

Vergaderjaar 2020–2021

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2688

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2020

Hierbij stuur ik u de door het WODC uitgevoerde schatting van het aantal in Nederland onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in de periode van medio 2017 tot medio 2018¹ conform mijn toezegging tijdens het notaoverleg van 3 juni 2020 (Kamerstuk 19 637, nr. 2660). Mijn voorganger heeft deze schatting aan uw Kamer toegezegd op 20 juni 2017.² Ter voorbereiding van deze schatting, heeft het WODC een vooronderzoek laten uitvoeren naar de geschiktheid en beschikbaarheid van aanvullende data en methoden voor het schatten van het aantal in Nederland onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dit vooronderzoek is in september 2018 afgerond.³ Vervolgens zijn de onderzoekers van de Universiteit van Utrecht, in opdracht van het WODC, gestart met het uitvoeren van de nieuwe schatting. Omdat in dit onderzoek een nieuwe onderzoeksmethode wordt toegepast, waarbij niet één maar meerdere databronnen worden gebruikt en het verkrijgen en analyseren van deze data meer tijd heeft gekost dan aanvankelijk gepland, heeft dit onderzoek vertraging opgelopen. In deze brief zal ik tevens het huidige beleid voor de aanpak van illegaliteit toelichten en kondig ik, ter uitvoering van de motie 2619 van het lid Becker (VVD), waarin wordt gevraagd om een plan van aanpak te ontwikkelen om illegaliteit te ontmoedigen, aanvullende maatregelen aan.

1. WODC rapport inzake illegaliteit

Zoals u bekend, is dit niet de eerste schatting van het aantal in Nederland onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Sinds 2002 zijn er meerdere schattingen inzake illegaliteit uitgevoerd in opdracht van het WODC.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 19 637, nr. 2333.

³ WODC, september 2018, «vooronderzoek data en methoden illegalenschatting». Zie: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2917-vooronderzoek-bronnen-en-vreemdelingen-zonder-rechtmatig-verblijf.aspx>.

In dit rapport wordt het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geschat voor de periode medio 2017 – medio 2018. Daarnaast wordt er gekeken naar de ontwikkeling van de reeks schattingen die beschikbaar zijn voor een 20-jarige periode; van 1997 tot medio 2018. Voor deze schatting zijn twee methoden gebruikt, het afgeknotte Poissonmodel en de Dual Systems Estimation method. Het eerste model is in alle voorgaande schattingen gebruikt, terwijl de tweede methode voor het eerst is toegepast.

Onderzoeksmethode afgeknotte Poissonmodel

Net als bij de eerdere schattingen, is het afgeknotte Poissonmodel toegepast; een vangst-hervangstmethode die het aantal personen uit de populatie dat nooit is geobserveerd, schat op basis van het aantal personen uit de populatie dat minimaal één keer is geobserveerd. Hierbij hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van het databestand Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-v), waarin de politie gegevens registreert over aan- en staandehoudingen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Deze schatting van de totale populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voor het jaar lopend van 1 juli 2017 tot 1 juli 2018 komt uit op 22.711. Het betrouwbaarheidsinterval geeft aan dat de werkelijke omvang, met een zekerheidspercentage van 95%, tussen de 18.370 en 27.051 ligt.

