terughoudendheid.

6. Verlenging maximale duur vreemdelingenbewaring

De gemiddelde duur van vreemdelingenbewaring daalde gestaag in de jaren voor het terugkeerproces werd verstoord door de COVID-19-pandemie, en bedroeg gemiddeld minder dan twee maanden. Slechts een enkele bewaring duurde langer dan één jaar. Er is sinds de invoering van de maximale wettelijke termijn van 18 maanden bij de Implementatie van de Terugkeerrichtlijn in 2011 nimmer een bewaring opgeheven omdat de vreemdelingenbewaring met het oog op de uitzetting de maximale wettelijke termijn overschreed. In bijna alle gevallen waarin de bewaring niet leidt tot uitzetting, wordt deze op enig moment door de DT&V of door de rechter opgeheven omdat zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn niet meer aannemelijk is – dan wel dat andere belangen prevaleren. De wettelijke maximale duur van de bewaring is met andere woorden niet een beperkende factor voor de effectiviteit van bewaring.¹³

De kosten van een dergelijke (hypothetische) zeer langdurige detentie zouden ook aanzienlijk zijn, en niet in verhouding staan tot de meeropbrengst. Wel is de toegenomen complexiteit van de handelingen noodzakelijk voor het opstellen van een houdbare maatregel van bewaring een punt van aandacht. Dit is ook onderdeel van de inzet in Europa.

7. Stopzetten ontwikkelingshulp aan tegenwerkende herkomstlanden

Zoals eerder met uw Kamer gedeeld¹⁴, is ontwikkelingssamenwerking een instrument om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van grondoorzaken van irreguliere migratie, opvang in de regio en bestrijding van mensenhandel- en smokkel. Juist vanuit het oogpunt van migratiebeheersing zijn duurzame oplossingen belangrijk, met inzet op onder andere handel en ontwikkelingssamenwerking, gericht op het creëren van perspectief en stabiliteit. Zo komen bovendien intensievere, brede diplomatieke relaties tot stand, waarin ook lastige zaken als gedwongen terugkeer bespreekbaar kunnen worden. Ontwikkelingssamenwerking blijft zo bij uitstek een geschikt instrument aan de preventiekant.

Ook hier geldt dat het alleen zin heeft instrumenten in te zetten als deze effectief zijn en uiteraard niet contraproductief. Dialoog met derde landen vraagt om structurele inzet en onderhoud, en in veel gevallen ook rust en vertrouwelijkheid. In alle gevallen is sprake van maatwerk en wordt

¹⁰ Kamerstuk 30 573, nr. 188.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3814, vraag 10.

¹² Kamerstuk 19 637, nr. 2643.

¹³ Zie voor een onderbouwing dat een langere duur van de bewaring niet leidt tot grotere effectiviteit ook het ACVZ-rapport Working on return together, juli 2021.

¹⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2675.

Rijksbreed – en waar van toepassing samen met andere EU-lidstaten – opgetrokken.

8. Intrekken landingsrechten van vliegmaatschappijen uit tegenwerkende herkomstlanden

Ook over de mogelijkheden van het betrekken van landingsrechten in bilaterale migratiegesprekken is eerder aan uw Kamer gerapporteerd¹⁵. In de meeste gevallen is het intrekken van landingsrechten verbonden met verdragen waaraan Nederland is gehouden en die in reële termen niet eenvoudig kunnen worden aangepast. Luchtvaartverdragen – Europees of bilateraal – bevatten doorgaans geen rechtsgrond voor de gezochte koppeling aan migratiebeleid. Voor intrekking van landingsrechten is in dat kader uitsluitend ruimte wanneer rechtstreeks nationale voorschriften worden overtreden door luchtvaartmaatschappijen en daaromtrent afstemming heeft plaats gevonden met de desbetreffende verdragspartij. Waar mogelijk wordt wel rekening gehouden met migratiedoelstellingen. Zo is eerder afgezien van gesprekken over landingsrechten

met Afghanistan mede omwille van de Nederlandse migratiebelangen.

9. Stopzetten visa voor personen uit tegenwerkende herkomstlanden

Op dit punt verwijs ik graag naar mijn reactie van 16 november 2021¹⁶ op de moties van de leden Eerdmans (JA21) (Kamerstuk 35 925, nr. 44) en Valstar (VVD) (Kamerstuk 32 317, nr. 716), waarin ik onder andere ben ingegaan op de maatregelen die worden getroffen op grond van artikel 25bis van de Visumcode, almede op de manier waarop dat in Europees verband wordt aangepakt. Zoals ik in mijn reactie onder meer aangaf, hecht het kabinet belang aan de huidige werkwijze, omdat de gehele EU meer gewicht in de schaal legt dan een enkele lidstaat. Dit laat onverlet dat in geval van derde landen waarmee (nog) niet op EU-niveau over terugkeer wordt onderhandeld, dit zo nodig bilateraal of in Benelux-verband gebeurt.

10. Strikter handhaven buitenschuldvergunningen

Uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is en blijft dat vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, dienen terug te keren. Over het algemeen is terugkeer ook mogelijk.

In de beantwoording van de Kamervragen van de leden Ceder (ChristenUnie), Jasper van Dijk (SP), Piri (PvdA) en Van der Werf (D66) over de grondhouding bij de beoordeling van asielzaken door de IND en de rol van taalexperts bij het beantwoorden van vragen over de identiteit in de asielprocedure van 9 juli 2021¹⁷ ben ik ingegaan op de voorwaarden voor de verlening van een buitenschuldvergunning.

De groep aan wie een buitenschuldvergunning wordt toegekend, is inderdaad klein. In de eerste tien maanden van 2021 zijn er ca. 10 vergunningen op grond van het buitenschuldbeleid verleend. In 2020 waren dat er ca. 20, in 2019 ging het om ca. 30 vergunningen en in 2018 ca. 20. Een versoepeling van de criteria voor een buitenschuldvergunning is op dit moment niet aan de orde.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Kamerstuk 29 344, nr. 148.

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 4095, vraag 19.

11. Strafbaarstelling illegaliteit

Nederland kent geen algemene strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Er bestaan binnen de huidige wet- en regelgeving wel mogelijkheden voor detentie van specifieke groepen, zoals criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, als deze door eigen toedoen niet uitgezet kunnen worden. Dit is belangrijk, onder meer omdat criminele gedragingen van deze groep het draagvlak voor de opvang van mensen die onze bescherming nodig hebben uit kan hollen.

De Nederlandse wet bevat hiervoor een wettelijke voorziening, namelijk het zware inreisverbod of de ongewenstverklaring, in combinatie met artikel 197 Sr. Als jegens een vreemdeling door de IND een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring is uitgevaardigd maar betrokkene niet vertrekt, kan hij volgens artikel 197 Sr door het OM strafrechtelijk vervolgd worden en worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Eerder is aan uw kamer uitgebreider bericht over de stand van zaken op dit terrein, waarnaar ik hier graag verwijs.¹⁸

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

¹⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2688.