

Bijlage – Resterende aanbevelingen van de commissie inclusief beleidsreactie

De commissie doet de volgende aanbevelingen op de haar voorgelegde deelonderwerpen, te weten A. de inrichting en de duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures, B. de invloed van rijks- en lokale voorzieningen, alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen, C. de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren en D. de positie van het kind.

A. de inrichting en uitvoering van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures

Benut de voorspelbaarheid van het proceduregedrag van asielzoekers

De nationaliteit van de vreemdeling heeft voorspellende waarde voor het gedrag bij de aanvraag, het al dan niet 'stapelen' van procedures en het al dan niet vertrekken na afwijzing van een verblijfsvergunning. De commissie adviseert om de uitvoering en werkwijze beter daarop af te stemmen door meer variatie en maatwerk in de uitvoering. Geef ook hier 'professionele ruimte'.

Zo is vertrek een normaal onderdeel van het internationale vreemdelingenrecht en moet de DT&V geen terughoudendheid betrachten om hierover het gesprek aan te gaan met de afgewezen asielzoeker.

Tegelijkertijd is het aantoonbaar vertrek laag en is de terugkerende vraag; wat is effectief? Laat het aan de inschatting van de regievoerder over wat het beste werkt bij degene die hij tegenover zich heeft, mede op basis van de beschikbare kennis over het proceduregedrag naar nationaliteit. Soms is dat meteen een vertrekgesprek, soms ook is de inschatting dat iemand meer ruimte moet krijgen om in de goede 'mindset' te komen.

Als onderdeel van het Programma Flexibilisering Asielketen wordt een regietafel ingericht, waar de relevante ketenpartners op basis van alle beschikbare informatie en met gebruikmaking van een doelgroepgerichte benadering het vervoltraject richting terugkeer of integratie bepalen. In dit vervoltraject is meer variatie en maatwerk mogelijk. In de doelgroepgerichte benadering speelt nationaliteit een belangrijke rol. Meer informatie over de regietafel en de doelgroepgerichte benadering vindt u in de brief over het Programma Flexibilisering Asielketen, die gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer is gestuurd.

Voorkom onbedoelde prikkels tot 'stapelen' van procedures

Menselijke - vaak heel begrijpelijke - motieven, waaronder de hoop op alsnog een gunstige beslissing na afwijzing van een asielverzoek, zijn van grote invloed op de (vrijwillige en zelfstandige) vertrekbaarheid. De begunstigende regelingen van de afgelopen jaren, zoals het Generaal Pardon en de Regeling langdurig verblijvende kinderen en de maatschappelijke en politieke discussies hierover geven voeding aan deze hoop op alsnog een verblijfsvergunning. Zolang er eens in de zoveel jaar een pardonregeling tot stand komt voor uitgeprocedeerde asielzoekers, zullen zij die nog niet zo 'fortuinlijk' zijn, niet willen geloven dat de uitzondering niet voor hen geldt.

De prikkel om een weinig kansrijke tweede of vervolprocedure te beginnen kan de IND wegnemen door zo'n aanvraag snel af te wijzen.

Ik onderschrijf deze aanbeveling. Mijn voorganger schreef in de Kamerbrief 'Een nieuwe balans in het Regeerakkoord' van 29 januari 2019¹: 'Daarnaast is van belang prikkels die verblijf in Nederland verlengen te verminderen. In de huidige inrichting van het stelsel behoudt een vreemdeling hoop op een verblijfsvergunning tot het allerlaatste moment. Dat leidt er mede toe dat het verblijf wordt gerekent.' Om die reden zijn de definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen en de discretionaire bevoegdheid afgeschaft.

Verbeter de samenwerking en informatie-uitwisseling van de IND de DT&V en de politie op zaakniveau

De commissie ziet ruimte voor verbetering in de samenwerking en informatie-uitwisseling op zaakniveau.

In de zaken waarin een terugname-akkoord (laissez passer) is afgegeven door de diplomatieke vertegenwoordiging, moet die zaak topprioriteit krijgen van alle ketenpartners. Openstaande procedures moeten dan met voorrang worden afgewikkeld. Onderzoek door de politie naar de woon- en verblijfplaats van de vreemdeling die met onbekende bestemming is vertrokken, dient voorrang te krijgen. Het aanwijzen van een ketenregisseur hiervoor is een optie.

