

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1827

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2014

1. Aanleiding

Tijdens het algemeen overleg (AO) op 30 januari jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 1798) over het vreemdelingen- en asielbeleid heb ik toegezegd om uw Kamer uiterlijk eind mei 2014 te informeren over mogelijke alternatieven in het kader van «Geen kind in de cel». Daarbij heb ik u toegezegd ook te kijken naar de financiële kant en de situatie in een aantal andere landen. Voorts heeft uw Kamer de motie van de leden Maij (PvdA) en Schouw (D66)¹ aangenomen, met een soortgelijke strekking als mijn toezegging. Daarnaast zou ik onderzoeken of de incidenteel voorkomende bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) ten uitvoer kan worden gelegd in een ander soort instelling dan een justitiële jeugdinrichting (JJI)².

Met deze brief doe ik bovengenoemde toezeggingen gestand.

2. Doelgroepen en onderzochte mogelijkheden

In voornoemd overleg met uw Kamer heb ik aangegeven dat ik het uitgangspunt dat een kind niet in een cel thuishoort in beginsel onderschrijf. Bij de uitwerking van de toezegging heb ik daarom de aanbevelingen van de coalitie «Geen kind in de cel»³ ter harte genomen. Zoals het belang van een omgeving zonder celbeleving, het behoud van de eenheid van het gezin en respect voor de rol van de ouders. Hierbij merk ik op dat vreemdelingenbewaring reeds als ultimum remedium wordt toegepast, zoals ook door de coalitie «Geen kind in de cel» wordt aanbevolen.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1785.

² Kamerstuk 19 637, nr. 1721.

³ «Papa, hebben we iets ergs gedaan?», kinderen en ouders in vreemdelingendetentie, Coalitie «Geen kind in de cel», januari 2014.

Bij de uitwerking van de toezegging heb ik onderscheid gemaakt tussen drie groepen:

- Gezinnen met minderjarige kinderen die grensgeweigerd zijn, een asielaanvraag hebben ingediend en die in grensdetentie zitten.
- Gezinnen met minderjarige kinderen die in bewaring zitten om uitgezet te worden.
- Amv's die in bewaring zitten om uitgezet te worden.⁴

Ik heb, zoals uw Kamer mij verzocht had, verschillende mogelijkheden onderzocht. Voornaamste aspecten die ik bij het onderzoek betrokken heb zijn het bieden van een zo kindvriendelijk mogelijke omgeving, het beperken van de risico's op kindersmokkel of mensenhandel, het voorkomen van verdwijning in de illegaliteit en de invulling van het grenstoezicht. Verder is gekeken naar de juridische aspecten, een inschatting van de kosten en de uitvoerbaarheid. Bij de uitwerking van de toezegging is voorts gekeken naar de situatie in andere landen. Er is een werkbezoek gebracht aan Zweden, waarvan de bevindingen zijn meegenomen in de uitwerking van de toezegging.

De onderzochte mogelijkheden bevinden zich binnen het spectrum waarbij het ene uiterste is dat er in geval van gezinnen met kinderen nooit vrijheidsontneming plaatsvindt en het andere uiterste is dat geen aanpassingen plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie. Daarbinnen zijn varianten mogelijk door het wijzigen van de criteria, de locatie, de uitvoering, de duur en de verantwoordelijke organisaties.

Voor ieder van de onderscheiden groepen heb ik gekeken wat er binnen dit spectrum mogelijk is. Gelet op de bijzondere en kwetsbare positie van (gezinnen met) kinderen en de hieronder genoemde uitgangspunten ben ik voornemens een aantal beleidswijzigingen door te voeren.

Uit mijn onderzoek volgt dat met iedere verandering extra kosten gepaard gaan. Dat ziet zowel op de daadwerkelijke investeringen, als op frictiekosten. In dit specifieke verband acht ik een goede oplossing dusdanig van belang, dat dit een financiële investering rechtvaardigt.

2.1 Gezinnen met minderjarige kinderen in grensdetentie

Ten aanzien van gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel aanvragen zijn de volgende elementen als meest zwaarwegend naar voren gekomen. Tijdens het AO en in mijn brief van 29 januari jl.⁵ heb ik gewezen op de risico's – juist voor het kind – die kunnen optreden als aan gezinnen met kinderen die aan de buitengrens asiel aanvragen, direct toegang tot Nederland zou worden verleend en grensdetentie daarmee voor hen zou komen te vervallen. Ik denk hierbij aan kinderen die gebruikt worden om toegang tot Nederland te krijgen. De risico's van kindersmokkel en mensenhandel zijn ook uitgebreid aan de orde geweest tijdens het AO mensenhandel op 15 januari 2014⁶.

