

Samen werken aan terugkeer

ADVIES OVER EFFECTIVITEIT EN ZORGVULDIGHEID VAN
VREEMDELINGENBEWARING

Advies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

'Samen werken aan terugkeer. Advies over effectiviteit en zorgvuldigheid van vreemdelingenbewaring', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2021

Kenmerk: 52 – 2021, april 2021

ISBN: 978-90-8521-094-8

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

E-mail: acvz@acvz.org

Website: www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

Foto titelpagina hoofdstuk 1: Paul van der Blom/NB

Foto titelpagina hoofdstuk 2: Chris Willemsen/NB

Foto titelpagina hoofdstuk 3: Bert Dikker/NB

Foto titelpagina hoofdstuk 4: Ton Borsboom/NB

Dit advies is voorbereid door leden van de commissie en medewerkers van het secretariaat.

Commissieleden: Hugo Fernandes Mendes, Joanne van der Leun, Mariam Chebti, Ton van Loon.

Medewerkers secretariaat: Sander Vergeer (projectleider), Lambert Obermann.

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 relativiseren. 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 Albanezen 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.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond: streven naar effectiever terugkeerbeleid	9
1.2 Onderzoekvraag: zorgvuldigheid en effectiviteit van bewaring	10
1.3 Effectiviteit terugkeerbeleid maar ten dele afhankelijk van (zorgvuldigheid) bewaring	10
1.4 Meerwaarde van dit onderzoek	12
1.5 Onderzoeksmethoden, afbakening en beperkingen	13
1.6 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 Omvang, kenmerken, trends en opheffingsredenen	17
2.1 Omvang, kenmerken en trends	18
2.2 Redenen voor opheffing van bewaringen	23
2.3 Conclusie: effectiviteit van bewaring vanaf 2017 min of meer stabiel	27
Hoofdstuk 3 Effectiviteit van bewaring	30
3.1 Inleiding	31
3.2 Effectiviteit van bewaringsmaatregelen	32
3.3 Verschillen in effectiviteit van bewaring tussen de KMar, AVIM en DT&V	35
3.4 Beeld uit het dossieronderzoek: bewaring vaak opgeheven door gebrekkige medewerking van vreemdelingen	37
3.5 Beschouwing en conclusies	42
Hoofdstuk 4 Zorgvuldigheid van bewaring	50
4.1 Het proces van inbewaringstelling	51
4.2 De juridische voorwaarden voor inbewaringstelling	53
4.3 Opheffingsredenen die vermeden kunnen worden	58
4.4 Verschillen in vermijdbare opheffingsredenen tussen de KMar, AVIM en DT&V	60
4.5 Knelpunten in de uitvoering	62
4.6 Beeld dossieronderzoek: meestal zorgvuldige besluiten, ruimte voor verbetering	68
4.7 Beschouwing en conclusies	74
Literatuurlijst	81
Begrippenlijst	85
Respondentenlijst	88



Hoofdstuk 1

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van de adviesvraag en plaatsen we deze in de context van het terugkeerbeleid. Ook lichten we de onderzoeksvraag toe, gaan we in op de meerwaarde van dit onderzoek en beschrijven we de onderzoeksmethoden en opzet van dit advies.

1.1 Achtergrond: streven naar effectiever terugkeerbeleid

Het doel van het terugkeerbeleid is om niet rechtmatig verblijf van vreemdelingen zo veel mogelijk tegen te gaan. Vreemdelingen die niet of niet langer rechtmatig in Nederland verblijven zijn op grond van de Vreemdelingenwet primair zelf verantwoordelijk voor hun vertrek.¹ Als ze zelfstandig willen vertrekken, kunnen ze daar hulp bij krijgen van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of maatschappelijke organisaties. In de praktijk zijn veel vertrekplichtige vreemdelingen niet bereid om zelfstandig te vertrekken. In dat geval kunnen ze worden vast- en uitgezet.² Dat zijn ingrijpende maatregelen. Een effectief terugkeerbeleid is belangrijk voor de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het migratiebeleid in algemene zin.³ Daarnaast gaat de overheid ervan uit dat het een matigend effect heeft op het aantal kansarme verblijfsaanvragen dat wordt ingediend.⁴

Als de (voorbereiding van de) uitzetting of de uitvoering van de asielprocedure belemmerd dreigt te worden omdat er een risico is dat de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt, of als een asielzoeker een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, kan zijn vrijheid worden beperkt of zelfs ontnomen. In dat laatste geval spreken we van 'vreemdelingenbewaring' (hierna: bewaring).

Naast fundamentele kritiek op bewaring vanuit mensenrechtelijke overwegingen bestaat er al langer ontevredenheid over de werking van het terugkeerbeleid vanuit overwegingen van een geloofwaardig en effectief migratiebeleid. Opvolgende kabinetten hebben maatregelen aangekondigd en doorgevoerd om de uitvoering en de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verbeteren.⁵ In januari 2021 kondigde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nog aan te onderzoeken of het mogelijk is vreemdelingen in de Nederlandse asielprocedure en vreemdelingen die onder de Dublin-verordening vallen in een vroeger stadium in de asielprocedure dan wel kort voor vertrek in bewaring te stellen.⁶ Maar zoals zij in haar 'terugkeerbrief' van 15 november 2019 opmerkte: 'Terugkeer is een taai en moeilijk onderwerp'.⁷ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft al vaker vastgesteld dat het terugkeerbeleid beperkt effectief is en heeft in meerdere adviezen aanbevelingen gedaan om het beleid te verbeteren.⁸ In november 2019 constateerden we nog dat de omvangrijke en vaak langdurige circulatie van asielzoekers tussen EU-lidstaten vooral mogelijk is omdat velen van hen zich succesvol aan het toezicht onttrekken om hun Dublin-overdracht of terugkeer te voorkomen.⁹ We riepen onder meer op tot een meer gecoördineerde aanpak op EU-niveau en onderstreepten het belang van toezicht en handhaving

om oneigenlijk gebruik van asielprocedures te verminderen en een snelle terugkeer te bevorderen van asielzoekers die kansarme aanvragen indienen. Dat is alleen mogelijk als zij beschikbaar blijven voor de autoriteiten. Bewaring kan daarvoor een noodzakelijk instrument zijn. In genoemde brief heeft de staatssecretaris diverse onderzoeken aangekondigd die moeten bijdragen aan een effectiever terugkeerbeleid. Op 2 april 2020 heeft zij de ACVZ gevraagd haar te adviseren over de zorgvuldigheid en effectiviteit van bewaring.¹⁰ Met dit advies voldoet de ACVZ aan dat verzoek.

1.2 Onderzoekvraag: zorgvuldigheid en effectiviteit van bewaring

We formuleren de onderzoekvraag als volgt:

In hoeverre kunnen de zorgvuldigheid van het proces van inbewaringstelling, de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen en de effectiviteit van bewaring worden vergroot?

Met het proces van inbewaringstelling bedoelen we het hele traject vanaf de staandehouding of overname van de vreemdeling (uit het strafrecht) tot en met het opheffen van de bewaringsmaatregel (zie paragraaf 4.1). Met een zorgvuldig proces bedoelen we dat alle stappen in dit traject correct en tijdig zijn uitgevoerd. De bewaringsmaatregel is het besluit waarmee de bewaring wordt opgelegd. Onder een zorgvuldige maatregel verstaan we een besluit dat zorgvuldig en volledig is gemotiveerd en dat geen vormfouten bevat. Een zorgvuldige maatregel, die is opgelegd na een zorgvuldig doorlopen proces, zal in beginsel standhouden bij de rechter.¹¹

Bewaring wordt beleidsmatig als effectief gezien als de vreemdeling aansluitend op de bewaring Nederland aantoonbaar (onder toezicht) heeft verlaten. Een zorgvuldig verlopen proces en een zorgvuldige maatregel zijn vereist om aantoonbaar vertrek te kunnen realiseren, maar bieden daarvoor geen garantie, omdat dat vertrek ook door andere factoren wordt beïnvloed.

1.3 Effectiviteit terugkeerbeleid maar ten dele afhankelijk van (zorgvuldigheid) bewaring

Het verzoek om advies bestaat uit twee delen, die niet noodzakelijkerwijs (direct) verband houden met elkaar. Het eerste deel heeft betrekking op de zorgvuldigheid van het proces van inbewaringstelling en de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen. Het tweede deel heeft betrekking op de mogelijkheden het vertrek van vreemdelingen uit bewaring te vergroten. Een soepel werkend proces dat door iedereen goed wordt begrepen en uitgevoerd en zorgvuldig en volledig gemotiveerde bewaringsmaatregelen zonder vormfouten kunnen tot gevolg hebben dat minder bewaringen voortijdig worden opgeheven. Ze leiden echter niet per se tot meer aantoonbaar vertrek omdat het vertrek ook door andere factoren

wordt beïnvloed. Daarnaast vormt bewaring vanwege het ingrijpende karakter een terughoudend toe te passen onderdeel van het bredere terugkeerbeleid.

Bewaring is een vrijheidsontnemende maatregel, die rechtstreeks ingrijpt in het recht op vrijheid. Het is daarmee de zwaarst mogelijke toezichtmaatregel (*ultimum remedium*) die aan een vreemdeling kan worden opgelegd. Daarom zijn er strikte voorwaarden aan verbonden. Bewaring is alleen toegestaan als het noodzakelijk is om onttrekking van de vreemdeling aan het toezicht te voorkomen voor (het voorbereiden van) de uitzetting of uitvoering van de asielprocedure en alleen als minder bezwarende maatregelen zoals het opleggen van een meldplicht of borgsom, het toestaan van een garantstelling of inname van een reis- of identiteitsdocument, niet doeltreffend kunnen worden ingezet. Bewaring moet dus terughoudend worden toegepast (zie bijlage 3). Dat betekent dat altijd een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt tussen het individuele belang van de vreemdeling om zijn vrijheid te behouden en het belang van de overheid om de vreemdeling in bewaring te stellen. Bij het zoeken naar mogelijkheden om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten, geldt altijd dit uitgangspunt.

Het terugkeerbeleid is al heel lang 'een taai en moeilijk onderwerp'. In 2004 concludeerde Van Kalmthout op basis van uitgebreid veldonderzoek al dat veel vertrekplichtige vreemdelingen niet willen terugkeren naar hun land van herkomst.¹² Latere studies bevestigen het beeld dat relatief weinig vertrekplichtige vreemdelingen zelfstandig terugkeren.¹³ Dat kan verschillende en heel diverse (soorten) redenen hebben, die vaak naast elkaar voorkomen. Het kan gaan om redenen die samenhangen met de situatie in het land van herkomst (ervaren of verwachte onveiligheid, gebrek aan economisch perspectief, afwezigheid van familie of ander sociaal netwerk, ontbreken van medische voorzieningen, kortom: weinig om naar terug te keren), de situatie hier in Nederland (aanwezigheid van familie of ander sociaal netwerk, (betere) medische voorzieningen, (al dan niet beperkte) bestaansmogelijkheden, toekomstperspectief voor de kinderen) en meer persoonlijke omstandigheden (gezondheid, gevoelens van schaamte, het hebben van schulden, niet met lege handen willen terugkeren). Ook de mate waarin de vreemdeling de bewaring als 'legitiem' ervaart, heeft invloed op de bereidheid om te vertrekken. Die perceptie is mede afhankelijk van migratiemotieven en kan verschillen tussen asiel-, gezins- en arbeidsmigranten.¹⁴

Voor het laten terugkeren van vertrekplichtige vreemdelingen is niet alleen de medewerking van de vreemdeling, maar ook die van het land van herkomst van belang, met name als de vreemdeling niet of onvoldoende meewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit. Landen van herkomst geven over het algemeen alleen vervangende reisdocumenten af als de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit aantoont of aannemelijk maakt.¹⁵ Veel vreemdelingen die niet willen terugkeren doen dat niet.

Vanwege het ingrijpende karakter (en de financiële kosten) van bewaring geldt in het terugkeerbeleid van oudsher een voorkeur voor zelfstandig vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen. Die mogelijkheid geldt niet alleen voorafgaand

aan de bewaring. Ook tijdens de bewaring kan een vreemdeling voor terugkeerondersteuning in aanmerking komen als hij alsnog besluit zelfstandig (maar onder toezicht) te vertrekken, tenzij hij niet tot de doelgroep behoort of vanwege zijn nationaliteit, strafblad of inreisverbod is uitgesloten (zie bijlage 2).

Het vorenstaande maakt duidelijk dat gedwongen terugkeer een weerbarstig proces is. In de eerste plaats moet bewaring, gelet op het ingrijpende karakter ervan, terughoudend worden toegepast. In de tweede plaats is de terugkeerbereidheid van vertrekplichtige vreemdelingen vooral afhankelijk van politieke, economische, sociale en culturele factoren en wordt het ook sterk beïnvloed door persoonlijke ervaringen, verwachtingen, motieven en percepties. De geringe bereidheid van vertrekplichtige vreemdelingen om te vertrekken is dus meer een sociaalmaatschappelijk dan een juridisch probleem en de individuele omstandigheden die eraan ten grondslag liggen zijn door de Nederlandse overheid maar beperkt met wet- en regelgeving te beïnvloeden. Dat wil niet zeggen dat het niet zinvol en noodzakelijk is om te proberen de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verbeteren. Maar dat bewustzijn is wel van belang om al te hoge verwachtingen van (juridische) beleidsinterventies op voorhand te relativeren. Het realiseren van gedwongen vertrek is geen kwestie van 'gewoon uitzetten'. Het vereist een zorgvuldige aanpak en maatwerk ten aanzien van de individuele vreemdeling en het land van herkomst, een aanpak die verder reikt dan het verbeteren van het proces van inbewaringstelling en het verbeteren van de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen.

Er geldt nog een belangrijke nuancering bij het doen van onderzoek naar de effectiviteit van bewaring. Dat is dat niet goed te bepalen is in hoeverre het realiseren van gedwongen of zelfstandig vertrek 'definitief' is. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van Dublin-overdrachten. Immers, ook andere lidstaten lukt het vaak niet om Dublin-claimanten na terug- of overname alsnog gedwongen (of zelfstandig) naar hun land van herkomst te laten terugkeren als zij hun asielaanvraag hebben afgewezen. In het hiervoor genoemde advies uit 2019 constateerden we dat dit een van de belangrijkste redenen is voor de vaak langdurige circulatie van afgewezen asielzoekers binnen de EU.¹⁶ Een succesvolle Dublin-bewaring zegt dus niet per se ook iets over de effectiviteit van het Nederlandse of Europese terugkeerbeleid op de lange(re) termijn. Ook vreemdelingen die vanuit bewaring worden uitgezet naar hun land van herkomst kunnen op enig moment proberen opnieuw de EU en Nederland in te reizen. Bovendien is het niet uit te sluiten dat vreemdelingen met een vertrekplicht die in bewaring worden gesteld op enig moment ook zonder bewaring alsnog zouden zijn vertrokken.

1.4 Meerwaarde van dit onderzoek

Er is al veel onderzoek gedaan naar het terugkeerbeleid en de toepassing van bewaring. Veel van die onderzoeken hebben betrekking op het bewaringsregime.¹⁷ Andere gaan met name over het ingrijpende karakter van de maatregel en de

noodzaak om deze terughoudend te gebruiken en waar mogelijk alternatieve toezichtmaatregelen toe te passen.¹⁸ Ook is er onderzoek gedaan naar factoren die van invloed (kunnen) zijn op de terugkeerbereidheid van vertrekplichtige vreemdelingen¹⁹ en de wijze(n) waarop zij hun bewaring ervaren.²⁰

Er is ons geen recent onderzoek bekend dat ziet op de zorgvuldigheid van het bewaringsproces en bewaringsmaatregelen vanuit beleidsmatig oogpunt. Er zijn twee recente rapporten waarin iets is gezegd over de effectiviteit van bewaringsmaatregelen: de beleidsdoorlichting Terugkeer²¹ en het rapport van de Commissie Van Zwol, die onderzoek deed naar langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.²² In de doorlichting werd geconcludeerd dat het moeilijk is de effectiviteit van het terugkeerbeleid en de specifieke onderdelen daarvan te bepalen.²³ In het rapport van de Commissie Van Zwol kwam naar voren dat bewaring volgens de DT&V een effectieve toezichtmaatregel is.²⁴

We willen met dit advies een verdiepende bijdrage leveren aan de discussie over nut en noodzaak van het toepassen van bewaring en de knelpunten bij de uitvoering van het terugkeerbeleid.

1.5 Onderzoekmethoden, afbakening en beperkingen

We hebben op de volgende manieren onderzoek gedaan:

- We hebben literatuur-, overig bronnen- en jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Het doel daarvan was om (nader) inzicht te krijgen in de uitgangspunten van het terugkeerbeleid, de juridische voorwaarden voor inbewaringstelling, de werking van het bewaringsproces en de factoren die van invloed zijn op de bereidheid van vertrekplichtige vreemdelingen om daadwerkelijk te vertrekken
- We hebben oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van de direct betrokken organisaties (KMar, AVIM, DT&V en IND, zie respondentenlijst). Het doel daarvan was om een eerste beeld te krijgen van de ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen
- We hebben een enquête uitgezet onder medewerkers van de KMar, AVIM en de DT&V die vreemdelingen in bewaring stellen. De enquête is uitgezet onder 102 medewerkers van de AVIM, 30 van de KMar en 19 van de DT&V. De respons bedroeg 39% (AVIM), respectievelijk 50% (KMar) en 79% (DT&V). Het doel hiervan was om een meer gedetailleerd inzicht te krijgen in de knelpunten die uitvoerend medewerkers in de vreemdelingenketen ervaren bij het in bewaring stellen van vreemdelingen en mogelijke oplossingen daarvoor
- Ook hebben we een analyse uitgevoerd van cijfers over alle (ketenbrede) inbewaringstellingen uit de periode 2015-2019, op basis van een gegevensbestand dat door de DT&V beschikbaar is gesteld. Het doel daarvan was een gedetailleerd inzicht te krijgen in de effectiviteit van bewaring, de redenen voor opheffingen van bewaringen en de eventuele verschillen hierin tussen de bewaringsgronden, tussen verschillende groepen vreemdelingen en tussen de drie organisaties die bewaringen opleggen (KMar, AVIM en de DT&V).

Voor een nadere toelichting op de opzet, de beschikbaarheid van de gevraagde data en de beperkingen ervan verwijzen we naar bijlage 5

- Ten slotte hebben we dossieronderzoek gedaan bij de IND. Het doel daarvan was om, in aanvulling op cijfers over een grote groep bewaringen en de ervaringen van respondenten, een preciezer beeld te krijgen van de uitvoering van het bewaringsproces, de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen en de effectiviteit van bewaring in de praktijk. We hebben daarvoor een a-selectie steekproef getrokken uit het eerder genoemde gegevensbestand van de DT&V, waarbij we hebben gezorgd voor gelijkmatige spreiding over de jaren die we hebben onderzocht en de instanties die de bewaring hebben opgelegd. In totaal hebben we 80 zaken geselecteerd waarbij de bewaring niet heeft geleid tot aantoonbaar vertrek. We hebben de betreffende dossiers bestudeerd, inclusief eventuele voorafgaande en volgende bewaringsprocedures. Door de beperkte omvang van de steekproef kunnen de resultaten van het dossieronderzoek niet als volledig representatief worden beschouwd. Dat was ook niet de bedoeling. De geanonimiseerde casussen die we in dit advies beschrijven, komen uit het dossieronderzoek. Voor nadere informatie over de opzet van het dossieronderzoek en de criteria voor de selectie van de dossiers verwijzen we naar bijlage 8.

Een van de beperkingen van dit onderzoek is dat we niet hebben gesproken met vreemdelingen zelf, noch met hun rechtsbijstandverleners, maatschappelijke organisaties of andere betrokkenen zoals rechters. De focus van dit advies ligt op de knelpunten die medewerkers in de vreemdelingenketen ervaren bij het toepassen en opleggen van bewaring aan vreemdelingen. Bij het uitvoeren van het dossieronderzoek hebben we wel kennis genomen van het verweer van vreemdelingen en hun rechtsbijstandverleners in de bewaringsprocedures en de rechterlijke toetsing van de opgelegde bewaringen. Het is mogelijk dat personen en organisaties buiten de vreemdelingenketen op basis van persoonlijke ervaringen een beeld hebben van de effectiviteit van bewaring en de zorgvuldigheid van het bewaringsproces en -maatregelen dat niet aansluit bij onze bevindingen.

We hebben alleen onderzoek gedaan naar bewaringen op grond van de artikelen 59 (vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en enkele categorieën vreemdelingen met rechtmatig verblijf), 59a (Dublin-claimanten) en 59b (asielzoekers) van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000. Bewaringen in het kader van de grensprocedure (op grond van de artikelen 6 (asielzoekers) en 6a (Dublin-claimanten) Vw 2000) zijn buiten beschouwing gelaten. De redenen hiervoor zijn dat die bewaringen alleen plaatsvinden op Schiphol, ze getalsmatig het kleinst zijn, juridisch heel anders van aard zijn en ze procesmatig anders georganiseerd zijn.

Ons onderzoek heeft betrekking op bewaringen in de periode 2015 tot en met 2019. De reden daarvoor is dat er sinds 2015 ketenbrede data over bewaringen beschikbaar zijn en dat ook de DT&V sindsdien bewaringsmaatregelen oplegt. De begrenzing tot en met 2019 houdt verband met het moment waarop we het

verzoek om advies ontvingen (april 2020) en het feit dat ‘de bewaringspraktijk’ door de uitbraak van de Covid-19 pandemie met omstandigheden te maken heeft, die niet representatief zijn voor de normale gang van zaken.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe vaak bewaring wordt toegepast, wat de aard van de zaken en de kenmerken van de betreffende vreemdelingen zijn, hoe effectief bewaring is en waarom bewaringen worden opgeheven. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de effectiviteit van bewaring en op de afhankelijkheid van de medewerking van de vreemdeling en het land van herkomst bij het realiseren van gedwongen vertrek. Ook formuleren we aanbevelingen om de effectiviteit van bewaring (verder) te verbeteren. In hoofdstuk 4 staan de uitvoering van het bewaringsproces en de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen centraal. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele aanbevelingen om de uitvoering van het proces en de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen (verder) te verbeteren. In de bijlagen (apart Pdf-bestand) hebben we het bewaringsproces en de juridische voorwaarden voor inbewaringstelling beschreven en gaan we meer gedetailleerd in op de opzet, beperkingen en uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden die we hebben toegepast.

¹ Artikel 61, eerste lid Vw 2000.

² Artikel 63, eerste lid Vw 2000.

³ ACVZ, [Terugkeer, de nationale aspecten](#) (2005), ACVZ, [Pieken en dalen](#). Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders (2017), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC), [Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers](#). Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 (2004). Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 19 637, nr. [2307](#) en *Kamerstukken II* 2019/2020, 33 199, nr. [32](#).

⁴ *Kamerstukken II* 2019/2020, 33 199, nr. [32](#), p. 15.

⁵ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1998/1999, 26 646, nr. [1](#), 2001/2002, 19 637, nr. [609](#) en [648](#), 2003/2004 29 344, nr. [1](#) en [19](#), 2010/2011, 19 637, nr. [1396](#) en [1436](#), 2011/2012, 19 637, nr. [1483](#) en [1566](#).

⁶ *Kamerstukken II* 2020/2021, 19 637, nr. [2692](#).

⁷ *Kamerstukken II* 2019/2000, 19 637, nr. [2540](#).

⁸ Zie onder meer ACVZ, [De strategische landenbenadering migratie](#) (2015), [Op zoek naar veilige\(r\) landen](#) (2018) en [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).

⁹ ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).

¹⁰ Zie bijlage 1.

¹¹ Op 23 december 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in twee bewaringszaken een [prejudiciële vraag](#) gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. De Afdeling wil van het Hof weten of Europese regels de rechtbank verplichten om uit zichzelf te toetsen of aan alle voorwaarden voor bewaring is voldaan, ook als de vreemdeling deze voorwaarden zelf niet aan de orde heeft gesteld. Op 26 januari 2021 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Bosch, het Hof aanvullende prejudiciële [vragen](#) gesteld over de wijze en intensiteit van de rechterlijke toetsing van bewaringsmaatregelen. De rechtbank vraagt het Hof om een nadere uitleg van artikel 47 Handvest als het gaat om de procedure waarbij een vreemdeling kan opkomen tegen de bewaringsmaatregel. De rechtbank vraagt het Hof om uit te leggen of de procedurele waarborgen waarin in deze procedure is voorzien uit het oogpunt van rechtsbescherming volstaan om te kwalificeren als een ‘doeltreffende voorziening in rechte’. De vragen zien op het verbod om de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve te onderzoeken en beoordelen en op de wettelijke bevoegdheid voor de Afdeling om te kunnen volstaan met een ‘verkorte motivering’. Indien het Hof de nationale rechtspraktijk waarin de rechter in tweede en hoogste aanleg kan volstaan met een verkorte motivering in bewaringszaken onverenigbaar acht met het Unierecht, verzoekt de rechtbank het Hof om deze vraag ook te beantwoorden voor overige vreemdelingrechtelijke procedures. Beide prejudiciële verzoeken zijn ingediend buiten de periode waar ons onderzoek betrekking op heeft (2015-2019). Niet valt uit te sluiten dat de beantwoording van deze vragen door

het Hof gevolgen heeft voor de inrichting van de rechterlijke toetsing in bewaringszaken en daarmee ook voor het aantal en aandeel bewaringszaken dat wordt opgeheven in verband met onzorgvuldigheden in de motivering.

¹² A. Van Kalmthout, *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring* (2004).

¹³ Zie onder andere J. Van Wijk, *Reaching out to the unknown. Native counselling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return* (2008), Algemene Rekenkamer, [2014-2016: Een cohort asielzoekers in beeld](#) (2018), Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië. Een verkennend onderzoek naar factoren die van invloed zijn op vertrekplichtige Armeense gezinnen om al dan niet voor vrijwillige terugkeer te kiezen* (2018).

¹⁴ A. Leerkes, M. Kox, 'Pressured into a Preference to Leave? A Study on the "Specific" Deterrent Effects and Perceived Legitimacy of Immigration Detention', in: *Law & Society Review*, Volume 51, Number 4 (2017).

¹⁵ [Internationale relaties | Over DT&V | Dienst Terugkeer en Vertrek](#).

¹⁶ ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).

¹⁷ Zie onder meer Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, [Advies vreemdelingenbewaring](#) (2008), Nationale Ombudsman, [Strafregime of maatregel om uit te zetten?](#) (2012), WODC, [Van bejegening tot vertrek - Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring](#) (2013), Amnesty International, [Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie](#) (2018), Nationale Ombudsman, [Grenzen aan vreemdelingenbewaring](#) (2020).

¹⁸ Zie onder meer Amnesty International, [Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie](#) (2011), Justitia et Pax, [Effect door Respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland](#) (2012), Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), [Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?](#) (2013), Amnesty International, [Het recht op vrijheid. Vreemdelingendetentie: het ultimatum remedium beginsel](#) (2018).

¹⁹ WODC, [Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder \(bijna\) uitgeprocedeerde asielmigranten](#) (2010), A. Leerkes, M. Galloway, M. Kromhout, [Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder \(bijna\) uitgeprocedeerde asielmigranten](#) (2011), K. Koser, K. Kuschminder, [Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants](#) (2015), Regioplan, [Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren](#) (2015).

²⁰ WODC, [Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring](#) (2013), A. Leerkes, *Managing migration through legitimacy? Alternatives to the criminalisation of unauthorised migration* (2016), A. Leerkes, M. Kox, 'Pressured into a Preference to Leave? A Study on the "Specific" Deterrent Effects and Perceived Legitimacy of Immigration Detention', in: *Law & Society Review*, Volume 51, Number 4 (2017).

²¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen](#) (2019).

²² [Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht](#) (2019).

²³ [Beleidsdoorlichting Terugkeer](#), p. 6.

²⁴ [Rapport Commissie Van Zwol](#), paragraaf 4.5.3.



Hoofdstuk 2

Omvang, kenmerken, trends en opheffingsredenen

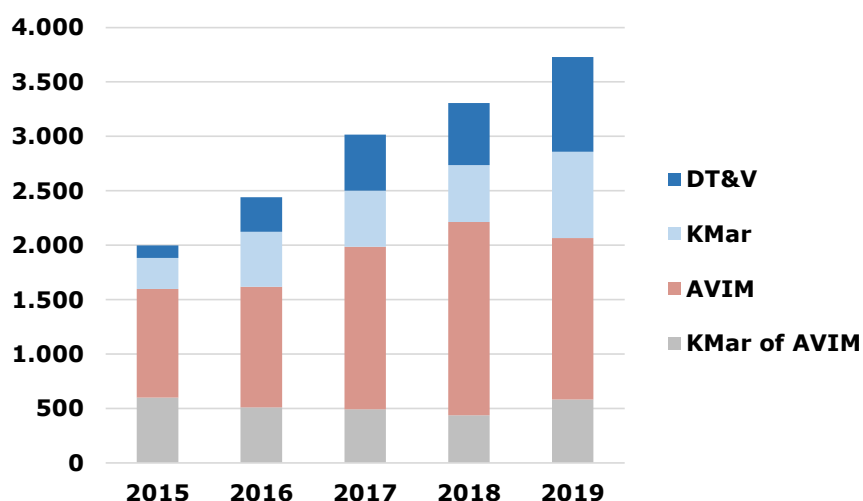
In dit hoofdstuk beschrijven we hoe vaak bewaring wordt toegepast, om wat voor zaken het gaat, wat de belangrijkste trends hierin zijn en waarom bewaringen worden opgeheven.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de data-analyse die we hebben uitgevoerd. Voor een meer gedetailleerde analyse verwijzen we naar bijlage 5.

