

Samenvatting advies 'Samen werken aan terugkeer'



Samenvatting

Bewaring is niet de oplossing voor de terugkeerproblematiek

Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, moeten Nederland verlaten, bij voorkeur zelfstandig, desnoods gedwongen. Het kan noodzakelijk zijn om hen daarvoor vast te zetten. We spreken in dat geval van 'vreemdelingenbewaring' (hierna: bewaring). Volgens het recht moet bewaring terughoudend worden ingezet. Het is immers de zwaarst mogelijke toezichtmaatregel, die rechtstreeks ingrijpt in het recht op vrijheid, dat voor iedereen geldt. Dit moet altijd het uitgangspunt zijn bij het zoeken naar mogelijkheden voor een effectiever terugkeerbeleid.

Of vreemdelingen die moeten vertrekken dat ook echt doen is vooral afhankelijk van persoonlijke omstandigheden, die de Nederlandse overheid maar beperkt met beleid kan beïnvloeden. Dat besef is belangrijk om al te hoge verwachtingen van beleidsinterventies op voorhand te relativieren. Het betekent ook dat het vaker opleggen van zorgvuldige bewaringsmaatregelen en het verbeteren van het bewaringsproces niet per se tot een evenredige toename leiden van het vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Persoonlijke omstandigheden kunnen samenhangen met de situatie in het land van herkomst (zoals ervaren of verwachte onveiligheid, gebrek aan bestaansmogelijkheden etc.) of die in Nederland (zoals de aanwezigheid van een sociaal netwerk, beter toekomstperspectief voor de kinderen etc.). Het niet meewerken van de vreemdeling kan ertoe leiden dat ook het land van herkomst weigert mee te werken, zelfs als er eigenlijk geen twijfel bestaat over de nationaliteit en identiteit van de vreemdeling.

Grote verschillen in effectiviteit naar bestemming, nationaliteit en organisatie

In de periode 2015-2019 is het jaarlijks aantal bewaringen bijna verdubbeld, van 1999 personen in 2015 naar 3729 in 2019. In totaal werden in deze periode (met uitzondering van grensdetentie) 14.493 vreemdelingen vastgezet. Bijna twee derde van hen vertrok onder toezicht uit Nederland. Dat aandeel nam toe van 2015 tot 2017 en stabiliseerde daarna min of meer.

De aanvankelijke toename van het aantoonbaar vertrek uit bewaring komt deels door een groei van het aandeel 'Dublin-bewaringen'. Het doel daarvan is de vreemdeling overdragen aan een EU-lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Bij Dublin-bewaringen ligt het aandeel aantoonbaar vertrek veel hoger (90 procent) dan bij overige bewaringen (50 procent). Een overdracht aan een andere EU-lidstaat vanuit bewaring is eenvoudiger te realiseren dan terugkeer naar het land van herkomst. De effectiviteit van Dublin-bewaringen is nauwelijks afhankelijk van de nationaliteit van de vreemdeling of de organisatie die de bewaring oplegt. Een overdracht vanuit een Dublin-bewaring leidt weliswaar tot aantoonbaar vertrek uit Nederland, maar zegt niets over de terugkeer van de vreemdeling naar z'n herkomstland.

De effectiviteit van niet-Dublin-bewaringen varieert wel substantieel, afhankelijk van de nationaliteit van de vreemdeling en de organisatie die de bewaring oplegt. Daar waar negen op de tien Albanen aansluitend op de bewaring aantoonbaar naar het land van herkomst vertrekken, geldt dat voor een op de tien Marokkanen en Algerijnen. Dit heeft met de medewerking van vreemdelingen zelf en de landen van herkomst te maken.

Niet-Dublin-bewaringen opgelegd door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) leiden substantieel vaker tot aantoonbaar vertrek dan bewaringen opgelegd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) of de Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie. Bewaringsmaatregelen van de KMar en de AVIM worden vaker opgeheven vanwege vermijdbare gebreken, zoals het maken van vormfouten of het gebrekkig motiveren van de maatregel. Dat is niet zo vreemd, gelet op het verschil tussen de aard van de werkzaamheden van de KMar en de AVIM enerzijds en de DT&V anderzijds. De KMar en de AVIM ervaren de meeste tijdsdruk en hebben dus minder vaak tijd om hun zaken inhoudelijk voor te bereiden dan de DT&V.

Niet-meewerkende vreemdelingen zijn moeilijk uit te zetten

Bewaringen die langer dan twee maanden duren, worden meestal opgeheven zonder dat de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland vertrekt. Vaak speelt het gebrek aan medewerking van de vreemdeling en/of het land van herkomst daarbij een belangrijke rol. De juridische verplichting om mee te werken aan het gedwongen vertrek is niet afdwingbaar. Vreemdelingen die niet of onvoldoende meewerken kunnen dus praktisch niet uitzetbaar zijn.

Meeste bewaringen niet opgeheven vanwege onzorgvuldig handelen

14 procent van de opheffingen is het gevolg van onzorgvuldig handelen. 86 procent van de bewaringen wordt opgeheven om andere redenen dan de zorgvuldigheid van de bewaringsmaatregel en/of het bewaringsproces.

