

Vergaderjaar 2011–2012

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 1483**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2011

Tijdens het Algemeen Overleg Terugkeerbeleid van 10 oktober jl. (kamerstuk 19 637, nr. 1474) heb ik u toegezegd om de uitkomsten uit het onderzoek naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring nader uiteen te zetten. Met deze brief kom ik deze toezegging na. In 2010 heeft uw Kamer een motie aangenomen van het lid Gesthuizen<sup>1</sup> om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring die minder restrictief zijn en eenvoudiger uit te voeren en dus goedkoper. Tegelijkertijd is met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn per 31 december 2011 een stap gezet. De terugkeerrichtlijn bevordert een effectief Europees terugkeerbeleid enerzijds, en biedt procedurele waarborgen aan de vreemdelingen met een terugkeerplicht anderzijds. Voorts is er de ontwikkeling in de recente jurisprudentie dat meer gemotiveerd moet worden ingegaan op alternatieven voor de maatregel van vreemdelingenbewaring die in het individuele geval kan worden opgelegd. Dit laatste geldt wel binnen de context dat de beoordeling door de rechtbank van mijn besluit tot inbewaringstelling terughoudend zal moeten blijven<sup>2</sup>. In de Terugkeerbrief<sup>3</sup> van 1 juli jl. heb ik de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Daarin heb ik voorgesteld om een aantal pilots zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, nader uit te werken. In deze brief zal ik mijn plannen met betrekking tot deze pilots nader toelichten en uitwerken.

Ik heb uw Kamer daarnaast toegezegd om de notitie van Amnesty International «Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders, alternatieven voor vreemdelingendetentie» te betrekken in de u voorliggende brief. In de bijlagen treft u per aanbeveling van Amnesty mijn reactie aan. Ten slotte informeer ik u over de verkregen informatie uit Zweden en Australië over vreemdelingenbewaring en de alternatieven voor vreemdelingenbewaring. U bent eerder bij brief<sup>4</sup> van 5 augustus 2010 geïnformeerd over de situatie in Australië. In de brief werd aangegeven dat de Australische overheid dezelfde uitgangspunten hanteert als

<sup>1</sup> Gewijzigde motie-Gesthuizen c.s. over alternatieven voor vreemdelingenbewaring, 32 500-VI, nr. 49 (gewijzigd).

<sup>2</sup> ABRS 28 april 2011, 201100194/1. ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)).

<sup>3</sup> TK, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1436.

<sup>4</sup> TK, vergaderjaar 2009–2010, 19 637, nr. 1358.

de Nederlandse overheid. Het verschil zit in het bijzonder in de invulling van de verschillende bewaringslocaties. Ik heb naar aanleiding van de interesse uit uw Kamer de Australische autoriteiten om nadere informatie gevraagd over het gebruik van casemanagement en daarnaast gevraagd of Australië statistieken zou kunnen delen. De Australische overheid heeft mij hiertoe een rapport met statistieken over vreemdelingen in bewaring gestuurd. U treft het rapport hierbij aan.<sup>1</sup>

Wat betreft de uitwerking van de pilots vind ik het belangrijk om vooraf aan te geven dat daarvoor niet in aanmerking komen vertrekplichtige vreemdelingen die:

- strafrechtelijk zijn veroordeeld en/of vanwege gedrag een gevaar vormen voor de openbare orde<sup>2</sup>;
- hun terugkeer belemmeren;
- aan de grens geweigerd zijn, om te voorkomen dat deze personen onrechtmatig het land binnenkomen;
- zich al eerder aan een (alternatieve) toezichtmaatregel hebben onttrokken;
- zich nooit eerder in beeld van de overheid hebben gebracht door het doen van een toelatingsaanvraag.

Ten aanzien van deze categorieën wordt het risico te groot geacht dat zij zich zullen onttrekken aan het toezicht. Voor de vertrekplichtige vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor de pilots zal ingezet worden op direct zelfstandig of gedwongen vertrek uit Nederland, indien nodig via vreemdelingenbewaring. Uiteraard zullen hierbij de wettelijke regels in acht worden genomen<sup>3</sup>.

## Doelgroepen

Alternatieven voor vreemdelingenbewaring zijn al onderdeel van het beleid. Zo is er voor (ex)asielzoekers al sprake van een gedifferentieerd stelsel waarvan alternatieven, zoals de meldplicht en vrijheidsbeperking, deel uitmaken. In maart 2011 heb ik uw Kamer geïnformeerd<sup>4</sup> over nieuw beleid om vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen sterk te beperken. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden nu opgevangen in COA locaties. Dit zie ik als een belangrijke verbetering. Voor gezinnen met kinderen gold al langer hetzelfde terughoudende beleid ten aanzien van de toepassing van vreemdelingenbewaring.