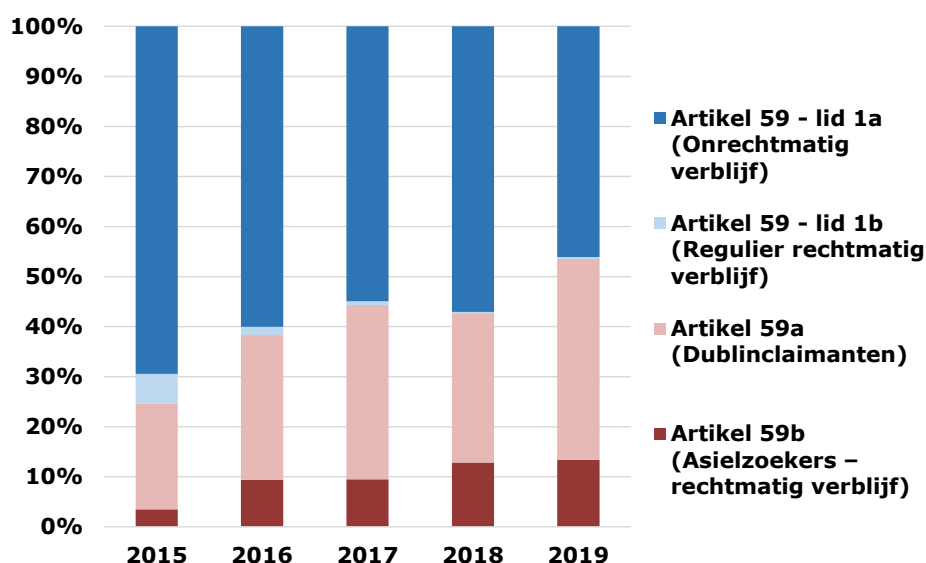
2.1 Omvang, kenmerken en trends

Bewaringen in periode 2015-2019 bijna verdubbeld, meestal vreemdelingen met onrechtmatig verblijf in bewaring, maar bewaring van Dublin-claimanten en asielzoekers sterkst toegenomen

Figuur 1: Aantal bewaringen naar instantie, 2015-2019



Figuur 2: Aantal bewaringen naar juridische grondslag, 2015-2019



In de periode 2015-2019 zijn, exclusief grensdetentie, 14.493 vreemdelingen in bewaring gesteld. Het aantal bewaringen per jaar is gedurende deze periode bijna verdubbeld: van 1.999 personen in 2015 naar 3.729 in 2019.

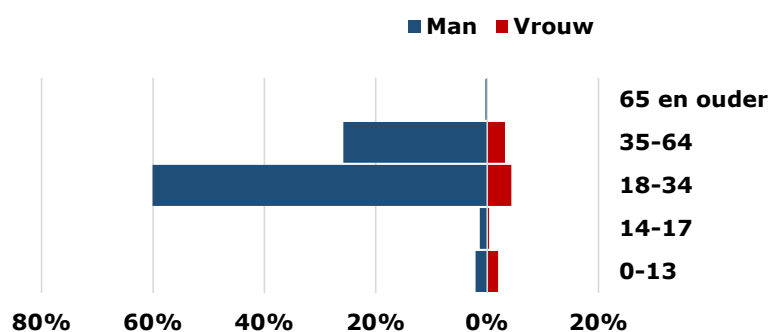
De AVIM is verantwoordelijk voor bijna de helft van alle bewaringen. De andere (iets meer dan de) helft zijn in ongeveer even grote aantallen opgelegd door de DT&V, de KMar, en de KMar of de AVIM. Bij die laatste groep kan niet betrouwbaar uit de beschikbare data worden afgeleid of het de KMar of de AVIM is geweest.²⁵ Sinds de DT&V in 2015 bevoegd is om bewaringen op te leggen is het aantal bewaringen door de DT&V sterk toegenomen. In 2019 legde de DT&V bijna een kwart van alle bewaringen op. Het aantal KMar-bewaringen vertoonde tijdens de onderzochte periode ook een stijgende lijn. Ook de AVIM stelde meer personen in bewaring, maar die stijgende trend is gestopt in 2019, toen de aantallen daalden naar het niveau van 2017.

In ruim de helft van de gevallen ging het om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, in ongeveer een derde van de gevallen om Dublin-claimanten en in ongeveer een tiende van de zaken om asielzoekers (die niet onder de werking van de Dublin-verordening vallen). Bewaring van vreemdelingen met rechtmatig verblijf op reguliere gronden komt zelden voor. Het aantal bewaringen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf is weliswaar gestegen, maar het aandeel van deze groep is wel gedaald, omdat het aantal bewaringen van Dublin-claimanten en asielzoekers in de afgelopen jaren veel sterker is toegenomen.

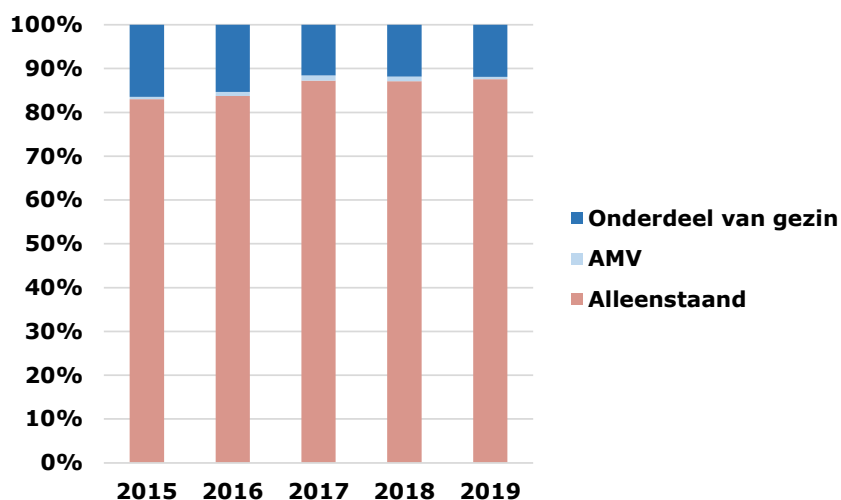
Bij 571 van de 14.493 bewaringen is geen sprake geweest van een nieuwe fysieke inbewaringstelling maar van een wijziging van de juridische grondslag. Om dubbelingen te voorkomen, hebben we voor de nadere analyse van de aard van de zaken, het resultaat van de bewaringen en de opheffingsredenen de omgezette bewaringen buiten beschouwing gelaten. De hierna volgende percentages zijn dan gebaseerd op 13.922 bewaringsprocedures over de periode 2015-2019.

Meestal alleenstaande mannen, nauwelijks amv's in bewaring

Figuur 3: Bewaringen naar leeftijd en geslacht van de betrokkene, 2015-2019



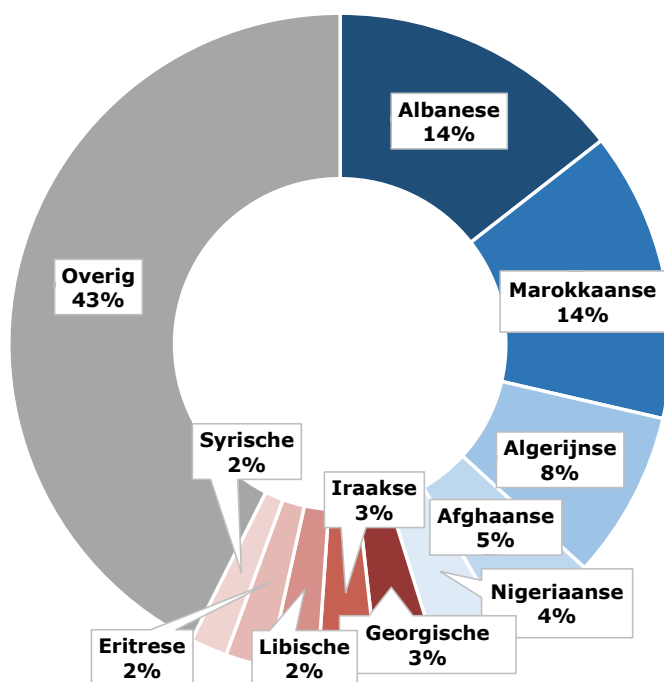
Figuur 4: Bewaringen naar gezinssamenstelling van de betrokkene, 2015-2019



Verreweg de meeste vreemdelingen die in bewaring worden gesteld zijn mannen (86%) in de leeftijdscategorieën van 18-34 jaar (60%) en 35-64 jaar (26%). Het overgrote deel (ook 86%) van de vreemdelingen die in bewaring worden gesteld is alleenstaand. Dit aandeel is gedurende de onderzoeksperiode iets toegenomen. 13% van de bewaringen betreft personen die deel uitmaken van een gezin. 1% van de bewaringen betreft alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's, 117 personen over de periode 2015-2019, tussen de 10 en 34 keer per jaar).

Top vijf nationaliteiten: Albanese, Marokkanen, Algerijnen, Afghanen en Nigerianen

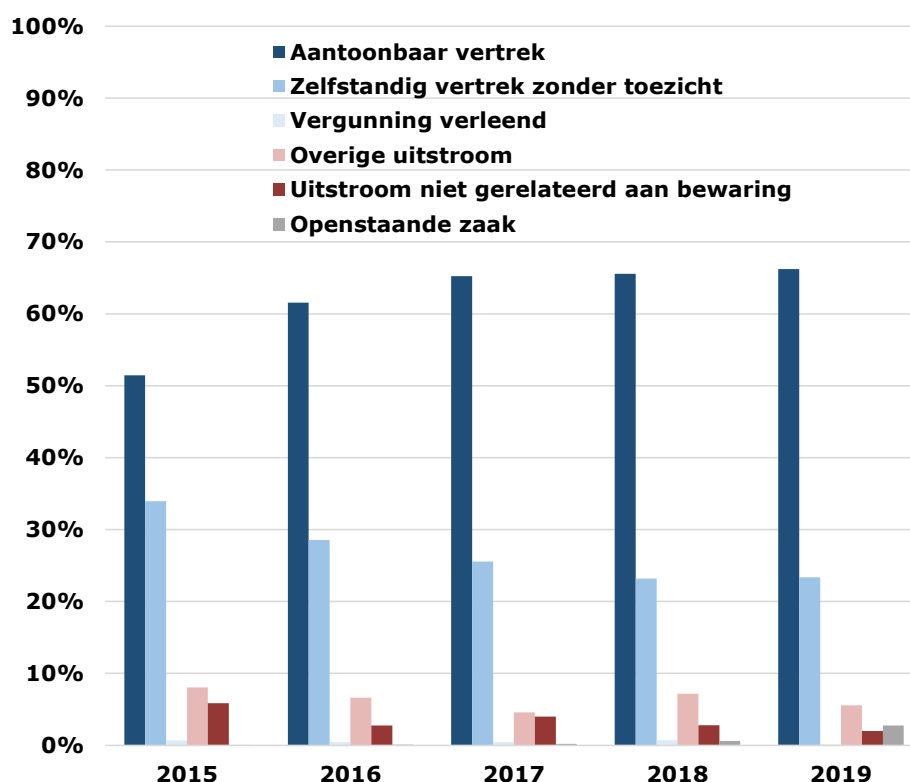
Figuur 5: Bewaringen naar nationaliteit van de betrokkene, 2015-2019



Albanezen en Marokkanen zijn in de periode 2015-2019 het meest in bewaring gesteld, op enige afstand gevolgd door Algerijnen. Afghanen en Nigerianen completeren de top 5. Er zitten enige jaarlijkse fluctuaties in het exacte aandeel van deze vijf herkomstlanden, maar daar is geen duidelijke lijn in te ontdekken. Albanezen, Marokkanen en Algerijnen, wier herkomstlanden door Nederland als veilig zijn aangemerkt, vormden bijna altijd de top 3 (de volgorde verschilt per jaar) en Afghanen en Nigerianen stonden bijna altijd in de top 5.

Effectiviteit van bewaring sinds 2017 min of meer stabiel

Figuur 6: Mate van vertrek na bewaring, 2015-2019



Vanuit beleidsmatig oogpunt is bewaring effectief als het tot gevolg heeft dat de vreemdeling (gedwongen, of alsnog zelfstandig) aantoonbaar uit Nederland vertrekt. Het is moeilijk exact te bepalen wanneer de uitkomst van een vertrekprocedure het directe gevolg is van de bewaring. Als een vreemdeling niet vanuit bewaring wordt uitgezet, maar enige tijd na de opheffing ervan aantoonbaar vertrekt, kan dat vertrek verband houden met de bewaring maar ook met andere feiten en persoonlijke omstandigheden. De DT&V relateert de uitkomst van de vertrekprocedure aan de bewaring als er maximaal 31 dagen tussen de opheffing van de bewaring en het vertrek zit. Wij hebben dat uitgangspunt overgenomen.

In de periode 2015-2019 is bijna twee derde van het aantal bewaringen effectief geweest.²⁶ In die gevallen is de vreemdeling 'aantoonbaar' (onder toezicht) uit Nederland vertrokken. In absolute zin gaat het om 8.778 personen. Het aandeel

aantoonbaar vertrek nam toe van 2015 tot 2017 en stabiliseerde daarna (stijging van 51% in 2015 naar 66% in 2019).

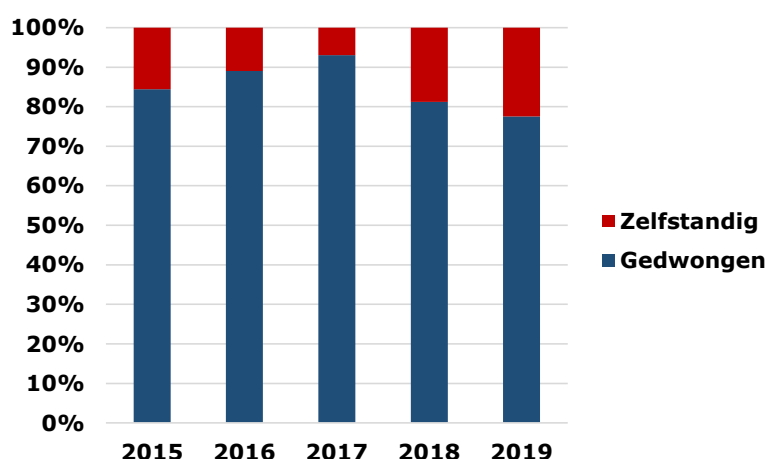
In ongeveer een kwart van het aantal bewaringen heeft de vreemdeling na opheffing van de bewaring een aanzegging gekregen om Nederland te verlaten, maar is niet bekend of dat ook daadwerkelijk is gebeurd, omdat hij daarna niet langer in beeld is bij de overheid. Die zaken worden geregistreerd als 'zelfstandig vertrek zonder toezicht', hoewel dus niet vast staat dat de vreemdeling ook echt uit Nederland is vertrokken. Het aandeel van deze zaken is afgenomen van 34% in 2015 naar 23% in 2019.

In de periode 2015-2019 waren 3.633 vreemdelingen na opheffing van hun bewaring niet langer in het zicht van de overheid.

Het resultaat 'overige uitstroom' (6% van de bewaringen in de periode 2015-2019) houdt in dat de betrokkene niet langer in de *caseload* van de DT&V zit omdat hij (tijdelijk) rechtmatig verblijf heeft (verkregen) of, in mindere mate, doordat het toezicht door een andere ketenpartner wordt voortgezet.

Meestal gedwongen vertrek uit bewaring, maar zelfstandig vertrek uit bewaring ook toegenomen

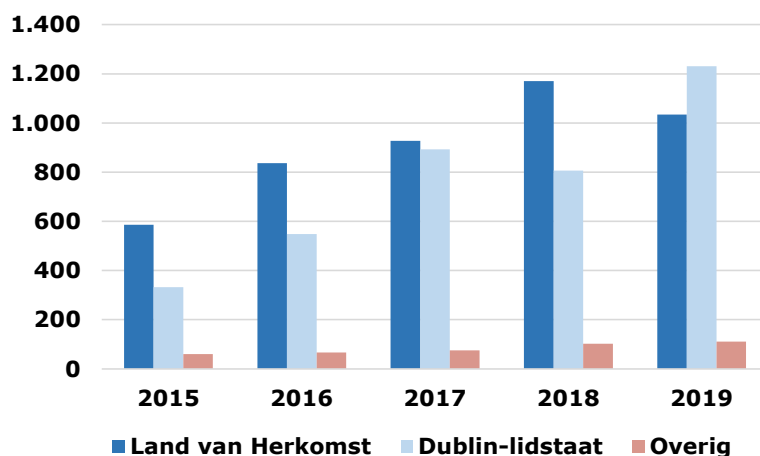
Figuur 7: type aantoonbaar vertrek uit bewaring, 2015-2019



Verreweg de meeste (84%) van de vreemdelingen die na bewaring aantoonbaar uit Nederland vertrekken, worden vanuit bewaring uitgezet. 16% kiest er in bewaring alsnog voor om Nederland zelfstandig (onder toezicht) te verlaten.²⁷ Dit aandeel daalde van (16% in) 2015 tot (7% in) 2017, om vervolgens weer flink te stijgen naar 22% in 2019. Dat wil zeggen: 15% (ruim 500) van de in 2019 gedetineerde vreemdelingen koos er alsnog voor zelfstandig te vertrekken. Dit laat zien dat de inzet op zelfstandig vertrek effectiever is dan voorheen.²⁸

Kentering in bestemming: vaker EU-lidstaat dan land van herkomst

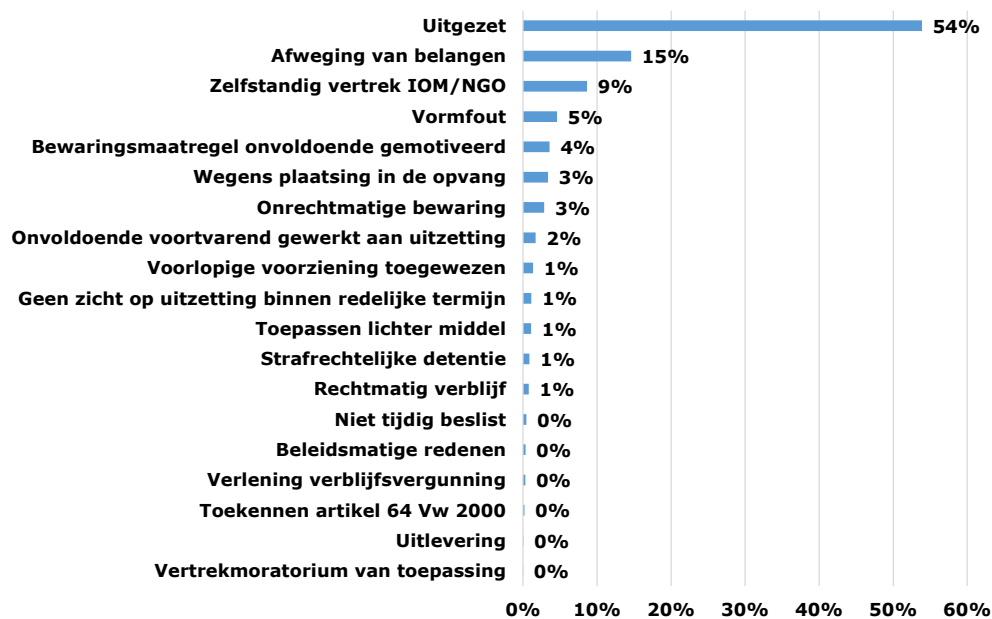
Figuur 8: Bestemming bij vertrek uit bewaring, 2015-2019



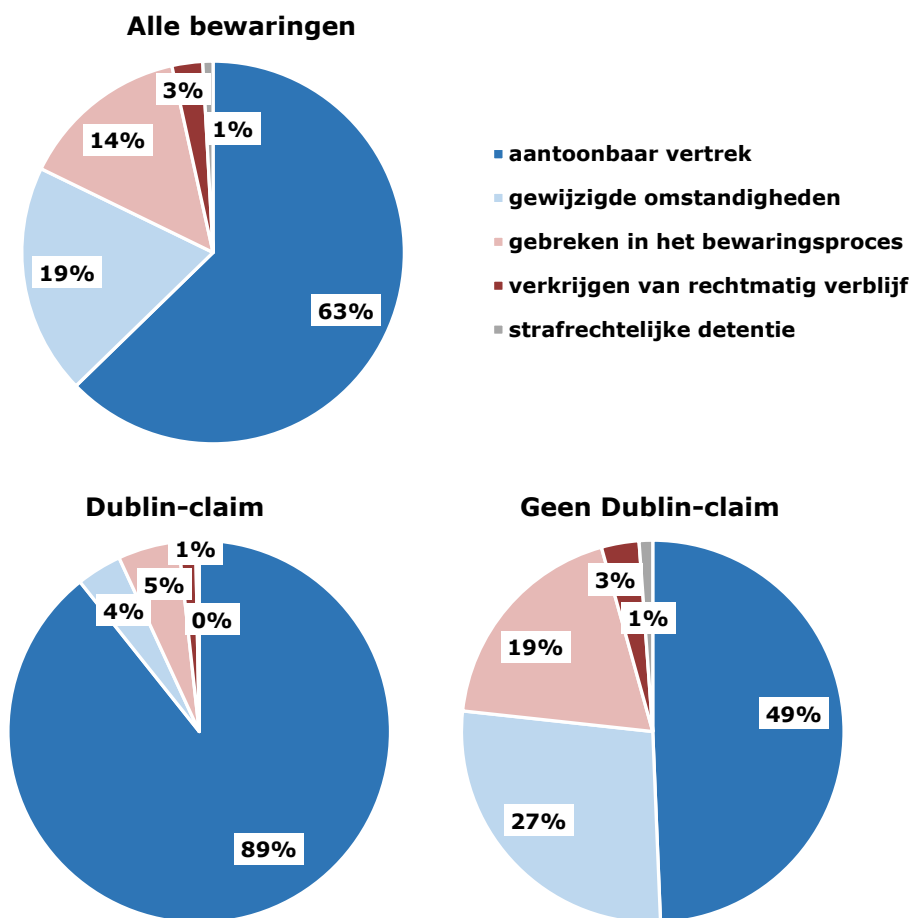
Over de periode 2015-2019 is een kleine meerderheid (52%) van de vreemdelingen die Nederland vanuit bewaring hebben verlaten, teruggekeerd naar het land van herkomst. In 43% van de gevallen is de vreemdeling op grond van de Dublin-verordening overgedragen aan een andere EU-lidstaat. In absolute zin is zowel het aantal vertrekken naar het land van herkomst uit bewaring als het aantal overdrachten aan andere EU-lidstaten uit bewaring toegenomen, maar er heeft wel een belangrijke verschuiving plaatsgevonden tussen de aandelen van deze twee bestemmingscategorieën. Het aandeel Dublin-overdrachten is gestegen van 34% in 2015 naar 52% in 2019 en het aandeel 'terugkeer naar het land van herkomst' is gedaald van 60% in 2015 naar 44% in 2019. Dit houdt verband met de eerder geconstateerde sterke(re) toename van het aantal Dublin-bewaringen. In 2019 overtrof het aandeel Dublin-overdrachten vanuit bewaring voor het eerst het aandeel bewaringszaken waarin sprake was van terugkeer naar het land van herkomst. Dublin-overdrachten vinden vrijwel altijd gedwongen plaats, terwijl een substantieel deel van de vreemdelingen die vanuit bewaring terugkeren naar het land van herkomst (alsnog) zelfstandig (maar onder toezicht) vertrekt.

2.2 Redenen voor opheffing van bewaringen

Figuur 9: Redenen voor opheffing van bewaringen, 2015-2019



Figuur 10: Categorieën redenen voor opheffing van bewaringen, 2015-2019



Meest voorkomende opheffingsredenen: aantoonbaar vertrek

In de periode 2015-2019 heeft bijna twee derde van het aantal bewaringen geresulteerd in het aantoonbare vertrek van de vreemdeling. Ook die bewaringen worden voorafgaand aan het feitelijke vertrek opgeheven. 'Aantoonbaar vertrek' is dus de meest voorkomende categorie opheffingsredenen. Ruim een derde van het aantal bewaringen is opgeheven zonder dat de vreemdeling aantoonbaar is vertrokken. Waarom zijn die bewaringen opgeheven? Uit de beschikbare data blijkt dat daar heel diverse redenen voor zijn.²⁹ Bewaringen worden overigens niet alleen op last van de rechter, maar ook op initiatief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ambtshalve) opgeheven.

Verschillende redenen voor opheffing niet effectieve bewaringen

Verreweg de meest voorkomende reden voor opheffing van bewaringen zonder dat de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland is vertrokken (15%) is, dat wordt aangenomen dat het belang dat de vreemdeling bij zijn vrijheid heeft, groter is (geworden) dan het belang van de Nederlandse staat om de vreemdeling in bewaring te houden. De overgrote meerderheid van de opheffingen om deze reden (89%) vindt ambtshalve plaats.

Van de overige bewaringen die niet tot aantoonbaar vertrek hebben geleid wordt 5% opgeheven vanwege 'vormfouten', 4% omdat de maatregel onvoldoende is gemotiveerd, 3% omdat de vreemdeling (opnieuw) in de COA-opvang is geplaatst,³⁰ nog eens 3% omdat de bewaring onrechtmatig was en 2% omdat er onvoldoende voortvarend aan de uitzetting is gewerkt.

Tot slot is er een aantal redenen die ieder in ongeveer 1% van de gevallen tot opheffing van de bewaring leiden, zonder dat de vreemdeling aantoonbaar is vertrokken: toewijzing van een verzoek om een voorlopige voorziening, het ontbreken van zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn, het toepassen van een lichtere toezichtmaatregel, overdracht aan het strafrecht en het alsnog/wederom verkrijgen van rechtmatig verblijf. Overige redenen betreffen ieder minder dan 1% van het aantal opheffingen.

Opheffingsredenen zijn niet eenduidig te relateren aan het bewaringsproces of bewaringsmaatregelen

Op basis van de huidige registratiepraktijk is het niet mogelijk opheffingsredenen volledig eenduidig te relateren aan het bewaringsproces of bewaringsmaatregelen. Redenen die verband houden met zorgvuldigheidsaspecten kunnen dus betrekking hebben op beide. Gelet op deze beperking clusteren we de redenen voor opheffingen van bewaringen die niet tot aantoonbaar vertrek van de vreemdeling hebben geleid in drie groepen:

- 1) Zorgvuldigheidsgebreken in het bewaringsproces of -maatregelen (vormfouten, onvoldoende gemotiveerde maatregel, onrechtmatige bewaring, onvoldoende voortvarend werken aan de uitzetting, toepassen van een lichtere toezichtmaatregel,³¹ niet tijdig beslissen op een verblijfsaanvraag) → 14% van alle opheffingen

- 2) Het verkrijgen van rechtmatig verblijf (toewijzing van een verzoek om voorlopige voorziening, het verkrijgen van rechtmatig verblijf, het verlenen van een verblijfsvergunning, het verlenen van uitstel van vertrek) → 3% van alle opheffingen
- 3) Overige gewijzigde feiten en omstandigheden (belangenafweging, plaatsing in de COA-opvang, het ontbreken van zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn, beleidswijziging, inwerkingtreding van een vertrekmoratorium)³² → 19% van alle opheffingen.

Hieronder gaan we in op de mate waarin deze opheffingscategorieën voorkomen bij Dublin- en niet-Dublin-bewaringen en relateren we de opheffingsredenen aan de gezinssamenstelling en nationaliteit van de vreemdeling.

Dublin-bewaringen: weinig verschillen in aandeel zorgvuldigheidsgebreken naar gezinssamenstelling en nationaliteit

Opheffingen wegens zorgvuldigheidsgebreken in het bewaringsproces of –maatregelen (categorie 1: 5%), wegens het verkrijgen van rechtmatig verblijf (categorie 2: 1%) of wegens overige gewijzigde feiten en omstandigheden (categorie 3: 4%) komen relatief weinig voor bij Dublin-bewaringen. Het aandeel bewaringen dat wordt opgeheven wegens zorgvuldigheidsgebreken in het bewaringsproces of –maatregelen (categorie 1) verschilt nauwelijks tussen alleenstaande meerderjarigen, personen die deel uitmaken van een gezin en amv's. Dat er toch verschillen in de mate van aantoonbaar vertrek zitten afhankelijk van de gezinssamenstelling, komt omdat er bij personen die deel uitmaken van een gezin en in mindere mate bij amv's relatief veel opheffingen plaatsvinden wegens overige gewijzigde feiten en omstandigheden (categorie 3) en in mindere mate doordat de vreemdeling alsnog een vorm van (tijdelijk) rechtmatig verblijf krijgt (categorie 2).³³ De opheffingsredenen bij Dublin-bewaringen vertonen geringe onderlinge verschillen als we kijken naar de top vijf van meest voorkomende nationaliteiten, met uitzondering van Afghanen. Bij hen worden Dublin-bewaringen relatief vaak opgeheven vanwege het verkrijgen van tijdelijk rechtmatig verblijf en overige gewijzigde feiten en omstandigheden.³⁴

Niet-Dublin-bewaringen: verschillen tussen categorieën opheffingsredenen naar gezinssamenstelling en nationaliteit

Opheffingen wegens zorgvuldigheidsgebreken in het bewaringsproces of –maatregelen (categorie 1: 19%), wegens het verkrijgen van rechtmatig verblijf (categorie 2: 3%) of wegens overige gewijzigde feiten en omstandigheden (categorie 3: 27%) komen veel vaker voor bij niet-Dublin bewaringen dan bij Dublin-bewaringen. Bij niet-Dublin-bewaringen ligt het aandeel opheffingen wegens zorgvuldigheidsgebreken in het bewaringsproces of –maatregelen (categorie 1) bij amv's substantieel hoger (36%) dan bij alleenstaande meerderjarigen (20%) en personen die deel uitmaken van een gezin (9%). Bij deze bewaringen komen opheffingen wegens het verkrijgen van (tijdelijk) verblijfsrecht (categorie 2) substantieel vaker voor bij personen die deel uitmaken

van een gezin (9%) dan bij alleenstaande meerderjarigen (2%) en amv's (1%). Niet-Dublin-bewaringen die worden opgeheven wegens overige gewijzigde feiten en omstandigheden (categorie 3) komen het meest voor bij alleenstaande meerderjarigen (28%), gevolgd door amv's (24%) en personen die deel uitmaken van een gezin (20%).³⁵

Ook als we kijken naar de top vijf van meest voorkomende nationaliteiten zijn er substantiële verschillen tussen de (categorieën van) opheffingsredenen bij niet-Dublin-bewaringen. Zo komt opheffing van de bewaring op grond van een belangenafweging bij Marokkanen en Algerijnen bovengemiddeld vaak voor. Bij hen wordt ruim de helft van de opgeheven bewaringen om die reden beëindigd. In totaal vormen 'overige gewijzigde feiten en omstandigheden' 59-60% van het aantal opheffingen voor deze nationaliteiten. Bij Afghanen is dat 29%, bij Nigerianen 21% en bewaringen van Albanezen worden nauwelijks om deze reden opgeheven.³⁶ Het grote verschil in opheffingsredenen tussen Marokkanen en Algerijnen enerzijds en Albanezen anderzijds houdt verband met het verschil in de gemiddelde bewaringsduur (zie ook het volgende hoofdstuk). Marokkanen en Algerijnen zitten veel vaker langer in bewaring dan Albanezen. Dat komt omdat terugkeer naar Albanië over het algemeen soepel verloopt en terugkeer naar Marokko en Algerije over het algemeen moeizaam tot stand komt. Het tijdsverloop in bewaring verhoogt de kans dat er veranderingen optreden in de feiten en omstandigheden die aan de bewaring ten grondslag zijn gelegd. Het lagere aandeel van de opheffingscategorie overige gewijzigde feiten en omstandigheden bij bewaringen van Afghanen ziet op andere omstandigheden: relatief veel (20%) van die bewaringen worden opgeheven wegens plaatsing in de opvang (vanwege het indienen van een (nieuwe) asielaanvraag waar niet binnen de maximale bewaringstermijn op wordt beslist). Daarnaast komt het (alsnog) verkrijgen van tijdelijk verblijfsrecht (15%) bovengemiddeld veel voor onder Afghanen, net als bij Dublin-bewaringen.