Zoals in de brief is aangegeven wil ik de hier door de commissie aanbevolen werkwijze implementeren en zie ik dit als een goede manier om te starten met (ketenbreed) casemanagement.

Wanneer de belangrijkste randvoorwaarde voor vertrek, te weten de afgifte van een terugname-akkoord (vaak in de vorm van een laissez passer) is vervuld, is het van groot belang dat de overige vertrekbelemmeringen weggenomen worden. Ook heeft het beter benutten van terugname-akkoorden een voordelig effect op de samenwerkingsrelatie met landen van herkomst, omdat zij zien dat het (vervangend) reisdocument of toezegging tot afgifte daarvan - waar de DT&V veelvuldig om vraagt - ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

Uiterlijk in januari 2020 zal de aanbeveling van de commissie geoperationaliseerd worden in een ketenbrede pilot. De voorliggende periode gebruiken de ketenpartners om de pilot te concretiseren en onderling afspraken te maken over de benodigde intensieve samenwerking. De pilot vraagt in ieder geval betrokkenheid van de IND (voor het versnellen van eventuele procedures), de politie (voor handhaving en opsporing op basis van indicaties in het dossier) en de DT&V (versnelde inzet op gedwongen vertrek). Het aanwijzen van een ketenregisseur lijkt, gelet op de regierol die de DT&V al heeft in het terugkeerproces van vertrekplichtige vreemdelingen, vooralsnog niet nodig.

Weeg reëel of nieuwe maatregelen bewijsbaar tot beter resultaat leiden

¹ Kamerstukken II 2018/19, 19 637, nr. 2459

Een lange verblijfsduur en wachttijden vloeien niet voort uit de wijze waarop de huidige asielprocedure is vormgegeven. Ook de wettelijke beslistermijn in de Vreemdelingenwet en die van de rechter zijn daar niet de oorzaken van. De afgelopen jaren is sprake geweest van een opeenhoping van beleidsmaatregelen. Dit heeft ook veel druk gelegd op de medewerkers van de vreemdelingenketen. De commissie adviseert dan ook uiterst terughoudend te zijn met het wijzigen van regelgeving en procedures. Dat geldt voor de voornemens uit het regeerakkoord, de nadere kabinetsafspraken van januari jongstleden en het programma flexibilisering van de asielketen. Voorkom beleidsdrukke door zorgvuldig te wegen of wijzigingen bewijsbaar tot beter resultaat leiden. Als dat zo is, let dan scherp op of de voordelen echt opwegen tegen de nadelen. De uitvoerende diensten zijn zeer gebaat bij stabiliteit, willen zij achterstanden respectievelijk wachttijden kunnen wegwerken en in de toekomst voorkomen.

Ik onderschrijf dat het verstandig is om nieuwe maatregelen te toetsen aan de vraag of zij een duidelijk doel dienen en om daar ook steeds kritisch naar te blijven kijken, binnen de context van het maatschappelijke en politieke debat.

(B) de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen

Wees duidelijk over de bedoeling van de landelijke vreemdelingenvoorzieningen

De commissie begrijpt de keuze om deze voorzieningen te verkennen. De voorzieningen bieden een kans om als medeoverheden en ngo's intensief en constructief samen te werken en bieden de migrant de mogelijkheid om vanuit een onderdaksituatie met begeleiding terug te keren naar zijn land van herkomst. Vanwege de prille fase van het project heeft de commissie nog geen oordeel kunnen vormen over de invloed op de vertrekbaarheid. Wel adviseert de commissie ook hier een strakke sturing op de verblijfsduur van de personen op deze locaties. Ook dienen zij eenduidig te worden voorgelicht over hun toekomstperspectief.