Omdat deze methode ook is toegepast bij de schattingen van voorgaande jaren, namelijk die voor de jaren 1997–2003, 2005–2006, 2009, 2012–2013 – en nu ook bij deze schatting voor 2017–2018 – hebben de onderzoekers een trendanalyse kunnen opstellen.⁴ Dit is waardevol omdat met het afgeknotte Poissonmodel de populatieomvang mogelijk niet helemaal juist wordt geschat. Echter doordat dezelfde methode bij alle voorgaande schattingen is gebruikt, krijgt men wel inzicht in de ontwikkelingen van de schattingen en de trend over de jaren heen. Hier constateren de onderzoekers dat er een substantiële afname van het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland heeft plaatsgevonden. Na 2002 heeft deze daling zich ingezet, die zich na 2003 en opnieuw na 2009 heeft versneld. Nieuw aan dit onderzoek is dat de onderzoekers deze afname hebben trachten te duiden. Daarbij worden o.a. verschillende ontwikkelingen in het vreemdelingebeleid, waaronder vreemdelingentoezicht, aangedragen als aannemelijke reden voor de afname in het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Zo noemen de onderzoekers de beleidsmaatregelen van de Koppelingswet die in 1998 is ingevoerd, waardoor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van 18 jaar of ouder zijn uitgesloten van diverse voorzieningen waarmee het hen wordt bemoeilijkt om zich te handhaven in Nederland: van het starten met een opleiding bij meerderjarigheid, het openen van een bankrekening, het ontvangen van sociale uitkeringen tot het huren van een woning.⁵ Ook wijzen zij op de identificatieplicht, die sinds 1994 geldt en in 2005⁶ is uitgebreid, waardoor iedereen in Nederland verplicht is zich te identificeren als de politie in de uitoefening van haar taken daarom vraagt.

⁴ Zie tabel 4 op blz. 19 voor een overzicht van alle schattingen van 1997 tot 2017/18.

⁵ Er bestaan enkele uitzonderingen die volgen uit internationale verplichtingen, zoals het recht op acuut noodzakelijke medische zorgen de leerplicht voor minderjarige vreemdelingen.

⁶ Met de wijziging van de Wet op de Identificatieplicht per 1-1-2005. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006297/2017-03-01/0/informatie#tab-wijzigingenoverzicht>.

De tweede methode die is gebruikt in dit onderzoek, is een vangst-hervangstmethode voor meer dan één bestand. In deze zogenaamde Dual Systems Estimation (DSE) is gebruik gemaakt van de PSH-v en een bestand van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Deze schatting valt hoger uit dan de Poissonschatting. Het geschatte aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voor het jaar medio 2017 – medio 2018 bedraagt ruim 58.000. Het betrouwbaarheidsinterval laat zien dat het werkelijke aantal volgens DSE met 95% waarschijnlijkheid tussen de 47.500 en ruim 74.000 ligt.

Voor wat betreft de vraag hoe de twee schattingen met de verschillende methoden zich tot elkaar verhouden, concluderen de onderzoekers dat de schattingen voor een deel overlappen en voor een deel andere segmenten van de populatie in kaart brengen. Zo brengt de Poissonschatting meer de criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in kaart, terwijl het bij de DSE schatting gaat om een ouder deel van de populatie, die minder vaak in contact komt met de politie, vaker vrouw is en vaker uit Azië komt en, in vergelijking met de Poissonschatting, minder vaak uit Noord-Afrika. Er kan niet worden vastgesteld hoe groot of klein de overlapping tussen beide schattingen is. Daarom, zo waarschuwen de onderzoekers, mogen de schattingen niet bij elkaar opgeteld worden, juist omdat ze deels overlappen.

Conclusie WODC rapport

De onderzoekers concluderen dat de Poissonschatting waarschijnlijk een onderschatting van de ware omvang van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen oplevert, terwijl de DSE-schatting waarschijnlijk een overschatting is. Dat in acht nemend, concluderen de onderzoekers dat de ware omvang van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in het jaar medio 2017 – medio 2018 waarschijnlijk tussen de ca. 23.000 en ca. 58.000 vreemdelingen ligt.