De alternatieven beschreven in deze brief zijn vooral bedoeld voor vertrekplichtige vreemdelingen met verblijfsverleden op reguliere gronden en voor EU-burgers van wie het rechtmatig verblijf is beëindigd. Ex-asielzoekers worden niet uitgesloten, maar voor hen is plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie na afloop van de vertrektermijn ook nu al mogelijk. Extra aandacht zal ik in het kader van de pilots besteden aan kwetsbare groepen zoals minderjarige kinderen, gezinnen met minderjarige kinderen, zwangere vrouwen, vreemdelingen met medische problemen, bejaarden en personen met een handicap.

De randvoorwaarden voor wat betreft het toepassen van de alternatieven zijn dat de effectiviteit ten aanzien van de daadwerkelijke terugkeer minimaal gelijk blijft en dat de openbare orde en nationale veiligheid niet in gevaar komen. Het slagen van de pilots voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring staat of valt met een zorgvuldige selectie van vertrekplichtige vreemdelingen die in het kader van het vreemdelingen-toezicht worden aangetroffen. Door middel van deze selectie moet het risico op onttrekking aan de alternatieve toezichtmaatregel en daarmee aan gecontroleerd vertrek, zoveel mogelijk wordt vermeden.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Vertrekplichtige vreemdelingen die strafrechtelijk zijn veroordeeld hebben in de regel een OVR, of in de toekomst een inreisverbod opgelegd. gekregen. Het in weerwil van OVR c.q. inreisverbod in Nederland bevinden is strafbaar gesteld als misdrijf.

<sup>3</sup> Dit beperkt de mogelijkheid tot het vergelijken van de effectiviteit van de pilots nu de keuze van de doelgroepen voor de pilots anders is dan de samenstelling van de populatie die thans in vreemdelingenbewaring terecht komt. Hiermee zal in de evaluatie rekening mee moeten worden gehouden.

<sup>4</sup> TK, vergaderjaar 2010–2011, 27062, nr. 68.

## Nadere uitwerking pilots

Mijn uitgangspunt is dat maatregelen ten behoeve van het terugkeerproces zo min mogelijk inbreuk doen op de vrijheden van de vreemdeling, en dat dit in overeenstemming is met de systematiek van de Terugkeerrichtlijn. Tegelijkertijd wil ik het risico voorkomen dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zich aan de vertrekplicht onttrekken. Om in de praktijk te beproeven of alternatieven voor vrijheidsontneming geen onaanvaardbare risico's op onttrekking aan het toezicht opleveren en bijdragen aan daadwerkelijke terugkeer heb ik ervoor gekozen om een viertal kleinschalige pilots in te richten. In deze pilots worden bestaande, in de wetgeving geregelde, alternatieven voor vreemdelingenbewaring toegepast op de gekozen doelgroepen. Hiermee wordt op verantwoorde wijze de werking van de alternatieven voor vreemdelingenbewaring inzichtelijk gemaakt terwijl er geen risico is dat een grote groep illegale vreemdelingen zich onttrekt aan het toezicht.

Daarnaast zullen hiermee de gevolgen voor de betreffende uitvoeringsorganisaties beheersbaar blijven voor wat betreft financiën, capaciteit en aan te passen werkprocessen/systemen. Als de pilots een positief resultaat opleveren bij de evaluatie zal ik de pilots qua aantallen uitbreiden en de mogelijkheden bezien om deze in het beleid op te nemen.

Ik wijs er nogmaals op dat ik ten aanzien van illegale vreemdelingen die nooit een toelatingsaanvraag hebben gedaan, het risico op onttrekking aan het toezicht in principe te groot acht om alternatieven toe te passen. Voor deze groep is vreemdelingenbewaring in beginsel aangewezen. Ook voor vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd aan de grens, ligt het niet in de rede om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring dan nu het geval is.

1. *Het opleggen van een meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie (VP) in combinatie met facilitering bij terugkeer door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan vertrekplichtige vreemdelingen die opvang/verblijf hebben bij betrouwbaar te achten particulieren of instanties.*

Dit betreft een combinatie van een aantal alternatieven voor vreemdelingenbewaring en heeft specifiek betrekking op vertrekplichtige vreemdelingen die *wel* te relateren zijn aan een opvang- of verblijfplaats in een gemeente en die hun terugkeer naar hun land van herkomst dan wel een ander land waar zij toegang tot hebben, niet tegenwerken.