2.3 Conclusie: effectiviteit van bewaring vanaf 2017 min of meer stabiel

In de periode 2015-2019 is het jaarlijks aantal bewaringen bijna verdubbeld. De meeste vreemdelingen die in bewaring worden gesteld verblijven niet of niet langer rechtmatig in Nederland, maar het aandeel bewaringen van Dublin-claimanten en asielzoekers is sterk toegenomen. Verreweg de meeste vreemdelingen die in bewaring worden gesteld zijn man en alleenstaand. Amv's worden nauwelijks in bewaring gesteld. Albanezen, Marokkanen, Algerijnen, Afghanen en Nigerianen worden het meest in bewaring gesteld.

Het beleidsmatige doel van het in bewaring stellen van vreemdelingen is om hen beschikbaar te houden voor het realiseren van hun vertrek of om de asielprocedure te kunnen uitvoeren. Als het gaat om het realiseren van vertrek, is de bewaring vanuit beleidsmatig oogpunt effectief als dat doel wordt bereikt, hetzij (alsnog)

zelfstandig, hetzij gedwongen. In de periode 2015-2019 leidde bijna twee derde van alle bewaringen tot vertrek. Vanaf 2017 is de effectiviteit min of meer stabiel. De meeste bewaringen worden dus opgeheven omdat de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland vertrekt. Niet effectieve bewaringen worden om veel en diverse redenen opgeheven. Die redenen zijn niet eenduidig te relateren aan het bewaringsproces of –maatregelen. We hebben ze geclusterd in drie groepen: 1) zorgvuldigheidsgebreken in het bewaringsproces of –maatregelen 2) het verkrijgen van rechtmatig verblijf en 3) overige gewijzigde feiten en omstandigheden.

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de effectiviteit van bewaringsmaatregelen en zoomen we in op de medewerking van de vreemdeling en/of het land van herkomst die vaak bepalend is in het kader van de belangenafweging en het beoordelen van het zicht op uitzetting (onderdelen van categorie 3 van de opheffingsredenen).

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de opheffingsredenen die verband houden met de uitvoering van het bewaringsproces en/of de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen (categorie 1 van de opheffingsredenen). Deze opheffingen hebben vaak tot gevolg dat de vreemdeling uit het zicht van de overheid verdwijnt. Opheffingen vanwege het verkrijgen van (tijdelijk) rechtmatig verblijf (categorie 2) en sommige opheffingen vanwege andere gewijzigde omstandigheden uit categorie 3 (zoals het (alsnog of opnieuw) plaatsen in de COA-opvang) zijn beleidsmatig in feite geen problematische uitkomsten, omdat het toezicht in die gevallen in een andere vorm wordt voortgezet. Daarom gaan we niet verder op die opheffingen in.

²⁵ Uit het dossieronderzoek leiden we af dat het in het merendeel van de zaken uit die laatste categorie gaat om bewaringsmaatregelen die door de AVIM zijn opgelegd en dat de AVIM verantwoordelijk is voor meer dan de helft van deze bewaringen.

²⁶ De gehanteerde methode voor het berekenen van effectiviteitscijfers verschilt van de methode die vaak wordt gehanteerd in managementrapportages van de DT&V en in de Rapportage Vreemdelingenketen, waardoor de cijfers iets verschillen. Zie paragraaf 5.1 van bijlage 5 voor een nadere toelichting op de gehanteerde methode.

²⁷ “Zelfstandig” is overigens betrekkelijk in de context van bewaring. Net als bij gedwongen vertrek, vervoert de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) deze vreemdelingen vanuit het huis van bewaring naar Schiphol en draagt hen daar over aan de KMar.

²⁸ Zie figuur 8 en de tekst daaronder in bijlage 5. We schrijven de aanvankelijke daling toe aan de beperkingen van de ondersteuning bij zelfstandige terugkeer voor vreemdelingen uit de Westelijke Balkan, Marokko en Algerije en vreemdelingen die visumvrij naar Nederland kunnen reizen die in de periode 2015-2017 werden doorgevoerd. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. [2027](#), 2015/16, 29 344, nr. [129](#) en 2016/17, 19 637, nr. [2257](#). In de loop van 2018 is voor deze groepen vreemdelingen weer een beperkte ondersteuningsbijdrage beschikbaar gesteld, omdat de beperkingen leidden tot een afname van het aantoonbaar vertrek. Zie *Kamerstukken II*, 2017/18, 29 344, nr. [134](#).

²⁹ Zie paragraaf 5.1. in bijlage 5 voor een nadere toelichting op de beperkingen van de gebruikte data over opheffingsredenen.

³⁰ In die gevallen heeft de vreemdeling in bewaring of vlak vóór de inbewaringstelling een asielaanvraag ingediend, waar niet binnen de algemene asielprocedure op kan worden beslist.

³¹ De registratie ‘toepassen lichter middel’ ziet niet per se op de zorgvuldigheid van het proces en de bewaringsmaatregel. Immers, ook gedurende de bewaring kan blijken dat deze (alsnog) moet worden opgeheven omdat een lichter middel kan worden toegepast, bijvoorbeeld als iemand alsnog een identiteitsdocument overlegt. Uit de beschikbare data is niet af te leiden wanneer sprake is (geweest) van een onzorgvuldig besluit of nieuwe omstandigheden. Deze reden voor opheffing van de bewaring kan dus zowel in categorie 1

als 3 vallen. Voor het totaalbeeld maakt het weinig uit: 'Toepassen lichter middel' is met 1% verreweg de minst voorkomende opheffingsredenen binnen categorie 1.

³² Bewaringen die worden opgeheven terwijl de vreemdeling blijft vastzitten in strafrechtelijke detentie vallen niet onder één van deze clusters en vormen een op zichzelf staande categorie.

³³ Zie figuur 19 en de tekst daaronder in bijlage 5.

³⁴ Zie figuur 20 en de tekst daaronder in bijlage 5.

³⁵ Zie figuur 19 en de tekst daaronder in bijlage 5.

³⁶ Zie figuur 20 en de tekst daaronder in bijlage 5.



Hoofdstuk 3

Effectiviteit van bewaring

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de effectiviteit van bewaringsmaatregelen, ook in relatie tot andere toezichtmaatregelen. We onderzoeken in hoeverre er sprake is van verschillen in effectiviteit tussen bewaringen die zijn opgelegd door de KMar, de AVIM of de DT&V. We gaan nader in op de afhankelijkheid van de medewerking van de vreemdeling en het land van herkomst bij het realiseren van gedwongen vertrek en schetsen wat de gevolgen zijn van het feit dat bewaring niet altijd tot vertrek leidt.

De paragrafen 3.1 en 3.2 zijn gebaseerd op de data-analyse die we hebben uitgevoerd. Paragraaf 3.3 is gebaseerd op het dossieronderzoek dat we bij de IND hebben gedaan.

3.1 Inleiding

Bewaring is vanuit beleidsmatig oogpunt effectief (doeltreffend) als de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland vertrekt.³⁷ De adviesvraag van de staatssecretaris ziet specifiek op de effectiviteit van bewaring. Gelet op het *ultimum remedium* karakter van bewaring is het vereiste van doelbinding echter ook gekoppeld aan de mate van inbreuk die op de vrijheid van de vreemdeling wordt gemaakt. Bewaring is alleen toegestaan als het doel niet met een minder belastende toezichtmaatregel kan worden bereikt. Daarom is de vraag in hoeverre het doel met de bewaring het meest efficiënt (doelmatig) wordt bereikt, minstens zo relevant. Om die vorm van efficiëntie te kunnen beoordelen is informatie nodig over andere, lichtere toezichtmaatregelen zoals het opleggen van een meldplicht of borgsom, het toestaan van een garantstelling of inname van een reis- of identiteitsdocument. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft daar geen betrouwbare data over. Dat komt omdat die maatregelen door afzonderlijke instanties worden opgelegd en geregistreerd. Dat gebeurt niet op uniforme wijze, terwijl vaak meerdere maatregelen naast elkaar worden opgelegd (bijvoorbeeld een meldplicht en een vrijheidsbeperkende maatregel), maatregelen in duur kunnen variëren en niet (altijd) wordt bijgehouden of de maatregelen ook worden nageleefd (zoals in het geval van het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel).³⁸ Daarom gaan we hier alleen in op de effectiviteit van bewaring. Wel relateren we het aantoonbare vertrek na bewaring aan het aantoonbare vertrek van de totale groep vertrekplichtige vreemdelingen.

We zeggen in dit advies ook niets over de effectiviteit van bewaring in Nederland ten opzichte van de effectiviteit van bewaringen in andere EU-lidstaten. Er zijn weliswaar studies verricht naar de mate waarin lidstaten bewaring als onderdeel van het terugkeerbeleid toepassen³⁹ en naar verschillen in terugkeerratio's van uitgeprocedeerde vreemdelingen tussen lidstaten,⁴⁰ maar er zijn geen data over aantoonbaar vertrek uit bewaring op EU-niveau.

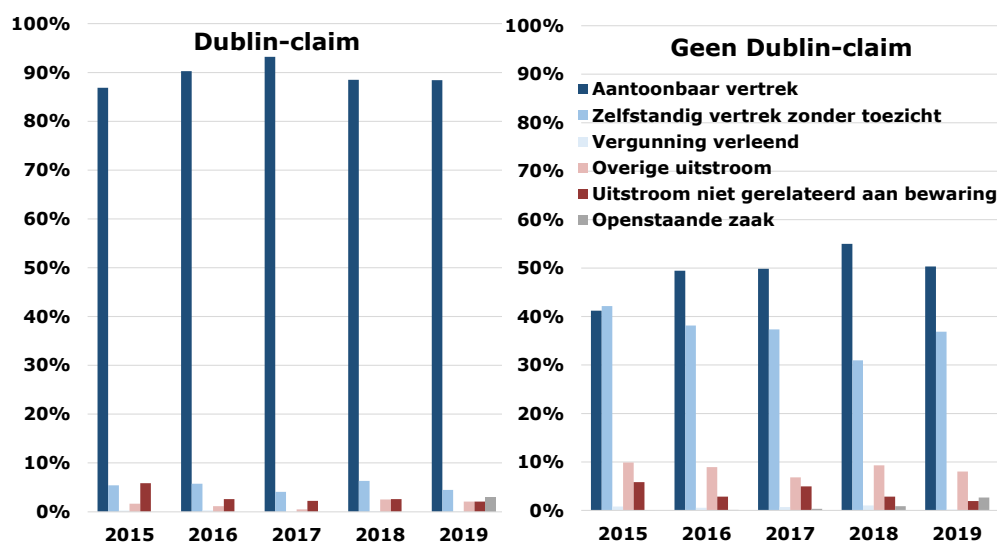
Er is overigens nog een ander relevant aspect van doelmatigheid: de financiële kosten. Bewaring (op grond van artikel 59 Vw 2000) kost gemiddeld 298 euro per

dag.⁴¹ Op basis daarvan stellen we vast dat de kosten van alle bewaringen in de periode 2015-2019 ruim 180 miljoen euro bedroegen, of te wel ruim 36 miljoen euro per jaar.⁴²

3.2 Effectiviteit van bewaringsmaatregelen

Dublin-bewaringen veel 'effectiever' dan niet-Dublin-bewaringen

Figuur 11: Mate van vertrek na bewaring met en zonder Dublin-claim, 2015-2019



Bewaringen met het oog op overdracht aan een andere EU-lidstaat zijn veel 'effectiever' dan bewaringen met het oog op vertrek naar het land van herkomst: 90% versus 50% in de periode 2015-2019. Het is niet verrassend dat vertrek vanuit bewaring naar een andere EU-lidstaat op basis van een geaccepteerde Dublin-claim relatief vaker succesvol is dan het realiseren van gedwongen vertrek naar het land van herkomst vanuit bewaring, omdat die andere lidstaat met de acceptatie van de claim enkel diens verantwoordelijkheid voor behandeling van de asielaanvraag erkent. De eventuele procedure voor terugkeer naar het land van herkomst moet daar vervolgens nog plaatsvinden. Een Dublin-bewaring die tot een overdracht van de vreemdeling aan een andere EU-lidstaat leidt, leidt dus op korte termijn weliswaar tot aantoonbaar vertrek uit Nederland, maar dat vertrek zegt niets over de beoogde terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst bij afwijzing van de asielaanvraag. Van alle Dublin-bewaringen resulteerde 5% in 'zelfstandig vertrek zonder toezicht', bij niet-Dublin-bewaringen was dat 37%. De fluctuaties in de percentages van beide 'vertrek'categorieën waren beperkt in de periode 2015-2019.

Grote verschillen in effectiviteit tussen nationaliteiten bij niet-Dublin-bewaringen

Er bestaan grote verschillen tussen de effectiviteit van bewaring als we kijken naar de top vijf van meest voorkomende nationaliteiten. Die verschillen worden voornamelijk veroorzaakt door verschillen in effectiviteit van niet-Dublin-

bewaringen. Daar waar in de periode 2015-2019 92% van de in bewaring gestelde Albanezen aansluitend aan de bewaring aantoonbaar Nederland verliet, gold dit maar voor 12 en 13% van de Algerijnen respectievelijk Marokkanen, voor 38% van de Afghanen en voor 50% van de Nigerianen.

Als het om bewaring van Dublin-claimanten gaat, zijn de verschillen in effectiviteit veel minder groot. Zowel bij Albanezen, Marokkanen, Algerijnen als Nigerianen ligt de effectiviteit dan rond de 90%.⁴³ De bewaring van Afghaanse Dublin-claimanten daarentegen is minder effectief: 66% over de gehele onderzoeksperiode.⁴⁴

Bewaring in eerste twee maanden het meest effectief

De meeste bewaringen worden binnen een (69%) of twee maanden (80%) opgeheven. Bewaringen die resulteren in aantoonbaar vertrek worden vaker binnen een (81%) of twee maanden (93%) opgeheven dan bewaringen waarbij dat doel niet is bereikt (47% en 57%). Dat betekent dat het aandeel aantoonbaar vertrek veel hoger is onder opheffingen binnen twee maanden dan onder opheffingen die na twee maanden plaatsvinden: 73% versus 20%. De effectiviteit van bewaringen die langer dan twee maanden duren is dus beperkt(er). Het aandeel aantoonbaar vertrek neemt elke maand dat de bewaring langer duurt vrij gelijkmatig af met gemiddeld ongeveer 10%punten, van 74% in de eerste maand tot 18% in de zevende maand en langer. Er is wel sprake van een dal in de zesde maand met slechts 4% aantoonbaar vertrek. Dat komt door het grote aantal opheffingen vanwege de belangenafweging aan het eind van de initiële maximale bewaringsduur.⁴⁵

Bij Dublin-bewaringen is het aandeel opheffingen binnen een of twee maanden hoger dan gemiddeld en bij niet-Dublin-bewaringen juist lager. Bij Dublin-bewaringen is er ook weinig verschil in de bewaringsduur tussen bewaringen die worden opgeheven met en zonder aantoonbaar vertrek. In beide gevallen wordt de bewaring 8 op de 10 keer binnen een maand opgeheven en zijn nagenoeg alle bewaringen na twee maanden opgeheven.⁴⁶ Dat is goed te verklaren vanwege de geldende termijnen.⁴⁷

Bij niet-Dublin-bewaringen is er wel een groot verschil tussen het moment van opheffing als het gaat om opheffingen die wel of niet tot aantoonbaar vertrek hebben geleid. Na twee maanden vinden er nauwelijks nog opheffingen van bewaringen plaats vanwege aantoonbaar vertrek. Bewaringen worden vanaf dat moment met name opgeheven om andere redenen dan aantoonbaar vertrek. De piek bij die opheffingen ligt rond de zes maanden.⁴⁸ Zoals gezegd is dat initieel de maximale duur van de bewaring bij niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen.⁴⁹ Het laten voortduren van de bewaring van niet-Dublin-claimanten na twee maanden is dus over het algemeen weinig effectief.⁵⁰

Het beeld van het moment van opheffing bij niet-Dublin-bewaringen verschilt wel afhankelijk van de nationaliteit van de vreemdeling. Dat is logisch, omdat ook de effectiviteit van deze bewaringen sterk verschilt naar nationaliteit. Vrijwel alle bewaringen van Albanezen (die bijna altijd leiden tot aantoonbaar vertrek) worden

binnen een maand opgeheven, terwijl ongeveer de helft van alle Marokkanen en Algerijnen die geen Dublin-claimant zijn minimaal vijf maanden in bewaring zit. Hoewel ook bij deze nationaliteiten het aantoonbare vertrek vanuit bewaring meestal in de eerste twee maanden wordt gerealiseerd, is er bij hen sprake van een grotere spreiding over de tijd, met name bij Algerijnen. 35% van de Algerijnen die vanuit bewaring Nederland aantoonbaar verlaten, heeft minimaal vier maanden in bewaring gezeten. Het gaat in absolute zin wel om kleine aantallen, want ook dan leiden de meeste bewaringen niet tot aantoonbaar vertrek. Opheffingen van bewaringen van Afghanen en Nigerianen vinden meestal plaats binnen een maand, met ook nog een aanzienlijk deel in de tweede en derde maand. De verschillen tussen het moment van opheffing van bewaringen die wel en niet tot aantoonbaar vertrek leiden, zijn voor deze nationaliteiten beperkt. Er is geen piek in het aantal opheffingen van bewaringen zonder aantoonbaar vertrek rond de zes maanden zoals bij bewaringen van Algerijnen en Marokkanen.⁵¹

Er zijn ook verschillen tussen de bewaringsduur als we kijken naar de gezinssamenstelling van vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld. Personen die onderdeel vormen van een gezin en amv's zitten over het algemeen het kortst in bewaring. In 95% respectievelijk 94% van die gevallen is de bewaring binnen twee maanden opgeheven. Bij bewaringen van alleenstaande meerderjarige vreemdelingen is dat 77%. Ook hier zitten de verschillen met name bij niet-Dublin-bewaringen. Dan zijn de percentages 92%, 92% en 68%. Het grootste verschil bij niet-Dublin-bewaringen zit bij bewaringen die worden opgeheven zonder dat de vreemdeling aantoonbaar is vertrokken. Van die bewaringen van alleenstaande meerderjarige vreemdelingen wordt 49% binnen twee maanden opgeheven, terwijl dit percentage bij personen die onderdeel zijn van een gezin en bij amv's 87% respectievelijk 89% bedraagt. Kijken we naar niet-Dublin-bewaringen die wél tot aantoonbaar vertrek hebben geleid, dan is dat vertrek bij amv's in 97% van de gevallen binnen twee maanden gerealiseerd,⁵² bij personen die onderdeel vormen van een gezin geldt dat voor 96% van de gevallen en bij alleenstaande meerderjarigen voor 88%.⁵³

Bewaring ook effectief in relatie tot andere toezichtmaatregelen

We merkten al op dat er geen betrouwbare data zijn over de effectiviteit van andere, lichtere toezichtmaatregelen. Het is wel mogelijk om het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring af te zetten tegen het aandeel aantoonbaar vertrek van alle vreemdelingen met een vertrekplicht. Hieruit blijkt dat bij vertrekprocedures die zijn afgesloten in de periode 2018-2019 het aandeel aantoonbaar vertrek onder vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld ongeveer twee keer zo hoog is als onder de totale groep vreemdelingen met een vertrekplicht: 67% versus 33%. Het aandeel 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' is substantieel hoger onder de totale groep dan onder vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld: 45% versus 23%.⁵⁴ Als het gaat om Dublin-bewaringen is het verschil tussen het aandeel aantoonbaar vertrek van vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld en de totale groep vertrekplichtige vreemdelingen nog groter: 93% versus 37%.⁵⁵ Deze vergelijking zegt niets over de effectiviteit van

andere, op zichzelf staande maatregelen, maar wel over de effectiviteit van alle toezichtmaatregelen bij elkaar. De effectiviteit daarvan is minder groot dan die van bewaring, omdat de effectiviteit van alle maatregelen bij elkaar (inclusief bewaring) lager is dan die van bewaringsmaatregelen afzonderlijk.

De cijfers over de mate van aantoonbaar vertrek duiden er dus op dat bewaring in verhouding tot andere maatregelen een effectievere, en dus ook een doelmatige, maatregel is. Het aantal afgesloten vertrekprocedures waarbij sprake was van bewaring betreft ongeveer 16% van het totaal aantal afgesloten vertrekprocedures. Daardoor heeft de inzet van bewaring een beperkte invloed op de totale vertrekcijfers.

3.3 Verschillen in effectiviteit van bewaring tussen de KMar, AVIM en DT&V

Er zijn drie organisaties die vreemdelingen in bewaring stellen: de KMar, de AVIM en de DT&V. De KMar heeft die bevoegdheid in het kader van de grensbewaking en de uitoefening van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). De AVIM is bevoegd om vreemdelingen in bewaring te stellen voor het uitoefenen van het binnenlands vreemdelingentoezicht en de DT&V voor het uitvoeren van het terugkeerbeleid en het voeren van regie over het vertrekproces.

Er is een belangrijk verschil tussen bewaringen die de DT&V oplegt en bewaringen die door de KMar of de AVIM worden uitgevoerd. De DT&V is verantwoordelijk voor het in bewaring stellen van vreemdelingen die in de opvang van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verblijven. Hun verblijfplaats is dus bekend. Daarnaast hebben zij meestal al een of meerdere verblijfs- en vertrekprocedures doorlopen en zitten zij vaak dus al in de *caseload* van de DT&V. Hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke status zijn meestal al bekend. Dat betekent dat de DT&V die bewaringen over het algemeen kan voorbereiden.

De KMar en de AVIM stellen meestal vreemdelingen in bewaring die zij aantreffen bij het uitoefenen van hun toezichttaak. Die vreemdelingen hebben vaak geen vaste woon- of verblijfplaats en de informatie over hun identiteit en nationaliteit moet doorgaans nog worden achterhaald. Hierdoor zijn de KMar en de AVIM meestal niet in staat om bewaringen voor te bereiden zoals de DT&V: zij worden er doorgaans 'spontaan' mee geconfronteerd.⁵⁶ Het verschil tussen de aard van de werkzaamheden van de DT&V enerzijds en de KMar en de AVIM anderzijds heeft gevolgen voor de manier waarop zij hun werk (kunnen) doen.

Effectiviteit van DT&V-bewaringen het hoogst, effectiviteit van bewaringen door de AVIM en de KMar toegenomen

In de periode 2015-2019 is bijna 80% van de vreemdelingen die door de DT&V in bewaring is gesteld, aansluitend aantoonbaar uit Nederland vertrokken. Bij bewaringen door de AVIM en de KMar lag dit percentage rond de 60%. Van alle DT&V-bewaringen resulteerde ongeveer 7% in 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'. Dit percentage lag bij AVIM- en KMar-bewaringen een stuk hoger: tussen de 25 en 32%. Een substantieel deel van de bewaringen door de AVIM en de KMar

is dus opgeheven zonder dat de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland is vertrokken. In veel van die gevallen is de vreemdeling na de opheffing van de bewaring niet meer in beeld bij de overheid.⁵⁷

De mate van effectiviteit van DT&V-bewaringen was gedurende de onderzoeksperiode vrij stabiel. De effectiviteit van AVIM-bewaringen is daarentegen sterk toegenomen. Het aantoonbare vertrek na bewaring ging van 42% in 2015 naar 65% in 2019 en het percentage 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' daalde van 45% naar 27%. Ook de effectiviteit van KMar-bewaringen is toegenomen, maar in mindere mate: het aantoonbare vertrek ging van 48% naar 58% en het percentage 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' daalde van 34% naar 31%. Ondanks de toename van de effectiviteit van AVIM- en KMar-bewaringen, blijft het verschil met de effectiviteit van DT&V-bewaringen aanzienlijk. Dit verschil kan deels worden verklaard door het verschil in samenstelling van de bewaringszaken van de organisaties. Bij de DT&V bestaat ongeveer de helft uit Dublin-bewaringen, bij de AVIM en de KMar is dat ongeveer een kwart.⁵⁸ We constateerden al dat er een groot verschil is tussen de effectiviteit van Dublin-bewaringen en bewaringen met het oog op vertrek naar het land van herkomst (90% versus 50%). Gelet hierop is het niet verrassend dat van de DT&V-bewaringen een groter deel effectief is dan van de bewaringen die de KMar en de AVIM opleggen.

Geen verschillen in effectiviteit Dublin-bewaringen, wel in effectiviteit niet-Dublin-bewaringen

Als het gaat om de effectiviteit van Dublin-bewaringen zijn er nauwelijks verschillen tussen de DT&V, de AVIM en de KMar. Het aandeel aantoonbaar vertrek in de vorm van een overdracht aan een andere EU-lidstaat na een Dublin-bewaring lag voor alle drie de organisaties rond de 90%. Het aandeel 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' na een Dublin-bewaring lag rond de 5% en varieerde gedurende de onderzoeksperiode van 2% (DT&V) tot 9% (KMar).

Bij niet-Dublin-bewaringen zijn er voor wat betreft de effectiviteit wel grote verschillen tussen de organisaties. In de periode 2015-2019 leidde 67% van de DT&V-bewaringen van niet-Dublin-claimanten tot aantoonbaar vertrek en 11% tot 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'. Voor de AVIM en de KMar lag het aandeel aantoonbaar vertrek tussen de 44% en de 50% en het aandeel 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' tussen de 35% en de 42%. Met name bij bewaringen van niet-Dublin-claimanten door de AVIM en de KMar komt het dus relatief vaak voor dat de bewaring wordt opgeheven zonder aantoonbaar vertrek en de vreemdeling daarna niet meer in beeld is bij de overheid.⁵⁹ We denken dat dit verband houdt met een verschil in de aard van de zaken tussen de DT&V enerzijds en de KMar en de AVIM anderzijds. Over vreemdelingen die door de DT&V in bewaring worden gesteld is vaker al meer bekend bij de Nederlandse overheid (procedurehistorie) dan over vreemdelingen die in bewaring worden gesteld door de KMar of de AVIM. Dat biedt meer aanknopingspunten voor (aanvullend) nationaliteits- en identiteitsonderzoek en het aanvragen van vervangende reisdocumenten. Ook heeft de DT&V meer tijd om zaken voor te bereiden en voor te bespreken

(bijvoorbeeld in het Lokaal Terugkeer Overleg (LTO)), wat tot een meer gerichte selectie van zaken zou kunnen leiden. Die tijd ontbreekt bij de KMar en de AVIM, omdat bewaringen bij deze organisaties doorgaans voortkomen uit de uitoefening van het toezicht. Daarnaast dragen vermijdbare voortijdige opheffingen negatief bij aan effectiviteit. Op de verschillen daarin tussen de drie organisaties gaan we in het volgende hoofdstuk (paragraaf 4.4) in.

In paragraaf 3.1 constateerden we dat de effectiviteit van bewaring sterk verschilt per nationaliteit. Hoewel de samenstelling van de populatie die in bewaring wordt gesteld door de DT&V verschilt van de samenstelling van de populatie die door de AVIM en de KMar in bewaring wordt gesteld, vormt dit géén verklaring voor de verschillen in effectiviteit tussen de organisaties. De verschillen blijven namelijk grotendeels intact als we kijken naar de effectiviteit per nationaliteit.⁶⁰

3.4 Beeld uit het dossieronderzoek: bewaring vaak opgeheven door gebrekkige medewerking van vreemdelingen

De resultaten van de data-analyse geven inzicht in de mate van effectiviteit van bewaring. Ook geven ze inzicht in de vraag waarom niet alle bewaringen tot aantoonbaar vertrek hebben geleid. Om een meer concreet beeld te krijgen van de factoren die daarbij een rol spelen en de context hebben we bij de IND 80 dossiers geanalyseerd waarin de bewaring op enig moment is opgeheven zonder dat de vreemdeling aansluitend aantoonbaar uit Nederland is vertrokken.⁶¹

In paragraaf 2.2 constateerden we dat bewaringen om veel en heel diverse redenen worden opgeheven. Zoals gezegd is de meest voorkomende reden voor opheffing van bewaringen zonder dat de vreemdeling aantoonbaar is vertrokken, de belangenafweging (15% van het totaal aantal opheffingen, 39% van het aantal opheffingen zonder aantoonbaar vertrek). Deze reden valt in onze opheffingscategorie 'overige feiten en omstandigheden' (categorie 3), waar de Nederlandse overheid minder direct invloed op heeft dan op de redenen die verband houden met de uitvoering van het bewaringsproces of de zorgvuldigheid van de maatregelen (categorie 1). Dat geldt ook voor bewaringen die worden opgeheven omdat er geen zicht op uitzetting (meer) is (1% van het totaal aantal opheffingen, 3% van het aantal opheffingen zonder aantoonbaar vertrek). In veel van de bewaringen die worden opgeheven op grond van de belangenafweging of het ontbreken van zicht op uitzetting speelt het gebrek aan medewerking van de vreemdeling en/of het land van herkomst een rol.