2. De aanpak van illegaliteit en uitbuiting

De uitkomsten van het onderzoek geven mij aanleiding om het huidige beleid omtrent de aanpak van illegaliteit voort te zetten. De bestrijding van illegaliteit vereist een multidimensionale aanpak, waarbij organisaties vanuit de strafrechtketen en migratieketen, uitvoeringsorganisaties vanuit het sociale zekerheidsstelsel, maar ook gemeenten een belangrijke rol spelen en waarbij een nauwe samenwerking vereist is. De capaciteit van de migratieketenpartners is eindig. Daarom ligt de focus bij de aanpak van criminele en/of overlastgevende onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Overigens begint de aanpak van illegaliteit bij het voorkomen ervan. Dit heeft een sterke internationale dimensie, zoals de effectieve bewaking van de Europese buitengrenzen, Europese samenwerking en de samenwerking met derdelanden.

Een essentieel uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is de vertrekplicht van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. In de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) ligt het uitgangspunt verankerd dat het aan de onrechtmatig verblijvende vreemdeling is om Nederland te verlaten (artikel 61, eerste lid, Vw 2000). De overheid kan bij de invulling van die rechtsplicht ondersteunen of deze afdwingen, maar de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling is het startpunt. In de Terugkeerrichtlijn is opgenomen dat de vreemdeling bij voorkeur zelfstandig vertrekt en waar dat niet mogelijk is, ingezet wordt op gedwongen vertrek.

In deze brief licht ik het beleid ten aanzien van illegaliteit en uitbuiting nader toe. Ik ga achtereenvolgens in op het vreemdelingentoezicht, de mogelijkheden voor detentie van criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, de samenwerking met gemeenten en tot slot de aanpak van uitbuiting.

Vreemdelingentoezicht

Het vreemdelingentoezicht vormt een belangrijke schakel in de bestrijding van onrechtmatig verblijf. In Nederland zijn de politie en de KMar verantwoordelijk voor vreemdelingentoezicht. Zo treft de KMar onrechtmatig verblijvende vreemdelingen aan bij controles uitgevoerd in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Hierbij controleert de KMar steekproefsgewijs en op basis van informatie personen die vanuit andere Schengenlanden Nederland inreizen. Deze MTV-controles kunnen worden uitgevoerd op de wegen, in de treinen, op het water en bij het luchtverkeer. De KMar treft tevens (onrechtmatig verblijvende) vreemdelingen aan bij controles aan maritieme doorlaatposten, zoals de haven van Hoek van Holland, waar vreemdelingen soms via vrachtwagens trachten uit te reizen naar het Verenigd Koninkrijk. Hier speelt de Zeehavenpolitie (ZHP) ook een belangrijke rol. Als onderdeel van de eenheid Rotterdam, voert de ZHP grenscontroles en -bewaking uit in de Rotterdamse haven en haventerreinen.

Binnen de politie is de uitvoering van de migratietaak belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Ook vanuit de basisteams wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak. Namelijk, als een basisteam een onrechtmatig verblijvende vreemdeling aantreft, bijvoorbeeld bij een verkeerscontrole of een winkeldiefstal, zal de vreemdeling worden overgedragen aan de AVIM. Voor de aanpak van illegaliteit is toezicht en handhaving op onrechtmatig verblijf essentieel. Hiertoe voert de AVIM zowel object- als persoonsgerichte controles uit indien er sprake is van een redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf. Persoonsgerichte controles worden uitgevoerd, bijvoorbeeld op de laatst bekende plaats van verblijf nadat een vreemdeling niet aan zijn meldplicht heeft voldaan, maar ook op basis van een verzoek van andere ketenpartners, zoals de IND, als het verblijfsrecht van een vreemdeling is ingetrokken. Ook kunnen aanwijzingen en tips worden opgevolgd als deze voldoende concreet zijn. Daarbij kan de politie, mits voorzien van een machtiging, elke plaats in Nederland binnentreden. Kortom, de politie heeft al een breed scala aan bevoegdheden in het kader van vreemdelingentoezicht.

