

Vergaderjaar 2014–2015

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1914

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 november 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de brief van 25 september 2014 over de pilot in bewaring stellen door Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) (Kamerstuk 19 637, nr. 1913).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 september 2014 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 30 oktober 2014 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de brief. Zij danken de Staatssecretaris hiervoor. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen. Allereerst ontvangen zij graag een nadere onderbouwing van deze pilot. Kan de Staatssecretaris aangeven wat de aanleiding hiervoor is geweest.

Kan de Staatssecretaris meerdere concrete voorbeelden geven wanneer, in welke situaties een finale aanvullende beslissing van de Hulpofficier van Justitie (HovJ) te tijdrovend is geweest en/of weinig toegevoegde waarde heeft gehad? Hoe vaak nemen de HovJ's geen deel aan de Lokale Terugkeeroverleggen (LTO), en waarom niet? Is het de praktijk dat de HovJ vrijwel altijd de keuze van het LTO voor inbewaringstelling volgt? Op welke wijze is gewaarborgd dat de zorgvuldigheid en rechtsbescherming bij bewaringzaken ongewijzigd blijven?

De leden van de PvdA-fractie vragen welk verband de pilot houdt met het vaker en beter gebruiken van alternatieven voor inbewaringstelling en voor het inbouwen van ruimte in de procedure voor die afweging. Zij zijn van mening dat bij de bewaringsbeslissing ook goede afstemming moet plaatsvinden met rechtshulpverleners en met andere externe relevante personen, die eventueel geen deel uitmaken van het LTO.

Kan de Staatssecretaris preciezer de groep afbakenen waartoe de pilot zich beperkt? Deze leden krijgen tot slot ook graag meer informatie over de precieze rol van de aangewezen DT&V-ambtenaren die gaan beslissen over de inbewaringstellingen. Beslissen zij hier tevens over in dossiers waarin zij zelf direct contact hebben met de betreffende vreemdeling, bijvoorbeeld door vertrekgesprekken of wordt de rol van contactambtenaar en beslisser strikt gescheiden?

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van de brief. Zij delen de mening van Amnesty International dat moet worden ingezet op meer deskundigheid bij het proces van inbewaringstelling. Deze leden zijn er voornamelijk niet van overtuigd dat het elimineren van de toets door de HovJ hiertoe de geëigende weg is. Naar aanleiding van de brief hebben deze leden de volgende vragen.

Hoe wil de Staatssecretaris garanderen dat aan alle waarborgen, zoals aangegeven in de tweede alinea van de brief, wordt voldaan? Op welke waarborgen doelt hij hierbij specifiek?

Begrijpt de Staatssecretaris het beoogde doel van het inzetten van de HovJ bij de besluitvorming over inbewaringstelling? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot zijn uitspraak dat de toegevoegde waarde van de HovJ in dit verband niet evident is?

Waaruit bestaat de training voor het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel door de twee uitvoerende ambtenaren? Is de Staatssecretaris van mening dat deze training de expertise van de HovJ op het gebied van vrijheidsbeperking kan vervangen?

Wat wordt de rol van de twee uitvoerende ambtenaren? Gaan zij ook beslissen in dossiers waarbij zij zelf betrokken zijn geweest of worden deze taken strikt gescheiden?

In hoeverre vindt de Staatssecretaris dat met het wegvallen van de HovJ de noodzaak ontstaat voor een versterking en versnelling van de rechterlijke toetsing? De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de visie van de Staatssecretaris op deze onderwerpen.