Daarnaast is het in het kader van grenstoezicht van belang dat toegangsweigering⁷ tot het Schengengebied mogelijk blijft, zo nodig ook voor gezinnen met kinderen. In die gevallen waarin toegangsweigering aan de orde is, kan in individuele zaken grensdetentie noodzakelijk zijn. Op deze wijze wordt ook voldaan aan de verplichtingen van de Schengengrenscodex. In dit kader heb ik in het AO van 30 januari jl. aangegeven dat

⁴ Amv's worden niet in grensdetentie geplaatst.

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 1773.

⁶ Kamerstuk 28 638, nr. 109.

⁷ Het betreft hier het onthouden van verdere toegang van gezinnen op basis van artikel 3 Vw 2000.

er in dat geval moet worden gezocht naar een modaliteit, waarbij gezinnen met kinderen wel onder het toezicht van de overheid verblijven maar niet in een voorziening met een penitentiaire uitstraling worden ondergebracht.

Voor deze groep heb ik gekeken naar de mogelijkheden om de gronden voor grensdetentie te wijzigen, alsmede naar andere vormen van uitvoering (zie paragraaf 3 en 4). In 2013 waren er 70⁸ gezinnen met 120 kinderen in grensdetentie. Slechts een enkel gezin kreeg uiteindelijk geen toegang tot Nederland. De overige gezinnen kregen of in de gesloten algemene asielprocedure een vergunning of werden toegelaten tot de open verlengde asielprocedure. In de paragrafen 3 en 4 staan mijn voorstellen voor deze groep.

2.2 Gezinnen met minderjarige kinderen in bewaring

Bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid hoort een actief en consequent terugkeerbeleid. Dat is ook zo opgenomen in het regeerakkoord. Als het gezin niet zelfstandig vertrekt en andere, lichtere maatregelen niet werken dan kan vreemdelingenbewaring als uiterste middel worden ingezet om gedwongen vertrek te realiseren. Voor gezinnen met kinderen geldt hierbij nog meer dan in andere zaken dat de duur en inzet van bewaring zo veel als mogelijk beperkt is. De terughoudendheid in het toepassen van vreemdelingenbewaring voor gezinnen is zichtbaar in de geringe aantallen en de korte verblijfsduur.

Daarnaast is het instrument van belang om te voorkomen dat gezinnen met kinderen die Nederland dienen te verlaten, zich vóór vertrek onttrekken aan het toezicht van de overheid en verdwijnen in de illegaliteit. Dit levert in mijn optiek een zeer onwenselijke situatie op voor kinderen, omdat zij immers in een dergelijke situatie kwetsbaarder zijn dan hun ouders. Tegelijk onderschrijf ik de wens van uw Kamer dat de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring van gezinnen met kinderen dient te gebeuren in een omgeving die zoveel als mogelijk tegemoet komt aan de behoeften en noden van kinderen.

Voor de gezinnen met kinderen die uitgezet worden, heeft vorig jaar een beleidswijziging plaatsgevonden. Sinds 13 september 2013 worden deze gezinnen niet meer in bewaring gesteld, tenzij de ouders zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. Van 1 januari 2013 tot 13 september 2013 zijn 80 gezinnen met 160 kinderen in bewaring geplaatst. Vanaf 13 september 2013 tot 1 mei 2014 ging het om minder dan 10 gezinnen met 10 kinderen.

Zoals ik tijdens voornoemd AO heb aangegeven, blijkt dat sinds de beleidswijziging het aantal gezinnen met minderjarige kinderen dat zich heeft onttrokken aan het toezicht, zodra zij geïnformeerd zijn over de datum van hun uitzetting, sterk is toegenomen. Zoals hierboven aangegeven zijn in de periode van september 2013 tot en met april 2014 minder dan 10 gezinnen met kinderen in bewaring geplaatst. Daarnaast zijn er gezinnen met minderjarige kinderen die niet in bewaring zijn geplaatst op grond van de beleidswijziging. Dit betreft in de periode na de beleidswijziging minder dan 20 gezinnen. Het gaat hier om gezinnen die expliciet niet zelfstandig wensten terug te keren. Van deze groep zijn minder dan 5 gezinnen vertrokken. De andere gezinnen hebben zich aan het toezicht onttrokken.

⁸ Alle genoemde aantallen in deze brief zijn afgerond op tientallen, tenzij anders vermeld.