Op basis van informatie uit de (toekomstige) Europese systemen, waaronder EES, ETIAS, EU-VIS en Eurodac, zal er meer inzicht kunnen worden verkregen in vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland of het Schengengebied verblijven. Het gaat om vreemdelingen die op reguliere wijze zijn ingereisd maar inmiddels onrechtmatig in Nederland verblijven (overstay), of personen die op illegale wijze Nederland zijn ingereisd, hier onrechtmatig verblijven en worden aangetroffen. Deze informatie zal gebruikt worden om vreemdelingentoezicht effectiever in te richten. Zo kunnen eerdergenoemde controles van de AVIM en de KMar met deze informatie gericht worden ingezet. Daarnaast kunnen de uitvoeringsorganisaties aan de grens gebruik maken van vooraf te ontvangen passagiersinformatie (API), waarmee vreemdelingen die mogelijk een risico vormen op onrechtmatig verblijf, tijdig kunnen worden onderkend. Daarmee helpt het grenstoezicht illegale migratie, mensensmokkel en mensenhandel te voorkomen. De implementatie dan wel aanpassing van deze Europese systemen is voorzien voor 2021 en 2022.

Als een toezichthouder een onrechtmatig verblijvende vreemdeling aantreft, zijn er verschillende handelingsperspectieven mogelijk. Als het een gezochte crimineel betreft, zal hij direct worden overgedragen aan de strafrechtketen. Zoals beschreven in de Ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS), wordt er al tijdens het strafrechtelijke proces door de DT&V gewerkt aan de terugkeer van de onrechtmatig verblijvende vreemdeling. Uitgangspunt van het VRIS-protocol is dan ook dat criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen na het uitzitten van hun straf, Nederland aantoonbaar verlaten, bij voorkeur vertrekkend vanuit de strafrechtelijke detentie. Als het een onrechtmatig verblijvende vreemdeling betreft die nog niet bekend was bij de migratieketen, zal een identificatieproces worden gestart en krijgt hij een vreemdelingsnummer toegekend. Hiertoe voeren de AVIM of de KMar bij het aantreffen van een vreemdeling identiteitsonderzoeken en controles uit.

De onrechtmatig verblijvende vreemdeling die in het toezicht wordt aangetroffen en geen asiel of reguliere verblijfsvergunningaanvraag indient, krijgt een terugkeerbesluit opgelegd met een vertrektermijn veelal van 28 dagen waaraan hij moet voldoen. Uitgangspunt is dat daarbij waar mogelijk wordt volstaan met een lichtere toezichtsmaatregel, zoals een meldplicht of gecontroleerd vertrek. Als er in het individuele geval sprake is van een risico dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht en er is zicht op gedwongen vertrek, kan vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting worden opgelegd. Van daaruit zal door de DT&V worden gewerkt aan het vertrek van de vreemdeling. Afhankelijk van diens medewerking, kan dit kortere of langere tijd in beslag nemen. Bij zelfstandig vertrek wordt de vreemdeling ondersteund door DT&V, IOM of een ngo.

Detentie criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

Nederland kent geen algemene strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Het kabinet heeft ervoor gekozen dit ongewijzigd te laten. Er bestaan binnen de huidige wet- en regelgeving wel mogelijkheden voor detentie van specifieke groepen, zoals criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, als deze door eigen toedoen niet uitgezet kunnen worden. Dit is belangrijk, onder meer omdat criminele gedragingen van deze groep het draagvlak voor de opvang van mensen die onze bescherming nodig hebben uit kan hollen. De Nederlandse wet bevat hiervoor een wettelijke voorziening, namelijk het zware inreisverbod of de ongewenstverklaring, in combinatie met artikel 197 Sr. Als jegens een vreemdeling door de IND een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring is uitgevaardigd maar betrokkene niet vertrekt, kan hij volgens artikel 197 Sr door het OM strafrechtelijk vervolgd worden en worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Strafrechtelijke detentie na afloop van het terugkeertraject voor vreemdelingen die weigeren terug te keren, is in lijn met de Terugkeerrichtlijn en Europese jurisprudentie. Diverse lidstaten van de Europese Unie (EU) hebben strafbepalingen in hun wetgeving staan die na afloop van het terugkeertraject strafvervolging mogelijk maakt, waaronder Duitsland.⁷ Het zware inreisverbod of de ongewenstverklaring komt in beeld als – kort gezegd – een vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld voor een strafbaar feit dat met een straf van meer dan 3 jaar is bedreigd, dan wel deze vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, dan wel in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland. Voor het inreisverbod moet daarbovenop ook een actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving worden aangetoond. Deze vorm van strafbaarstelling