Er zijn geen landen van herkomst bekend die niet meewerken aan zelfstandige terugkeer van vreemdelingen die hun nationaliteit en identiteit aannemelijk maken. Met andere woorden: als het land van herkomst niet twijfelt aan de nationaliteit en identiteit van een vreemdeling die zelfstandig (dus niet gedwongen) wil terugkeren, dan zal het daarvoor een vervangend reisdocument afgeven.⁶² Als het land van herkomst wel twijfelt aan de gestelde nationaliteit en

identiteit, bijvoorbeeld na een persoonlijk onderhoud met de vreemdeling, wordt deze gevraagd zijn nationaliteit en identiteit met documenten te onderbouwen. Als de vreemdeling zich daar voldoende voor inspant, lukt dat doorgaans. Als hij zijn gestelde, aan twijfel onderhevige, nationaliteit en identiteit niet met documenten onderbouwt, zal het gestelde land van herkomst geen vervangend reisdocument afgeven, omdat het dan niet zeker is dat de vreemdeling daar daadwerkelijk vandaan komt.

Bij gedwongen vertrek ligt het gecompliceerder. Anders dan bij zelfstandige terugkeer zijn er landen van herkomst die om principiële redenen niet of (heel) beperkt meewerken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen.⁶³ Zij wensen niet mee te werken aan het terugnemen van (gestelde) burgers die tegen hun eigen wil moeten vertrekken. Zij vragen de vreemdeling daarom een 'verklaring van vrijwillig vertrek' te ondertekenen. Als de vreemdeling dat weigert, of anderszins aangeeft dat hij niet wil meewerken aan het vertrek, geven deze landen geen vervangende reisdocumenten af. De weigering om een laissez-passer af te geven houdt ook bij gedwongen terugkeer echter vaker verband met twijfel over de gestelde nationaliteit en identiteit van de vreemdeling, omdat deze geen onderbouwende documenten overlegt. Uiteraard kan ook sprake zijn van een combinatie van deze twee omstandigheden. In beide gevallen is de medewerking van de vreemdeling cruciaal.

Hieronder beschrijven we het beeld dat uit het dossieronderzoek naar voren komt als het gaat om medewerking aan gedwongen terugkeer door vreemdelingen en landen van herkomst.

Veel vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven, vertrekken niet zelfstandig en werken ook niet mee aan hun gedwongen vertrek. De verslagen van de vertrekgesprekken die we in het kader van het dossieronderzoek hebben bekeken, laten zien dat die weigering vele vormen kan aannemen, en dat dit in de loop van de tijd ook kan veranderen. Soms geeft de vreemdeling vanaf het begin aan dat hij niet zal meewerken en blijft hij daarin volharden:

'Ik ga niet terug naar mijn land. Ik heb geen toekomst daar. Ik ga niet naar de autoriteiten. Ik doe helemaal niets en wacht rustig mijn vrijheid af. Ik wil niet meer over mijn land praten. Als de volgende gesprekken daar ook over gaan, hoeven jullie mij niet meer op te roepen.'

In deze zaak oordeelde de rechter in (vervolg)beroep meerdere keren dat, vanwege de weigering van de vreemdeling om actief en volledig mee te werken, niet kon worden aangenomen dat er geen zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn was. Het was immers niet uitgesloten dat de autoriteiten binnen een redelijke termijn een laissez-passer zouden afgeven als de vreemdeling wél zou meewerken. Hij werd dus primair zelf verantwoordelijk gehouden voor het tijdsverloop in bewaring. In dit geval hief de IND de bewaring twee weken voor het

verlopen van de zesmaandentermijn op omdat het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld, ondanks zijn weigering om mee te werken, zwaarder ging wegen dan het belang van de Nederlandse overheid om hem in bewaring te houden.

Soms werkt een vreemdeling wel mee aan bepaalde handelingen die de DT&V voor het realiseren van de uitzetting moet verrichten, zoals een presentatie in persoon aan de autoriteiten van het gestelde land van herkomst, maar onderneemt hij zelf geen nadere inspanningen en is sprake van een meer passieve houding:

'Ik geloof niet dat ik een plicht heb om terug te keren naar mijn land en daar alles voor moet doen. Mijn opsluiting is illegaal, er kunnen geen wetten zijn die dit toestaan. Ik ben naar Nederland gekomen voor bescherming. Als Nederland mij niet wil beschermen, moeten jullie mij vrijlaten. Dan vind ik mijn weg wel naar een ander land. Het maakt mij niet uit dat mijn vingerafdrukken bekend zijn. Ik word toch niet gecontroleerd. Ik ga nooit meer terug naar mijn land. Ik ben naar de ambassade gegaan omdat jullie dat wilden. Jullie hebben alle informatie. Ik heb genoeg gedaan. U hoeft niet meer te komen en mij iedere keer dezelfde vragen te stellen. Ik heb geen documenten en kan niets doen. Als de ambassade geen laissez-passer afgeeft, moeten jullie me vrijlaten.'

Ook in deze zaak oordeelde de rechter tot drie keer toe dat de bewaring rechtmatig was en dat de DT&V voldoende voortvarend aan de uitzetting werkte. Na drie maanden werd ook deze bewaring ambtshalve opgeheven omdat de DT&V betwijfelde of het verder laten voortduren van de bewaring alsnog binnen een redelijke termijn tot vertrek zou leiden. De autoriteiten van het gestelde land van herkomst hadden aangegeven dat ze de nationaliteit van de vreemdeling niet konden bevestigen vanwege onvoldoende informatie, nader onderzoek bij andere EU-lidstaten had niets opgeleverd en de DT&V had de vreemdeling drie maanden lang zonder succes op zijn eigen verantwoordelijkheid gewezen om terug te keren.

Volgens vaste rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State weegt het belang dat de staat bij het voortduren van de bewaring heeft in de eerste zes maanden van de bewaring in beginsel zwaarder dan het belang dat de vreemdeling heeft om in vrijheid te worden gesteld. Maar net zoals er sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden die ertoe leiden dat al binnen die termijn groter gewicht toekomt aan de belangen van de vreemdeling en de bewaring moet worden opgeheven, kan het zijn dat er ook na die zesmaandentermijn zwaarwegende(r) redenen zijn om de bewaring te laten voortduren.

Fuad is een alleenstaande man. De politie houdt hem aan omdat hij zich niet kan identificeren. Hij heeft eerder dat jaar enkele maanden in bewaring gezeten. Die bewaring was opgeheven omdat hij weigerde zijn vingerafdrukken te laten afnemen, waardoor zijn presentatie in persoon bij de autoriteiten van zijn (gestelde) land van herkomst niets opleverde. De politie slaagt er nu wel in om zijn vingerafdrukken af te nemen. Hieruit blijkt dat Fuad niet is wie hij zegt te zijn. Hij is bekend onder verschillende aliasen. Hij is Nederland ingereisd met een geldig paspoort, voorzien van een geldig visum. Hierop stelt de AVIM hem opnieuw in bewaring. De DT&V geeft zijn paspoortnummer door aan de autoriteiten en dient opnieuw een aanvraag voor een laissez-passer (lp) voor*

hem in. Fuad weigert mee te werken aan een presentatie in persoon bij de vertegenwoordiging, maar dat is volgens hen nu ook niet langer nodig. De terugkeergesprekken die de DT&V met Fuad voert, verlopen moeizaam. Hij weigert mee te werken en neemt een passieve houding aan. De DT&V rappelleert meer dan twintig keer op de lp-aanvraag bij de autoriteiten. Zij laten weten dat nader onderzoek moet worden verricht. De rechtbank oordeelt in het beroep en de vervolgberoepen dat de DT&V voortvarend aan de uitzetting werkt en dat van Fuad volledige en actieve medewerking mag worden verwacht. Na zes maanden besluit de DT&V de bewaring met ten hoogste 12 maanden te verlengen, omdat de afgifte van de lp ondanks alle inspanningen op zich laat wachten. De DT&V probeert meerdere keren een afspraak met de vertegenwoordiging te maken om de zaak van Fuad persoonlijk te bespreken, maar dat lukt niet. De rechtbank oordeelt dat er sprake is van zicht op uitzetting en dat Fuad door zijn gebrek aan medewerking aan het onderzoek naar zijn identiteit en nationaliteit aan de duur van de bewaring bijdraagt. De IND besluit de bewaring alsnog op te heffen omdat er na maanden nog steeds geen lp voor Fuad is afgegeven, ondanks het feit dat hij eerder twee keer bij de autoriteiten in persoon is gepresenteerd, zij een kopie van zijn paspoort hebben en meerdere keren is geprobeerd zijn zaak met hen persoonlijk te bespreken. Ondanks het feit dat hij niet meewerkt aan zijn terugkeer, valt de belangenafweging, gelet op de duur van de bewaring, in het voordeel van Fuad uit. Enkele maanden later ontvangt Nederland voor Fuad een Dublin-claim van Duitsland. Nederland accepteert de claim, maar het komt niet tot een overdracht omdat Fuad zich in Duitsland aan het toezicht onttrekt. Enige tijd daarna houdt de politie Fuad in Nederland aan wegens het opgeven van een valse identiteit. Na het strafrechtelijk traject wordt hij opnieuw in bewaring gesteld en dient de DT&V een nieuwe lp-aanvraag voor hem in bij de autoriteiten. Fuad werkt nog steeds niet mee en de autoriteiten houden de lp-aanvraag in onderzoek. Vlak voor het verstrijken van de zesmaandentermijn heft de IND ook deze bewaring na afweging van alle belangen op. Enkele weken later wordt Fuad door de politie aangehouden op verdenking van het plegen van strafbaar feit. Na het ontslag uit zijn (voorlopige) strafrechtelijke detentie wordt hij, ondanks zijn onrechtmatige verblijf, niet aansluitend in bewaring gesteld vanwege de korte periode sinds de vorige bewaring. Nog geen jaar later houdt de politie Fuad opnieuw aan op verdenking van het plegen van een strafbaar feit. Hij wordt direct aansluitend op het strafrechtelijk traject in bewaring gesteld en de DT&V dient een nieuwe lp-aanvraag in bij de autoriteiten. Fuad voert aan dat er sprake is van willekeur, omdat hij de vorige keer niet in bewaring is gesteld, maar er toen een andere afweging is gemaakt. De rechtbank gaat daar niet in mee en benadrukt dat hij niet werkt aan zijn vertrekplicht, nooit enige actie heeft ondernomen om aan identificerende of reisdocumenten te komen en dat hij alle contact met de autoriteiten weigert. De rechtbank oordeelt ook dat de DT&V voortvarend aan het gedwongen vertrek blijft werken. De IND heft deze bewaring op omdat Fuad nog een gevangenisstraf moet uitzitten. Als zijn straf erop zit wordt Fuad niet opnieuw in bewaring gesteld.

* Alle namen in de beschreven casussen zijn gefingeerd.

Uit het dossieronderzoek leiden we af dat bewaringen die (op enig moment) op grond van een belangenafweging worden beëindigd zonder dat de vreemdeling Nederland aantoonbaar verlaat, meestal worden opgeheven omdat vreemdelingen niet of onvoldoende meewerken. Als geen sprake is van actieve tegenwerking, is vaak sprake van passieve belemmering van de vertrekprocedure, door wel te stellen dat men wil meewerken, maar door geen inspanningen te verrichten die dat ook aannemelijk maken. Uit de verslagen van vertrekgesprekken die we in het kader van het dossieronderzoek hebben bekeken, blijkt dat met name alleenstaande jongemannen vaak heel goed weten wat ze moeten doen om hun uitzetting te voorkomen: verschillende identiteiten opgeven, documenten

achterhouden, niet meewerken aan de vaststelling van hun nationaliteit en identiteit en bij autoriteiten van landen van herkomst die niet of heel beperkt meewerken aan gedwongen vertrek benadrukken dat ze niet meewerken aan het vertrek. Bovenstaande casus laat zien dat dit laatste zelfs effectief kan zijn als er bij die autoriteiten redelijkerwijs geen twijfel over de nationaliteit en identiteit van de vreemdeling kan bestaan.

We zijn in het dossieronderzoek één zaak tegengekomen van een vreemdeling die meerdere keren langdurig in bewaring is gesteld, waarbij de laatste bewaring uiteindelijk (toch) tot uitzetting heeft geleid.⁶⁴ Ook uit deze zaak blijkt overigens dat het verkrijgen van de medewerking van het land van herkomst een weerbarstige aangelegenheid kan zijn, ook als er wel documentatie aanwezig is die de gestelde nationaliteit en identiteit onderbouwt.

Wahid is een man van middelbare leeftijd. Hij is meer dan twintig jaar geleden naar Nederland gekomen. Wahid heeft nooit een verblijfstatus gehad. Hij leeft vooral op straat, krijgt eten van de voedselbank en slaapt af en toe bij vrienden. Hij is veroordeeld voor het plegen van zware misdrijven en heeft daarvoor meerdere keren langdurig in de gevangenis gezeten. Daarom heeft de IND hem tot ongewenst vreemdeling verklaard. Zijn verblijf in Nederland is dus strafbaar en Wahid wordt ook daarom meerdere malen strafrechtelijk gedetineerd. Aansluitend op strafrechtelijke detentie wordt Wahid in bewaring gesteld. Hij heeft dan al zes keer eerder in bewaring gezeten, maar dat heeft niet tot uitzetting geleid. Wahid heeft nooit enige inspanningen verricht om zelfstandig te vertrekken en werkt ook niet mee aan gedwongen vertrek. Hij heeft geen geldig paspoort en heeft in het contact met de Nederlandse overheid verschillende aliassen gebruikt. De DT&V heeft wel kopieën van zijn oude, verlopen paspoort en identiteitskaart. De DT&V dient een lp-aanvraag in bij de autoriteiten van zijn land van herkomst en presenteert Wahid daar in persoon. De autoriteiten bevestigen zijn nationaliteit. Zij hebben eerder een lp voor hem afgegeven, maar ook toen heeft dat niet tot uitzetting geleid. De DT&V voert in bewaring meerdere vertrekgesprekken met Wahid en vraagt meerdere keren bij de autoriteiten hoe het zit met de afgifte van de lp. Wahid is van mening dat er geen zicht op uitzetting is. De rechtbank oordeelt echter dat op basis van zijn bevestigde identiteit en nationaliteit, het feit dat de autoriteiten eerder een lp voor hem hebben afgegeven en de inspanningen van de DT&V, niet aangenomen kan worden dat de autoriteiten niet opnieuw een lp voor hem zullen afgeven. Vlak voor het verlopen van de zesmaandentermijn heft de IND, na afweging van alle belangen, de bewaring op.

Nog geen jaar later wordt Wahid opnieuw, voor de achtste keer, in bewaring gesteld, wederom na strafrechtelijke detentie. De DT&V dient een nieuwe lp-aanvraag bij de autoriteiten van het land van herkomst in. In het beroep tegen zijn bewaring voert Wahid opnieuw aan dat er geen zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn is, gelet op de eerdere vruchteloze inspanningen van de DT&V. De rechtbank volgt hem daarin niet: zijn vorige bewaring is opgeheven na een belangenafweging, niet wegens het ontbreken van zicht op uitzetting. De rechtbank benadrukt dat het niet zo is dat de autoriteiten van het land van herkomst in het geheel geen lp's afgeven en dat het de DT&V vrij staat opnieuw te proberen een lp voor hem te verkrijgen. Uit de voortgangsgegevens over de inspanningen van de DT&V kan niet worden afgeleid dat de autoriteiten opnieuw geen lp zullen afgeven. Daarnaast wijst de rechtbank erop dat Wahid zelf geen enkele actie heeft ondernomen om aan documenten te komen en zijn uitzetting te bespoedigen. Bij gebrek aan medewerking van Wahid mag de DT&V het lopende traject bij de autoriteiten van zijn land van herkomst afwachten. Die geven de lp uiteindelijk af en de DT&V boekt een vlucht. Wahid dient vlak daarvoor nog een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning. De IND wijst die aanvraag binnen twee dagen af en Wahid wordt alsnog uitgezet.

3.5 Beschouwing en conclusies

Vanuit beleidsmatig oogpunt kan bewaring een effectief middel zijn om vertrekplichtige vreemdelingen bij een risico op onttrekking aan het toezicht beschikbaar te houden voor het voorbereiden en realiseren van het vertrek. In de periode 2015-2019 leidde bijna twee derde van alle bewaringen tot aantoonbaar vertrek. Omdat de toepassing van lichtere toezichtmaatregelen niet op voldoende betrouwbare wijze wordt geregistreerd, kunnen we niets zeggen over de effectiviteit van bewaring in relatie tot op zichzelf staande alternatieve toezichtmaatregelen. Zetten we het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring af tegen het aandeel aantoonbaar vertrek van alle vreemdelingen met een vertrekplicht, dan blijkt dat bewaring een effectievere maatregel is dan alle toezichtmaatregelen bij elkaar.

Groot verschil in 'effectiviteit' tussen Dublin- en niet-Dublin-bewaringen

De laatste jaren worden er, zowel absoluut als relatief, meer Dublin-claimanten in bewaring gesteld. Bij 'Dublin-bewaringen' is het doel niet (directe) terugkeer naar het land van herkomst, maar overdracht aan een andere EU-lidstaat die zich verantwoordelijk heeft verklaard voor de behandeling van de asielaanvraag. Die overdrachten zijn over het algemeen makkelijker te organiseren dan de terugname van burgers door landen van herkomst. Dublin-bewaringen leiden dus veel vaker (90%) tot aantoonbaar vertrek dan bewaringen die worden opgelegd met het oog op (directe) terugkeer naar het land van herkomst (50%). Daar past wel de kanttekening bij dat het (ook) andere lidstaten na de terug- of overname van een Dublin-claimant vaak niet lukt om hen, in het geval van een afwijzing van hun asielaanvraag, alsnog gedwongen naar hun land van herkomst te laten terugkeren. In 2019 constateerden we dat dit een van de belangrijkste redenen is voor de vaak langdurige circulatie van afgewezen asielzoekers binnen de EU.⁶⁵ Een Dublin-bewaring is voor Nederland op korte termijn dus weliswaar een effectieve toezichtmaatregel, maar zegt niets over de effectiviteit van het terugkeerbeleid op EU-niveau, en zegt weinig over de effectiviteit van het Nederlandse en Europese terugkeerbeleid op de lange(re) termijn. Dublin-overdrachten vormen vaak slechts een tijdelijke onderbreking van de reisbewegingen van asielzoekers door de EU. Niet zelden keren zij na hun overdracht op enig moment weer terug naar de overdragende lidstaat.⁶⁶ Deze kanttekeningen maken duidelijk dat Dublin- en niet-Dublin-bewaringen los van elkaar moeten worden behandeld als het gaat om (communicatie over) de effectiviteit van bewaring.

Er doen zich bij Dublin-bewaringen voor wat betreft de mate van aantoonbaar vertrek geen grote verschillen voor bij differentiatie naar nationaliteit of organisatie die de bewaringsmaatregel oplegt.

Niet-Dublin-bewaringen minder effectief, grote verschillen naar nationaliteit

Niet-Dublin-bewaringen zijn niet alleen minder effectief dan Dublin-bewaringen. Ze laten ook een grotere variëteit in effectiviteit zien, afhankelijk van de

nationaliteit van de vreemdeling en de organisatie die de bewaringsmaatregel oplegt. Daar waar 9 op de 10 Albanezen aansluitend op de bewaring aantoonbaar naar het land van herkomst vertrekken, geldt dat maar voor 1 op de 10 Marokkanen en Algerijnen.⁶⁷ Dat heeft zowel met de medewerking van de vreemdeling als de landen van herkomst te maken. Albanezen zijn vaak goed gedocumenteerd. Er bestaat dan geen twijfel over hun nationaliteit en identiteit, waardoor ook het land van herkomst goed meewerkt aan het gedwongen vertrek. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat veel Marokkanen en Algerijnen daarentegen stellen dat ze niet over identiteits- en/of brondocumenten beschikken en zich ook niet actief en volledig inspannen om die alsnog of opnieuw te verkrijgen. Het is dan niet primair of per se de nationaliteit die bepalend is voor de effectiviteit van de bewaring, maar het ontbreken van documenten en het gebrek aan medewerking aan het gedwongen vertrek.

DT&V-bewaringen effectiever dan KMar- en AVIM-bewaringen

Bewaringen die zijn opgelegd door de DT&V leiden substantieel vaker tot aantoonbaar vertrek (grootweg 80%), en zijn dus vaker effectief, dan bewaringen die zijn opgelegd door de KMar of de AVIM (ongeveer 60%). Dit verschil in effectiviteit kan deels worden verklaard door het feit dat de DT&V relatief meer Dublin-bewaringen oplegt. Die zijn immers het meest 'effectief'. Maar ook als we alleen kijken naar niet-Dublin-bewaringen, leiden bewaringen die zijn opgelegd door de DT&V substantieel vaker tot aantoonbaar vertrek (67%) dan bewaringen die zijn opgelegd door de KMar of de AVIM (tussen de 44% en 50%). Een relevante omstandigheid in dit kader zou kunnen zijn dat vreemdelingen die door de DT&V in bewaring worden gesteld vaker een procedurele voorgeschiedenis hebben en in die eerdere procedure(s) al onderzoek is gedaan naar de nationaliteit en identiteit. Er zijn dan, anders dan bij veel vreemdelingen die de KMar en de AVIM 'spontaan' in het toezicht aantreffen, vaker al concrete aanknopingspunten voor de vaststelling van de nationaliteit en identiteit en het eventueel aanvullend onderzoek dat moet worden uitgevoerd. Een andere factor zijn verschillen in voortijdige opheffingen wegens gebreken in het proces van inbewaringstelling (zie hoofdstuk 4).

Hoe langer de bewaring duurt, des te minder effectief

Naarmate de bewaring langer duurt, is deze minder effectief. De data laten zien dat bewaringen die langer dan twee maanden duren, meestal worden opgeheven zonder dat de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland is vertrokken. Dat wil niet zeggen dat er geen gegronde redenen kunnen zijn om de bewaring langer te laten voortduren. Doorslaggevend daarvoor is dat er (nog steeds) zicht op uitzetting is en er geen alternatieve vertrekmogelijkheden zijn. Bij een substantiële minderheid van de zaken waarbij sprake is van langdurige bewaring vertrekt de vreemdeling alsnog aantoonbaar naar het land van herkomst vanuit bewaring.

Deel niet meewerkende vreemdelingen praktisch niet uitzetbaar, waarvan een onbekend deel met criminele antecedenten

In die zaken waarin de bewaring na verloop van tijd wordt opgeheven omdat er geen zicht meer is op uitzetting binnen een redelijke termijn, waardoor het laten voortduren van de bewaring na weging van de belangen van de vreemdeling en die van de Nederlandse overheid onredelijk wordt geacht, worden vaak opgeheven omdat de vreemdeling niet of onvoldoende meewerkt aan het vertrek. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat dit vele vormen kan aannemen en dat dit vaak succesvol is. Het niet meewerken van de vreemdeling aan het gedwongen vertrek kan ertoe leiden dat ook het land van herkomst medewerking weigert, zelfs als er redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de nationaliteit en identiteit van de vreemdeling.

Een deel van de vreemdelingen dat er in slaagt het gedwongen vertrek te voorkomen is (meerdere keren) veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten, waaronder soms (zware) misdrijven. In het dossieronderzoek zijn we relatief veel zaken tegengekomen van vreemdelingen uit veilige landen van herkomst die tijdens hun vaak langdurige verblijf in Nederland meerdere keren zijn veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten, waaronder ook (zware) misdrijven en die daarna meerdere keren voor langere tijd in vreemdelingenbewaring zijn gesteld, zonder dat dit tot aantoonbaar vertrek uit Nederland heeft geleid. Uit de beschikbare data is niet af te leiden om hoeveel vreemdelingen dit precies gaat, maar in de bewaringszaken die we bij de IND hebben geanalyseerd, ging het om een substantieel aandeel.⁶⁸ Bij een niet gering deel van hen is, vaak met tussenpozen, sprake van een doorlopende cyclus van strafrechtelijke detentie, bewaring, invrijheidstelling, uit het zicht verdwijnen, het plegen van strafbare feiten, strafrechtelijke detentie, bewaring etc. Er zijn geen data over het aandeel vreemdelingen met criminele antecedenten in de groep vertrekplichtige vreemdelingen, dus ook niet in de groep vertrekplichtige vreemdelingen die in bewaring wordt gesteld en die niet of onvoldoende meewerkt aan het vertrek. Het is zeer waarschijnlijk dat het aandeel vreemdelingen met criminele antecedenten in ons dossieronderzoek groter is dan het aandeel in de totale groep vertrekplichtige vreemdelingen. Dit houdt verband met de prioritering in de toezichttaak van de AVIM. Die ligt in de eerste plaats bij vreemdelingen die in het strafrechtelijk toezicht zijn aangetroffen, die niet verder strafrechtelijk vervolgd (of enkel beboet) worden en die geen rechtmatig verblijf blijken te hebben,⁶⁹ in de tweede plaats bij vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde (maar die (nog) niet veroordeeld zijn) en in de derde plaats bij overlastgevende vreemdelingen. In dit kader is ook van belang dat de AVIM verantwoordelijk is voor de meeste bewaringen.⁷⁰ Deze groep vreemdelingen van onbekende omvang zet het draagvlak voor migratie onder druk. De ook voor hen geldende juridische verplichting om mee te werken aan het gedwongen vertrek is niet afdwingbaar. Dat kan tot gevolg hebben dat ze praktisch gezien niet uitzetbaar zijn. Dit probleem speelt al jaren. Ons onderzoek bevestigt dat het vaker en/of langer in bewaring stellen van vreemdelingen géén oplossing is voor deze problematiek.

3.6 Aanbevelingen

In paragraaf 1.3 schetsten we al kort de complexiteit van de terugkeerproblematiek. Bewaring moet zo terughoudend mogelijk worden ingezet, omdat het de zwaarst mogelijke toezichtmaatregel is, die in ernstige mate ingrijpt in het recht op vrijheid, dat voor iedereen geldt. Bewaring mag enkel worden toegepast om te voorkomen dat vertrekplichtige vreemdelingen zich aan het toezicht onttrekken, nooit om hen te dwingen mee te werken aan het vertrek. In een democratische rechtstaat moet dit uitgangspunt voortdurend en actief worden bewaakt.

Het vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen hangt bovendien van veel en heel diverse omstandigheden af, die de Nederlandse overheid veelal niet (direct) met beleidsinterventies kan beïnvloeden. Dit onderzoek bevestigt de grote afhankelijkheid van de Nederlandse overheid van de medewerking van vreemdelingen en landen van herkomst bij pogingen om de effectiviteit van het terugkeerbeleid verder te verbeteren. Die afhankelijkheid voelt het meest ongemakkelijk in het geval van niet meewerkende vertrekplichtige vreemdelingen met criminele antecedenten. Ons onderzoek heeft geen indicaties opgeleverd dat het huidige bestuursrechtelijke toezichtskader onvoldoende mogelijkheden biedt om ook deze vertrekplichtige vreemdelingen in bewaring te stellen. Ook in hun geval is het probleem vooral dat ze niet zelfstandig vertrekken en dat de vreemdeling en het land van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan het gedwongen vertrek. Oplossingen zullen dus ook voor deze specifieke groep vreemdelingen moeten worden gezocht in het stimuleren van die medewerking. Immers, ook na het doorvoeren van procesmatige verbeteringen of het verbeteren van de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen, kunnen bewaringen nog worden opgeheven wegens het niet of onvoldoende meewerken van de vreemdeling of het land van herkomst. Maar ook de mogelijkheden om die medewerking te stimuleren zijn beperkt. Dat vraagt dus in de eerste plaats om realiteitszin. Een volledig sluitend terugkeerbeleid is een utopie.⁷¹ Met dit voorbehoud komen we tot de volgende drie aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Experimenteer meer met het opleggen van lichtere toezichtmaatregelen en registreer dat beter

- Start een of meerdere meerjarige pilots voor het opleggen van lichtere toezichtmaatregelen aan verschillende groepen vertrekplichtige vreemdelingen en monitor en evalueer de toepassing daarvan
- Zet een centraal registratiesysteem op over de toepassing van lichtere toezichtmaatregelen
- Zorg ervoor dat dit registratiesysteem ook de mogelijkheid biedt om cijfers te genereren.

Het recht vereist dat bewaring uitsluitend als laatste toezichtmaatregel wordt toegepast. Dat betekent dat altijd eerst de inzet van minder ingrijpende middelen

als een meldplicht of een borgsom moet worden overwogen en dat kenbaar moet worden gemotiveerd waarom de toepassing daarvan niet doeltreffend zal zijn. Op basis van dit onderzoek is de indruk ontstaan dat lichtere maatregelen in de praktijk relatief weinig worden opgelegd. Een helder beeld hiervan is er niet, omdat er geen betrouwbare data zijn. Mede voor het verkrijgen van een beter inzicht in de effectiviteit van bewaring in relatie tot andere, lichtere toezichtmaatregelen is het noodzakelijk dat deze op grote(re) schaal worden toegepast en dat de toepassing ervan centraal en op eenduidige wijze wordt geregistreerd. Alleen dan kan een betrouwbare effectiviteitsbeoordeling op maatregelniveau plaatsvinden. Daarvoor moet die registratie plaatsvinden in of overgezet kunnen worden in een centraal informatiesysteem waaruit cijfers kunnen worden gegenereerd. De DT&V zou hier als dé terugkeerorganisatie de regie in moeten voeren.

Aanbeveling 2: zet actiever in op zelfstandige terugkeer vanuit bewaring

- Onderzoek in overleg met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) de mogelijkheden om vreemdelingen in bewaring die er niet direct voor openstaan om alsnog zelfstandig (onder toezicht) te vertrekken actiever te benaderen en hen over de mogelijkheden hiertoe te informeren
- Onderzoek of een tijdelijke opheffing van de uitsluiting van het recht op herintegratieondersteuning aan vertrekplichtige vreemdelingen met de Marokkaanse of de Algerijnse nationaliteit een positieve invloed heeft op de mate waarin ze vertrekken.

Vanwege het ingrijpende karakter, de complexiteit en de hoge financiële kosten van gedwongen terugkeer is het beleidsmatige uitgangspunt dat zelfstandige terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen de voorkeur heeft boven gedwongen vertrek. Zelfstandige terugkeer vanuit bewaring is mogelijk, is minder belastend voor de vreemdeling, is sneller te regelen en dus ook goedkoper. In paragraaf 2.2 hebben we laten zien dat in de periode 2015-2019 9% van de vreemdelingen in bewaring er alsnog voor koos om zelfstandig (onder toezicht) terug te keren. De DT&V wijst de vreemdeling in bewaring in het eerste vertrekgesprek op de mogelijkheid om alsnog zelfstandig te vertrekken met hulp van de IOM, maar daar blijft het bij als de vreemdeling niet of onvoldoende meewerkt aan het gedwongen vertrek. Op die manier worden vooral vreemdelingen bereikt die al in enige mate openstaan voor zelfstandige terugkeer. Het beperkte aandeel vreemdelingen dat in bewaring alsnog besluit zelfstandig te vertrekken, maakt dat nagedacht moet worden over mogelijkheden om juist ook 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 te vertrekken. Dat is meer een taak voor de IOM dan voor de DT&V en het is de vraag of dit kan worden georganiseerd op een manier die past bij het onafhankelijke karakter van de IOM, maar het is de moeite waard om dit verder uit te zoeken.