Ik betreur deze ontwikkelingen zeer. Met name doordat deze gezinnen zich niet hebben gemeld bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) of de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Deze gezinnen komen niet in beeld bij de bekende opvanginstellingen en gaan een bestaan in de illegaliteit tegemoet. Dat vind ik onwenselijk, juist voor de kinderen. Een gezin dat niet in aanmerking komt voor verblijf in Nederland, hoort hier vervolgens niet in de illegaliteit te verblijven. Hoe moeilijk ook voor een gezin, wanneer zij niet mogen blijven, is terugkeer aan de orde. Daar bied ik alle mogelijke ondersteuning bij aan.

Voorts is gekeken is of in de gevallen waarin een reëel risico op onttrekking aan toezicht bestaat één van de ouders in bewaring kan worden geplaatst, zoals ook in andere Europese landen gebeurt. Dat heeft er echter toe geleid dat de rest van het gezin zich onttrekt en de ene ouder gescheiden van zijn gezin wordt uitgezet. Evenals de coalitie «Geen kind in de cel» vind ik dit een zeer ongewenste ontwikkeling, die in mijn optiek zeker niet in het belang van het kind is.

Gelet op de zorgwekkende ontwikkeling dat de meerderheid van de gezinnen met kinderen die moeten vertrekken zich aan het toezicht onttrekken en niet terugkeren bij de opvang, overweeg ik om het mogelijk te maken om deze gezinnen met kinderen die duidelijk te kennen geven niet zelfstandig te willen vertrekken in de nieuw te ontwikkelen locatie te plaatsen (zie paragraaf 4). Ik bekijk dit nader als de nieuwe locatie in gebruik genomen wordt.

2.3 Amv's in bewaring

Voor de amv's zijn in 2011 de criteria gewijzigd⁹. Een amv-er wordt sindsdien alleen in bewaring geplaatst als:

- hij verdacht is van of veroordeeld wegens een misdrijf;
- het vertrek van de amv-er binnen 14 dagen kan worden gerealiseerd;
- de amv-er eerder met onbekende bestemming is vertrokken uit de opvang of zich niet heeft gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel;
- aan de amv-er de toegang is geweigerd aan de buitengrens en de minderjarigheid is nog niet vastgesteld.

Deze wijziging heeft ertoe geleid dat steeds minder amv's in bewaring worden gesteld en dat de duur van hun verblijf korter is geworden. Zoals ook in het antwoord op vragen van het lid Maij-Schouw¹⁰ is aangegeven is er sinds 2011 een gestage daling van het aantal amv's dat in bewaring wordt geplaatst. Dit is enerzijds te verklaren door bovengenoemde beleidswijziging in 2011.

Daarnaast kunnen sinds juni 2013, naar aanleiding van een arrest van het Europese Hof van Justitie¹¹, amv's niet langer op grond van de Dublinverordening worden overgedragen aan een andere lidstaat. In 2013 ging het om in totaal 30 amv's die gemiddeld 39 dagen in bewaring verbleven.

Tijdens de uitwerking van de toezegging aan uw Kamer is er een ontwikkeling in de jurisprudentie die gevolgen heeft voor de huidige uitvoering van de bewaring van amv's. Zoals u bekend vindt op dit moment de bewaring van amv's plaats in een justitiële jeugdinstelling. Hier verblijven zij in beginsel gescheiden van de andere jeugdigen en volgen zij een specifiek dagprogramma. Als gevolg van de aangescherpte criteria, was de bezetting op de amv-afdeling veelal niet hoger dan één.

⁹ Kamerstuk 27 062, nr. 68.

¹⁰ Vragen over de hoeveelheid kinderen die in Nederland om migratieredenen in bewaring wordt gesteld.

¹¹ Uitspraak van het Europees Hof van 6 juni 2013 in de zaak C-648/11.

Om te voorkomen dat zij hierdoor in isolement verbleven, kon de amv'er deelnemen aan gezamenlijke activiteiten (bijvoorbeeld sport). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover echter recent geoordeeld dat deze vermenging met strafrechtelijk gedetineerden niet toelaatbaar is.¹² In dit kader zijn maatregelen getroffen. De dagbestedingsmogelijkheden voor amv's die hiermee resterend, vind ik op termijn onvoldoende toereikend en onwenselijk. Daarom zal ik de locatie waar zij verblijven wijzigen.