Daarbij moet de meldplicht bij de VP nadrukkelijk in combinatie worden gezien met facilitering bij terugkeer door de DT&V.

Voor de pilot betekent dit dat de DT&V bij een aantal VP-regio's kantoor gaat houden en gezamenlijk met de VP een pilotdoelgroep gaat selecteren. In de pilotomgeving voert de DT&V de regie en is nauw betrokken bij het bepalen van de meest effectieve en efficiënte toezichtmaatregel.

Ik denk hierbij onder meer aan vreemdelingen met afgewezen medische aanvragen en gezinnen met kinderen.

Deze pilot zal in 2012 worden uitgevoerd en zal enkele tientallen vreemdelingen behelzen.

2. *Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in een vrijheidsbeperkende locatie.*

Deze pilot zal betrekking hebben op de vertrekplichtige ex-amv's die onder het beëindigde Experiment Perspectief vielen.

Op 14 september jl. heb ik uw Kamer per brief<sup>1</sup> geïnformeerd over mijn besluit om het experiment Perspectief niet voort te zetten. In deze brief heb ik tegelijk gemeld dat ik wil voorkomen dat deze jongvolwassenen in de gemeenten op straat terechtkomen. Ik heb de VNG daarover een voorstel tot praktische uitwerking gedaan en zal dit met de Perspectiefgemeenten bespreken zoals afgesproken tijdens het bestuurlijk overleg van 15 december jl. Het voorstel heeft onder meer betrekking op ex-amv's die verwijderbaar zijn. Conform het beleid kan voor deze laatste groep vreemdelingenbewaring aan de orde zijn. Ik wil hier echter terughoudend in zijn. Daarom heb ik gekozen om deze groep in beginsel in aanmerking te laten komen voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in de VBL als alternatief voor vreemdelingenbewaring. Deze pilot zal in 2012 worden uitgevoerd en behelst maximaal enkele honderden ex-amv's.

3. *Het onderzoeken van een door of namens de vertrekplichtige vreemdeling vooraf te betalen borgsom, die wordt geretourneerd als het grondgebied van de Europese Unie aantoonbaar verlaten is.*

Dit betreft het vooraf stellen van een borgbedrag dat door of namens de vertrekplichtige vreemdeling wordt overgemaakt. Het bedrag wordt geretourneerd als de vreemdeling aantoonbaar het grondgebied van de Europese Unie heeft verlaten. Het stellen van een borg kan bijvoorbeeld worden toegepast op vreemdelingen die in bewaring zitten, meewerken aan hun terugkeer en in afwachting zijn van een reisdocument. Het instellen van een waarborgsom wordt juridisch mogelijk met de inwerkingtreding van de implementatiewet van de terugkeerrichtlijn per 1 januari 2012. Ook deze pilot zal in 2012 worden uitgevoerd in enkele tientallen zaken.

4. *Het mede financieren van terugkeerprojecten van non-gouvernementele organisaties en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten en kerkelijke instanties.*

De vierde pilot is met name gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer. Ik wil een aantal organisaties financieel ondersteunen dat zich ervoor inzet vreemdelingenbewaring te voorkomen door vreemdelingen een perspectief te bieden op duurzame terugkeer naar het land van herkomst. Hiertoe zijn door twee organisaties projectvoorstellen ingediend die voor financiering beoordeeld worden.

De pilots zullen worden uitgevoerd in 2012. Zij zullen worden geëvalueerd in 2013 en zullen niet worden beëindigd dan nadat uw Kamer hierover, en de beoogde vervolgstappen, is geïnformeerd.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel  
G. B. M. Leers

---

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 2010–2011, 19 637, nr. 1461.

**Reactie per aanbeveling**

*Neem in wetgeving, beleid en werkwijze het recht op vrijheid en het voorkómen van vreemdelingendetentie als uitgangspunt.*

In beginsel krijgt een vreemdeling na een toelatingsprocedure waar een afwijzing op volgt, de gelegenheid zelfstandig te vertrekken. Een vreemdeling die in de illegaliteit wordt aangetroffen zal in de meeste gevallen geen vertrektermijn krijgen. Vanwege het risico op onttrekking aan het toezicht ligt vreemdelingenbewaring in deze gevallen voor de hand.

In het Nederlandse terugkeerbeleid staat zelfstandig vertrek voorop. De overheid biedt ondersteuning aan vreemdelingen die zelfstandig vertrekken. Indien een vreemdeling die een vertrektermijn heeft gekregen niet tijdig zelfstandig vertrekt, kunnen dwangmaatregelen worden toegepast, waaronder vrijheidsbeperkende maatregelen en, als ultimum remedium, vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring wordt in Nederland alleen toegepast als er geen andere, minder ingrijpende instrumenten voorhanden zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt.