Een vreemdeling die in bewaring is gesteld en die (alsnog) zelfstandig wil vertrekken, komt in beginsel in aanmerking voor basale vertrekondersteuning en herintegratieondersteuning (zie bijlage 2). Vreemdelingen die afkomstig zijn uit enkele door Nederland als veilig aangemerkte landen die dicht bij de EU liggen, waaronder de 'moeilijke terugkeerlanden' Marokko en Algerije, zijn echter uitgesloten van herintegratieondersteuning.⁷² Alleen in het geval van kwetsbare vreemdelingen kan daarvan worden afgeweken. Het doel van de uitsluiting was om oneigenlijke prikkels om naar Nederland te komen weg te nemen en de eventuele aanzuigende werking van de financiële ondersteuning zo veel mogelijk te beperken. De beperking van de basale terugkeerondersteuning voor onder andere Marokkanen en Algerijnen die in 2016 werd doorgevoerd, is in 2018 deels teruggedraaid omdat dit leidde tot een afname van het aantoonbaar vertrek. In dat licht bezien bevelen we aan te onderzoeken of een (in eerste instantie tijdelijke) opheffing van de uitsluiting van het recht op herintegratieondersteuning voor vreemdelingen met deze twee nationaliteiten van invloed is op de mate waarin ze vertrekken.

In aanvulling op deze punten zou ook de hoogte van de herintegratieondersteuning in algemene zin nog eens goed moeten worden bekeken. In reactie op een recente evaluatie van de Subsidieregeling ondersteuning zelfstandig vertrek benadrukte de staatssecretaris dat de hoogte van deze ondersteuning maatschappelijk verantwoord moet zijn en dat de ondersteuning voor migranten geen reden mag zijn om naar Nederland te komen. Dat is een legitiem uitgangspunt. De staatssecretaris merkte op dat meer kennis hierover de effectiviteit van de terugkeer en de herintegratie zou kunnen vergroten en kondigde aan samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken de mogelijkheden te onderzoeken om daar nader onderzoek naar te laten doen. Om goed te kunnen beoordelen of aanpassing van de hoogte van de herintegratieondersteuning wenselijk of noodzakelijk is, moeten de resultaten van dat onderzoek worden afgewacht.

Aanbeveling 3: Investeer meer in relaties met landen van herkomst die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer

- Investeer in een brede(re) samenwerkingsrelatie
- Overweeg meer onconventionele maatregelen als het beschikbaar stellen van een lumpsum per teruggenomen vreemdeling aan landen van herkomst.

Dit onderzoek bevestigt dat er een aantal landen is dat niet of beperkt meewerkt aan de gedwongen terugkeer van hun burgers. Het bevestigt ook de noodzaak om met die 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 blijven inzetten op een verbetering van de relaties met die landen op bilateraal niveau. We herhalen in dit kader onze eerdere oproep om daarbij ook oog te hebben voor hun belangen en de samenwerking ook voor hen interessant te maken. Veel landen van herkomst hebben geen belang bij het terugnemen van hun burgers. Dat geldt te meer als

het gaat om mensen met criminele antecedenten. Er moet dus gezocht worden naar manieren om de terugname voor die landen aantrekkelijk(er) te maken. In dat kader moet blijvend worden geïnvesteerd in een coherente, brede samenwerkingsrelatie waarin de focus niet alleen ligt op het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van de medewerking aan gedwongen terugkeer, maar moet ook worden ingezet op een versteviging van de economische samenwerking.⁷³ Om de impasse die nu al langere tijd geldt, te doorbreken zou daarbij ook, mede vanwege de hoge financiële kosten van bewaring in Nederland, kunnen worden gedacht aan meer onconventionele maatregelen als het beschikbaar stellen van een lumpsum per teruggekeerde vreemdeling aan landen van herkomst.

³⁷ Asielzoekers kunnen bij het bestaan van een risico op onttrekking aan het toezicht ook in bewaring worden gesteld om de asielprocedure goed te kunnen uitvoeren, om te voorkomen dat ze de vertrekprocedure belemmeren of om de nationale veiligheid of de openbare orde te beschermen. Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2. In de praktijk bestaat deze groep voornamelijk uit vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die na inbewaringstelling asiel aanvragen om uitzetting te voorkomen.

³⁸ In de [beleidsdoorlichting](#) van het begrotingsartikel over terugkeer is op p. 72 wel een tabel opgenomen met een aantal terugkeermaatregelen die in de periode 2014-2017 aan vertrekplichtige vreemdelingen zijn opgelegd en de mate waarin dat tot aantoonbaar vertrek van de vreemdeling heeft geleid. Het gaat om (aantoonbaar vertrek vanuit) bewaring, verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie, verblijf in een gezinslocatie, verblijf in de gesloten gezinsvoorziening, en aantoonbaar vertrek na het opleggen van een meldplicht of een borgsom. Volgens deze tabel werd in 2017 aan vertrekplichtige vreemdelingen 447 keer een meldplicht opgelegd. In 140 gevallen (31%) vertrok de vreemdeling daarna zelfstandig (waarvan 120 keer naar het land van herkomst), in 230 gevallen (51%) verdween de vreemdeling daarna uit het zicht van de overheid. Uit de tabel is niet af te leiden wat er in de overige gevallen is gebeurd. Wel staat onder de tabel vermeld dat het mogelijk is dat vreemdelingen die een meldplicht opgelegd hebben gekregen later alsnog in bewaring zijn gesteld. Het is dus niet duidelijk in hoeveel zaken waarin een meldplicht is opgelegd het aantoonbaar vertrek (mede) het gevolg is geweest van die meldplicht. Over de borgsom wordt opgemerkt dat daar gemiddeld één keer per maand gebruik van wordt gemaakt en dat dit in de meeste gevallen tot aantoonbaar vertrek van de vreemdeling leidt.

³⁹ European Migration Network, [The effectiveness of return in EU Member States](#), 2017.

⁴⁰ Maastricht University, [Dealing with \(non-\)deportability A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries](#), 2019.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 VI, nr. 2.

⁴² Uit het gehanteerde gegevensbestand van de DT&V (dat gegevens tot 1 juni 2020 bevat) blijkt dat alle vreemdelingen die in de periode 2015-2019 in bewaring zijn gesteld en waarvan de bewaring is opgeheven vóór 1 juni 2020 gezamenlijk 607.172 dagen in bewaring hebben gezeten. De kosten van die bewaringen bedroegen dus 607.172 dagen x 298 euro = 180.937.256 euro (prijspeil 2020). 181 miljoen: 5 jaar = 36,2 miljoen euro per jaar. De kosten waren in feite nog iets hoger omdat bewaringen die op 1 juni 2020 nog niet waren opgeheven, niet zijn meegeteld in de berekening omdat de bewaringsduur nog niet bekend was op dat moment. Dat gaat om minder dan 1% van de bewaringen uit de periode 2015-2019 dus dat heeft weinig impact op het totaalbeeld.

⁴³ Op 1 maart 2016 is voor de asielprocedure het zogeheten 'sporenbeleid' ingevoerd. Sindsdien handelt de IND verschillende soorten asielaanvragen in verschillende sporen versneld af. In spoor 2 behandelt de IND aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst en van asielzoekers die al internationale bescherming in een andere lidstaat genieten. Sinds medio 2016 handelt Nederland Dublinzaken van asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst *en waarnaar terugkeer op korte termijn kan plaatsvinden* (zoals Albanië), zelf (in spoor 2) af, ook als er aanwijzingen zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is.

⁴⁴ Zie figuur 15 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁴⁵ Zie figuur 25 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁴⁶ Zie figuur 26 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁴⁷ Zie bijlage 5, paragraaf 4.4.3

⁴⁸ Zie figuur 26 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁴⁹ Zie bijlage 4, paragraaf 4.4.1.

⁵⁰ Uitgaande van de beleidsmatige definitie van effectiviteit in de zin van aantoonbaar vertrek. Een bewaring kan ook op andere manieren effect hebben, bijvoorbeeld doordat deze

na verloop van tijd bij de vreemdeling (toch) tot het inzicht leidt dat terugkeer echt aan de orde is, waardoor hij alsnog zelfstandig (zonder toezicht) vertrekt.

⁵¹ Zie figuur 28 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁵² Dit houdt verband met de kortere termijnen die gelden voor bewaring van minderjarigen, zie A5/2.4 Vc 2000.

⁵³ Zie figuur 27 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁵⁴ Zie figuur 29 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁵⁵ Zie figuur 30 en de tekst daaronder in bijlage 5. De berekeningssystematiek was wel iets anders dan bij de eerdere vergelijking voor alle zaken doordat hier bij gebrek aan gegevens de categorieën 'vergunning verleend' en 'overige uitstroom' buiten beschouwing zijn gelaten, wat een licht verhogend effect heeft. Als dezelfde systematiek als bij de vergelijking van alle zaken wordt toegepast, gaat het om 72% versus 42%. Het verschil met Dublin-zaken is dan nog steeds groot.

⁵⁶ Dat is anders als het gaat om bewaring van vreemdelingen die uit de strafrechtketen komen (VRIS'ers). De expiratedatum van de strafrechtelijke detentie is vaak al vroegtijdig bekend. Ook bij een omzetting van een bewaringsgrondslag is vaak al veel informatie over de vreemdeling bekend. Dat geldt ook voor gerichte handhavingsacties ten aanzien van vreemdelingen die eerder zijn aangetroffen en aan wie eerder een meldplicht is opgelegd of van wie de verblijfsplaats bekend is. Ook bij inkomende Dublin-overdrachten is al informatie over de vreemdeling bekend.

⁵⁷ Zie figuur 11 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁵⁸ Zie noot 251 in paragraaf 5.3 van bijlage 5.

⁵⁹ Zie figuren 12 en 13 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁶⁰ Zie de tekst onder figuur 15 in bijlage 5.

⁶¹ Bij de selectie van de dossiers - op basis van een a-selectie steekproef - hebben we ervoor gezorgd dat de geselecteerde zaken gelijkmatig gespreid zijn over de jaren die we hebben onderzocht en de instanties die de bewaring hebben opgelegd. Zie bijlage 8 voor een nadere uitleg van de opzet van het dossieronderzoek.

⁶² [Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen](#), 2019, p. 24, [Rapport onderzoekscommissie langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht](#), 2019, p. 53.

⁶³ Idem, p. 25 en p. 54.

⁶⁴ Opheffingen met aantoonbaar vertrek zijn niet geselecteerd voor de steekproef. Het gaat hier dus om een andere bewaring van dezelfde vreemdeling dan de geselecteerde bewaring.

⁶⁵ ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Hierbij moet nog worden bedacht dat het regelmatig voorkomt dat opgehouden en uit het strafrecht overgedragen vreemdelingen niet in bewaring worden gesteld omdat er geen zicht op uitzetting aanwezig wordt geacht. Het gaat dan meestal om vreemdelingen die al eerder (en vaker) in bewaring zijn gesteld zonder dat dit tot aantoonbaar vertrek heeft geleid.

⁶⁸ Van de 80 bewaringsdossiers ging het in 37 zaken (46%) om een overbrenging en ophouding na strafrechtelijke heenzeding of detentie.

⁶⁹ Vreemdelingen die wel strafrechtelijk worden vervolgd en die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, worden sowieso aansluitend op de strafrechtelijke detentie in bewaring gesteld als dat juridisch mogelijk is.

⁷⁰ De AVIM is verantwoordelijk voor bijna de helft van alle bewaringen. De andere (iets meer dan de) helft zijn in ongeveer even grote aantallen opgelegd door de DT&V, KMar en KMar/AVIM. Bij die laatste groep kan niet betrouwbaar uit het databestand worden afgeleid of het de KMar of de AVIM is geweest. Uit het dossieronderzoek leiden we af dat het in het merendeel van de zaken uit die laatste categorie gaat om bewaringsmaatregelen die door de AVIM zijn opgelegd en dat de AVIM ook verantwoordelijk is voor meer dan de helft van deze bewaringen. Zie bijlage 5, paragraaf 5.2.

⁷¹ ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019), zie ook Rapport Onderzoekscommissie langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht ([Commissie Van Zwol](#)) (2019).

⁷² Dat geldt ook voor vreemdelingen die zijn veroordeeld voor het plegen van zware misdrijven of van wie de asielaanvraag is afgewezen op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag en vreemdelingen die een inreisverbod van meer dan vijf jaar hebben.

⁷³ ACVZ, [De strategische landenbenadering migratie](#) (2015), ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019), [Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten](#) (2019).



Hoofdstuk 4

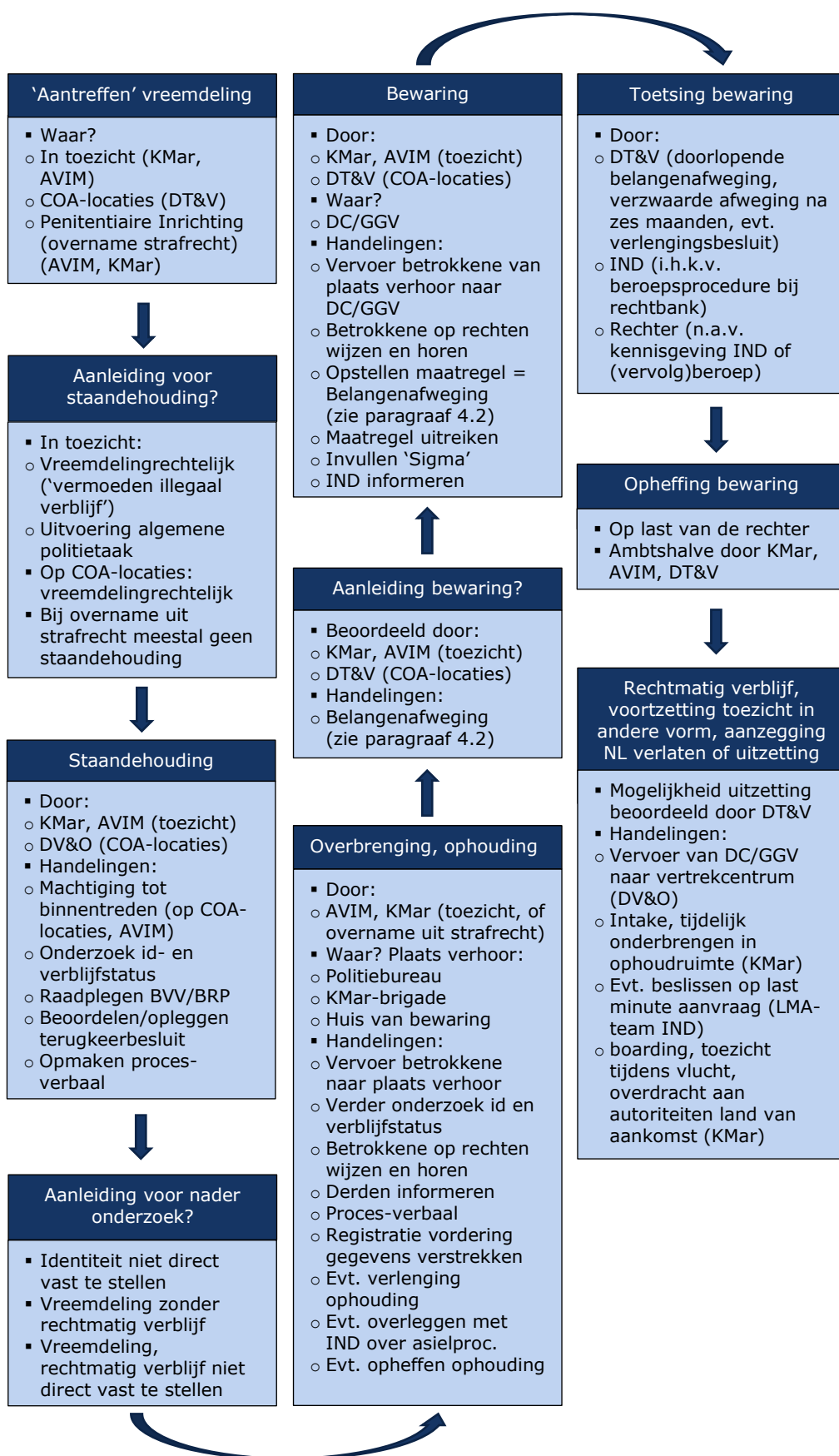
Zorgvuldigheid van bewaring

In dit hoofdstuk gaan we nader in op redenen voor opheffing van bewaringen die verband houden met de uitvoering van het bewaringsproces en de zorgvuldigheid van –maatregelen. Ook op dit punt kijken we naar verschillen tussen de KMar, de AVIM en de DT&V. We beschrijven de knelpunten die uitvoerend medewerkers van deze organisaties ervaren en laten zien wat voor gevolgen dit heeft.

De effectiviteit van bewaring wordt niet alleen bepaald door de mate waarin de vreemdeling en het land van herkomst meewerken aan diens vertrek. Ook andere feiten en omstandigheden spelen daarbij een rol, waaronder de uitvoering van het bewaringsproces en de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen. Voordat we de cijfers in het databestand analyseren over de opheffingsredenen die hiermee verband houden (paragrafen 4.3 en 4.4), schetsen we kort hoe het proces van inbewaringstelling eruit ziet (paragraaf 4.1) en wat de belangrijkste juridische voorwaarden zijn voor het opleggen van bewaringsmaatregelen (paragraaf 4.2). Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd en de enquête die we hebben uitgezet, beschrijven we in paragraaf 4.5 de knelpunten die uitvoerend medewerkers van de KMar, de AVIM en de DT&V ervaren. In paragraaf 4.6 schetsen we het beeld van de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen dat uit het dossieronderzoek naar voren is gekomen. In paragraaf 4.7 trekken we conclusies en in paragraaf 4.8 formuleren we enkele aanbevelingen.

4.1 Het proces van inbewaringstelling

Figuur 12: Het proces van inbewaringstelling



Het proces van inbewaringstelling bestaat uit:

- de staandehouding van de vreemdeling (ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfstatus)
- de overbrenging naar en ophouding van de vreemdeling in een plaats voor verhoor (voor het doen van nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en verblijfstatus)
- het transport van de vreemdeling naar het detentiecentrum
- het opleggen van de maatregel
- de toetsing van de bewaring door de rechter
- de opheffing van de bewaring (ambtshalve of op last van de rechter)
- het vertrek van de vreemdeling, het aanzeggen van de vreemdeling om Nederland te verlaten (zonder dat hij onder toezicht vertrekt), het verkrijgen of continueren van (tijdelijk) verblijfsrecht, (terug)plaatsing in de COA-opvang of voortzetting van het toezicht op een andere manier.

Gedurende dit proces moeten medewerkers van de betrokken organisaties onderzoek doen, moeten ze allerlei administratieve handelingen in verschillende informatiesystemen uitvoeren, een (of meerdere) juridische besluiten nemen en actief werken aan het vertrek.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het proces en de betrokken organisaties verwijzen we naar bijlage 3.

4.2 De juridische voorwaarden voor inbewaringstelling

Bewaring is een vrijheidsontnemende maatregel, die rechtstreeks ingrijpt in het recht op vrijheid. Daarom zijn er strikte voorwaarden aan verbonden. Bewaring is alleen toegestaan als het noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken en enkel als minder bezwarende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opleggen van een meldplicht of borgsom, het toestaan van een garantstelling of inname van een reis- of identiteitsdocument.

Het doel van bewaring is niet altijd hetzelfde. Het kan gaan om uitzetting naar het land van herkomst, overdracht aan een andere EU-lidstaat op grond van de Dublin-verordening of het goed kunnen uitvoeren van de asielprocedure, het voorkomen van belemmering van de vertrekprocedure of de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid. Daarom gelden er ook nog specifieke voorwaarden voor het in bewaring stellen van verschillende groepen vreemdelingen: vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, vreemdelingen met rechtmatig verblijf op grond van een 'reguliere' verblijfsaanvraag, vreemdelingen die onder de werking van de Dublin-verordening vallen en vreemdelingen met rechtmatig verblijf op grond van een asielaanvraag (die niet onder de werking van de Dublin-verordening vallen). Al deze groepen hebben een eigen juridische grondslag met ieder een of meerdere eigen vereisten in de Vreemdelingenwet. Dit heeft ook tot gevolg dat bij elke wijziging van de juridische grondslag een nieuwe bewaringsmaatregel moet worden genomen.

Voor al deze groepen geldt dat bewaring alleen is toegestaan als er een (al dan niet significant) risico is dat de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt, waardoor het beoogde doel niet zonder de bewaring kan worden bereikt. Dat risico vormt de feitelijke grondslag van de bewaring. Deze is uitgewerkt in 'zware' en 'lichte' gronden. Voor alle vreemdelingen behalve asielzoekers moet er, gelet op het beoogde doel, ook altijd zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn zijn.

Omdat bewaring de meest belastende toezichtmaatregel (*ultimum remedium*) is, moet er bij het opleggen van de maatregel én het laten voortduren van de bewaring (dus doorlopend) een afweging worden gemaakt tussen het belang dat de vreemdeling bij zijn vrijheid heeft en het belang dat de Nederlandse staat heeft bij het uitvoeren van het terugkeerbeleid. Amv's en gezinnen met minderjarige kinderen mogen alleen in bewaring worden gesteld als er zwaarwegende redenen voor zijn. In hun geval moet er dus een *verzwaarde* belangenafweging worden gemaakt.

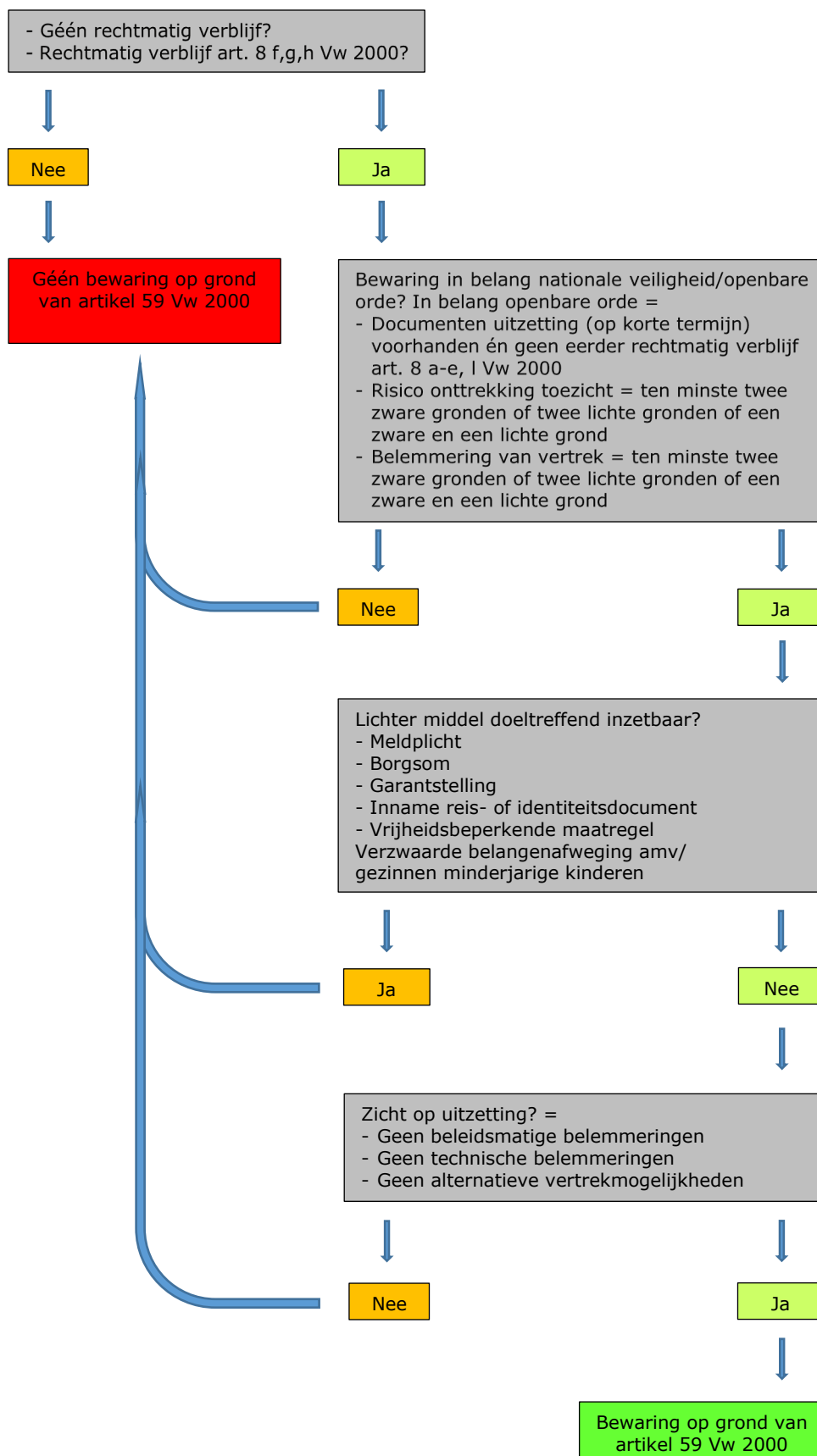
De motivering van een bewaringsmaatregel bestaat dus uit:

- het vermelden en toelichten van de juiste juridische grondslag
- het vermelden en toelichten van de feitelijke gronden op grond waarvan een risico op onttrekking aan het toezicht wordt aangenomen en dus het motiveren van de noodzaak van de maatregel
- het motiveren waarom geen lichtere toezichtmaatregel effectief kan worden toegepast
- het afwegen van het belang van de vreemdeling tegen het belang van de Nederlandse staat en
- het motiveren van het bestaan van zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn.

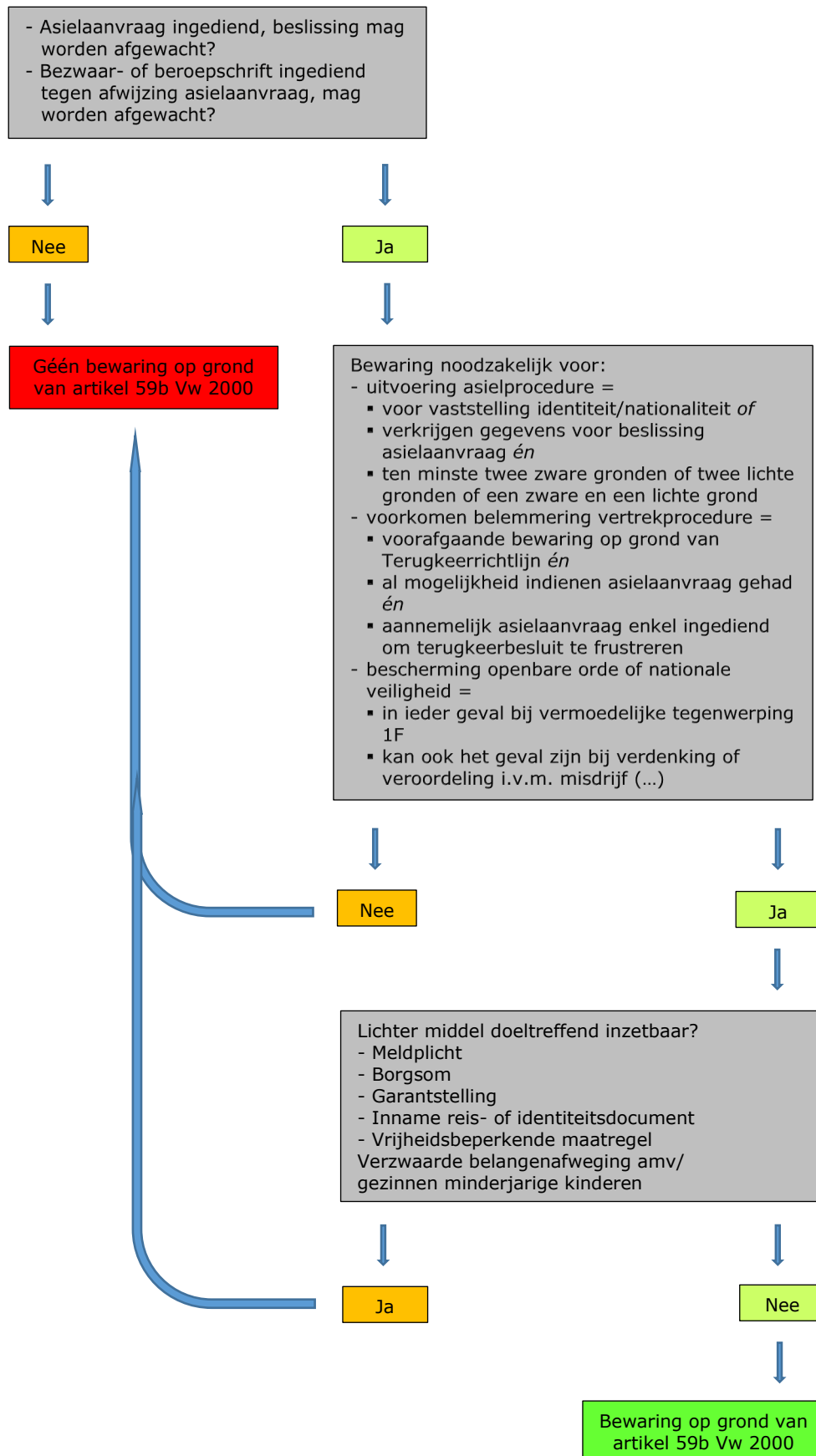
De juridische en inhoudelijke vereisten die op grond van het (EU-)recht en de uitleg daarvan in de jurisprudentie aan de bewaring worden gesteld hebben tot gevolg dat de motivering van bewaringsmaatregelen niet eenvoudig is.

Op basis van de algemene vereisten voor bewaring en de specifieke voorwaarden die gelden voor de bewaring van de verschillende groepen vreemdelingen, komen we tot de volgende schematische weergaven van het inhoudelijke proces van inbewaringstelling per groep. Voor een meer gedetailleerde beschrijving hiervan verwijzen we naar bijlage 4.

