

Vergaderjaar 2017–2018

33 199

Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2017

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over de beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3 (Terugkeer vreemdelingen). Deze vragen werden ingezonden op 14 september 2017¹.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Vraag 1

In hoeverre bent u voornemens in de beleidsdoorlichting over 37.3 een beeld te schetsen over het gehele beleidsartikel? Indien u dat niet van plan bent, kunt u dat dan alsnog doen?

Antwoord

Ik ben niet voornemens de beide beleidsdoorlichtingen integraal aan te bieden. Enerzijds omdat we hebben toegezegd de beleidsdoorlichting van artikel 37.2 aangaande Toegang, Opvang en Toelating van vreemdelingen in Nederland al in april 2018 aan te bieden aan uw Kamer. De aanbidding van de beleidsdoorlichting van artikel 37.3 staat geprogrammeerd voor eind 2018. Anderzijds bestrijken de beleidsdoorlichtingen verschillende onderzoeksperiodes. De beleidsdoorlichting van artikel 37.2 heeft betrekking op de periode 2013–2016 en de doorlichting van artikel 37.3 heeft betrekking op de periode 2011–2017. Artikel 37.1 vormt uitsluitend de inleiding tot het begrotingsartikel en maakt daarom geen deel uit van de doorlichting.

Vraag 2

Op welke wijze wordt bepaald of het vertrek zorgvuldig, waardig en tijdig verloopt? Hoe wordt daarvan een compleet beeld verkregen en hoe wordt dit meegenomen in deze beleidsdoorlichting?

Antwoord

In deze beleidsdoorlichting komen de drie elementen aan de orde. Een constatering die we nu al kunnen doen is dat deze elementen moeilijk objectief meetbaar zijn. Als het gaat om «waardige terugkeer» maken we gebruik van diverse invalshoeken. Zo geeft de Inspectie VenJ in haar jaarbeelden terugkeer in ieder geval inzicht in de omstandigheden tijdens de gemonitorde uitzetting van individuele vreemdelingen. Daarnaast laat het klantervaringsonderzoek van de IND, COA en DT&V² zien hoe vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf hun behandeling in Nederland hebben ervaren. Ook onderzoek naar uitzettingsvluchten van de Nationale ombudsman geeft inzicht over waardig vertrek. Bij «zorgvuldige terugkeer» is in ieder geval aandacht voor de totstandkoming van het terugkeerbesluit. Zorgvuldigheid van de beslissing in asiolverzoeken komt al aan bod in de hierboven genoemde beleidsdoorlichting over begrotingsartikel 37.2. «Tijdige terugkeer» is in dit kader mogelijk nog lastiger te meten. Ten eerste bestaan voor de terugkeer van vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor verblijf, behalve bij Dublinoverdrachten, geen wettelijke termijnen. Ten tweede kan de duur van het verblijf in Nederland oplopen zonder dat dat aan de overheid te verwijten valt. Vreemdelingen kunnen immers opeenvolgende aanvragen indienen, nadat de initiële verblijfsaanvraag is afgewezen.

Vraag 3

Kunt u per te gebruiken onderzoek aangeven in hoeverre het inzicht geeft in de effectiviteit en efficiëntie van de instrumenten van het Nederlandse terugkeerbeleid, zoals 1) vertrekgesprekken, onder andere om de mogelijke belemmeringen bij terugkeer in kaart te krijgen; 2) het bieden van ondersteuning bij het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument bij de diplomatieke vertegenwoordigingen van het herkomstland en 3) het bieden van ondersteuning bij re-integratie in het land van herkomst (financieel en in natura)?

² Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten (IND, COA en DT&V). *Ervaringen van ketenpartners en asielzoekers (die minimaal een afwijzende beschikking hebben ontvangen)* (2017).

Vraag 5

In hoeverre gaat u aanvullend onderzoek doen indien blijkt dat er met de onderzoeken geen compleet beeld kan worden verkregen?

Antwoorden op vraag 3 en 5

Op het terrein van terugkeer is al veel onderzoek verricht. Zo verscheen in 2017 een overzicht van het Nederlandse terugkeerbeleid.³ Een eerste inventarisatie levert op dat sinds 2011, het startpunt van deze doorlichting, 73 studies zijn verricht die (deels) betrekking hebben op de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland. De verwachting is dat deze onderzoeken inzicht geven in delen van de doelmatigheid en doeltreffendheid in delen van het gevoerde beleid. Daarnaast zullen in 2017 en 2018 meerdere onderzoeken over terugkeerbeleid verschijnen. In oktober 2017 maken we volgens onze planning een overzicht van de beleidsdoelen behorende bij het begrotingsartikel 37.3 en bekijken wij of de literatuur afdoende inzicht biedt in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Mochten er hiaten zijn in de beschikbare kennis dan biedt ons Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de kans om in de eerste helft van 2018 naar die aspecten onderzoek te doen.