De bedoeling van de landelijke vreemdelingenvoorzieningen is om voor het illegale verblijf van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang een bestendige oplossing te vinden. Door middel van vijf pilots, ondersteund door een landelijk programma, wordt gedurende drie jaar onderzocht hoe deze doelstelling het beste kan worden bereikt. Daarbij is leidend dat de lokale convenantpartners, te weten, de betrokken gemeente, de DT&V, de IND en de AVIM, in overleg met de betrokken maatschappelijke organisatie(s), een gezamenlijke beslissing nemen over de toelating tot de pilot-LVV, het begeleidingsscenario en de uitstroom van een vreemdeling uit de pilot-LVV. De verblijfsduur zal afhangen van de gebleken bereidheid van de betrokken vreemdeling om mee te werken aan het realiseren van diens toekomstperspectief.

Zorg voor een eenduidige boodschap, voor zowel de vreemdeling als zijn omgeving

De commissie erkent dat niet alleen de deugdelijkheid van de asielprocedure, maar ook de communicatie daarover van groot belang is. Het is begrijpelijk en menselijk dat de

vreemdelingen en hun sociale omgeving gedreven worden door hoop. Daarom is het belangrijk dat voor vreemdelingen beleidskeuzes op een heldere en begrijpelijke wijze worden uitgelegd, ook om te voorkomen dat bijvoorbeeld gezinnen zich onnodig in lange slepende procedures storten. Ook is het voor de sociale omgeving en bijvoorbeeld voor gemeenten belangrijk dat beleid helder wordt uitgelegd. Daarom adviseert de commissie om te kijken welke verbeteringen mogelijk zijn in de huidige communicatie over uitspraken, eventueel in overleg met IND en de advocatuur. Ook adviseert de commissie om nog meer aandacht te geven aan communicatie over beleid in het algemeen.

De gebeurtenissen rond de twee Armeense kinderen riepen in de samenleving terecht vragen op over de soms lange verblijfsduur van vreemdelingen. Om tegemoet te komen aan de ontstane informatiebehoefte zet het ministerie hier met communicatie versterkt op in.

Omdat het vanwege privacyredenen niet mogelijk is om in te gaan op individuele zaken is ervoor gekozen om in te zetten op het uitleggen van de asielprocedure zelf. Met extra aandacht voor aspecten die invloed hebben op langdurig verblijf, zoals de mogelijkheid tot het indienen van herhaalde asielaanvragen of het aspect 'meewerken aan vertrek' door landen van herkomst of de vreemdeling zelf. Dit doet het ministerie in nauwe samenwerking met de betrokken uitvoeringsorganisaties door bijvoorbeeld het organiseren van technische persbriefings en de ontwikkeling van relevante content voor de beschikbare communicatiekanalen.

De IND geeft al vanaf de eerste ontmoeting met de asielzoeker in de aanmeldfase mondeling informatie over de asielprocedure. In de informatievoorziening wordt ook aandacht besteed aan de versnelde behandeling van kansarme asielaanvragen van Dublinclaimanten en personen uit veilige landen van herkomst. Sinds het voorjaar van 2019 krijgt iedere asielzoeker in de algemene en verlengde asielprocedure een algemene brief met informatie over doorlooptijden in de asielprocedure. Deze brief is beschikbaar in het Nederlands, Engels, Arabisch, Farsi, Turks en Tigrinja.

De website van de IND is beschikbaar in het Nederlands en het Engels. Asielzoekers, hun gemachtigde(n) en hulpverleners kunnen hier gedetailleerde en actuele informatie vinden over de (verschillende onderdelen van de) asielprocedure. Sinds het voorjaar van 2019 is een aparte webpagina over gerealiseerde doorlooptijden in de asielprocedure beschikbaar. De IND communiceert ook op social media over de asielprocedure.

(C) De vertrekmogelijkheden- en belemmeringen

Investeer in het vaststellen van de identiteit

Voor het kunnen realiseren van een (gedwongen) vertrek is een cruciale factor dat de identiteit van de migrant vaststaat. Daarvoor dient aandacht te zijn bij aanvang van de procedure. Het vraagt inspanningen van alle betrokken organisaties, en het delen van informatie tussen de organisaties.

Ik onderschrijf deze aanbeveling. Zoals aangegeven in de brief, sluit dit aan bij de ontwikkeling binnen het Programma Flexibilisering Asielketen rond het Identificatie & Registratie-proces (I&R-proces). Meer informatie hierover vindt u in de brief over het Programma die uw Kamer gelijktijdig heeft ontvangen.