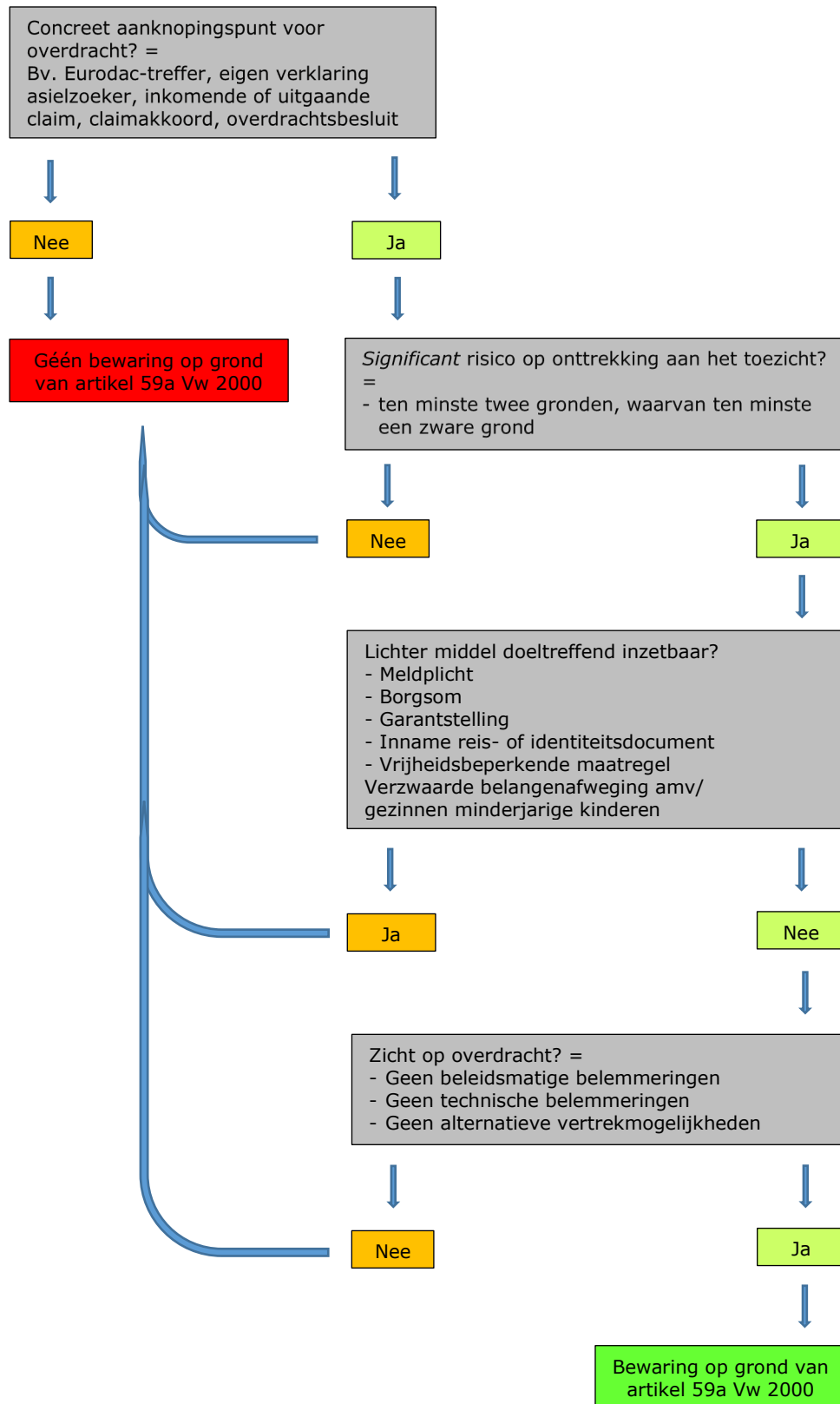
Figuur 13: Belangenafweging bij bewaring van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en vreemdelingen met rechtmatig verblijf (niet asiel en/of Dublin)



Figuur 14: Belangenafweging bij bewaring van asielzoekers (niet-Dublin)



Figuur 15: Belangenafweging bij bewaring van vreemdelingen die onder de Dublin-verordening vallen



4.3 Opheffingsredenen die vermeden kunnen worden

In paragraaf 2.2 hebben we geconstateerd dat de redenen voor opheffing van bewaringen in de dataregistratie niet (volledig) eenduidig te relateren zijn aan (de uitvoering van) het bewaringsproces of (de zorgvuldigheid van) bewaringsmaatregelen. Daarom hebben we de redenen die zowel betrekking kunnen hebben op zorgvuldigheidsgebreken in het proces als de maatregel, geclusterd in één categorie (categorie 1).

Een goede bewaringsmaatregel bevat geen vormfouten en is zorgvuldig en volledig gemotiveerd. Een zorgvuldig besluit zal in de regel standhouden bij de rechter, maar dat hoeft niet: de feiten en omstandigheden kunnen na het nemen van het besluit zodanig wijzigen dat de bewaring alsnog moet worden opgeheven, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling alsnog of wederom rechtmatig verblijf krijgt (opheffingscategorie 2). Het kan ook zijn dat de rechter, ondanks het feit dat in de maatregel zorgvuldig op alle aangevoerde feiten en omstandigheden is ingegaan, tot een andere weging van de belangen komt (onderdeel van opheffingscategorie 3).

In hoofdstuk 2 constateerden we dat bewaringen om veel en heel diverse redenen worden opgeheven. Zoals gezegd is de meest voorkomende reden voor opheffing van bewaringen zonder dat het beoogde doel is bereikt, de belangenafweging (15% van het totaal aantal opheffingen, oftewel 39% van het aantal opheffingen zonder aantoonbaar vertrek). In hoofdstuk 3 zagen we dat in veel van die gevallen sprake is van een gebrek aan medewerking van de vreemdeling en/of het land van herkomst. Ook kunnen gewijzigde persoonlijke omstandigheden of medische redenen een rol spelen in de belangenafweging. Dat heeft niets te maken met de zorgvuldigheid van de bewaringsmaatregel. Als er geen of geen goede belangenafweging is gemaakt, houdt de opheffing wel verband met de zorgvuldigheid van de maatregel. De DT&V registreert die gevallen als 'bewaringsmaatregel onvoldoende gemotiveerd'.

Van de in paragraaf 2.2 genoemde opheffingsredenen houden vormfouten (5%), motiveringsgebreken (4%), onrechtmatige inbewaringstellingen (3%), onvoldoende voortvarend gewerkt aan terugkeer (2%) en niet tijdig beslist (<1%) verband met de zorgvuldigheid van het bewaringsproces en/of -maatregelen. Ook een opheffing vanwege het (alsnog) toepassen van een lichtere toezichtmaatregel (1%) kan te maken hebben met een zorgvuldigheidsgebrek.

De registratie 'vormfout' wordt gebruikt voor procedurele fouten, inclusief het hanteren van een verkeerde juridische grondslag voor het opleggen van een bewaringsmaatregel. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de door de DT&V gekozen opheffingsreden kan afwijken van de reden die de KMar of de AVIM in het betreffende model (M113) formuleren én dat deze bovendien niet altijd zuiver wordt geregistreerd.⁷⁴ Wat we met zekerheid over deze opheffingsreden kunnen

zeggen, is dat deze verband houdt met de zorgvuldigheid van het bewaringsproces of de –maatregel.

De DT&V gebruikt de registratie 'onrechtmatige bewaring' voor gebreken in het proces voorafgaand aan de inbewaringstelling (onrechtmatige staandehouding of onrechtmatige overbrenging en ophouding). Deze registratie ziet dus op zorgvuldigheidsgebreken in het proces en niet zozeer op gebreken in de bewaringsmaatregel.

De registratie 'onvoldoende voortvarend gewerkt aan terugkeer' wordt gebruikt als de bewaring moeten worden opgeheven omdat er niet voortvarend aan de uitzetting is gewerkt. De registratie 'niet tijdig beslist' is van toepassing als de IND niet in staat is gebleken om tijdig te beslissen op een aanvraag voor een verblijfsvergunning.⁷⁵ Beide registraties zien op gebreken in het proces nadat de bewaringsmaatregel is opgelegd.

De registratie 'toepassen lichter middel' ziet niet per se op de zorgvuldigheid van het proces en de bewaringsmaatregel. Immers, ook gedurende de bewaring kan blijken dat deze (alsnog) moet worden opgeheven omdat een lichter middel kan worden toegepast, bijvoorbeeld als iemand alsnog een identiteitsdocument overlegt. Uit de beschikbare data is niet af te leiden wanneer sprake is (geweest) van een onzorgvuldig besluit of nieuwe omstandigheden. Deze reden voor opheffing van de bewaring kan dus zowel in categorie 1 als 3 vallen. Voor het totaalbeeld maakt het weinig uit: 'Toepassen lichter middel' is met 1% verreweg de minst voorkomende opheffingsredenen binnen categorie 1.

Verschillen in vermijdbare opheffingsredenen naar nationaliteit van de vreemdeling

In paragraaf 2.2 constateerden we dat er substantiële verschillen in opheffingsredenen zijn binnen de top vijf van meest voorkomende nationaliteiten en dat die verschillen zich met name voordoen bij niet-Dublin-bewaringen. Ook bij de specifieke categorie opheffingsredenen die verband houden met de zorgvuldigheid van het proces of de –maatregel zijn er aanmerkelijke verschillen. Gebreken in het proces of de –maatregel (categorie 1) komen veel voor bij de nationaliteiten met het laagste aandeel aantoonbaar vertrek: Marokkanen en Algerijnen, met 23-24% van alle opheffingen van niet-Dublin-bewaringen. Het gaat dan met name om vormfouten, op enige afstand gevolgd door motiveringsgebreken. Onrechtmatige inbewaringstellingen, onvoldoende voortvarend gewerkt aan uitzetting en opheffingen die verband houden met de toepassing van een lichter middel komen ook, maar veel minder vaak, voor.⁷⁶

Bij Afghanen en Nigerianen ligt het aandeel aantoonbaar vertrek na bewaring veel hoger dan bij bewaringen van Marokkanen en Algerijnen. Niettemin is het aandeel opheffingen van niet-Dublin-bewaringen door gebreken in het bewaringsproces of de –maatregel bij Afghanen en Nigerianen (18-24%) echter ongeveer even groot als bij Marokkanen en Algerijnen.⁷⁷ Bij Albanen is 'aantoonbaar vertrek' verreweg de meest voorkomende categorie redenen voor opheffing van niet-

Dublin-bewaringen (91%). Bewaringen van Albanezen worden aanmerkelijk minder vaak (7%) opgeheven vanwege een gebrek in het proces of de maatregel.⁷⁸

14% van het aantal opgeheven bewaringen direct vermijdbaar

In de periode 2015-2019 hield in totaal 14% van het aantal opheffingen van bewaringen verband met een zorgvuldigheidsgebrek in het proces en/of de maatregel (categorie 1). Er was sprake van een daling in die periode: in 2019 was dat 12%, in 2015 ging het nog om 22%. Dat komt omdat het aandeel vormfouten (van 7% naar 3%), motiveringsgebreken (van 7% naar 2%), onvoldoende voortvarend gewerkt aan terugkeer (van 2% naar 1%) en toepassen van een lichtere toezichtmaatregel (van 3% naar 1%) (substantieel) is gedaald. Het (lagere) aandeel onrechtmatige inbewaringstellingen is daarentegen, na een aanvankelijke daling, licht gestegen (van 3% naar 4%), net als het aandeel van zaken waarin de IND niet tijdig heeft beslist op een aanvraag voor een verblijfsvergunning (van 0% naar 1%).⁷⁹ Dit betekent dat in de periode 2015-2019 in totaal in 14% van het aantal bewaringen sprake is geweest van (direct) vermijdbare opheffingen, oftewel in 38% van het aantal bewaringen zonder aantoonbaar vertrek. Richten we ons op het laatste jaar van onze onderzoeksperiode, dan gaat het om 12% respectievelijk 35% (direct) vermijdbare opheffingen.

4.4 Verschillen in vermijdbare opheffingsredenen tussen de KMar, AVIM en DT&V

Er zijn wezenlijke verschillen tussen de KMar, de AVIM en de DT&V als het gaat om de opheffingsredenen die te maken hebben met de zorgvuldigheid van het bewaringsproces en/of -maatregelen. Bij bewaringen door de DT&V vormden gebreken in het proces en maatregelen in 4% de reden voor de opheffing, bij de AVIM en de KMar lag dit aandeel op 16 respectievelijk 20%. Het verschil komt met name doordat vormfouten, motiveringsgebreken en onrechtmatige bewaringen regelmatig voorkomen bij de AVIM en de KMar en nauwelijks bij de DT&V.⁸⁰ Uit het dossieronderzoek is gebleken dat maatregelen van de DT&V meestal (veel) uitgebreider zijn gemotiveerd dan maatregelen die zijn opgelegd door de KMar en de AVIM. Die van de AVIM lijken weer wat uitgebreider gemotiveerd dan die van de KMar. De DT&V gaat over het algemeen ook uitvoeriger en nauwkeuriger in op wat de vreemdeling in reactie op het voornemen tot inbewaringstelling naar voren brengt.

Als het gaat om de redenen voor opheffing van Dublin-bewaringen zijn de verschillen tussen de drie bewaringsinstanties beperkt. Dat is anders als het gaat om de opheffing van niet-Dublin-bewaringen. Bij de DT&V ligt het aandeel opheffingen wegens gebreken in het proces en de maatregel voor deze groep vreemdelingen aanmerkelijk lager (6%) dan bij de AVIM (20%) en de KMar (23%).⁸¹

Een beperking van de registratie van de beschikbare data is dat slechts van vier opheffingsredenen kan worden gezegd wie de *opdracht* tot opheffing heeft gegeven. Drie van de vier redenen vallen in de categorie opheffingsredenen die verband houden met de zorgvuldigheid van het proces en/of maatregelen. Uit die informatie blijkt dat het overgrote deel van de opheffingen wegens een belangenafweging en de ruime meerderheid wegens de toepassing van een lichter middel ambtshalve plaatsvindt. Een kleine meerderheid van het aantal opheffingen wegens een motiveringsgebrek en een ruime meerderheid van de opheffingen vanwege een onrechtmatige inbewaringstelling vindt plaats op last van de rechter.⁸²

Een andere beperking is dat slechts van twee van de opheffingsredenen uit het registratiesysteem van de DT&V is af te leiden welke organisatie *verantwoordelijk* is voor het gebrek dat tot de opheffing heeft geleid. Hieruit blijkt dat de AVIM verantwoordelijk is voor ten minste bijna de helft van het aantal vormfouten en de KMar voor ten minste ruim een vijfde. De DT&V is verantwoordelijk voor ten minste ruim de helft van het aantal opheffingen dat plaatsvindt wegens onvoldoende voortvarend werken aan de uitzetting/terugkeer.⁸³ Dat verbaast niet, aangezien de DT&V tussen het opleggen van de maatregel en de feitelijke uitzetting als enige organisatie vertrekhandelingen verricht en het vooral ziet op dit proces. De DT&V wordt, als het gaat om 'onvoldoende voortvarend handelen' op enige afstand gevolgd door de IND. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een bewaring van een Dublin-claimant die moet worden opgeheven omdat de IND er niet in is geslaagd de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat tijdig te realiseren.

Hiervoor constateerden we dat de relatief lange bewaringsduur bij Marokkanen en Algerijnen slechts een (klein) deel van de verklaring kan zijn voor het relatief hoge aandeel gebreken in het proces of de maatregel (categorie 1) in de redenen voor opheffing van de bewaring. Nog een deel van de verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de DT&V maar voor een relatief klein deel van de niet-Dublin-bewaringen van Marokkanen en Algerijnen verantwoordelijk is: 2-3% tegenover 12% van alle bewaringen. We constateerden al dat de DT&V relatief weinig (direct) vermijdbare fouten maakt, dus dit zou een verhogend effect kunnen hebben op het aandeel vermijdbare fouten bij bewaringen van Marokkanen en Algerijnen. Toch is ook dit geen afdoende verklaring omdat de DT&V ook sterk ondervertegenwoordigd is bij het opleggen van bewaringsmaatregelen aan Albanezen, terwijl bij die bewaringen juist weinig (direct) vermijdbare fouten worden gemaakt. Bovendien is bij alle top 5 nationaliteiten het aandeel gebreken in het proces en/of de maatregel bij niet-Dublin-bewaringen veel hoger bij de AVIM en de KMar enerzijds dan bij de DT&V anderzijds. Het varieert per nationaliteit van een factor 1,5 tot een factor 6,7.⁸⁴

In de volgende paragraaf gaan we in op de knelpunten die de respondenten van de KMar, AVIM en de DT&V zelf ervaren als het gaat om het proces van inbewaringstelling en de maatregelen die zij opleggen.

4.5 Knelpunten in de uitvoering

Figuur 16: Knelpunten die medewerkers in de uitvoering ervaren

Knelpunt	AVIM	KMar	DT&V
Geen optimale samenwerking met AVIM en DV&O bij staandehouding			X
Geen optimale inhoudelijke samenwerking met IND en DT&V	X	X	
Hoge tijdsdruk	X	X	
Hoge administratieve lasten	X	X	
Gebrekkige informatievoorziening en-uitwisseling	X	X	X
Juridisch complexe materie	X	X	
Nog niet genoeg aandacht voor het ontwikkelen, behouden en delen van kennis en expertise	X	X	X
Logistieke en facilitaire uitdagingen bij horen vreemdeling en uitreiken van de maatregel			X

In deze paragraaf bespreken we de knelpunten die uitvoerend medewerkers van de AVIM, de KMar en de DT&V ervaren. We baseren ons hierbij primair op de uitkomsten van de enquête, aangevuld met informatie uit de gesprekken die we hebben gevoerd. Omdat de knelpunten die de respondenten hebben genoemd ten aanzien van de zorgvuldigheid van het proces en maatregelen grote overlap vertonen en ze niet goed (volledig) uit elkaar te halen zijn, behandelen we ze hier samen.⁸⁵

Geen optimale ketensamenwerking

De respondenten van de KMar en de AVIM ervaren geen knelpunten in het proces van staandehouding. Dat ligt anders voor de respondenten van de DT&V. De DT&V is voor het inbewaringstellen van vreemdelingen op COA-locaties afhankelijk van verschillende ketenpartners (zie ook figuur 12 in paragraaf 4.1). Er moet afstemming met het COA plaatsvinden over de staandehouding, de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) moet de staandehouding uitvoeren, de AVIM moet de daarvoor benodigde machtiging tot binnentreden afgeven en de DJI moet de locatie voor het verhoor beschikbaar stellen. De respondenten van de DT&V zijn van mening dat de afstemming met DV&O over de planning van de staandehouding kan worden verbeterd. Dat geldt nog meer voor de communicatie met de AVIM over de benodigde machtiging tot binnentreden. De DT&V-respondenten ervaren de DV&O over het algemeen als flexibeler dan de AVIM. De beperkte capaciteit bij de DV&O en de AVIM maakt het snel kunnen inplannen van een bewaring op een COA-locatie tot een uitdaging, waardoor kostbare tijd verloren kan gaan. Soms leidt dit er zelfs toe dat de bewaring moet worden uitgesteld, met als gevolg dat de vreemdeling zich (alsnog)

aan het toezicht kan onttrekken. Door de betrokkenheid van meerdere ketenpartners komt het ook regelmatig voor dat de planning van de inbewaringstelling wijzigt. In die gevallen moet een nieuwe machtiging tot binnentreden worden opgemaakt, omdat de datum, de gemachtigde medewerker of beide wijzigen. Dat kan tot vormfouten leiden, die in de beroepsprocedure bij de rechtbank ter discussie worden gesteld. Daarnaast hebben respondenten van de DT&V opgemerkt dat het soms lang duurt voordat ze een in Nederland geboren kind van een vertrekplichtige vreemdeling in bewaring kunnen stellen, omdat de AVIM daarvoor nog een terugkeerbesluit moet uitvaardigen. De 'uitvoerend ambtenaren' van de DT&V zijn weliswaar in staat en bevoegd om terugkeerbesluiten uit te vaardigen, maar binnen de keten is afgesproken dat de AVIM dat doet. Tot slot wordt ook het beperkte contact tussen de pleiters van de IND en de regievoerder of uitvoerend ambtenaar van de DT&V ter voorbereiding van de zitting bij de rechtbank als gemis in de ketenafstemming ervaren.

Daar waar de respondenten van de DT&V vooral knelpunten ervaren in het proces vóór de inbewaringstelling, ervaren de respondenten van de KMar en de AVIM juist de meeste knelpunten bij het opleggen van de maatregel. De knelpunten die zij noemen zijn echter ook van invloed op de voorliggende fasen. In feite gaat het om knelpunten die niet per se te maken hebben met hoe het proces is ingericht, maar ze raken wel stuk voor stuk aan de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van het (hele) proces.

Vanuit de AVIM en de KMar is opgemerkt dat de IND en de DT&V buiten kantoortijden niet altijd goed bereikbaar zijn, waardoor kostbare tijd verloren gaat. Ook wordt het als problematisch ervaren dat deze diensten in het afstemmingsoverleg vóór het opleggen van de maatregel niet altijd op één lijn zitten:

'Bij navraag bij de IND en de DT&V wordt er nogal eens verschillend gedacht over wel of geen inbewaringstelling. Dat hangt toch sterk af van de individuele beoordeling van de betreffende medewerker. Maar omdat er verschillend over wordt gedacht, komt het voor dat twee dagen na de inbewaringstelling ambtshalve wordt besloten om de bewaring op te heffen. Niet omdat de maatregel onvoldoende is gemotiveerd, maar om een andere reden, bijvoorbeeld omdat er geen zicht op uitzetting aanwezig wordt geacht. Dat is niet alleen frustrerend voor degene die de vreemdeling in bewaring heeft gesteld, maar vooral voor de dienders op straat, waar je dan aan moet uitleggen waarom de vreemdeling weer op straat terecht komt, zeker als deze overlast veroorzaakt.' (respondent AVIM)

Tot slot is er kritiek op het gebrek aan terugkoppeling over de uitkomst van beroepsprocedures bij de rechtbank door de IND:

'Als je een vreemdeling in bewaring hebt gesteld, krijg je van de IND nooit een terugkoppeling of je goed werk hebt afgeleverd, of dat er misschien nog verbeterpunten zijn voor de volgende keer.' (respondent AVIM)

Hoge tijdsdruk

De overgrote meerderheid van de respondenten van de KMar en de AVIM ervaart de tijdsdruk als grootste knelpunt in het bewaringsproces. Het gaat dan om de huidige wettelijke termijn van 6 uur voor de ophouding van een staande gehouden vreemdeling en het opstellen van de maatregel. Het blijkt om meerdere redenen (zie hieronder) lastig die termijn te halen, zeker als het om een vreemdeling gaat die niet eerder in beeld van de brigade of eenheid is geweest. Maar het wordt nog moeilijker geacht als meerdere vreemdelingen tegelijkertijd worden aangetroffen. Dan moeten namelijk vaak extra personeel en faciliteiten uit andere regio's worden ingezet, wat administratieve en logistieke uitdagingen met zich brengt. De huidige mogelijkheid om de ophoudingstermijn met maximaal 48 uur te verlengen biedt, ook in laatstgenoemde gevallen, meestal geen soelaas omdat vaak al snel duidelijk is dat de aangetroffen vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft en dus geen sprake is van een *vermoeden* daarvan, dat nader onderzocht moet worden.⁸⁶ Verlenging van de ophoudingstermijn van 6 naar 9 uur is onderdeel van het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring dat in behandeling is in de Tweede Kamer.⁸⁷ Dat voorstel voorziet ook in een verkorting van de huidige termijn voor verlenging van de ophouding van 48 naar 24 uur. Vanuit de AVIM is aangegeven dat de huidige verlengingstermijn van 48 uur nu al te weinig ruimte biedt om aanvullend onderzoek naar de identiteit en nationaliteit te doen van vreemdelingen die in het weekend worden opgehouden. Vaak vraagt de AVIM namelijk aan een diplomatieke vertegenwoordiging om een nationaliteitscheck uit te voeren. Dat is in het weekend niet mogelijk, omdat deze dan gesloten zijn. De voorgenomen verkorting van de verlengingstermijn zal dit knelpunt vergroten, zo is de verwachting.

De respondenten van de DT&V ervaren de tijdsdruk niet als knelpunt in het bewaringsproces. 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 hoge tijdsdruk die de KMar en de AVIM ervaren, moet (ook) worden gezien in relatie tot de andere knelpunten die zij ervaren.

Hoge administratieve lasten

Veel respondenten van de KMar en de AVIM benadrukken dat in elke fase van het proces diverse administratieve handelingen in verschillende informatiesystemen moeten worden verricht (zie ook figuur 12 in paragraaf 4.1). Zij moeten zich in zes uur inlezen in de zaak (beschikkingen, uitspraken rechtbank, voortraject strafrecht, eerdere bewaring bij omzetting), de informatie beoordelen die is voortgekomen uit het eerstelijns onderzoek (uitslagen van dactyloscopisch onderzoek, informatie die de vreemdeling heeft verstrekt), telefonisch overleggen met de afdeling Juridische Zaken (JZ) van de IND (in verband met eventuele openstaande procedures) en de DT&V (voor het beoordelen van zicht op uitzetting), de piketmelding opmaken, reizen naar de ophoudlocatie, het gehoor afnemen, het gehoor uitwerken en de motivering van de maatregel opstellen, het dossier (model M119) opmaken, alle stukken inscannen voor het overdrachtsdossier voor de DT&V en eventueel nog terugreizen naar het bureau of de brigade als de ophoudlocatie geen faciliteiten heeft om de stukken uit te

werken. Een substantieel deel van de respondenten van de KMar ervaart het eigen informatiesysteem bovendien als gebruiksonvriendelijk. Bij veel van de hiervoor genoemde handelingen en stappen zijn de KMar en de AVIM afhankelijk van andere partijen zoals de IND en de DT&V, maar ook van de advocaat van de vreemdeling, waarop maximaal twee uur moet worden gewacht als de vreemdeling aangeeft dat hij niet zonder zijn advocaat wil worden gehoord. Alle stappen moeten zorgvuldig worden geregistreerd, de vreemdeling moet apart worden gehoord voor het opleggen van een terugkeerbesluit en een eventueel inreisverbod en het opleggen van de bewaringsmaatregel en elk besluit moet afzonderlijk worden gemotiveerd. Daar waar de relevante bewaringsgronden vroeger konden worden aangekruist op een formulier, moeten ze tegenwoordig handmatig worden ingevoerd en onderbouwd. Er zijn weliswaar kant-en-klare tekstblokken, maar deze moeten handmatig worden ingevoegd en aangepast aan de individuele feiten en omstandigheden van de zaak.

Gebrekkige informatievoorziening en-uitwisseling

Het tijdig uitvoeren van alle administratieve handelingen vormt een extra uitdaging omdat de informatie die over de vreemdeling bekend is, versnipperd is over meerdere systemen, die niet allemaal als gebruiksvriendelijk worden ervaren. De respondenten wijzen erop dat de informatievoorziening in de vreemdelingenketen de afgelopen jaren is verbeterd door archivering van digitale dossiers in het Centraal Digitaal Depot (CDD (+)) van de Justitiële Informatiedienst (JustID) en het regelen van een inijkfunctie in het CDD+, alsmede door de invoering van het TISOV⁸⁸ en zijn opvolger Sigma.⁸⁹ Sigma bevat informatie over het 'persoonsbeeld' van de vreemdeling: gedrag, postuur, psychische toestand en mogelijke (andere) risico's voor een succesvolle uitzetting. Het doel hiervan was om medewerkers in de vreemdelingenketen zoveel mogelijk real-time, online te kunnen laten beschikken over de voor hun werk noodzakelijke informatie, ook en juist als deze niet (volledig) binnen de eigen organisatie beschikbaar is.⁹⁰ Een substantieel deel van de respondenten van de KMar, AVIM en de DT&V is van mening dat de informatievoorziening en -uitwisseling binnen de keten ondanks deze verbeteringen nog gebreken vertoont. De AVIM kan tot op heden enkel informatie aanleveren voor Sigma, maar kan dit systeem nog niet raadplegen. Daarnaast kost het verzamelen en analyseren van de beschikbare informatie in CDD+ veel tijd. Dat komt onder meer omdat die informatie weinig overzichtelijk is opgeslagen en de ketenpartners hun informatie niet op uniforme wijze registreren. De mogelijkheid om naar eigen inzicht gegevens in te vullen in het eigen informatiesysteem kan tot tegenstrijdige of onduidelijke informatie leiden in CDD+ en Sigma. De gegevens in deze systemen roepen nog regelmatig vragen op, waarover dan nader contact moet worden opgenomen met de aanleverende instantie. Daarnaast komt het nog regelmatig voor dat niet alle informatie over de 'verwijderbaarheid' van de vreemdeling in CDD+ *up to date* is, of dat niet alle relevante stukken erin staan, waardoor die nog apart moeten worden opgevraagd. De informatie die in de keten over de vreemdeling is geregistreerd is dus niet altijd volledig betrouwbaar omdat deze niet altijd compleet en actueel is en niet eenduidig te interpreteren is. Dat is met name bij de respondenten van de AVIM

en de KMar een punt van grote zorg, te meer omdat zij vinden dat (ook) de informatieverstrekking vanuit de IND en de DT&V gebreken vertoont. Een groot deel van de respondenten van de AVIM ziet geen eenduidige lijn in de advisering van deze organisaties. Respondenten van de KMar hebben benadrukt dat zij geen toegang hebben tot de systemen van de ketenpartners. Als zij informatie bij die partners opvragen, komt het regelmatig voor dat die niet tijdig wordt ontvangen. Ook bij de DT&V ervaart een meerderheid van de respondenten problemen met de beschikbaarheid van volledige, correcte en tijdige informatie voor het opleggen van bewaringsmaatregelen. Ook zij geven aan dat de afhankelijkheid van de ketenpartners (in dit geval de AVIM en de KMar) hier debet aan is. Niet zelden wordt informatie volgens hen te laat aangeleverd. Ook komt het voor dat de informatie van de ene ketenpartner afwijkt van die van een andere.