Inbreng van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hechten veel waarde aan het instrument van vreemdelingenbewaring en betreuren het dat dit steeds minder vaak wordt toegepast en aan veel beperkingen onderhevig is. De omstandigheid dat illegale vreemdelingen zich steeds vrij in onze samenleving kunnen bewegen, bijvoorbeeld wanneer zij niet meewerken aan hun terugkeer naar het land van herkomst, houdt het probleem van illegaliteit in stand. Onderhavige pilot biedt volgens deze leden geen oplossing voor dit probleem, omdat de voorwaarden die verbonden zijn aan het in bewaring stellen van illegalen niet veranderen en het kabinet er bovendien voor heeft gekozen het gebruik van het instrument van vreemdelingenbewaring fors te verminderen. Wat deze pilot wel doet is het verruimen van de kring van personen die vreemdelingenbewaring kunnen opleggen. Voornoemde leden vragen de Staatssecretaris wat hier de waarde van is, nu besloten is het gebruik van het instrument vreemdelingenbewaring niet te versterken, maar te beperken. Ook willen zij vragen of de pilot beoogt uitzettingen van illegalen te vergemakkelijken en hoe dit concreet moet worden bereikt.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de aankondiging van de Staatssecretaris om met ingang van 1 oktober 2014 een pilot te starten met in bewaring stellen door de DT&V. Zij kunnen zich erin vinden verder na te denken over de rol van DT&V in het proces van in bewaring stellen, maar plaatsen vraagtekens bij de wijze waarop dit nu gebeurt. Deze leden maken zich ernstig zorgen over de juridische basis van deze pilot, met name het buitenwerking stellen van de rol en bevoegdheden van de HovJ in het proces van inbewaringstelling. Voornoemde leden hebben daarom enkele vragen over de rechtsstatelijke aspecten van deze pilot.

De leden van de D66-fractie vernemen graag waarom deze bevoegdheden al in juli 2014 zijn gewijzigd in artikel 5.3 van het Voorschrift Vreemdelingen, maar de Kamer pas een week voor ingang van de pilot hierover is geïnformeerd. Ook vragen deze leden waarom ervoor is gekozen een dergelijke fundamentele wijziging in het beleid slechts in het Voorschrift Vreemdelingen te wijzigen en niet in het Vreemdelingenbesluit of zelfs de Vreemdelingenwet.

De rol van de HovJ is volgens voornoemde leden belangrijk voor het beoordelen of een besluit tot het in bewaring stellen aan alle waarborgen van de wet voldoet.

Daarnaast willen de leden van de D66-fractie ingaan op de rol van de HovJ. Is het niet zo dat de HovJ aan de wet toetst of er overgegaan mag worden tot in bewaringstelling? Hoe verhoudt het wegnemen van bevoegdheden van de HovJ in dit proces zich tot de scheiding van de uitvoerende en rechterlijke macht? Waarom is er niet voor gekozen deze scheiding in stand te houden en de HovJ meer te betrekken bij de LTO's? De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat een dergelijke verandering van beleid niet kan zonder nadrukkelijk ook naar de rechtswaarborgen te kijken. Daarom willen zij graag weten of het klopt dat een rechterlijke toets bij de in bewaringstelling van vreemdelingen vaak een maand op zich laat wachten. Zou een dergelijke pilot dan niet samen moeten gaan met een aanzienlijke versnelling van de rechterlijke toets wanneer tot inbewaringstelling wordt besloten, bijvoorbeeld binnen 48 uur?

Verder vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre de aanbevelingen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) zijn meegenomen in het vormgeven van deze pilot. Aanbevelingen met betrekking

tot investeringen aan de voorkant van het proces, zoals het betrekken van de advocaat om mee te denken over alternatieven voor bewaring en een pool van goed opgeleide HovJ's creëren, zien deze leden niet terug in de pilot. Waarom is hier niet voor gekozen?

Deze leden vragen voorts hoe het verbreden van de beslissingsbevoegdheden van de DT&V-ambtenaren hun werk gemakkelijker zal maken. Zal dezelfde DT&V ambtenaar die het vertrouwen moet winnen van de cliënt teneinde deze te begeleiden in het terugkeerproces de beslissing tot inbewaringstelling moeten nemen? In hoeverre zal een scheiding hiertussen meegenomen worden in deze pilot?