*Leg de bewijslast dat detentie noodzakelijk is bij de overheid.*

Anders dan de aanbeveling lijkt te veronderstellen is het ook nu al aan de overheid om aan te geven waarom de maatregel van vreemdelingenbewaring noodzakelijk is. Dat is het geval indien er redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken en zo de terugkeer feitelijk onmogelijk zal maken. Indien de vreemdeling van mening is dat er andere, minder zwaarwegende mogelijkheden zijn waarmee desalniettemin zijn terugkeer wordt veiliggesteld, is het aan hem om dat te concretiseren. De mogelijkheden die in het specifieke geval van de vreemdeling bestaan kunnen zich immers aan het zicht van de overheid onttrekken. De vreemdeling kan deze mogelijkheden zowel voor als na de oplegging van de maatregel aandragen. Concrete mogelijkheden zullen moeten worden onderzocht door de overheid. Indien deze van mening is dat deze alternatieven niet de vereiste betrouwbaarheid bieden, zal de overheid dat voor de rechter moeten motiveren.

*Richt wetgeving, beleid en werkwijze op het voorkomen van de detentie van kwetsbare mensen.*

Sinds januari 2008 voert de Nederlandse overheid het beleid dat gezinnen met minderjarige kinderen in de meeste gevallen slechts in bewaring kunnen worden gesteld indien het vertrek binnen een termijn van maximaal veertien dagen kan worden gerealiseerd. Daarbij geldt dat ik met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bespreek in hoeverre meer interne vrijheden kunnen gaan gelden voor personen die meewerken aan hun terugkeer en geen beheersrisico vormen.

Indien er gedurende een langere periode met het oog op het (gedwongen) vertrek toezicht moet worden gehouden op een gezin met minderjarige kinderen, kan het gezin in een locatie worden geplaatst waar sprake is van vrijheidsbeperking (onder meer middels een dagelijkse meldplicht) in plaats van vrijheidsontneming. Daarnaast blijft het mogelijk om bij een gezin met twee ouders één van de ouders in bewaring te stellen.

Voorts is in maart 2011 beleid ingevoerd dat is bedoeld om ook vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen sterk te

beperken. Zij kunnen alleen nog in bewaring worden gesteld indien er sprake is van een of meer van onderstaande omstandigheden:

- betrokkene is verdacht van of veroordeeld wegens een misdrijf;
- het vertrek van betrokkene kan binnen veertien dagen gerealiseerd worden;
- betrokkene is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel;
- aan betrokkene is de toegang geweigerd aan de buitengrens en de minderjarigheid is nog niet vastgesteld.

Voorts wil ik in het kader van de pilots inzake alternatieven voor vreemdelingenbewaring extra aandacht geven aan kwetsbare personen zoals minderjarige kinderen, gezinnen met minderjarige kinderen, zwangere vrouwen, vreemdelingen met medische problemen, bejaarden en personen met een handicap.

*Voorkom middels wetgeving, beleid en werkwijze de detentie van mensen die (nog) niet uitzetbaar zijn. Vereenvoudig daartoe de buitenschuldprocedure en kom tegemoet aan de bewijsnood waarin veel irreguliere vreemdelingen verkeren.*

Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid is dat een vreemdeling die niet langer in Nederland mag blijven, zelf verantwoordelijk is voor het vertrek uit Nederland. Een vreemdeling kan in principe altijd vrijwillig en zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst; landen werken daar ook vrijwel altijd aan mee. Ook geven landen veelal aan geen principiële bezwaren te hebben tegen gedwongen terugkeer. Wel is er een aantal landen dat veel voorwaarden en vragen opwerpt, of juist niet reageert op Nederlandse verzoeken, zodat er feitelijk gesproken kan worden van tegenwerking.

Desalniettemin kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarin een vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken omdat hij de benodigde reisdocumenten niet kan bemachtigen, terwijl er geen twijfel bestaat omtrent de door hem verstrekte gegevens en documentatie over zijn identiteit en nationaliteit. In deze gevallen kan, behoudens contra-indicaties, de vreemdeling in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van dit beleid. Een vreemdeling kan uit eigen beweging een dergelijke aanvraag indienen als hij meent aan het beleid te voldoen. Daarnaast kan tijdens de asielprocedure ambtshalve aan het buitenschuldbeleid worden getoetst. Als gedurende het vertrektraject door de DT&V wordt geconstateerd dat het vertrek niet kan worden gerealiseerd en er sprake is van «buiten schuld» (en er staat geen buitenschuldaanvraag open), wordt de IND hieromtrent door de DT&V geadviseerd. De vreemdeling wordt dan door de IND uitgenodigd om een buitenschuldaanvraag in te dienen.