⁷ Artikel 95, «Strafvorschriften», Aufenthaltsgesetz.

van onrechtmatig verblijf richt zich daarmee op een specifieke groep, namelijk de (vooral) *criminele* onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die door eigen toedoen niet kunnen worden uitgezet.

Het aantal gevallen waarin criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met succes vervolgd kunnen worden voor het overtreden van een inreisverbod (of ongewenstverklaring) volgens artikel 197 Sr is de afgelopen jaren echter sterk gedaald. Enerzijds komt dit doordat de Hoge Raad vragen heeft gesteld aan het Europese Hof van Justitie over de rechtmatigheid van de formulering van de bepaling in artikel 197 Sr.⁸ De Hoge Raad heeft op 1 december 2020 bevestigd dat de formulering van artikel 197 Sr een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van «gekwalficeerd illegaal verblijf» bevat. Daarmee zou het aantal zaken, waarin de vervolging van personen op deze grond plaatsvindt, in de komende periode weer een opwaartse trend moeten laten zien. Anderzijds komt de daling doordat het in toenemende mate ingewikkeld is geworden om een zwaar inreisverbod uit te vaardigen. Bij de implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn in 2011 in de Vreemdelingenwet is besloten voor derdelanders de koppeling met de strafbaarstelling van hun verblijf op basis van artikel 197 Sr te verbinden aan het zware inreisverbod (uit Terugkeerrichtlijn) en niet langer (primair) aan de ongewenstverklaring (uit de Nederlandse wet). De wetgever verkeerde namelijk in de veronderstelling dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden uitgevaardigd als een ongewenstverklaring.⁹ Dit betekent dat een ongewenstverklaring nu enkel toepasbaar is bij vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen, dat wil zeggen derdelanders die niet in Nederland of de EU zijn en EU burgers. Aan het opleggen van het inreisverbod worden echter steeds meer eisen gesteld door de ontwikkelingen in de (Europese) jurisprudentie. Voor het zware inreisverbod is nu een veel indringender openbare orde toets noodzakelijk dan voor een ongewenstverklaring nodig zou zijn. Als voorbeeld: veelvuldige winkeldiefstal en overlast zal vrijwel nooit voldoende zijn voor een zwaar inreisverbod. Voor een ongewenstverklaring in beginsel wel. Het aantal gevallen waarin de IND een zwaar inreisverbod heeft kunnen opleggen is dan ook zeer sterk afgenomen. In 2012 werden bij benadering 560 beslissingen genomen waarbij een zwaar inreisverbod werd opgelegd. In 2019 waren dit circa 180 beslissingen. Nu er minder beslissingen genomen worden waardoor het verblijf van vreemdelingen in Nederland als misdrijf strafbaar is, kan het OM ook in minder gevallen vreemdelingen om die reden vervolgen.