De leden van de D66-fractie vragen naar de samenhang van deze pilot en het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en Justitie, uitgevoerd naar aanleiding van de suicide van de heer Dolmatov. Deze leden lezen in dat rapport dat de betrokken partijen er niet altijd in slagen aan alle zorgvuldigheidseisen te voldoen, waardoor vreemdelingen het risico lopen dat zij ten onrechte in bewaring worden gesteld. Ook lezen voornoemde leden dat uit het onderzoek van de Onderzoeksraad naar voren komt dat nog niet alle HovJ's voldoende op hun taak zijn toegerust. Voornoemde leden vragen daarom waarom er gekozen is voor deze pilot, waarbij een extra moment van zorgvuldigheid bij de beslissing tot in het bewaring stellen wordt overgedragen. Juist bij het ontnemen van iemands vrijheid hechten deze leden grote waarde aan de zorgvuldigheid. Het is juist de rol van de HovJ te beoordelen of een dergelijk besluit aan alle waarborgen van de wet voldoet. Tot slot willen de leden van de D66-fractie de Staatssecretaris verzoeken de ingangsdatum van deze pilot op de schorten tot na de beantwoording van dit schriftelijk overleg.

II. Reactie van de Staatssecretaris

De leden van de fracties van PvdA, SP en D66 stellen vragen over de waarborgen van zorgvuldigheid en rechtsbescherming rond deze pilot. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de afbakening van de groep waartoe de pilot zich beperkt. De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het wegnemen van bevoegdheden van de hulpofficier van justitie (hovj) in dit proces zich verhoudt tot de scheiding van de uitvoerende en rechterlijke macht.

In reactie op de vragen van deze leden antwoord ik als volgt. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 komt de bevoegdheid om een vreemdeling in bewaring te stellen toe aan de Minister (Staatssecretaris) van Veiligheid en Justitie. De Minister kan van deze bevoegdheid mandaat verlenen. Blijkens artikel 5.3, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is mandaat verleend aan de met het toezicht op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 belaste politieambtenaren en ambtenaren van de KMar, die tevens hulpofficier van justitie zijn. Met ingang van 1 september 2014 is dit mandaat uitgebreid tot ambtenaren van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) die over de benodigde deskundigheid beschikken en daartoe door de Minister zijn aangewezen. Van een fundamentele wijziging door de toekenning van deze bevoegdheid aan een ambtenaar van de DT&V is geen sprake.

Alleen nadrukkelijk aangewezen ambtenaren van de DT&V zullen bevoegd zijn tot inbewaringstelling. Voor deze ambtenaren zal ten aanzien van het opleggen van een maatregel van vreemdelingenbewaring worden voorzien dat zij beschikken over de relevante kennis om op juiste wijze te toetsen of oplegging van vreemdelingenbewaring rechtmatig kan plaatsvinden. Het is uitdrukkelijk niet zo dat alle ambtenaren van de DT&V die bevoegd zijn om besluiten te nemen bevoegd zijn om een maatregel van vreemdelingenbewaring op te leggen. Daarin wijkt deze bevoegdheid

af van de bevoegdheid om de maatregel op te heffen of om bewaring te verlengen. In die gevallen gaat het immers respectievelijk om een voor de vreemdeling gunstig besluit, en een besluit dat neerkomt op de voortdurende van een reeds bestaande situatie. Het daadwerkelijk laten aanvangen van een vrijheidsbeneming is van een andere orde. Gelet op het hiervoor geschetste kader biedt een regeling op het niveau van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 voldoende waarborgen, terwijl tegelijk de noodzakelijke flexibiliteit behouden blijft. De pilot beperkt zich overigens tot de groep uitgeprocedeerde asielzoekers die tot de caseload van DT&V behoort. De pilot wordt uitgevoerd in Ter Apel en Gilze.

De vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de scheiding van de uitvoerende en de rechterlijke macht berust waarschijnlijk op een misverstand. Indien een politieambtenaar of een ambtenaar van de KMar besluit tot inbewaringstelling van een vreemdeling, dan geschiedt dat in zijn hoedanigheid van toezichthouder als bedoeld in artikel 47 van de Vreemdelingenwet 2000, en niet in zijn hoedanigheid van hovj. Vreemdelingenbewaring is immers een bestuursrechtelijke en geen strafvorderlijke maatregel. De regel dat slechts politieambtenaren en ambtenaren van de KMar die tevens hovj zijn, bevoegd zijn tot inbewaringstelling, heeft te maken met de specifieke opleiding die een hovj krijgt en de specifieke kennis waarover hij beschikt. Hij treedt in het kader van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 echter niet op in zijn hoedanigheid van hovj.

De leden van de SP-fractie vragen waaruit de training voor het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel bestaat. Kan deze training de expertise van de hovj op het gebied van vrijheidsbeperking vervangen?

In antwoord op deze vragen kan ik aangeven dat de medewerkers die het besluit tot inbewaringstelling mogen nemen ofwel aan de Politieacademie dat onderdeel van de opleiding tot hovj volgen dat gaat over de inbewaringstelling van vreemdelingen, ofwel dat er op een andere wijze gezorgd wordt dat zij beschikken over de relevante kennis om op juiste wijze te toetsen of oplegging van vreemdelingenbewaring rechtmatig kan plaatsvinden.

Zij beoordelen de procedure op dezelfde wijze als de politieambtenaar of ambtenaar van de KMar die tevens hovj is. De rechtswaarborgen zijn daarbij identiek aan die welke gelden bij een inbewaringstelling door de politie. Gegeven deze achtergrond is toetsing aan de wettelijke normen zonder meer gewaarborgd op een vergelijkbaar niveau als dat nu plaatsvindt door de politieambtenaar of ambtenaar van de KMar die tevens hovj is.

De wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is – zoals de leden ook opmerken – gepubliceerd in de Staatscourant. De Tweede Kamer is per brief van 25 september nader geïnformeerd, na eerdere aankondiging van de pilot in de brief aan uw Kamer van 13 september 2013.¹

De leden van de fracties van PvdA, SP en D66 vragen of de uitvoerende ambtenaren ook beslissen op dossiers waarbij zij zelf betrokken zijn geweest dan wel of deze taken strikt gescheiden worden gehouden.

In antwoord hierop kan ik aangeven dat de DT&V-ambtenaren die de bevoegdheid hebben gekregen om in bewaring te stellen, dat niet zullen doen in zaken waar zij zelf als verantwoordelijke regievoerder bij betrokken zijn of zijn geweest. Om die reden zijn op de pilotlocaties meerdere personen aangewezen. Voor de goede orde kan worden

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1721.

opgemerkt dat er nu geen regeling is die bepaalt dat de politieambtenaar die de staandehouding heeft verricht, niet ook mag besluiten tot inbewaringstelling (mits hij tevens hovj is).

Aan het ambtelijk overleg dat in het bestuurlijk verkeer wordt aangeduid als het lokale terugkeeroverleg (LTO) nemen standaard de volgende partijen deel: de DT&V als voorzitter, de IND, het COA, de politie en in voorkomende gevallen de gemeente.

De leden van de fracties van PvdA en SP vragen om nader toe te lichten waarom het belang van de rol van de hovj in de huidige situatie niet altijd evident is.

De leden van de PvdA-fractie vragen mij voorbeelden te geven wanneer, in welke situaties, een finale aanvullende beslissing van de hovj te tijdrovend is geweest en/of weinig toegevoegde waarde heeft gehad en hoe vaak de hovj's niet deelnemen aan de LTO's en waarom niet? Is het de praktijk dat de hovj vrijwel altijd de keuze van het LTO volgt?