Het vaststellen of buitenschuld aan de orde is, is een gecompliceerd proces. Er is uitgebreid onderzoek nodig om vast te stellen of de vreemdeling wel of niet zou kunnen vertrekken. De termijn waarbinnen hierover duidelijkheid kan worden verkregen kan per individueel geval sterk verschillen en is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de handelwijze van de vertegenwoordiging van het land van herkomst en de snelheid waarmee de vreemdeling zelf de benodigde inspanningen verricht om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. Een vergunning kan pas verleend worden wanneer daadwerkelijk vaststaat dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet kan vertrekken.

*Bied asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen dezelfde open aanmeldprocedure aan als in de andere aanmeldcentra. Schaf de Gesloten Verlengde Asielprocedure af.*

Ik ben van mening dat het onwenselijk en onjuist is om asielzoekers die via Schiphol aankomen op dezelfde wijze te behandelen als asielzoekers die over land Nederland binnenkomen. Er is hier namelijk geen sprake van gelijke of vergelijkbare gevallen, maar van twee fundamenteel verschillende situaties die een verschillende benadering rechtvaardigen. Allereerst is er natuurlijk de Schengengrenscore. Een asielaanvraag komt niet in de plaats van de toegangsvoorwaarden van het Schengen gebied zoals deze in de Europese regels zijn vastgelegd. Het ruimhartig doorlaten van vreemdelingen die een asielaanvraag indienen, zou er op neerkomen dat in plaats van de juiste papieren, het enkele stellen van een asielaanvraag zou volstaan. Ik ben van mening dat mijn verantwoordelijkheid uit hoofde van de Schengengrenscore, naar mijzelf en naar mijn Schengenpartners, met zich meebrengt dat ik mij dien in te spannen om illegale immigratie tegen te gaan. Ik verwacht omgekeerd hetzelfde van mijn Schengenpartners. Daarbij komt dat de reële kans bestaat dat de desbetreffende vreemdelingen zich aan het toezicht zouden onttrekken wanneer hen feitelijk toegang zou worden verleend om een asielaanvraag in te dienen. Dit zou tot gevolg hebben dat het aantal illegale vreemdelingen in Nederland – en de Europese Unie – zou toenemen. Asielzoekers die Nederland via het land bereiken, hebben op enig moment al toegang tot het Schengen gebied. Als zij zich in of direct na de asielprocedure aan het toezicht onttrekken, is de dan ontstane situatie in essentie niet anders dan de situatie voordat zij een asielaanvraag indienden. Door dit belangrijke verschil liggen de belangen anders en is het belang van de grensbewaking het doorslaggevende verschil.

Ook voor wat betreft de duur van de grensdetentie past een nuancering. Hoofregel is dat indien een onderzoek naar een asielaanvraag meer dan acht dagen vergt, of er aanwijzingen zijn dat de aanvraag mogelijk kansrijk is, de periode van grensdetentie in beginsel relatief kort duurt – en de procedure in een open centrum wordt voortgezet als dat nog nodig is. De vreemdelingen die langere tijd aan de grens gedetineerd blijven, zijn juist de vreemdelingen met een minder kansrijk asielrelaas, bijvoorbeeld die vreemdelingen waarin mogelijke misdaden tegen de menselijkheid bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag een rol spelen. Ik ben dan ook van mening dat het onderscheid gerechtvaardigd is en dat er goede redenen bestaan om de gesloten verlengde asielprocedure (GVA-procedure) te behouden. Het feitelijk toelaten van vreemdelingen die niet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland voldoen, zou bovendien de (Schengen)grensbewaking teniet doen.

- *Ontwikkel een risicoanalyse en voer die uit met speciaal daartoe opgeleide mensen voorafgaand aan de detentie. Toets op individuele basis welke mate van toezicht noodzakelijk is en of sprake is van bijzondere kwetsbaarheid.*

De regievoerder van de DT&V maakt in alle gevallen een afweging of met een lichter middel kan worden volstaan, in die zin dat in alle gevallen maatwerk wordt geleverd ten aanzien van de betrokken vreemdeling. Dat houdt in dat de individuele situatie van de vreemdeling leidend is voor de toepasselijke toezichtsmaatregel. Daarbij bestaat nadrukkelijk aandacht voor kwetsbare groepen als minderjarigen of vreemdelingen met medische problemen.