Juridisch complexe materie

Zowel de respondenten van de KMar als de AVIM hebben de complexiteit van de wet- en regelgeving benadrukt en de hoge eisen die op grond daarvan aan de motivering van de bewaringsmaatregel worden gesteld. Sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn zijn de eisen voor de motivering zwaarder geworden. Door ontwikkelingen in de jurisprudentie is het, anders dan vóór de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn, niet langer mogelijk een motiveringsgebrek te herstellen na vaststelling en uitreiking van de maatregel. Dat vraagt dus om een zorgvuldige voorbereiding, iets wat op gespannen voet kan staan met de hoge tijdsdruk en administratieve lasten die de respondenten ervaren.

Nog niet genoeg aandacht voor het ontwikkelen, behouden en delen van kennis en expertise

Veel respondenten zijn van mening dat er, vooral gelet op de complexiteit van de wet- en regelgeving en de snelle ontwikkelingen in de jurisprudentie, nog te weinig aandacht is voor het ontwikkelen, behouden en delen van kennis en expertise.⁹¹ Uit de enquête komt een grote, ketenbrede behoefte aan meer, en met name meer gestructureerde en frequentere, kennisdeling naar voren, zowel vóór het moment van inbewaringstelling, als daarna. Het gaat dan vooral om het overleggen over individuele zaken en het ontvangen van terugkoppeling over het verloop en de uitkomst van de bewaring, zodat beter kan worden geanticipeerd op de rechterlijke toetsing. De Politieacademie en de afdeling juridische zaken van de IND ervaren in onderwijssituaties en tijdens intervisiebijeenkomsten die worden georganiseerd dat medewerkers van de KMar, AVIM en de DT&V worstelen met de complexiteit van de juridische richtsnoeren die voortvloeien uit de zich snel ontwikkelende jurisprudentie en dat hun kennis niet altijd volledig up-to-date is.⁹²

Naast een goede opleiding en het delen en uitwisselen van kennis is het belangrijk om ervaring op te doen. De mogelijkheden daartoe zijn mede afhankelijk van beleidsprioriteiten, beschikbare capaciteit en personeels- en ontwikkelingsbeleid. HOvJ's bij de KMar en de AVIM hebben een breed takenpakket. Het in bewaring stellen van vreemdelingen is daar een onderdeel van. De uitvoerend ambtenaren

van de DT&V houden zich er daarentegen min of meer fulltime mee bezig. Het is voor eerstgenoemde groep dus moeilijker om expertise en ervaring op te bouwen dan voor laatstgenoemde. Dat geldt temeer voor medewerkers van korpsen en brigades in regio's waar sowieso minder vreemdelingen worden aangetroffen en waar dus ook minder (regelmatig) vreemdelingen in bewaring worden gesteld. Bij de AVIMs werken overigens over het algemeen weer meer ervaren medewerkers dan bij de KMar, omdat de doorloopsnelheid van het personeel bij de KMar hoger ligt. Daar geldt namelijk het principe dat men om de drie jaar van functie wisselt, terwijl het tijd kost om het bewaringsproces goed in de vingers te krijgen. Op het moment dat HOvJ's en aangewezen ambtenaren die ervaring hebben opgedaan, worden zij geacht een andere functie te gaan vervullen, waardoor hun opgedane ervaring verloren gaat.

Logistieke en facilitaire uitdagingen bij horen vreemdeling en uitreiken van de maatregel

Ten aanzien van het proces van overbrenging en ophouding hebben de respondenten van de KMar en de AVIM geen specifieke knelpunten naar voren gebracht. Een derde van de DT&V-respondenten daarentegen heeft aangegeven 'logistieke knelpunten' te ervaren bij het horen van de vreemdeling in deze fase en het uitreiken van de definitieve bewaringsmaatregel. Er zijn maar drie locaties in Nederland waar medewerkers van de DT&V de vreemdeling horen en de maatregel kunnen opleggen: het detentiecentrum (DC) in Rotterdam, de gesloten gezinsvoorziening (GGV) in Zeist en de penitentiaire inrichting (PI) in Ter Apel. Dat betekent dat de medewerkers van de DT&V vaak lang moeten reizen van het asielzoekerscentrum (azc) naar de plaats van het gehoor. Daar moeten zij de (voorbereide) bewaringsmaatregel vaak nog aanpassen en deze 'onmiddellijk' uitreiken. De DT&V heeft daarvoor echter geen eigen faciliteiten (computer, printer etc.) ter plaatse en heeft ook geen toegang tot de daar aanwezige faciliteiten van de ketenpartners. Dat betekent dat zij voor het printen en scannen van stukken afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van ketencollega's. Dit leidt geregeld tot vertraging bij het uitreiken van de maatregel. Tot slot is de DT&V voor het feitelijk kunnen laten ingaan van de maatregel afhankelijk van de openingstijden van de detentiecentra.

Knelpunten zijn niet nieuw

De knelpunten die de medewerkers in de vreemdelingenketen bij de uitvoering van het bewaringsproces en het opleggen van maatregelen ervaren, zijn niet nieuw. De gebrekkige afstemming binnen de keten, het gebrek aan tijd, de niet voldoende betrouwbaar geachte informatievoorziening en -uitwisseling, de toename van het aantal administratieve handelingen, het steeds complexer worden van het werk en de behoefte aan meer kennisontwikkeling kwamen ook al naar voren in een onderzoek naar bewaring dat we in 2012 deden en worden dus al geruime tijd ervaren.⁹³

4.6 Beeld dossieronderzoek: meestal zorgvuldige besluiten, ruimte voor verbetering

In het dossieronderzoek hebben we ook gekeken naar de zorgvuldigheid van maatregelen die niet tot aantoonbaar vertrek hebben geleid. Het komt wel eens voor dat een vreemdeling op een verkeerde juridische grondslag in bewaring wordt gesteld, bijvoorbeeld omdat de instantie die de bewaring oplegt, nog niet bekend is dat iemand kort daarvoor een nieuwe verblijfsaanvraag heeft ingediend, of een voorlopige voorziening is toegewezen, maar in ons onderzoek waren dat uitzonderingen.

De feitelijke gronden voor de inbewaringstelling, op basis waarvan wordt aangenomen dat er een (al dan niet significant) risico is dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, zijn in nagenoeg alle onderzochte dossiers toegelicht. Dat geldt zowel voor de lichte als de zware gronden. We zijn een enkel dossier tegengekomen waarin niet alle gronden waren gemotiveerd, maar in dat geval bleven er nog voldoende andere gronden over die wel afdoende waren gemotiveerd. De feitelijke gronden worden over het algemeen gemotiveerd aan de hand van standaard tekstblokken en een (met name in het geval van de KMar of de AVIM soms heel) korte motivering van de toepasselijkheid van de daarin beschreven situatie op de specifieke zaak.

In de regel wordt ook aan de hand van standaard tekstblokken gemotiveerd waarom niet met het opleggen van een (even doeltreffende) lichtere toezichtmaatregel kan worden volstaan. In veel gevallen wordt daarbij verwezen naar de proceduregeschiedenis. Vaak hebben vreemdelingen al een of meer aanvragen voor verblijfsvergunningen ingediend die zijn afgewezen en hebben ze al een vertrekplicht opgelegd gekregen en een of meerdere vertrekprocedures doorlopen. Ook is in die eerdere procedures vaak al een lichtere toezichtmaatregel opgelegd (meestal een meldplicht in een azc of een meldplicht in een specifiek op vertrek gerichte vrijheidsbeperkende of gezinslocatie), die niet tot aantoonbaar vertrek heeft geleid. In veel gevallen geeft de vreemdeling in het vertrekgesprek met de DT&V aan dat hij niet wil meewerken aan terugkeer of blijkt dat uit zijn handelen of het nalaten ervan. In die gevallen wordt in aanvulling op de verwijzing naar de inhoud van de vertrekgesprekken gewezen op de uitkomsten van eerdere verblijfsprocedures en het eerder niet voldoen aan de vertrekplicht.

In de overgrote meerderheid van de onderzochte dossiers, vooral daar waar het alleenstaande jongvolwassenen betrof, voerde de vreemdeling zelf geen feiten of omstandigheden aan die tot het toepassen van een lichter middel zouden moeten leiden. Als dat wel gebeurt, gaat het vaak om medische of psychische problemen. Die worden echter niet altijd met stukken onderbouwd en als dat wel gebeurt kunnen deze doorgaans adequaat worden behandeld in het detentiecentrum. De faciliteiten die daar beschikbaar zijn, zijn in de regel van hetzelfde niveau als in de reguliere gezondheidszorg. Maar het komt ook voor dat de vreemdeling wel

omstandigheden aanvoert die relevant zijn voor de beoordeling van de vraag of met een lichter middel kan worden volstaan en dat deze niet worden meegewogen:

Omar is een alleenstaande jongeman. Hij dient een asielaanvraag in. Omdat hij overlast veroorzaakt in het asielzoekerscentrum, wordt hij in een extra begeleiding- en toezichtlocatie geplaatst. Daar vertrekt hij al snel met onbekende bestemming. Later houdt de AVIM hem staande op een station nadat hij op zwartrijden is betrapt. Omar kan zich niet identificeren. De AVIM boeit hem voor de overbrenging naar en ophouding in het politiebureau en stelt hem aansluitend in bewaring. Tijdens het gehoor geeft hij aan dat het niet goed met hem gaat, dat hij medicijnen gebruikt en dat hij in het azc werd behandeld door een psycholoog. Later, in een vertrekgesprek met de DT&V, verklaart Omar dat hij de medische dienst in het detentiecentrum heeft geraadpleegd. Zijn bewaring wordt ambtshalve opgeheven vanwege het 'gebrekkige voortraject van de bewaring'. Allereerst heeft de AVIM in het proces-verbaal van de staandehouding niet gemotiveerd waarom Omar geboeid is. Daarnaast zijn bij de motivering waarom niet met een lichter middel kon worden volstaan de door Omar aangevoerde medische omstandigheden niet meegewogen en is onjuist gesteld dat Omar geen omstandigheden heeft aangevoerd.

Bij bewaring van gezinsleden wordt vaker een beroep gedaan op de toepassing van een lichter middel. Ook in die gevallen is echter meestal sprake van een proceduregeschiedenis, vaak een verblijf in een gezinslocatie met een meldplicht, waaruit blijkt dat een dergelijke inzet eerder niet het beoogde effect heeft gehad. We zijn geen zaken tegengekomen waarin de vreemdeling heeft gepleit voor het toepassen van een andere toezichtmaatregel zoals het opleggen van een borgsom, het toestaan van een garantstelling of inname van een reis- of identiteitsdocument. Dat verbaast niet, omdat veel vreemdelingen met een vertrekplicht niet zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan, geen garantsteller hebben en naar eigen zeggen niet over enig reis- of identiteitsdocument beschikken.

We zijn relatief veel dossiers tegengekomen van vreemdelingen die in de loop der jaren meerdere keren in bewaring zijn gesteld, zonder dat dit tot aantoonbaar vertrek heeft geleid. Die bewaringen worden om verschillende redenen opgeheven, niet altijd, maar soms wel om redenen die verband houden met de zorgvuldigheid van de maatregel:

Tarik is een man van middelbare leeftijd. Hij verblijft al bijna veertig jaar in Nederland. De IND trekt zijn reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in en verklaart hem tot ongewenst vreemdeling omdat hij vele ernstige misdrijven heeft gepleegd en daarvoor in totaal bijna de helft van zijn verblijf in Nederland in de gevangenis heeft gezeten. Tarik wordt in bewaring gesteld. Hij zegt dat hij geen identiteitsdocumenten meer heeft en dat hij niet terug wil naar zijn land van herkomst. De DT&V dient een lp-aanvraag voor hem in bij de autoriteiten van zijn land van herkomst en presenteert hem daar in persoon. Na de presentatie rappelleert de DT&V meerdere keren bij de autoriteiten. Dat leidt niet tot de afgifte van een lp en de bewaring wordt opgeheven. Later wordt Tarik aansluitend op strafrechtelijke detentie voor de tweede keer in bewaring gesteld. Die bewaring wordt kort voor het verlopen van de zesmaandentermijn opgeheven op grond van een belangenafweging. Kort daarna wordt Tarik voor de derde keer, wederom aansluitend op strafrechtelijke detentie, in bewaring gesteld. Die bewaring wordt op last van de rechter opgeheven omdat de DT&V onvoldoende voortvarend handelt. Kort daarop wordt Tarik voor de vierde keer in bewaring gesteld, dit keer aansluitend op strafrechtelijke heenzending. Ook die bewaring wordt kort voor het verlopen van de zesmaandentermijn opgeheven omdat Tariks belang bij vrijlating groter wordt geacht dan het belang

van de Nederlandse overheid om hem in bewaring te houden. Even later wordt Tarik voor de vijfde keer in bewaring gesteld. Ook die bewaring wordt opgeheven op grond van een belangenafweging. Later zit Tarik enkele maanden in strafrechtelijke detentie. Na het uitzitten van zijn gevangenisstraf wordt hij aansluitend, voor de zesde keer, in bewaring gesteld. Die bewaring wordt binnen enkele dagen opgeheven omdat er een vormfout is gemaakt. Tarik wordt daarna voor de zevende keer in bewaring gesteld, wederom in aansluiting op strafrechtelijke detentie. Ook die bewaring wordt binnen een aantal dagen opgeheven, ditmaal omdat de maatregel niet goed is gemotiveerd. Tarik heeft in zijn gehoor medische omstandigheden aangevoerd die de bewaring volgens hem onevenredig bezwaarlijk maken. Die omstandigheden zijn niet betrokken bij de motivering van de maatregel.

In nagenoeg alle bewaringsdossiers van gezinnen met minderjarige kinderen is een verzwaarde belangenafweging gemaakt. In die zaken is in de maatregel van de kinderen verwezen naar de motivering van de maatregel van de ouder, waarin is ingegaan op de omstandigheden van de kinderen. Ook dat gebeurt aan de hand van standaard tekstblokken, die echter niet altijd nader worden toegelicht. In die tekstblokken wordt benadrukt dat het gezin altijd als sociale eenheid is behandeld, dat het in het belang van de kinderen is om bij de ouder(s) te verblijven, dat de bewaring zal worden uitgevoerd in een aangepast regime (de GGV te Zeist) en dat deze zo kort mogelijk zal duren. Meestal is er al een vlucht geboekt, gelet op het vereiste dat kinderen maximaal twee weken in bewaring mogen worden gehouden. Als de IND in de voorbereiding van een zaak voor de zitting bij de rechtbank constateert dat er géén verzwaarde belangenafweging voor de kinderen heeft plaatsgevonden, zet de dienst de zaak in de regel niet door en wordt de bewaring ambtshalve opgeheven omdat dan sprake is van een motiveringsgebrek die de maatregel onrechtmatig maakt. Soms gebeurt dat echter niet:

Zalika is een alleenstaande moeder met minderjarige kinderen. Haar jongste kind is in Nederland geboren. Zalika is in het bezit gesteld van een asielvergunning, maar die wordt ingetrokken. Nadat de intrekking onherroepelijk is geworden, is Zalika 'juridisch verwijderbaar'. Ze weigert echter mee te werken aan een presentatie bij de autoriteiten van haar land van herkomst. Uiteindelijk bevestigen deze haar nationaliteit op basis van kopieën van identiteitsdocumenten. De DT&V stelt Zalika en haar kinderen in bewaring, omdat ze weigert zelfstandig te vertrekken, ook niet meewerkt aan gedwongen vertrek en de dienst van mening is dat het risico bestaat dat ze zich aan het toezicht zal onttrekken. De bewaring wordt op last van de rechter opgeheven. De belangen van de minderjarige kinderen zijn niet nadrukkelijk meegewogen. Daarnaast is in de maatregel onvoldoende rekening gehouden met het feit dat Zalika zich altijd aan de meldplicht heeft gehouden en dat ze weliswaar niet volledig heeft meegewerkt in de periode dat haar werd voorgehouden dat zij zonder haar kinderen zou moeten terugkeren, maar dat zij meer heeft meegewerkt vanaf het moment dat haar is voorgehouden dat zij met haar kinderen zou vertrekken. Kort daarna stelt de DT&V het gezin opnieuw in bewaring. De autoriteiten van het land van herkomst hebben inmiddels lp's afgegeven voor Zalika en haar kinderen. De DT&V boekt een vlucht en kondigt die aan. Hierop dient Zalika een herhaalde asielaanvraag in. De DT&V heft de bewaring ambtshalve op en besluit, mede gelet op de uitspraak van de rechter over de vorige bewaring, dat Zalika de beslissing op haar aanvraag in de opvang mag afwachten. Zalika handhaaft haar beroep tegen deze bewaring met het oog op de vaststelling van een schadevergoeding. De rechter oordeelt over dat beroep dat ook deze bewaring niet gerechtvaardigd was en dat de DT&V met

een lichtere toezichtmaatregel had moeten volstaan. Door de minderjarige kinderen in korte tijd twee keer in bewaring te stellen met als enkel argument dat het in hun belang is bij hun moeder te blijven, heeft de DT&V opnieuw onvoldoende rekening gehouden met hun belangen. Daarnaast is de DT&V voorbij gegaan aan het feit dat Zalika weliswaar heeft aangegeven niet zelf te zullen vertrekken, maar ook heeft verklaard dat zij zich niet zal verzetten tegen uitzetting. Even later trekt Zalika haar herhaalde asielaanvraag in. Ze beroept zich op de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen. Die aanvraag wordt onherroepelijk afgewezen en het gezin wordt voor de derde keer in bewaring gesteld. De DT&V past geen lichtere maatregel toe, omdat Zalika tijdens haar verblijf in de gezinslocatie geen inspanningen heeft verricht om zelfstandig te vertrekken. In de analyse van het beroepschrift in deze derde bewaringsprocedure schrijft een medewerker van de IND: 'Eiseres en haar kinderen mogen hier niet zijn. Ze heeft genoeg tijd gehad om te vertrekken. Ze heeft aangetoond haar vertrek te belemmeren. En dan is het niet de bedoeling dat we als overheid geen enkel middel hebben om te bewerkstelligen wat de wetgever bedoelde. Wie hier niet mag zijn, moet vertrekken. Doet zij het niet, dan moeten wij het proberen. En natuurlijk wringt het dat de kinderen van eiseres daar de wrange vruchten van plukken. En natuurlijk zetten we in beginsel geen kinderen in bewaring. Maar als overheid kun je je ook niet laten gijzelen. De kinderen worden als het ware als breekijzer door moeder ingezet.' De rechter verklaart het beroep tegen deze derde inbewaringstelling ongegrond en Zalika en haar kinderen worden alsnog uitgezet.

We hebben maar twee bewaringszaken van amv's gezien. We hebben de dossiers daar ook niet op geselecteerd en uit de data-analyse blijkt dat amv's zelden in bewaring worden gesteld. In beide gevallen ging het om een kind dat bijna achttien werd. In beide zaken is een verzwaarde belangenafweging gemaakt. In een zaak is de bewaring opgeheven omdat de amv een herhaalde asielaanvraag indiende (die uiteindelijk tot verlening van een asielvergunning heeft geleid), in de andere zaak werd de bewaring op last van de rechter opgeheven wegens een ander (motiverings)gebrek.

In alle dossiers die we hebben onderzocht, zijn de gronden aangekruist op basis waarvan wordt aangenomen dat er binnen een redelijke termijn zicht op uitzetting is. Meestal ontstaat er discussie over het zicht op uitzetting naarmate de bewaring langer duurt en een reactie van het land van herkomst op de lp-aanvraag op zich laat wachten. Een expliciete verklaring van het land van herkomst dat het geen lp zal afgeven, terwijl er niet wordt getwijfeld aan de opgegeven nationaliteit, komt zelden voor. Vaak weigeren vreemdelingen mee te werken aan hun uitzetting. Die weigering kan er na verloop van tijd weliswaar toe leiden dat de bewaring niet langer gerechtvaardigd is (omdat er geen zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn meer is), maar dat betekent niet dat de bewaring met het oog op uitzetting om die reden niet kon worden opgelegd. Van vreemdelingen mag immers worden verwacht dat zij actief en volledig meewerken aan hun vertrek.⁹⁴

Het dossieronderzoek levert niet alleen een beeld op van de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen. Het geeft ook inzicht in de zorgvuldigheid van de beoordeling over (de gevolgen van) het voortduren van de bewaring. Als de IND na verloop van tijd ambtshalve tot de conclusie komt dat er geen zicht op uitzetting meer is binnen een redelijke termijn, dan kan dat in het systeem van de DT&V

geregistreerd worden als een opheffing wegens het ontbreken van zicht op uitzetting, maar wordt dit doorgaans geregistreerd als een opheffing op grond van een belangenafweging, omdat de onderliggende redenen uit meerdere elementen bestaan. Ook van vreemdelingen die wel over identiteitsdocumenten beschikken kan de bewaring worden opgeheven wegens het ontbreken van zicht op uitzetting binnen de toegestane bewaringstermijn. Ook dat registreert de DT&V als 'afweging van belangen':

Dana is een gescheiden vrouw met minderjarige kinderen. Ze verblijft, met een onderbreking, al jaren in Nederland. Ze is in het bezit van een buitenschuldvergunning geweest, maar die is niet verlengd toen ze Nederland zelfstandig verliet. Nadat ze is teruggekeerd in Nederland blijkt dat het gezin onder overlegging van originele, echt bevonden identiteitsdocumenten asiel heeft aangevraagd in een andere EU-lidstaat. Uit die documenten blijkt dat het gezin in Nederland in het kader van hun verblijfsaanvragen valse identiteitsgegevens heeft verstrekt. Na de terugkeer naar Nederland houdt het gezin vast aan die gegevens. Dana heeft meerdere asielprocedures doorlopen en heeft ook meerdere keren een beroep gedaan op de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen. Ze woont met haar kinderen in een gezinslocatie van het COA. Als het gezin is uitgeprocedeerd, weigert Dana mee te werken aan vertrek. De DT&V is van mening dat er een risico op onttrekking aan het toezicht is. Het gezin is immers eerder met onbekende bestemming vertrokken. De DT&V neemt contact op met de autoriteiten van het land van herkomst. Die laten weten dat er op basis van de inmiddels verlopen paspoorten een terug- en overnameakkoord voor het gezin zal worden afgegeven. Daarop wordt het hele gezin in bewaring gesteld. Het lukt de DT&V echter niet om het gezin binnen twee weken uit te zetten, omdat het T&O-akkoord van de autoriteiten van het land van herkomst op zich laat wachten. De DT&V heft de bewaring op en het gezin wordt teruggeplaatst in de gezinslocatie.

In alle dossiers die we hebben onderzocht heeft de DT&V twee weken voor het verstrijken van de zesmaandetermijn een verzwaarde belangenafweging gemaakt, zoals is vereist op grond van de Terugkeerrichtlijn. In verreweg de meeste gevallen heeft die afweging tot opheffing van de bewaring geleid, omdat aan het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld een groter gewicht werd toegekend dan aan het belang van de Nederlandse staat om de bewaring te laten voortduren. Ook dat is in lijn met de bepalingen in de Terugkeerrichtlijn. We hebben ook enkele zaken gezien waarbij de bewaring kort voor het verstrijken van de zesmaandetermijn ambtshalve werd opgeheven, terwijl de rechtbank kort daarna het nog openstaande beroep tegen het voortduren van de bewaring ongegrond verklaarde. In die zaken heeft de IND dus *better safe than sorry* als uitgangspunt genomen. Eerdere vruchteloze pogingen tot uitzetting kunnen daarbij een rol spelen:

Arif is een alleenstaande jongeman. Hij wordt, aansluitend op strafrechtelijke detentie, in bewaring gesteld, omdat hij onrechtmatig in Nederland verblijft. Arif is ongedocumenteerd en gebruikt meerdere aliasen. Hij is eerder in een andere EU-lidstaat aangehouden onder andere personalia en was toen in het bezit van een geldig paspoort. De DT&V geeft dat paspoortnummer door aan de autoriteiten van zijn land van herkomst en presenteert hem daar in persoon, maar dat leidt niet tot de afgifte van een vervangend reisdocument. De bewaring wordt op last van de rechter opgeheven omdat Arifs belang om in vrijheid te worden gesteld, ondanks het feit dat hij niet meewerkt aan zijn vertrek, zwaarder is gaan wegen dan het belang van de Nederlandse overheid om hem in bewaring te houden. Later wordt hij opnieuw aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit. Hij wordt voor de tweede keer in bewaring gesteld. Deze bewaring wordt tijdelijk opgeheven in verband met strafrechtelijke detentie. De rechter oordeelt dat Arifs bewaring na het uitzitten van zijn straf onrechtmatig is en dat deze moet worden opgeheven. Hij heeft aangegeven dat hij ziek is van het drugsgebruik en dat hij terug wil naar zijn land van herkomst. Die omstandigheden zijn onvoldoende meegewogen bij de voortzetting van de bewaring. Arif heeft dan, in totaal, wederom enkele maanden vastgezeten. Later wordt hij opnieuw aangehouden wegens het plegen van een strafbaar feit en komt hij in afwachting van de beslissing van de rechtbank in zijn strafzaak in voorarrest te zitten. De DT&V gaat al tijdens dat traject met hem in gesprek over zijn terugkeer. Arif geeft nu aan dat hij zelfstandig wil terugkeren naar een andere EU-lidstaat. Hij vindt daarom dat de DT&V moet volstaan met het opleggen van een lichtere toezichtmaatregel. Hij weigert echter contact op te nemen met de IOM en verricht ook verder geen inspanningen om zijn vertrek zelf te regelen. Hij wordt opnieuw in persoon gepresenteerd bij de autoriteiten van zijn land van herkomst. Hij vertelt daarover aan de DT&V dat de consul heeft aangegeven dat lp-aanvragen voor criminelen in Nederland onder op de stapel verdwijnen. Die houden ze liever in Nederland, dan ze terug te sturen naar het land van herkomst, omdat de consul anders problemen krijgt, aldus Arif. De regievoerder merkt op dat de ambassade een lp wil afgeven als hij bereid is zelfstandig terug te keren, maar dat hij tijdens zijn presentatie nog twijfelde aan zijn terugkeer. Hierop geeft Arif aan dat hij na zijn invrijheidstelling zelf een lp zal aanvragen bij de ambassade en dat hij geen ondersteuning van de IOM of de DT&V wil: 'Dat duurt maanden, ik kan het zelf sneller regelen.' De regievoerder legt hem uit dat als zijn strafrechtelijke detentie wordt beëindigd, hij opnieuw aansluitend in bewaring wordt gesteld, omdat hij dan nog niet uit Nederland kan vertrekken. Arif geeft aan dat hij dat prima vindt en dat hij na zijn vrijlating alles zelf zal regelen. De rechtbank is het met de DT&V eens dat het niet aannemelijk is dat hij nu wel zelf zal vertrekken, omdat hij daar al meerdere keren de kans voor heeft gehad en hij niet over een reisdocument beschikt en geen geld heeft. De rechtbank verklaart alle vervolgberoepen die Arif tegen het voortduren van zijn bewaring indient, ongegrond. Na zes maanden heft de DT&V zijn bewaring ambtshalve op, op grond van een belangenafweging. Enkele dagen later verklaart de rechtbank het nog openstaande vervolgberoep ongegrond. In die uitspraak oordeelt de rechter dat het voor rekening en risico van Arif komt dat hij niet meewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit en dat de DT&V voldoende voortvarend en zorgvuldig handelt.

4.7 Beschouwing en conclusies

Al langere tijd knelpunten in het bewaringsproces

Medewerkers van de KMar, de AVIM en de DT&V die vreemdelingen in bewaring stellen, ervaren al langere tijd diverse knelpunten die een zorgvuldige uitvoering van het bewaringsproces tot een uitdaging maken: de gebrekkige samenwerking en afstemming binnen de keten (DT&V), de hoge tijdsdruk en administratielast (AVIM en KMar), de gebrekkige informatievoorziening (DT&V, KMar, AVIM), de zich snel ontwikkelende jurisprudentie en het steeds complexer worden van de wet- en regelgeving en het steeds zwaarder worden van de motiveringseisen (AVIM en KMar) en logistieke uitdagingen bij het horen van vreemdelingen en het opleggen van de maatregel (DT&V).

Medewerkers van de KMar en de AVIM ervaren de hoge tijdsdruk als grootste knelpunt. De uitvoerend ambtenaren van de DT&V hebben doorgaans meer tijd om hun zaken voor te bereiden. Zij zien vooral ruimte voor verbetering van de samenwerking en afstemming tussen de ketenorganisaties. De accentverschillen die er zijn tussen enerzijds de respondenten van de AVIM en de KMar en anderzijds die van de DT&V, kunnen worden verklaard door de verschillen in de aard van het toezicht dat de diensten uitoefenen en de locaties waar zij vreemdelingen staandehouden.

De ervaren knelpunten bij het proces spelen ook een rol bij het opstellen van bewaringsmaatregelen. Zo benadrukken ook hier met name de respondenten van de KMar en de AVIM de hoge tijdsdruk en koppelen ze die vaak nadrukkelijk aan de andere knelpunten, zoals de uitgebreide motiveringsplicht. Specifiek bij het nemen van zorgvuldige maatregelen noemen alle drie de organisaties vaak de niet voldoende betrouwbaar geachte informatievoorziening en –uitwisseling. Bovendien blijkt het een uitdaging om kennis en expertise op peil te houden.

Sommige zaken die de organisaties als knelpunt ervaren, beschouwen we als gegeven, zoals de motiveringseisen voor maatregelen en de complexiteit van de onderliggende wet- en regelgeving, die beide (mede) het gevolg zijn van ontwikkelingen in de jurisprudentie over het EU-recht. Andere (soorten) zaken zoals de registratie van gegevens in de keten, gebruiksonvriendelijke informatiesystemen, de toegankelijkheid en (tijdige) beschikbaarheid van informatie, het uitwisselen daarvan tussen de ketenpartners en de afstemming daarover zijn direct(er) te beïnvloeden. Dat geldt ook voor de mogelijkheden om kennis en expertise te ontwikkelen en op peil te houden. Het aanpakken van de knelpunten op het gebied van informatiesystemen, registratie en informatievoorziening en –deling zou (ook) de administratieve lasten kunnen verminderen. Het grootste knelpunt dat medewerkers van de AVIM en de KMar ervaren, de hoge tijdsdruk, zal tenminste deels worden weggenomen bij inwerkingtreding van de Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring, waarmee de ophoudingstermijn van 6 naar 9 uur wordt uitgebreid.⁹⁵ Maar de analyse van de resultaten van de enquête laat zien dat dit niet voldoende is om hen hun werk altijd zorgvuldig te kunnen laten doen. Het feit dat het proces door de jaren heen

steeds complexer en tijdrovender is geworden is volgens de respondenten ook van invloed op de kwaliteit van (de motivering van) maatregelen.