De ongewenstverklaring, in samenhang met artikel 197 Sr, is een juridisch instrument dat een gevangenisstraf (van ten hoogste zes maanden) mogelijk maakt voor onrechtmatig in Nederland verblijvende criminele vreemdelingen, als zij voor misdrijven zijn veroordeeld en zij weigeren terug te keren. Ik vind het onwenselijk dat dit instrument zo moeilijk inzetbaar is geworden omdat de reikwijdte in de Vw 2000 is beperkt tot die gevallen waarin geen inreisverbod opgelegd kan worden. Dit klemt des te meer omdat dit onderdeel zou kunnen zijn van steun aan gemeenten in de aanpak van overlastgevende, criminele en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Ik ben van mening dat de ongewenstverklaring en daarop volgend de strafvervolging, als instrument tot de mogelijkheden zou moeten behoren om op lokaal niveau de meest problematische casuïstiek aan te pakken. Zonder een aanpassing van de Vw 2000 waarbij de koppeling tussen inreisverbod en ongewenstverklaring uit 2011 ongedaan

⁸ EU HvJ 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724.

⁹ Doordat de gronden voor de ongewenstverklaring, beschreven in artikel 67, eerste lid, onder b tot en met e, zijn overgenomen in artikel 66a, zevende lid, onderdelen a tot en met d van de Vw 2000. Zie: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010–2011, 32 420, nr. 9.

wordt gemaakt, bestaat daarvoor echter geen ruimte, hoewel de jurisprudentie van het Europese hof van Justitie wel ruimte voor een andere insteek laat. Ik zal de mogelijke modaliteiten waaronder een wetswijziging doelmatig is en de financiële uitvoeringsconsequenties hiervan in kaart brengen. Dit uiteraard in nauwe samenwerking met de uitvoering.

Samenwerking tussen gemeenten en migratieketen

Illegaliteit speelt zich altijd af binnen de gemeentegrens en het is dan ook in de gemeenten waar de overlast die illegaliteit kan veroorzaken, gevoeld wordt. Dat maakt dat gemeenten een onmisbare partner zijn in de aanpak van illegaliteit. Hoewel gemeenten en Rijk soms verschillende belangen hebben, wordt de samenwerking nu vooral gevonden in het vinden van oplossingen voor onrechtmatig verblijf, de aanpak van met name de overlastgevende en/of criminele vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, waarbij soms ook medisch(psychische) problematiek speelt, of in de aanpak van mensenhandel. Deze samenwerking zet ik graag voort.

De migratieketen werkt op verschillende manieren samen met gemeenten op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Waar gemeenten voorheen voornamelijk inzetten op de zogenoemde «bed-bad-broodvoorzieningen» (BBB), is in november 2018 met gemeenten een samenwerkingsovereenkomst bereikt ten behoeve van het ontwikkelen van een landelijk dekkend netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen om bestendige oplossingen te vinden voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op Rijksopvang: de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV's). Door deze vreemdelingen te begeleiden naar terugkeer, doormigratie of, indien aan de orde, de legalisering van verblijf wordt de bijbehorende zorg- en/of veiligheidsproblematiek in de LVV's aangepakt. Onderdeel van de overeenkomst is dat gemeenten hun BBB-voorzieningen zullen sluiten naarmate de LVV's succesvol worden. Zoals bij uw Kamer bekend, is in het voorjaar van 2019 de LVV-pilot gestart in vijf gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen. Verschillende migratieketenpartners, waaronder de DT&V, AVIM en IND, werken samen met deze gemeenten in de realisatie van de pilot.¹⁰

Naast deze vijf gemeenten, zijn er nog 25 gemeenten die, in afwachting van een definitief landelijk dekkend netwerk van LVV's, nog door middel van een BBB-voorziening onderdak bieden. Onder andere deze gemeenten doen geregeld een beroep op de migratieketen via lokale samenwerkingsoverleggen (LSO's). In circa 10 LSO's bespreken gemeenten, IND, DT&V en AVIM mogelijke oplossingen, zoals bestendiging van het verblijf of terugkeer, voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die in de gemeente verblijven. Het gezamenlijk doorleven van dit proces in gemeenten kan een positieve werking hebben op het lokale draagvlak voor de gesignaleerde oplossingsrichting.