Ik heb voor alle drie de doelgroepen onder meer gekeken naar de mogelijkheid om binnen de huidige detentiecentra van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een afdeling specifiek voor kinderen in te richten. Uit het rapport van de coalitie «Geen kind in de cel» blijkt dat met name de uitstraling van de huidige centra bijdraagt aan een negatieve beleving voor de kinderen. Een voorbeeld dat daarbij wordt genoemd is «het luikje» van de cellen. Deze beleving wil ik juist veranderen. Daarom heb ik niet voor deze mogelijkheid gekozen. Implicatie hiervan is dat een nieuwe voorziening ontwikkeld zal worden (zie paragraaf 4).

3. Invoering screening gezinnen met minderjarige kinderen

In het huidige systeem van grensdetentie voor gezinnen met kinderen die aan de buitengrens asiel aanvragen, geldt als uitgangspunt dat als een gezin niet aan de formele gronden om toegang tot Nederland te krijgen voldoet grensdetentie volgt. Er is kritiek van onder meer het College voor de Rechten van de Mens¹³ dat een individuele toetsing ontbreekt.

Ik stel voor om voorafgaand aan de beslissing inzake eventuele toegangsweigeren voor de gezinnen met kinderen die aangeven asiel te willen aanvragen, een screening in te voeren. Deze screening vindt plaats aan de buitengrens, meestal op luchthaven Schiphol, en wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in samenwerking met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De screening zal enkele uren in beslag nemen en is een uitbreiding van het identiteitsonderzoek dat nu al door de KMar wordt verricht. De KMar zal in samenwerking met de IND gericht kijken naar redenen om de toegang te weigeren, waaronder een ongeloofwaardige familieband, dan wel vermoedens van kindersmokkel en mensenhandel en signalen van schending van de openbare orde. Een voorbeeld van een reden voor toegangsweigeren kan een signalering door Interpol zijn, waarop nader onderzoek nodig is.

Indien de uitkomst van deze screening is dat er geen aantoonbare redenen zijn om de toegang tot Nederland te weigeren, wordt het gezin naar Ter Apel gebracht om daar de asielprocedure te doorlopen. Zijn die redenen er wel dan wordt de toegang geweigerd. Als sprake is van een vermoeden van kinderhandel of mensensmokkel, dan wordt aan de volwassene de toegang geweigerd en wordt hij in grensdetentie geplaatst, waarna nader onderzoek zal plaatsvinden. Het kind zal dan (tijdelijk) onder voogdij worden gesteld. Indien om andere redenen nader onderzoek nodig is, dan wordt het hele gezin de toegang tot Nederland geweigerd en wordt het in de nieuw te ontwikkelen locatie geplaatst (zie paragraaf 4).

Gelet op de huidige ervaringen, is de verwachting dat slecht bij enkele gezinnen nader onderzoek nodig zal zijn en dat na screening veruit de

¹² Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 22 april 2014 201402057/1/V3.

¹³ Ik zal u een aparte reactie op het advies van het College van de Rechten van de Mens toesturen.

meeste gezinnen in een reguliere open opvanglocatie kunnen worden geplaatst.

Met de screening wordt recht gedaan aan de kwetsbare en afhankelijke positie van de kinderen. Grensdetentie voor gezinnen met minderjarige kinderen wordt zo een ultimum remedium. Zoals de coalitie «Geen kind in de cel» in haar rapport aangeeft, wordt hiermee het belang van het kind voorop gesteld.

Daarnaast voldoet de screening die ik voor ogen heb ook aan het belang van het grenstoezicht en in het bijzonder de Schengengrenscodes. Gelet op de noodzakelijke voorbereidingen door de KMar en IND streef ik erna dat de screening per 1 september 2014 ingaat.

4. Nieuw te ontwikkelen locatie voor kinderen

Ik ben voornemens een nieuwe vorm van gesloten opvang te creëren. Deze modaliteit is bedoeld voor de gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel hebben aangevraagd maar aan wie om redenen als bedoeld in paragraaf 3, de toegang tot Nederland is geweigerd. Omdat ik deze locatie wil toespitsen op een goede opvang voor de kinderen, acht ik deze locatie ook geschikt voor de andere twee doelgroepen, te weten de gezinnen en amv's die in een gesloten setting aan hun terugkeer werken.

De nieuwe locatie wordt een gesloten gezinslocatie, te ontwikkelen op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in Zeist door de DJI samen met COA; dit vanzelfsprekend in goed overleg met de IND en de DT&V.