(D) Het belang van het kind

Zet in op preventie van psychische en psychosociale problemen bij kinderen

Investeer in de preventie van psychische en psychosociale problemen bij minderjarige (uitgeprocedeerde) asielzoekers door signalering in een vroeg stadium, behandeling van psychische problemen in deze gezinnen en preventie van onbedoelde zwangerschappen. Dit kan ook een positief effect hebben op het realiseren van vertrek na afwijzing. Zoals eerder in dit rapport al vermeld, is de (ervaren) mentale en/of lichamelijke gezondheid van invloed op de terugkeerintentie.

De zorg aan asielzoekers is zoveel mogelijk georganiseerd conform de reguliere zorg in Nederland. Om de gezondheidszorg voor asielzoekers laagdrempelig en goed toegankelijk te maken is op (vrijwel) iedere opvanglocatie van het COA een gezondheidscentrum aanwezig. Sinds 1 januari 2018 is hiervoor een contract gesloten met Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA). De asielzoeker kan bij het gezondheidscentrum terecht voor een afspraak met een zorgprofessional zoals de doktersassistent, verpleegkundige, POH-GGZ² of huisarts. De POH-GGZ is op het gezondheidscentrum aanwezig voor begeleiding en behandeling bij (lichte) psychische en psychosociale problemen. Indien nodig verwijst de huisarts door naar meer specialistische zorg.

Lastig bij psychische en psychosociale problematiek is het goed en tijdig (h)erkennen van deze problematiek. Het is daarom belangrijk dat de mensen om asielzoekers heen tijdig eventuele problematiek signaleren en vervolgens weten wat zij kunnen doen. COA-medewerkers hebben een niet-medische gidsfunctie. Zij kennen de bewoners en kunnen problemen bij bewoners signaleren, doorverwijzen naar GZA, bewoners ondersteunen en informeren over de gezondheidszorg.

Sinds 1 januari 2018 worden er op COA-locaties ook preventieve GGZ-groepsactiviteiten georganiseerd. Deze activiteiten richten zich op psycho-educatie en vroegsignalering. Er zijn groepen voor volwassenen, voor jongeren van 12 tot 18 jaar en voor kinderen van 6 tot 12 jaar.

Op COA-locaties worden ook multidisciplinaire overleggen (MDO's) gevoerd, specifiek over kinderen waar zorgen over bestaan. Deze overleggen zijn bedoeld voor de afstemming over begeleiding en zorg van deze kinderen. In een MDO zijn altijd COA, GZA en Jeugd Gezondheidszorg aanwezig. Het

² Praktijkondersteuner Huisarts Geestelijke Gezondheidszorg

overleg kan aangevuld worden met professionals van zorg/maatschappelijke organisaties, zoals school of het jeugdteam van de gemeente.

Voor preventie van GGZ-problematiek is het van belang dat mensen dagbesteding hebben. Zo brengt school voor kinderen bijvoorbeeld een vaste routine en op de centra biedt het COA verschillende dagbestedingsactiviteiten. Aanvullende programma's van onder andere De Vrolijkheid en Team Up moeten bijdragen aan een fijne woonomgeving en een zo normaal mogelijk verblijf in Nederland voor de kinderen. Deze programma's worden op vrijwel iedere locatie gegeven, ook op gezinslocaties. Verder maakt het COA sinds begin 2019 gebruik van de jeugdhulp die door gemeenten wordt geboden. COA en de zorgpartners op locaties hebben afspraken gemaakt met de (jeugdteams van de) gemeenten over de toegang tot de jeugdhulp. Via deze weg kan ook beter worden ingezet op preventie.