In reactie hierop wil ik allereerst aangeven dat de rol van de hovj altijd evident is, in die zin dat immers alleen een politieambtenaar of een ambtenaar van de KMar die tevens hovj is, bevoegd is tot inbewaringstelling. Echter, in de zaken waarop de pilot betrekking heeft, leert de ervaring dat door de voorbereiding die de individuele zaken kennen, de inbreng van zijn kennis niet steeds een duidelijke meerwaarde heeft. Bij een beslissing tot inbewaringstelling na een ambtelijke voorbespreking in een LTO is immers ook altijd de politie betrokken geweest.

Vaak is er sprake van intensief casemanagement door alle partijen uit het LTO op basis van de kennis uit het dossier van de betreffende vreemdeling. De politieambtenaar – tevens hovj zijnde – die de beslissing neemt om al dan niet in bewaring te stellen verlaat zich op de informatie uit het dossier, die hij ontvangt van de bij het LTO aanwezige politiecollega.

De betreffende politiemedewerker die deelneemt aan het LTO is soms ook tevens hovj. Wie op een later moment de daadwerkelijke beslissing tot inbewaringstelling neemt, hangt af van de vraag welke politieambtenaar die tevens hovj is, op dat moment dienst heeft. Het is capacitair voor de politie niet mogelijk om altijd dergelijke politieambtenaren aanwezig te laten zijn bij de LTO's.

De reden is gelegen in het feit dat deze politieambtenaren over alle executieve zaken betreffende politietaken gaan. Vreemdelingenbewaring is hiervan slechts een klein onderdeel. Hierin ligt ook het antwoord op de vraag van D66 besloten waarom niet voor een oplossing is gekozen waarin de huidige politieambtenaren die tevens hovj zijn, meer bij het proces van vreemdelingenbewaring worden betrokken. De werkdruk van deze politieambtenaren op de executieve taken is al hoog. Ook in dat kader is het efficiënter om te bezien of de besluitvorming tot vreemdelingenbewaring voor nader aangewezen groepen bij de DT&V in de vreemdelingenketen kan worden belegd.

Ik beoog met deze pilot het proces van inbewaringstelling van zaken uit de caseload van de DT&V efficiënter in te richten en de effectiviteit van de maatregel te vergroten. De efficiëntie zit in de tijdswinst die na de beslissing tot inbewaringstelling en de feitelijke inbewaringstelling zal plaatsvinden. De maatregel wordt effectiever, omdat snel wordt aangesloten op wat in het vertrektraject van de vreemdeling nodig is. In de praktijk zijn de conclusies van de politieambtenaar (hovj) die de maatregel van bewaring oplegt, gelijk aan die van het ambtelijke overleg in het LTO.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de waarde van de pilot is en of de pilot beoogt uitzettingen van illegalen te vergemakkelijken.

In reactie hierop geef ik aan – zoals ook in de toelichting is opgemerkt – dat het niet mijn doel is verandering te brengen in de criteria voor de inbewaringstelling van illegale vreemdelingen, maar wel om het proces efficiënter te doen verlopen, zodat de vreemdelingen waar het over gaat zich, eerder dan nu het geval is, realiseren dat vertrek de enige optie is.

De leden van de D66-fractie vragen naar de wijze waarop de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, onder meer het rapport van de ACVZ en het onderzoek van de Onderzoeksraad naar aanleiding van de suïcide van de heer Dolmatov, zijn betrokken in deze pilot.