In het kader van het vreemdelingentoezicht wordt door de Hulpofficier van Justitie van de Vreemdelingenpolitie en van de Koninklijke Marechaussee ook altijd een belangenafweging gemaakt, waarbij ook eerst gekeken wordt naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring.



*Investeer in vroegtijdige en persoonlijke begeleiding. Bouw daarbij voort op de ervaringen met casemanagement en de tweesporenbegeleiding in binnen- en buitenland.*

De DT&V werkt op basis van casemanagement. Casemanagement is maatwerk. Dat betekent dat het specifiek op de desbetreffende persoon is gericht. Iedere vreemdeling krijgt, zodra diens dossier door de DT&V is ontvangen van één van de ketenpartners, een regievoerder aangewezen. Deze regievoerder gaat met de vreemdeling in gesprek, om deze voor te bereiden op het vertrek en samen dit vertrek te realiseren. De DT&V bekijkt ook of er in het individuele geval sprake is van schrijnende omstandigheden, mensenhandel of medische problemen die de terugkeer kunnen beïnvloeden, en of de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. De DT&V kan in gevallen van buiten schuld een zwaarwegend advies geven aan de IND, of ambtshalve schrijnende zaken bij de IND onder de aandacht brengen. Gedurende de tijd dat de maatregel van bewaring is opgelegd, blijft bovendien de mogelijkheid bestaan om door tussenkomst van bijvoorbeeld de IOM (begeleide vrijwillige terugkeer) te werken aan zelfstandige terugkeer. Ook als op gedwongen vertrek wordt ingezet, blijft de bereidheid bestaan de vreemdeling te ondersteunen. Ook op dat punt hanteert de Nederlandse overheid een tweesporenbeleid.

De begeleiding die wordt uitgevoerd door de regievoerder van de DT&V is aldus primair gericht op terugkeer, maar er is ook altijd aandacht voor verblijfsgerelateerde zaken zoals schrijnendheid en buitenschuld.

*Investeer in open opvang in combinatie met een gepaste vorm van toezicht en persoonlijke begeleiding.*

De vrijheidsbeperkende locatie (VBL) is een open locatie en wordt onder omstandigheden gebruikt als alternatief voor vreemdelingenbewaring in die gevallen waarin een maatregel van bewaring niet proportioneel is. Mensen kunnen worden beperkt tot verblijf in een aangewezen gemeente, maar mogen zich binnen die gemeente vrij bewegen.

In de vrijheidsbeperkende locatie kan onder andere aan ex-asielzoekers die na afloop van de vertrektermijn van 28 dagen het land nog niet hebben verlaten, een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd ex artikel 56 Vw, waarbinnen er in beginsel gedurende een periode van maximaal 12 weken aan het vertrek kan worden gewerkt.

Ook gezinnen met minderjarige kinderen worden op de VBL gefaciliteerd. Indien het vertrek niet gerealiseerd kan worden, worden gezinnen met minderjarige kinderen verder gefaciliteerd op een gezinslocatie. Ook daar is sprake van een vrijheidsbeperkende maatregel.

Gezinnen met minderjarige kinderen stel ik bovendien, indien nodig, slechts zeer kort in bewaring als al zeker is dat een gedwongen vertrek kan worden geëffectueerd (in beginsel maximaal twee weken).

*Ontwikkel een eigen regime vreemdelingendetentie met niet meer beperkingen dan strikt noodzakelijk. Neem daarbij een voorbeeld aan Zweden.*

Door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is in afgelopen jaren een traject uitgevoerd om de bestuursrechtelijke aard van de vreemdelingenbewaring meer in het regime tot uitdrukking te brengen<sup>1</sup>. In dit kader is onder meer het aantal bezoeken verdubbeld, zijn de activiteitenteams uitgebreid, en zijn een servicebalie en een juridisch loket ingericht.

<sup>1</sup> TK, vergaderjaar 2009–2010, 19 637 nr. 1353.



Hiermee is het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring meer tot uiting gekomen.

### **Vreemdelingenbewaring – informatie Australië**

Uit de informatie die ik heb gekregen met betrekking tot casemanagers komt naar voren dat casemanagers aan alle vreemdelingen in bewaring worden toegewezen. Ook kunnen (kwetsbare) vreemdelingen die in het bezit zijn van een <Bridging Visa E> (BVE) een casemanager toegewezen krijgen als hun situatie tot belemmering zou kunnen leiden in de procedure. Een BVE is een tijdelijk visum dat kan worden toegekend aan een vreemdeling die in afwachting is van het verloop van een procedure, geen belemmeringen vormt voor het proces en geen risico vormt voor de openbare orde. Met een BVE heeft een vreemdeling tijdelijk rechtmatig verblijf in Australië totdat duidelijk is of de vreemdeling in aanmerking komt voor een voorlopige verblijfsvergunning dan wel dient terug te keren naar het land van herkomst. Een BVE is gebonden aan voorwaarden: in combinatie met een meldplicht, (bewarings)locatie gebonden en geeft geen recht tot werken en studeren.