Uitgangspunt is om hier een locatie te creëren waar de kinderen samen met hun ouder(s) op een veilige en zo goed mogelijke manier kortstondig kunnen verblijven. Het bieden van zoveel mogelijk bewegingsvrijheid binnen de locatie en het verschaffen van adequate voorzieningen voor gezinnen en kinderen staan hierbij centraal. Ik heb daarbij gekeken naar de situatie in Zweden, zoals ook door uw Kamer verzocht is. Zweden wordt vaak door uw Kamer en het maatschappelijk middenveld aangehaald als voorbeeld. Recent is een ambtelijke delegatie van mijn ministerie naar een detentiecentrum geweest waar ook kinderen zitten. Hier is gebleken dat, hoewel de vreemdelingen binnen de locatie relatief veel vrijheden hebben, zoals toegang tot internet, er verder weinig activiteiten aanwezig zijn. Er zijn beperkte recreatiemogelijkheden, er is geen activerende of gestructureerde dagbesteding en de faciliteiten voor kinderen zijn soberder dan in Nederland. Zo is de bewegingsvrijheid beperkt tot de eigen afdeling en is er beperkt toegang tot de buitenruimte. Wel heeft iedere verblijfsruimte een codeslot waarmee de vreemdeling zelf in- en uit kan gaan. Toch blijft in zekere zin sprake van een detentiegevoel en celbeleving door de sfeer en inrichting van het gebouw.

Ik wil voor de nieuw te ontwikkelen locatie gebruik maken van de goede ervaringen van de Zweden, maar op onderdelen een stap verder gaan. Ik laat een nieuwe locatie realiseren waar de kinderen en ouders binnen een afgesloten terrein vrij kunnen bewegen. Gekozen wordt voor paviljoens, separate wooneenheden voor de gezinnen en een apart paviljoen voor de amv's. Op het terrein zelf hebben de kinderen en gezinnen ook bewegingsvrijheid. Op de locatie, die ruim opgezet is, komt een voorzieningencentrum met onder meer een recreatieruimte, buitenspeelruimte, een winkelvoorziening en internetfaciliteiten. Om recht te doen aan het gezinsleven en om een huiselijke sfeer te creëren kunnen de gezinnen zelf hun maaltijd bereiden.

De woonpaviljoens zullen gericht zijn op de noden en behoeften van gezinnen en amv's, waarbij rekening wordt gehouden met het gezinsleven en hun privacy. Zo zal het bijvoorbeeld mogelijk zijn voor de gezinnen om de paviljoens van binnenuit af te sluiten. De locatie zal wel afgesloten zijn, omdat ik het risico op onttrekkingen wil beperken. De omheining zal door het groen goeddeels worden onttrokken aan het zicht van de bewoners. De op de locatie aanwezige medewerkers van de betrokken organisaties zullen veel expertise hebben op het gebied van opvang, woonbegeleiding, activering, zorg en veiligheid. Hierbij is specifiek aandacht voor de positie van het kind. Deze medewerkers zullen daarom geen uniform dragen.

Voor de gezinnen met kinderen die niet door de screening zijn gekomen en die in geslotenheid de asielpcedure doorlopen, is de IND gedurende de procedure op locatie aanwezig. Ook is de IND beschikbaar om herhaalde asielaanvragen van gezinnen en amv's die hier zijn geplaatst in het kader van terugkeer in behandeling te nemen. In het kader van het borgen van terugkeer van gezinnen en amv's is de dienst Terugkeer en Vertrek aanwezig, om het vertrek uit Nederland te realiseren. De overige betrokken ketenpartners, zoals de KMar, en betrokken maatschappelijke organisaties, zoals Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), en de advocatuur en tolken, zullen in staat worden gesteld om op de nieuwe locatie hun taken uit te oefenen.

De hiervoor geschetste werkwijze kan tot aan inwerkingtreding van de Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring binnen de bestaande kaders van het Reglement regime grenslogies worden gerealiseerd. Bij het ontwikkelen van de nieuwe locatie gaat mijn voorkeur uit naar structurele bouw gezien de bestendigheid en duurzaamheid die dit oplevert voor de locatie in Zeist in zijn geheel. De kosten van de nieuwe locatie bedragen circa twee miljoen euro per jaar.¹⁴ Hiervoor wordt dekking gevonden binnen de begroting van mijn departement.

Het streven is om de nieuwe locatie in het eerste kwartaal van 2015 in gebruik te nemen. Tot ingebruikname van de nieuwe locatie worden de gezinnen aan wie vanwege de uitkomst van de screening (vanaf 1 september) de toegang is geweigerd, geplaatst in de huidige locatie. De gezinnen en amv's die in afwachting zijn van uitzetting worden tot die tijd ondergebracht in de locaties waar zij momenteel verblijven.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹⁴ Dit is exclusief de incidentele (frictie-)kosten en besparingen die gepaard gaan met uithuizing uit de huidige locaties.