Meer specifiek vraagt u of informatie aanwezig is over de effectiviteit en efficiëntie van terugkeergesprekken. In het WODC-onderzoek *Kiezen tussen twee Kwaden* kwam het terugkeergesprek aan bod. Het WODC doet in deze studie uitspraak over de invloed van het terugkeergesprek op de beslissing om terug te keren naar het land van herkomst.⁴ Ook een recent artikel ging in op de effectiviteit van het terugkeergesprek. Er werd gesteld dat: «Het zich bevinden in de laatste fase van het legale verblijf – waarvoor het aantal gesprekken met de DT&V de indicator is – blijkt samen te gaan met een sterkere terugkeerintentie, maar niet met een hogere terugkeerattitude».⁵ In het al genoemde klantvervals-onderzoek kwam ook aan bod hoe vreemdelingen de terugkeergesprekken hebben ervaren.

Daarnaast verzoekt u of er studies licht kunnen werpen op het effect van ondersteuning die vreemdelingen krijgen bij het aanvragen van een (vervangend) reisdocument bij de diplomatieke vertegenwoordigingen van het herkomstland. In twee eerdere studies van het WODC is hier aandacht voor.⁶ Een ander onderzoek geeft inzicht in het aantal (on)succesvolle aanvragen van laissez passers in de periode 2009–2013. De cijfers waren aangeleverd door de DT&V.⁷ Tot slot vraagt u naar de effectiviteit van de ondersteuning bij re-integratie van terugkeerders in hun landen van herkomst. Dit is een «hot topic» onder academici. Er zijn daarom tal

³ EMN, *Returning rejected asylum seekers. Policy and practices in the Netherlands* (2017).

⁴ WODC, *Kiezen tussen twee kwaden Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten* (Den Haag 2010) 47 (bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 1349);

⁵ Arjen Leerkes, Moira Galloway en Mariska Kromhout, «Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten», in: *Mens & Maatschappij* 86: 2, 122–156, 143.

⁶ WODC, *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers* (2014) 69 (bijlage bij Kamerstuk 29 344, nr. 120); WODC, *Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders. Een onderzoek naar achtergrondkenmerken, motivatie en ervaren Belemmeringen* (2016) 36–37 (bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 2072).

⁷ WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure* (2014) 166–167 (bijlage bij Kamerstukken 19 637 en 29 344, nr. 1933).

van onderzoeken over dit thema beschikbaar.⁸ De IOM zal, als een van de belangrijke actoren bij vrijwillige terugkeer, ook een rol krijgen in de begeleidingscommissie van deze doorlichting.

Vraag 4

Zijn er evaluaties beschikbaar van de subsidies voor de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) afkomstig van REAN-gelden? Zo nee, hoe gaat u de efficiëntie en effectiviteit van de subsidies betrekken in deze beleidsdoorlichting?

Antwoord

Jaarlijks rapporteert de IOM uitvoerig aan de DT&V over de bestedingen en resultaten van de REAN en overige gelden m.b.t. de activiteiten die zij verrichten op het terrein van terugkeer. Hierboven bleek al dat er studies bestaan over re-integratie van afgewezen asielzoekers in het herkomstland. Een relevante studie verscheen in 2015 van de hand van Koser en Kuschminder.⁹ In hun onderzoek ging het om de vraag welke factoren de terugkeerbeslissing beïnvloeden en welke rol terugkeerinterventies spelen. Hoe lastig het meten van geslaagde re-integratie is, wordt duidelijk als we zien dat de auteurs een onderscheid maken tussen economische re-integratie, sociaal-culturele re-integratie en re-integratie op het gebied van veiligheid. Indien nadere informatie gewenst is, gaf de IOM al aan dat zij bereid is om deze informatie aan te willen leveren.

Vraag 6

Op welke wijze gaat u de uitgaven koppelen aan de beleidsinstrumenten om inzicht te krijgen in de efficiëntie van het beleid?

Antwoord

Het antwoord op deze vraag is inzet van deze beleidsdoorlichting. Tot op heden is slechts met de voorbereiding van de beleidsdoorlichting artikel 37.3 begonnen. Een eerste inventarisatie van de beschikbare literatuur is gemaakt, evenals een plan van aanpak. De eigenlijke doorlichting vindt pas in 2018 plaats. Het doel van deze beleidsdoorlichting is om inzichtelijk te maken voor uw kamer welke middelen zijn ingezet bij de terugkeer van vreemdelingen. In deze doorlichting komt het hele spectrum aan ingezette middelen aan bod met de daarbij behorende kosten. Een dergelijke inventarisatie biedt ons de kans om met uw Kamer te spreken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette middelen. Eerder onderzoek toont dat meerdere aspecten invloed hebben op het besluit van de vreemdeling om naar zijn of haar herkomstland terug te keren. Beleid is slechts deels van invloed op deze beslissing. Alleen al gelet hierop is het niet eenvoudig om de effectiviteit en efficiëntie van het terugkeerbeleid te bepalen.

⁸ Bijvoorbeeld: IOM/Samuel Hall, *Valuating IOM's Return and Reintegration Activities for Returnees and Other Displaced Populations. Afghanistan* (2016); IOM, *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants* (2001); Khalid Koser en Katie Kuschminder, *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants* (2015); D. Zevulun, (en anderen), *The rearing environment and well-being of returned asylum-seeking adolescents in Kosovo and Albania* (2016); F. de Gelder, *Angst voor terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers. Een onderzoek naar het belang van «reintegratie-angst» en veiligheidsgerelateerde migratiemotieven die geen grond zijn voor asiel* (Erasmus Universiteit 2001).

⁹ Khalid Koser en Katie Kuschminder, *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants* (2015).