De casemanager informeert en brengt de vreemdeling kennis bij zodat de vreemdeling een goed beeld heeft van zijn situatie en wat de mogelijke uitkomst zou kunnen zijn van zijn procedure. Door middel van deze aanpak zien vreemdelingen het belang van het aanleveren van de juiste papieren ter ondersteuning van de ingediende aanvragen en het spoedige verloop hiervan. De casemanagers pleiten niet voor een bepaalde uitkomst en adviseren de vreemdeling ook niet hoe hij het beste een zaak zou kunnen aanpakken. Deze laatste rol is toebedeeld aan <migration agents> die namens de vreemdelingen werken. De werkzaamheden van een casemanager concentreren zich tot het bewegen van de vreemdeling om een procedure te doorlopen en tot een uitkomst te komen hetzij dit tot een verblijfsvergunning leidt of tot terugkeer naar het land van herkomst.

Tijdens de procedure worden vreemdelingen er voortdurend aan herinnerd dat terugkeer op elk moment mogelijk is. Als een vreemdeling geen recht op bescherming heeft in Australië dan werkt een casemanager nauw samen met <removal officers> om de terugkeer te bevorderen.

De werkzaamheden van een <removal officer> zijn gericht op de terugkeer. Als er geen zicht meer is op verblijf dan zorgen deze medewerkers voor het bewerkstelligen van vertrek door de administratieve formaliteiten voor de vreemdeling in orde te maken. <Removal officers> onderhouden hierover contacten met ambassades. Ook dragen <removal officers> zorg voor alle logistieke aangelegenheden.

De casemanager zorgt dat de vreemdeling goed op de hoogte is van het voordeel van het zelfstandige vertrek naar het land van herkomst als er geen zicht is op verblijf in Australië. Ook wordt de mogelijkheid om gebruik te maken van de diensten van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) onder de aandacht van de vreemdeling gebracht. De IOM geeft onafhankelijk advies en kan de vreemdeling ondersteunen bij herintegratie (bijvoorbeeld door financiële ondersteuning bij terugkeer). Casemanagers hebben ook aandacht voor de kwetsbaarheid van vreemdelingen en faciliteren indien medische zorg nodig is.

Casemanagers dienen hun zaken ook te beoordelen op tijdigheid. Indien nauwelijks voortgang zit in een dossier kunnen zij dit laten escaleren. Dit kan ook inhouden dat een casemanager een zaak aan de minister voorlegt met het verzoek om bijvoorbeeld gebruik te maken van de ambtshalve bevoegdheid van de minister om toch een visum te verlenen.

Voor vreemdelingen in bewaring kan een casemanager ook in bepaalde gevallen een dossier laten escaleren. Dit gebeurt voornamelijk wanneer het gaat om alleenstaande minderjarigen of gezinnen met kinderen. In alle gevallen waarin een vreemdeling een casemanager krijgt toegewezen, wordt een plan van aanpak gemaakt dat aansluit bij de individuele omstandigheden.

### **Vreemdelingenbewaring – informatie Zweden**

Ook uit de informatie verkregen van de Zweedse overheid kan opgemaakt worden dat de Zweedse overheid dezelfde uitgangspunten voor bewaring heeft. Wanneer verblijf in Zweden niet aan de orde is, moet de vreemdeling Zweden verlaten. Wanneer er reden is om aan te nemen dat een vreemdeling niet vrijwillig zal vertrekken en zich aan het gezichtsveld zal onttrekken, kan worden overgegaan tot het plaatsen onder toezicht of vreemdelingenbewaring.

Een vreemdeling kan in Zweden in bewaring worden gesteld wanneer deze 18 jaar of ouder is en wanneer onder toezichtstelling onvoldoende is gebleken. De maximale termijn voor in bewaringstelling bedraagt twee maanden. Deze termijn kan onder voorwaarden worden verlengd. Andere redenen voor in bewaringstelling zijn noodzakelijkheid tot onderzoek naar verblijfsrecht in Zweden (max. 48 uur), onduidelijkheid over de identiteit van betrokkene of het ontbreken van documenten (max. twee weken).