De DT&V legt vaker zorgvuldige maatregelen op dan de KMar en de AVIM. Ook na het vastzetten van de vreemdeling beoordelen de organisaties meestal zorgvuldig of het voortduren ervan niet te belastend is voor de vreemdeling. Er is nog wel ruimte voor verbetering.

Al langere tijd knelpunten bij uitvoering van het bewaringsproces

Medewerkers van de DT&V, KMar en de AVIM ervaren knelpunten om het bewaringsproces altijd goed te kunnen uitvoeren. Het gaat om gebrekkige samenwerking en afstemming, hoge tijdsdruk, gebrekkige informatievoorziening en -uitwisseling, hoge administratieve lasten, moeilijke wet- en regelgeving en te weinig aandacht voor de ontwikkeling van kennis. Deze knelpunten kwamen al naar voren in ons onderzoek naar bewaring in 2012 en worden dus al langere tijd ervaren.

De hoge tijdsdruk zal deels worden weggenomen bij inwerkingtreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. De behandeling daarvan in de Tweede Kamer ligt stil, omdat dit (aangepaste) wetsvoorstel controversieel is verklaard. De overige knelpunten maken onder meer duidelijk dat de betrokken organisaties beter moeten samenwerken en dat daar goede voorwaarden voor moeten worden gecreëerd.

Aanbevelingen over effectiviteit van bewaring (voor uitleg zie advies)

1. Experimenteer meer met lichtere toezichtmaatregelen en registreer ze beter

We weten te weinig over de effectiviteit van lichtere maatregelen, zoals het opleggen van een meldplicht, borgsom of een garantstelling. In de praktijk worden deze beperkt toegepast. De overheid moet recht doen aan het uitgangspunt dat bewaring als laatste middel wordt ingezet. Ook is een betrouwbaar beeld nodig van de effectiviteit van bewaring in relatie tot de effectiviteit van lichtere maatregelen. Daarom moet de overheid meer gaan experimenteren met het toepassen van dit soort alternatieven. Ook moet dit centraal en op eenduidige wijze worden geregistreerd.

2. Zet actiever in op zelfstandige terugkeer vanuit bewaring

Zelfstandig vertrek heeft de voorkeur boven gedwongen terugkeer, omdat het minder belastend is voor de vreemdeling en het minder kost. Een beperkt aandeel van de vreemdelingen in bewaring beslist alsnog om zelfstandig (maar onder toezicht) te vertrekken. Daarom moet ook nagedacht worden over mogelijkheden om vreemdelingen die niet direct genegen zijn om zelfstandig terug te keren en die in bewaring worden gesteld, actiever te benaderen en hen te informeren over de mogelijkheden om (alsnog) zelfstandig terug te keren.

3. Investeer meer in relaties met landen van herkomst die niet of onvoldoende meewerken

Dit onderzoek bevestigt dat er een beperkt aantal landen is dat niet of beperkt meewerkt aan de gedwongen terugkeer van z'n burgers. Het bevestigt ook de noodzaak om met deze landen in gesprek te blijven, hoe moeilijk dat soms ook is. De EU heeft in dit kader meer slagkracht dan Nederland alleen, maar omdat ook dat een proces van lange adem is, moet Nederland ook zelf, bilateraal, blijven inzetten op een verbetering van de relaties met deze landen.

Aanbevelingen over zorgvuldigheid van bewaring (voor uitleg zie advies)

4. Verbeter de voorzieningen om nauwer te kunnen samenwerken

Om hun werk goed te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat alle medewerkers van de DT&V, de KMar en de AVIM altijd kunnen beschikken over de voor hun werk noodzakelijke, actuele informatie. Ook moeten basale facilitaire voorzieningen

zoals computers en printers beschikbaar zijn op locaties waar vreemdelingen worden gehoord en in bewaring worden gesteld.

5. Realiseer nauwere samenwerking tussen de betrokken organisaties en stimuleer de doorontwikkeling van kennis en expertise

De betrokken organisaties (DT&V, KMar, AVIM) hebben een grote behoefte aan directer en frequenter contact met elkaar. Als mensen fysiek dicht bij elkaar zitten, gaat dat gemakkelijker en natuurlijker dan op afstand. Bundeling van kennis en expertise en korte lijnen tussen de medewerkers van de betrokken organisaties zijn essentieel om het arbeidsintensieve en operationeel uitdagende bewaringsproces goed te kunnen uitvoeren. In dit advies schetsen we de contouren van enkele scenario's om die nauwere samenwerking te organiseren, zoals het gezamenlijk huisvesten van de organisaties onder één dak op enkele locaties verspreid over het land. Het is daarnaast zaak te voorzien in de grote behoefte aan meer uitwisseling van kennis over relevante ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en de jurisprudentie en casusoverleg bij de medewerkers van vooral de KMar en de AVIM, zowel voorafgaand aan bewaringen als erna.