14% bewaringen opgeheven vanwege onzorgvuldig handelen

Als het gaat om de zorgvuldigheid van bewaringsmaatregelen wijken de uitkomsten van de data-analyse en het beeld dat we hebben gekregen op basis van het dossieronderzoek af van de resultaten van de enquête die we hebben uitgezet. Nagenoeg alle respondenten van de DT&V, AVIM en de KMar ervaren, in meer of mindere mate, dezelfde (soorten) knelpunten en geven daarbij aan dat deze ten koste gaan van de zorgvuldigheid van maatregelen (en het proces). Het beeld dat beklijft is dat van medewerkers die onder zware tijdsdruk op basis van versnipperde en gebrekkige informatie na het verrichten van vele administratieve handelingen binnen het kader van complexe wet- en regelgeving met niet altijd voldoende (actuele) kennis en expertise een verstrekkend besluit tot vrijheidsontneming moeten nemen en motiveren. Velen van hen voelen zich daarvoor feitelijk onvoldoende of in ieder geval niet optimaal toegerust. Toch leggen zij desondanks meestal bewaringsmaatregelen op die standhouden bij de rechter. 86% van de bewaringen die in de periode 2015-2019 werden beëindigd, werden opgeheven om redenen die géén verband houden met de zorgvuldigheid van de maatregel en/of het proces. 14% van de opheffingen was wel vermijdbaar: vormfouten (5%), motiveringsgebreken (4%), onrechtmatige inbewaringstellingen (3%), onvoldoende voortvarend aan terugkeer werken (2%), toepassen lichter middel (1%) en niet tijdig beslist (<1%). In 2019 betrof dit percentage nog 12%. Er is dus nog ruimte voor verbetering, wat ook blijkt uit enkele van de beschreven casussen.

De meeste bewaringen worden opgeheven omdat de vreemdeling succesvol is uitgezet of alsnog heeft besloten zelfstandig (maar onder toezicht) te vertrekken. De meest voorkomende reden voor opheffing van bewaringen die niet tot aantoonbaar vertrek hebben geleid, is een afweging van het belang van de vreemdeling tegen het belang van de Nederlandse staat. 9 van de 10 keer gebeurt dat niet op last van de rechter, maar ambtshalve. De IND is hier dus alert op. Het beeld dat uit het dossieronderzoek naar voren komt, is dat ook na de inbewaringstelling meestal zorgvuldig wordt beoordeeld of het voortduren ervan niet onevenredig bezwaarlijk is voor de vreemdeling.

Verschillen in zorgvuldig handelen tussen de DT&V enerzijds en de KMar en de AVIM anderzijds zijn goed verklaarbaar

We hebben vastgesteld dat de DT&V vaker zorgvuldige maatregelen oplegt dan de KMar en de AVIM. Bewaringen die door de KMar of de AVIM worden opgelegd worden ongeveer vijf keer zo vaak opgeheven door een vermijdbaar gebrek dat ziet op de zorgvuldigheid van het proces en/of de maatregel dan bewaringen die de DT&V oplegt. Mede daarom zijn maatregelen van de DT&V effectiever. Dat is geen waardeoordeel. Het verschil is goed verklaarbaar. De KMar en de AVIM ervaren de meeste tijdsdruk, hebben minder vaak tijd om hun zaken inhoudelijk voor te bereiden dan de DT&V en bovendien is er vaak minder informatie over vreemdelingen bekend die zij in het toezicht aantreffen. Ook zijn er binnen de KMar

en de AVIM eenheden en medewerkers die niet zo vaak vreemdelingen in bewaring stellen, omdat zij ook nog andere taken hebben, of er in hun regio simpelweg minder niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen worden aangetroffen dan elders. Hierdoor kan het lastiger zijn ervaring op te doen dan voor de uitvoerend ambtenaren van de DT&V, die zich min of meer fulltime met bewaringen bezighouden.

4.8 Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk benadrukten we dat een volledig sluitend terugkeerbeleid praktisch onbereikbaar is. Ook bewaring zal nooit honderd procent effectief zijn. Daarvoor is de Nederlandse overheid te veel afhankelijk van de medewerking van vreemdelingen en landen van herkomst. Bovendien kunnen de feiten en omstandigheden waar de bewaring op is gebaseerd, in de loop van de tijd veranderen. We hebben geconstateerd dat de uitvoerend medewerkers van de KMar, AVIM en de DT&V al langere tijd knelpunten ervaren om het bewaringsproces optimaal te kunnen uitvoeren en dat zij van mening zijn dat die knelpunten ook een negatieve invloed hebben op de zorgvuldigheid van de maatregelen die zij opleggen. De meeste bewaringen die worden beëindigd zonder dat de vreemdeling aantoonbaar uit Nederland vertrekt, worden echter opgeheven om redenen die geen verband houden met onzorgvuldig handelen. Op basis van de resultaten van de enquête beschouwen we de knelpunten die medewerkers van de AVIM, KMar en de DT&V bij de uitvoering van hun werk ervaren wel als serieuze belemmeringen om het bewaringsproces optimaal, efficiënter, te kunnen uitvoeren. Daarnaast is uit het dossieronderzoek gebleken dat er ruimte is voor verbetering van de zorgvuldigheid van maatregelen. Dat leidt echter niet automatisch tot een evenredige toename van het aantoonbaar vertrek uit bewaring, omdat bewaringen ook dan nog kunnen worden opgeheven om redenen die geen direct verband houden met acties of handelingen van de betrokken organisaties, zoals het alsnog of wederom verkrijgen van rechtmatig verblijf of het kantelen van de belangenafweging door tijdsverloop wegens het niet voldoende meewerken van de vreemdeling of het land van herkomst. Daarom moet, zo concludeerden we in hoofdstuk 3, op de eerste plaats worden ingezet op het stimuleren van die medewerking. Voor het optimaal kunnen uitvoeren van het bewaringsproces en het verder verbeteren van maatregelen, is het belangrijk dat ook de knelpunten die we in dit hoofdstuk hebben gesignaleerd, worden aangepakt. Uit de resultaten van de enquête en de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat medewerkers van de betrokken organisaties daar al veel concrete ideeën over hebben. Die hebben we meegenomen bij het nadenken over aanbevelingen. De mogelijk positieve effecten van de uitvoering hiervan op de effectiviteit van bewaringen moeten op voorhand echter niet worden overschat. Met dit voorbehoud komen we tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 4: Verbeter de voorzieningen om nauwer te kunnen samenwerken

- Maak versneld werk van het voltooien van een daadwerkelijk ketenbreed informatiesysteem dat toegankelijk en raadpleegbaar is voor alle medewerkers die zijn belast met het in bewaring stellen van vreemdelingen
- Breng opnieuw het belang onder de aandacht van eenduidige registratie en het up-to-date houden van het vreemdelingenbeeld in Sigma en CDD+ en maak de manier waarop gegevens in deze centrale voorzieningen worden geregistreerd een vast of in ieder geval regelmatig terugkerend onderwerp van het te intensiveren casusoverleg (zie aanbeveling 5)
- Kijk samen met gebruikers van de AVIM en de KMar nog eens kritisch naar de wijze waarop de informatie in het CDD+ is geordend
- Zet ketenbreed in op een meer uniforme registratie van de redenen voor opheffing van bewaringen
- Regel basale facilitaire voorzieningen op hoorlocaties.

Om hun werk goed te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat alle medewerkers van de DT&V, de KMar en de AVIM real-time kunnen beschikken over de voor hun werk noodzakelijke informatie en dat deze actueel is. Om te voorkomen dat de informatie op verschillende manieren kan worden uitgelegd, moeten alle organisaties die toegang hebben/krijgen tot Sigma en CDD+ die informatie ook zo eenduidig mogelijk registreren. Dat voorkomt interpretatieverschillen en onnodig tijdverlies. Dat geldt ook voor de wijze waarop de informatie uit de primaire systemen van de ketenorganisaties in de centrale voorzieningen wordt opgeslagen en geordend.

Uit het onderzoek is gebleken dat de KMar, de AVIM en de DT&V de reden(en) voor de opheffing van een bewaring verschillend (kunnen) registreren en dat de registratie in het betreffende model (M113) niet altijd feitelijk juist is. Voor het verkrijgen van een scherper en completer inzicht in opheffingsredenen is het noodzakelijk dat ook deze ketenbreed op dezelfde manier worden geregistreerd. De registratiewijze van de DT&V zou daarbij leidend moeten zijn.

Het is moeilijk voorstelbaar dat op het beperkte aantal locaties waar vreemdelingen nu worden gehoord en feitelijk in bewaring worden gesteld niet overal basale facilitaire voorzieningen zoals computers en printers aanwezig zijn die noodzakelijk zijn om medewerkers hun werk goed te laten doen. Dat moet zo snel mogelijk alsnog worden geregeld.

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

- Onderzoek de mogelijkheden om de betrokken organisaties op meerdere locaties in het land onder één dak te huisvesten

- Bespreek vooruitlopend op deze nauwere samenwerking de praktische belemmeringen die de betrokken organisaties bij de voorbereiding van bewaringen ervaren
- Stimuleer en stel budget beschikbaar voor het frequenter organiseren van intervisiebijeenkomsten waarin de betrokken organisaties bewaringszaken met elkaar kunnen bespreken
- Stimuleer de DT&V en de IND om medewerkers aan te wijzen die als vast aanspreekpunt fungeren voor medewerkers van de KMar en de AVIM die inhoudelijk willen overleggen voordat ze een bewaringsmaatregel opleggen
- Zorg ervoor dat de IND structureel en consequent het uiteindelijke resultaat van de bewaring terugkoppelt aan (een vast aanspreekpunt binnen) de KMar en de AVIM, niet alleen als de bewaring wordt opgeheven zonder dat de vreemdeling aantoonbaar is vertrokken, maar (juist) ook in die gevallen waarin de bewaring wel het beoogde effect heeft gehad
- Stimuleer de uitwisseling van personeel tussen KMar-brigades onderling en tussen de verschillende AVIMs.

Alle direct betrokken organisaties hebben een grote behoefte aan intensiever contact met hun ketenpartners. 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 verschillende organisaties zijn essentieel om het arbeidsintensieve en operationeel uitdagende bewaringsproces goed te kunnen uitvoeren. Er zijn verschillende scenario's denkbaar om nauwere samenwerking te organiseren. Het meest verregaand zou de samenvoeging van de KMar, AVIM en de DT&V tot één organisatie zijn, die verantwoordelijk wordt voor het vreemdelingentoezicht en de terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Dat ligt volgens ons om twee redenen niet (direct) voor de hand. Ten eerste omdat de taken en werkzaamheden van alle drie de organisaties meer behelzen dan het in bewaring stellen van vreemdelingen en deze ook tussen de organisaties wezenlijk verschillen. Ten tweede omdat de logistieke uitdagingen die zich nu al voordoen vanwege het beperkte aantal beschikbare locaties waar vreemdelingen kunnen worden gehoord en in bewaring kunnen worden gesteld daarmee niet zouden verdwijnen. Een andere optie is het inrichten van een centraal coördinatiecentrum waar medewerkers van de KMar, de AVIM, de DT&V en de IND samen kunnen overleggen over bewaringszaken en het proces en de besluitvorming daarover kunnen coördineren. Dat zou meer directe samenwerking weliswaar beter mogelijk maken, maar ook dan zouden de logistieke uitdagingen bij het horen en in bewaring stellen van vreemdelingen blijven bestaan. Daarom ligt het, in ieder geval op de korte termijn, meer voor de hand een derde scenario te onderzoeken, namelijk het onder één dak huisvesten van de betrokken organisaties op meerdere locaties in het land. Het gaat er dan om enkele geschikte en voor de hand liggende locaties te vinden die min of meer verspreid zijn over het land. In aanvulling op de reeds beschikbare locaties in Rotterdam (DC), Zeist (GGV) en Ter Apel (PI) ligt het voor de hand te onderzoeken of dit kan worden gerealiseerd op de Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL's) in Gilze en Budel waar de ketenpartners al onder één dak zijn gehuisvest om het

asielproces te verzorgen en op een meer centraal in Nederland gelegen nog in te richten GVL.⁹⁶

Vooruitlopend op deze nauwere samenwerking is het belangrijk om de praktische belemmeringen die de betrokken organisaties bij de voorbereiding van bewaringen ervaren, nader te bespreken. Bezien moet worden of deze binnen de bestaande werkafspraken kunnen worden weggenomen, of dat daar andere of aanvullende afspraken voor nodig zijn. Het gaat dan vooral om zaken die van invloed zijn op de planning van bewaringen door de DT&V, maar waar de DT&V zelf geen invloed op heeft: het opleggen van een terugkeerbesluit als een vreemdeling niet in de eigen case-load zit en het opstellen en afgeven van de vereiste machtiging tot binnentreden. Dit wordt nu door de AVIM gedaan. In dit kader zou de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om de DT&V zelf een eventueel ontbrekend terugkeerbesluit te laten opleggen aan vreemdelingen die in haar caseload zitten. Voor het opleggen van een terugkeerbesluit en een bewaringsmaatregel moeten dezelfde (soort) handelingen worden verricht (horen, motiveren, uitreiken). Het zou efficiënter kunnen zijn om dit door een en dezelfde organisatie en medewerker te laten doen. Ook zou in dit kader kunnen worden onderzocht of het mogelijk en zinvol is de machtiging tot binnentreden te laten opstellen en afgeven door de Dienst Vervoer en Ondersteuning van de DJI, die immers ook verantwoordelijk is voor de staandehouding van vreemdelingen op COA-locaties.

Het is daarnaast zaak te voorzien in de grote behoefte aan meer kennisuitwisseling en casusoverleg bij de medewerkers van vooral de KMar en de AVIMs, zowel voorafgaand aan inbewaringstellingen als daarna. Om te voorkomen dat medewerkers mogelijk een vertekend beeld krijgen van de effectiviteit en zorgvuldigheid van hun werk, is het belangrijk niet alleen de uitkomsten van niet-effectieve bewaringen, maar ook die van succesvolle bewaringen terug te koppelen. Door het actief stimuleren van uitwisseling van medewerkers tussen KMar-brigades onderling en tussen de verschillende AVIMs kunnen ook medewerkers van brigades en korpsen die minder vaak vreemdelingen in bewaring stellen, ervaring opdoen die noodzakelijk is om zorgvuldige bewaringsmaatregelen te (blijven) nemen.

⁷⁴ We zijn zaken tegengekomen waarin de rechter de opheffing van de bewaring gelastte wegens een motiveringsgebrek, terwijl in het model M113 'vormfout' als reden voor de opheffing was vermeld. De DT&V hanteert voor haar registratiesysteem een eigen lijst met opheffingsredenen, waaruit de regievoerder de meest passende reden kiest op basis van de omstandigheden en/of de uitspraak van de rechter. Hierdoor kan de informatie over de reden voor de opheffing van de bewaring in het registratiesysteem van de DT&V afwijken van de informatie die door de AVIM of de KMar is ingevuld in het model M113.

⁷⁵ Met uitzondering van de situatie dat de IND bij een asielaanvraag aangeeft dat nieuwe feiten en/of omstandigheden de oorzaak zijn dat er niet tijdig kan worden beslist. Met tijdig wordt bedoeld op de termijn van vier weken die asielzoekers in beginsel maximaal in bewaring mogen worden gehouden. Het staat dus los van de wettelijke beslistermijn op asielaanvragen.

⁷⁶ Zie figuur 20 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁷⁷ Zie figuur 20 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁷⁸ Zie figuur 20 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁷⁹ Zie figuur 16 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁸⁰ Zie figuur 17 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁸¹ Zie de figuur 18 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁸² Zie figuur 21 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁸³ Zie figuur 22 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁸⁴ Zie figuren 15 en 20 en de tekst daaronder in bijlage 5.

⁸⁵ Bij het identificeren van knelpunten in het bewaringsproces hebben we gekeken naar de staandehouding, de overbrenging en ophouding en de inbewaringstelling. Op grond van de Terugkeerrichtlijn kunnen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf alleen in bewaring worden gesteld als tegen hen een terugkeerbesluit (eventueel gepaard met een inreisverbod) is uitgevaardigd. We hebben niet specifiek gekeken naar knelpunten bij het uitvaardigen van terugkeerbesluiten (en het opleggen van inreisverboden). We hebben ook niet specifiek gekeken naar het proces van uitzetting, omdat uitzettingen door de Inspectie JenV worden gemonitord.

⁸⁶ Zie voor een toelichting paragraaf 3.3 in bijlage 3.

⁸⁷ Het kabinet heeft dit wetsvoorstel nadat het was goedgekeurd door de Tweede Kamer aangepast. Die aanpassingen zijn nog aanhangig, maar zijn vanwege de demissionaire status van het kabinet als 'controversieel' aangemerkt. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetail&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

⁸⁸ Het Tijdelijk InformatieSysteem Overdracht Vreemdelingen (TISOV) was een in september 2014 operationaal geworden tijdelijk informatiesysteem voor de overdracht tussen de ketenpartners van gegevens van vreemdelingen die gedwongen Nederland dienen te verlaten. Het was feitelijk een digitalisering van het oude M118-formulier, dat informatie bevatte over bijzondere kenmerken van de vreemdeling die relevant zouden kunnen zijn voor het vertrekproces. Het TISOV maakte mogelijk dat iedere ketenpartner het formulier met relevante informatie aanvulde zodat een gedeeld, ketenbreed 'persoonsbeeld' van de vreemdeling ontstond. Het TISOV is in oktober 2016 vervangen door Sigma.

⁸⁹ Sigma is een sinds oktober 2016 operationeel ketenbreed digitaal informatieknooppunt dat voor het vertrekproces relevante informatie uit de systemen van de verschillende ketenpartners bevat. Zij hebben de mogelijkheid om de informatie in te zien en te gebruiken in hun eigen werkproces. De ketenorganisaties die toegang hebben tot Sigma zijn de AVIM, KMar, de DT&V, DJI en de Zeehavenpolitie (ZHP).

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. [2186](#).

⁹¹ In de resultaten van de enquête staat dit punt noch bij de knelpunten die ten aanzien van het proces worden ervaren, noch bij de knelpunten die ten aanzien van bewaringsmaatregelen worden ervaren in de top 3. Het kwam echter wel prominent naar voren in de antwoorden op de vraag wat er nodig is om het aantal opheffingen van bewaringen te verminderen. Daaruit leiden we af dat ook hier een knelpunt zit.

⁹² Zie bijlage 7 voor een korte beschrijving van de reeds bestaande inzet op het ontwikkelen, behouden en delen van kennis en expertise.

⁹³ ACVZ, [Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?](#) (2013)

⁹⁴ Zie bijlage 4, paragraaf 4.3.

⁹⁵ Het kabinet heeft dit wetsvoorstel nadat het was goedgekeurd door de Tweede Kamer aangepast. Die aanpassingen zijn nog aanhangig, maar zijn vanwege de demissionaire status van het kabinet als 'controversieel' aangemerkt. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetail&qry=wetsvoorstel%3A35501>.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. [2634](#).



Literatuurlijst

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [Terugkeer, de nationale aspecten](#) (2005)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?](#) (2013)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [De strategische landenbenadering migratie](#) (2015)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [Pieken en dalen](#) (2017)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [Op zoek naar veilige\(r\) landen](#) (2018)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, [Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten](#) (2019)
- Algemene Rekenkamer, [2014-2016: Een cohort asielzoekers in beeld](#) (2018)
- Amnesty International, [Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie](#) (2011).
- Amnesty International, [Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie](#) (2018).
- Amnesty International, [Het recht op vrijheid. Vreemdelingendetentie: het ultimatum remedium beginsel](#) (2018).
- European Migration Network, [The effectiveness of return in EU Member States](#) (2017)
- Justitia et Pax, [Effect door Respect. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland](#) (2012).
- Koser, K., Kuschminder, K., [Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants](#) (2015)
- Leerkes, A., Galloway, M., Kromhout, M., [Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder \(bijna\) uitgeprocedeerde asielmigranten](#) (2011)
- Leerkes, A., Managing migration through legitimacy? Alternatives to the criminalisation of unauthorised migration (2016)
- Leerkes, A., Kox, M., 'Pressured into a Preference to Leave? A Study on the "Specific" Deterrent Effects and Perceived Legitimacy of Immigration Detention', in: *Law & Society Review*, Volume 51, Number 4 (2017).
- Maastricht University, [Dealing with \(non-\)deportability A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries](#), 2019
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen](#) (2019)
- Nationale Ombudsman, [Strafregime of maatregel om uit te zetten?](#) (2012).
- Nationale Ombudsman, [Grenzen aan vreemdelingenbewaring](#) (2020).
- Solid Road, *Hulp bij terugkeer naar Armenië. Een verkennend onderzoek naar factoren die van invloed zijn op vertrekplichtige Armeense gezinnen om al dan niet voor vrijwillige terugkeer te kiezen* (2018).
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, [Advies vreemdelingenbewaring](#) (2008).

Van Kalmthout, A., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring* (2004)

[Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht](#) (2019).

Regioplan, [Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren](#) (2015)

Van Wijk, J., *Reaching out to the unknown. Native counselling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return* (2008)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, [Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers](#). Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000 (2004)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, [Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder \(bijna\) uitgeprocedeerde asielmigranten](#) (2010)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, [Van bejegening tot vertrek - Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring](#) (2013)

Kamerstukken

Kamerstukken II 1998/1999, 26 646, nr. [1](#).

Kamerstukken II 2001/2002, 19 637, nr. [609](#) en [648](#)

Kamerstukken II 2003/2004, 29 344, nr. [1](#) en [19](#)

Kamerstukken II 2010/2011, 19 637, nr. [1396](#) en [1436](#)

Kamerstukken II 2011/2012, 19 637, nr. [1483](#) en [1566](#)

Kamerstukken II 2014/2015, 19 637, nr. [2027](#)

Kamerstukken II 2014/2015, 34 088, nr. [3](#)

Kamerstukken II 2015/2016, 29 344, nr. [129](#)

Kamerstukken II 2015/2016, 19 637, nr. [2186](#)

Kamerstukken II 2016/2017, 19 637, nr. [2307](#)

Kamerstukken II 2016/2017, 19 637, nr. [2257](#)

Kamerstukken II 2017/2018, 29 344, nr. [134](#)

Kamerstukken II 2019/2020, 33 199, nr. [32](#)

Kamerstukken II 2019/2020, 19 637, nr. [2540](#)

Kamerstukken II 2019/2020, 35 300 VI, nr. [1](#) en [2](#)

Kamerstukken II 2019/2020, 19637, nr. [2634](#)

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State:

13 mei 2005, 200502959/1, JV 2005/278

14 november 2005, 200507769/1, JV 2006/13

23 april 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BI3894](#)

3 september 2009, LJN:BK1677

1 april 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BM0748](#)

15 augustus 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX4695](#)

6 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ1336](#)

25 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ2813](#)

23 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1919](#)

28 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:177](#)

11 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2525](#)

17 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:158](#)

25 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1015](#)

3 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1136](#)

10 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1309](#)

13 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1310](#)

28 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1786](#)

30 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2537](#)
10 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2951](#)
30 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:4075](#)
29 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:946](#)
30 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:949](#)
8 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:959](#)
6 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1552](#)
13 juli 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2005](#)
19 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2852](#)
29 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3508](#)
18 januari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:136](#)
24 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:793](#)
27 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2044](#)
2 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1491](#)
5 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3998](#)
30 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1392](#)
13 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1528](#)
25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:829](#)

Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden:
28 maart 2000, arrest Baranowski, [ECLI:CE:ECHR:2000:0328JUD002835895](#)

Hof van Justitie EU:

18 december 2008, arrest Sopropé, [ECLI:EU:C:2008:746](#)
30 november 2009, arrest Kadzoev, [ECLI:EU:C:2009:741](#)
5 juni 2014, arrest Mahdi, [ECLI:EU:C:2014:1320](#)
5 november 2014, arrest Mukarubega, [ECLI:EU:C:2014:2336](#)
11 juni 2015, arresten Zh. en O., [ECLI:EU:C:2015:377](#)
15 februari 2016, arrest N., [ECLI:EU:C:2016:84](#)
15 maart 2017, arrest Al Chodor, [ECLI:EU:C:2017:213](#)
19 juni 2018, arrest Ghandi, [ECLI:EU:C:2018:465](#)
5 juli 2018, arrest C, J, en S., [ECLI:EU:C:2018:544](#)

Websites

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34309_wet_terugkeer_en
[Internationale relaties | Over DT&V | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)
[Nederland vrijwillig verlaten - IOM Nederland \(iom-nederland.nl\)](#)
[Ondersteuning van vrijwillige terugkeer en herintegratie | Publicatie | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)
[Ondersteuning bij herintegratie | Ondersteuning bij terugkeer | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)
[Ondersteuning na gedwongen vertrek | Ondersteuning bij terugkeer | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)

Begrippenlijst

- Aantoonbaar vertrek: vertrek onder toezicht.
- AVIM-bewaring: een bewaring die wordt opgelegd door iemand van de AVIM.
- Basisvertrekondersteuning: basale ondersteuning bij zelfstandige terugkeer via het 'Return and Emigration Assistance from the Netherlands' (REAN) programma dat wordt uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).
- Belangenafweging: afweging van het belang dat de vreemdeling bij zijn vrijheid heeft tegen het belang van de staat om hem in bewaring te stellen of te houden.
- Bewaring: vrijheidsontnemende maatregel die bij een risico op onttrekking aan het toezicht wordt opgelegd aan vertrekplichtige vreemdelingen om ze beschikbaar te houden voor het voorbereiden en realiseren van het vertrek naar het land van herkomst, een Dublin-overdracht aan een andere EU-lidstaat, of om de asielprocedure goed te kunnen uitvoeren.
- Bewaringsduur: de duur van de bewaring.
- Bewaringsmaatregel: het besluit waarmee de bewaring wordt opgelegd.
- Detentiecentrum: een accommodatie waar vreemdelingen verblijven aan wie een bewaringsmaatregel is opgelegd.
- DT&V-bewaring: een bewaring die wordt opgelegd door iemand van de DT&V.
- Dublin-bewaring: een bewaring die wordt opgelegd met het oog op overdracht aan een andere EU-lidstaat op grond van de Dublin-verordening.
- Effectiviteit van bewaring: de mate waarin vreemdelingen aantoonbaar uit Nederland vertrekken nadat ze in bewaring zijn gesteld.
- Feitelijke gronden: een combinatie van (verwijtbare) gedragingen en (feitelijke) omstandigheden (de 'zwarte en lichte gronden') op basis waarvan wordt aangenomen dat het risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken.
- Gedwongen vertrek: uitzetting.
- Gesloten gezinsvoorziening: detentiecentrum met een aangepast regime voor de bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen, vrouwen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen.
- Herintegratieondersteuning: ondersteuning voor migranten die voldoen aan de voorwaarden voor de basisvertrekondersteuning en die terugkeren naar een land dat door de OESO is aangemerkt als ontwikkelingsland.
- Inbewaringstelling: de uitvoering van de bewaringsmaatregel.
- Juridische grondslag: de grondslag voor de bewaring in de Vreemdelingenwet.
- KMar-bewaring: een bewaring die wordt opgelegd door iemand van de KMar
- Kwaliteit van de bewaringsmaatregel: de zorgvuldigheid en de volledigheid van de motivering van de bewaringsmaatregel en het ontbreken van vormfouten
- Kwaliteit van het proces van inbewaringstelling: de mate waarin het proces door alle betrokken organisaties goed wordt begrepen en uitgevoerd.
- Lichter middel: een toezichtmaatregel die voor de vreemdeling minder belastend is dan bewaring.
- Motiveringsgebrek: een gebrek in de motivering van de bewaringsmaatregel.
- Niet-Dublin-bewaring: een bewaring die wordt opgelegd met het oog op terugkeer naar het land van herkomst.

- Onrechtmatige inbewaringstelling: een bewaring die is opgelegd ondanks gebreken in het proces voorafgaand aan de inbewaringstelling (onrechtmatige staandehouding of onrechtmatige overbrenging en ophouding).
- Opheffingsreden: de reden voor de opheffing van de bewaring.
- Ophouding: het ophouden van een vreemdeling in een plaats voor verhoor voor het doen van nader onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfstatus.
- Overbrenging: het overbrengen van een vreemdeling naar een plaats voor verhoor voor het doen van nader onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfstatus.
- Proces van inbewaringstelling (bewaringsproces): het traject vanaf de staandehouding van de vreemdeling tot en met het opheffen van de bewaringsmaatregel.
- Staandehouding: het ter plaatse houden van een vreemdeling ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfstatus.
- Terugkeerbeleid: het beleid dat wordt gevoerd om niet rechtmatig verblijf van vreemdelingen zo veel mogelijk te voorkomen.
- Uitzetting: gedwongen vertrek.
- Ultimatum remedium: het laatste redmiddel.
- Vermijdbare opheffingsreden: een opheffingsreden die verband houdt met een gebrek in het proces van inbewaringstelling en/of een gebrek in de bewaringsmaatregel.
- Verzwaarde belangenafweging: een belangenafweging waarbij sprake is van een verzaamd belang van de vreemdeling om niet in bewaring te worden gesteld of in vrijheid te worden gesteld, bijvoorbeeld omdat sprake is van een alleenstaande minderjarige vreemdeling, een gezin met minderjarige kinderen of omdat de initiële maximale bewaringsduur van zes maanden dreigt te worden overschreden.
- Vormfout: een procedurele fout bij het opleggen van de bewaringsmaatregel, waaronder het hanteren van een verkeerde juridische grondslag voor het opleggen van de maatregel.
- Zelfstandig vertrek: niet gedwongen terugkeer.
- Zicht op uitzetting: de mogelijkheid om het gedwongen vertrek van de vreemdeling binnen een redelijke termijn te realiseren.



Respondentenlijst

Organisatie	Functie
Gesprekken	
Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel van de Politie Dienst Terugkeer en Vertrek	Operationeel expert Operationeel specialist A Operationeel specialist A Coördinerend specialistisch adviseur Senior adviseur Beleidsadviseur Senior adviseur
Koninklijke Marechaussee Immigratie- en Naturalisatiedienst Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie Migratiebeleid Politie	Coördinerend specialistisch adviseur Hoofdinspecteur Operationeel specialist B
Enquête	
Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel van de Politie Dienst Terugkeer en Vertrek Koninklijke Marechaussee	Respondenten 1-40 Respondenten 41-55 Respondenten 56-70