Kinderen (onder de 18) worden in principe niet in bewaring gesteld. Dit kan alleen wanneer een toezichtsmaatregel niet gewerkt heeft, er niet is meegewerkt aan vrijwillig vertrek en men zich heeft onttrokken aan toezicht kort voordat daadwerkelijke terugkeer aan de orde was. In de praktijk moeten de tickets reeds besteld of gekocht zijn.

Kinderen kunnen tot maximaal 72 uur in bewaring worden gesteld. Deze termijn kan onder voorwaarden worden verlengd. Een kind mag echter niet worden gescheiden van zijn ouders of voogden en kan met één of beiden van hen in bewaring worden gehouden.

De Zweedse uitgangspunten inzake vreemdelingenbewaring zijn geformuleerd in een missie. Deze komt erop neer dat het doel van vreemdelingenbewaring is dat de in bewaring gestelde persoon beschikbaar is voor onderzoek of handhaving van de bepalingen, de vrijheid niet verder beperkt mag worden dan het absoluut noodzakelijke, er een duidelijk onderscheid is in de behandeling en huisvesting van in bewaring gestelde vreemdelingen en gedetineerden in strafrechtelijke zin en dat bij de inrichting en aankleding van de detentiecentra in het bijzonder rekening wordt gehouden met vrouwen en kinderen.

Zweden kent vijf bewaringslocaties <Detention Centres> met in totaal 235 plaatsen. In 1997 is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor de vreemdelingenbewaring over te dragen van de politie aan de <Swedish Migration Board>. Hiermee werd expliciet aangegeven dat deze vorm van bewaring zich onderscheidt van bewaring met een strafrechtelijk karakter. De vreemdelingenbewaring is in principe zoals elke andere opvanglocatie voor vreemdelingen, met uitzondering van het vrijheidsbeperkende karakter. Het werk in de bewaringslocaties wordt verricht door <case officers> en is gericht op de behandeling van individuele zaken. Het merendeel van de case officers is academisch geschoold. Er is 24 uur per dag toegang tot een case officer en men spreekt verschillende talen om de communicatie te vergemakkelijken. Veel aandacht gaat uit naar «in house training» van de case officers.

De vreemdelingen die in de detentiecentra verblijven, kunnen elkaar binnen de locatie bezoeken (mannen zijn echter niet toegestaan in de vrouwenvertrekken), hebben 12 uur per dag toegang tot een gym, toegang tot een bibliotheek, computers met internet, biljart, tafeltennis, meditatieve/religieuze ruimte etc. Daarnaast moet de vreemdeling in staat worden gesteld tot 3 uur per dag buiten door te brengen (onder begeleiding van minimaal twee stafleden). Er zijn buiten verschillende activiteiten mogelijk, waaronder voetbal en badminton. Bezoek van vrienden en familie is mogelijk gedurende de dag en vindt plaats in speciale ruimtes, met het oog op de privacy. De gedetineerden worden altijd vooraf op de hoogte gesteld van wie er op bezoek komt en de reden van het bezoek (bijvoorbeeld NGO of een wettelijke vertegenwoordiger), zodat de gedetineerde kan besluiten de bezoeker niet te ontvangen. Volwassen vreemdelingen die veroordeeld zijn voor een zwaar vergrijp kunnen niet in een <Detention Centre> verblijven. Zij worden in een Huis van Bewaring <Remand Centre> of gevangenis geplaatst. Vreemdelingen die een kleine overtreding hebben begaan, kunnen wel in een <Detention Centre> worden geplaatst. De staf van het detentiecentrum weegt de zwaarte van de overtreding en de houding van de vreemdeling mee in de beoordeling.

Een alternatief voor bewaring is een toezichtsmaatregel <supervision>. Het besluit voor bewaring of toezicht, wordt genomen door het orgaan dat de zaak in behandeling heeft. De vereisten zijn hetzelfde als voor bewaring, ook met betrekking tot kinderen. Het besluit om onder toezicht te plaatsen wordt om de zes maanden herzien. De Zweedse overheid beschouwt toezicht als een toereikende maatregel. Tegen het besluit tot toezicht kan niet in beroep worden gegaan. Tegen het besluit tot in bewaringstelling staat wel beroep open.

Op onze vraag betreffende de effectiviteit en doelmatigheid van het toepassen van de maatregel van vreemdelingenbewaring en het gebruik van alternatieven voor vreemdelingenbewaring was de reactie van Zweden dat de Zweedse statistieken niet de mogelijkheid geven om de effectiviteit te beoordelen in de zaken waar het gaat om het toepassen van de maatregel van bewaring in tegenstelling tot het bieden van een alternatief voor bewaring. De meeste terugkeerresultaten vloeien voort uit zelfstandig vertrek.