Zoals ik ook de Tweede Kamer heb bericht, zijn deze rapporten aanleiding geweest voor een aantal verbetermaatregelen in de keten. De onderstaande pilot kan in dat licht worden gezien. Zowel de ACVZ als de Onderzoeksraad voor Veiligheid signaleren dat de hovj's niet steeds voldoende toegerust zijn op hun taak. De zorg die uit deze rapporten spreekt is juist dat de hovj's overbelast zijn en onvoldoende gespecialiseerd op het terrein van het vreemdelingenrecht. Zoals in de toelichting aangegeven is het beoogde effect van deze pilot dat de hovj's worden ontlast, zodat deze beschikbaar zijn voor andere politietaken. Naast een efficiëntieslag die ten goede komt aan de inzetbaarheid van de politie, kan blijken dat in de specifieke zaken waar de pilot betrekking op zal hebben, een kwaliteitsslag gemaakt wordt.

Deze pilot staat overigens los van de andere maatregelen die zijn genomen om de kwaliteit van de hovj te versterken, zoals de extra periodieke nascholing bij de Politieacademie die verplicht is gesteld. Volledigheidshalve merk ik op dat het aantal inbewaringstellingen binnen de doelgroep van de pilot relatief beperkt zal zijn. Het gaat om een paar procent van de totale inbewaringstellingen. Deze pilot doet niet af aan de inzet die gericht is op de verbetering van het kennisniveau van de hovj. Deze pilot is ondersteunend aan dat proces, maar vormt niet de totaalsom.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het verband tussen de pilot en het vaker toepassen van alternatieven voor bewaring. De leden van de fracties van D66 en PvdA vragen waarom advocaten niet worden betrokken bij het meedenken over alternatieven voor bewaring.

Mijn reactie op deze vraag is dat suggesties van advocaten altijd welkom zijn. Deze worden meegewogen in de besluitvorming over mogelijke alternatieven.

Van belang is bovendien dat de DT&V juist veel kennis heeft van de stand van het terugkeerproces van betrokkene en de mogelijke alternatieven voor bewaring. Op basis van de achtergrondkennis over het individuele dossier kan een zorgvuldige afweging over het al dan niet opleggen van een alternatieve maatregel worden genomen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre met het wegvallen van de hovj de noodzaak ontstaat voor een versterking en versnelling van de rechterlijke toets. De leden van de D66-fractie vragen eveneens of de rechterlijke toets voor deze zaken naar voren moet worden gehaald.

Ik deel de zorg die uit deze vragen spreekt niet. Ook de inbewaringstellingen door de ambtenaren van de DT&V kennen een rechterlijke toets op korte termijn na de inbewaringstelling. Net als bij elke andere inbewaringstelling wordt voorafgaand aan de inbewaringstelling de advocaat ingelicht. Deze kan onmiddellijk beroep instellen, welk beroep door de rechtbank in de regel na tien dagen, maar uiterlijk binnen veertien dagen, wordt behandeld. Uitspraak volgt in de regel binnen een week, maar bij een gebleken onrechtmatigheid doet de rechtbank doorgaans al daags na

de zitting uitspraak. Ik herken de door de leden van de D66-fractie genoemde termijn van een maand niet. Voor een andere wijze van toetsing zie ik geen aanleiding. Ook een inbewaringstelling door een politieambtenaar die tevens hovj is, dient spoedig voor de rechter gebracht te worden en ik zie geen aanleiding te veronderstellen dat dat voor de inbewaringstelling door de daartoe aangewezen ambtenaren van de DT&V anders zou moeten liggen.

Uiteraard zullen de uitkomsten van de pilot worden gevolgd. Zoals aangegeven zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden gedurende de pilot. De rechterlijke toets van de inbewaringstellingen die binnen de pilot vallen, zal een belangrijke indicator zijn van de kwaliteit van de beslissingen.

De fractie van D66 vraagt om uitstel van de start van de pilot tot deze vragen beantwoord zijn.

Gezien bovenstaande heb ik geen aanleiding gezien om de inwerkingtreding van de pilot uit te stellen. Wel kan ik uw Kamer melden dat er, op het moment van het schrijven van deze beantwoording, nog geen inbewaring stellingen hebben plaatsgevonden door hiertoe gemandateerde DT&V-ambtenaren.