Internationale conferentie Mental Health and Psychosocial Support

Op 7 en 8 oktober vond in Amsterdam een internationale conferentie plaats over psychische gezondheid en psychosociale hulp. Daarbij is onder andere gesproken over de psychische gezondheid en psychosociale hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen. Met de aanwezige landen is in gegaan op de uitdagingen en de goede voorbeelden die er zijn op dit terrein. In het kader van het Global Refugee Forum wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken tevens een side-event voorbereid op dit onderwerp met o.a. WHO, IFRC en de Jorjaanse overheid. Tijdens deze sessie zullen geleerde lessen en goede voorbeelden of initiatieven op het terrein van geestelijke gezondheid en psychosociale hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen centraal staan. Ook hoopt het ministerie van Buitenlandse Zaken hier een aantal Nederlandse voorbeelden te belichten. In dat kader kijkt het ministerie momenteel naar het verrichten van een mogelijke 'inventarisatie' van geleerde lessen en goede voorbeelden of initiatieven op het terrein van geestelijke gezondheid en psychosociale hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen. Dit kan nieuwe inzichten opleveren die kunnen bijdragen aan het beter en eerder signaleren van eventuele psychische problematiek zodat ook sneller de juiste interventie kan plaatsvinden of via preventie (verdere) psychische problematiek voorkomen kan worden.

Voorkomen van onbedoelde zwangerschappen

De GGD geeft op de opvanglocaties voorlichting over diverse gezondheidsthema's. Eén thema is seksuele gezondheid waarin het onderwerp anticonceptie en seksuele voorlichting behandeld wordt. Deze voorlichting wordt, met gebruik van een tolk, in diverse taalgroepen gegeven.

Op elke COA-locatie zijn, gratis (vrouwen)condooms beschikbaar.

Wanneer een bewoonster andere anticonceptie wil gebruiken, kan zij hiervoor een afspraak maken bij GZA. Voor COA-bewoonders geldt geen eigen bijdrage en eigen risico.

Als een bewoonster bij het COA meldt dat zij zwanger is, bespreekt de COA-medewerker/aandachtsfunctionaris 'Zwangere' met deze bewoonster de infosheet 'Informatie voor zwangeren'.

Neem negatief effect van frequente overplaatsingen mee bij het opstellen van een flexibeler opvangbeleid

Veel verhuizen heeft een negatief effect op het welzijn van kinderen, met name wanneer dit snel achter elkaar gebeurt en helemaal als het gaat om kwetsbare kinderen. Verminder daarom het aantal verhuizingen van kinderen en neem dit mee bij het opstellen van een flexibeler opvangbeleid.

Deze aanbeveling neem ik over. Dit komt overeen met het voornemen in het Regeerakkoord en wordt betrokken bij het Programma Flexibilisering Asielketen. Ook in uw Kamer is aandacht gevraagd voor verhuisbewegingen.³ Verschillende maatregelen uit dit Programma kunnen bijdragen aan de beperking van het aantal verhuizingen. Ik verwijs uw Kamer daarvoor naar mijn brief van heden over het Programma. Daarin is opgenomen dat verhuisbewegingen zoveel mogelijk worden beperkt, onder meer doordat asielzoekers vanuit de gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties zo veel mogelijk direct in de omgeving van de gemeente van huisvesting zullen worden geplaatst. Dit is in het bijzonder in het belang van gezinnen met schoolgaande kinderen.

Werp onjuistheden in het asielrelaas aan alleenstaande minderjarigen niet tegen in de schrijnendheidstoets wanneer zij een beroep doen op schrijnende omstandigheden

De commissie adviseert om eventuele onjuistheden tijdens het doen van het asielrelaas van alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet tegen te werpen wanneer zij een beroep doen op schrijnende omstandigheden en evenmin wanneer na verloop van tijd (maar nog steeds binnen de eerste procedure) het werkelijke verhaal naar voren komt en bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van schrijnende omstandigheden.

Deze aanbeveling neem ik op hoofdlijnen over. De ambtshalve toets aan een schrijnende situatie is een zeer individuele toets waarbij alle relevante aspecten betrokken worden en onderling worden afgewogen. Primair wordt beoordeeld of er sprake is van een samenstel van bijzondere omstandigheden die verblijf in Nederland rechtvaardigen. Dat het asielrelaas niet geloofwaardig geacht wordt, laat onverlet dat de zaak schrijnend kan zijn om andere redenen. Wel zal voldoende helderheid moeten bestaan over de identiteit.

³ Onder meer motie Voordewind c.s. 19637, nr. 1453.