De motie (Kamerstuk 19 637, nr. 2619) van lid Becker roept het kabinet op om gemeenten ertoe te bewegen de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een beroep doen op langdurige gemeentelijke hulpverlening in beeld te brengen bij de DT&V. Ik begrijp hieruit dat er zorg is dat deze vreemdelingen buiten zicht blijven. Dankzij bovengenoemde samenwerking in zowel LVV- als LSO-verband is het merendeel van deze casuïstiek bekend bij de migratieketenpartners.

De AVIM werkt ook samen met gemeenten op het gebied van vreemdelingentoezicht. Voortvloeiend uit de Politiewet 2012, legt de politie samen met gemeenten de lokale prioriteiten voor de bescherming van de

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2445; en Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3283.

openbare orde vast. Zo worden er ook afspraken over vreemdelingentoezicht vastgelegd door de lokale gezagsdriehoek, bestaande uit de burgemeester, het OM en de politie.

Ik zal er op aandringen dat, conform de resultaatafspraken over de politieke migratietaken 2019–2022, de relevante lokale partners, waaronder bestuur, OM en de politie, een integraal plan van aanpak ten behoeve van de politieke migratietaken opstellen, waarbij aan de bestrijding van illegaliteit, en met name aan het aanpakken van onrechtmatig verblijvende, criminele en overlastgevende vreemdelingen, prioriteit wordt gegeven. Ook hierbij geldt het uitgangspunt dat Nederland geen algemene strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf kent.

Aanpak uitbuiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

De motie (Kamerstuk 19 637, nr. 2619) van lid Becker dringt ook aan op een effectieve aanpak van uitbuiting. Een aantal bestaande initiatieven draagt bij aan het voorkomen en tegengaan van uitbuiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Zo is de inzet van dit kabinet om, conform regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34), de aanpak van mensenhandel intensief en geïntegreerd op te pakken. In november 2018 is daarom het programma *Samen tegen mensenhandel* (verder: het programma) van start gegaan. Het programma betreft interdepartementale samenwerking tussen de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ), maar vooral ook samenwerking met andere partners zoals gemeenten, het OM, de politie, de Inspectie SZW, de KMar, de IND, de opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, NGO's, private partijen en internationale partners. De problematiek wordt integraal benaderd en richt zich op alle vormen van mensenhandel, waaronder ook uitbuiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het programma is een aanvulling op het bestaande beleid en dient als kapstok waar steeds weer nieuwe initiatieven aan verbonden kunnen worden, afhankelijk van de ontwikkelingen in het veld en de behoeften van de bij dit actieplan betrokken partijen. Dit vergt continue inzet en betrokkenheid. Met dit programma heeft het kabinet zich hier langdurig aan gecommitteerd. Nauwe samenwerking met de eerder genoemde partners is hierin cruciaal. Bij brief van 18 november 2020 heeft uw Kamer de jaarlijkse voortgangsbrief ontvangen van het programma met een overzicht van de meest relevante ontwikkelingen op het gebied van de aanpak van mensenhandel¹¹.

Tevens ondersteunend in de bestrijding van de uitbuiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is het zogenaamde «free in, free out» beleid van de politie, dat in 2015 is ingevoerd bij alle eenheden in Nederland.¹² Dit houdt in dat als onrechtmatig verblijvende vreemdelingen slachtoffer (of getuige) zijn van een misdrijf, zij – ondanks hun status – aangifte kunnen doen, zonder dat op dat moment vreemdeling-rechtelijke maatregelen genomen zullen worden. Tegelijkertijd scheidt de aangifte geen rechten met betrekking tot de verblijfsstatus van de vreemdeling. De politie zet erop in dat dit beleid breed gedragen wordt binnen alle eenheden.

¹¹ Kamerstuk 28 638, nr. 184

¹² Kamerstuk 34 246, nr. 3.

Tot slot

De aanpak van illegaliteit en uitbuiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is multidimensionaal en vereist de samenwerking van verschillende actoren, zowel uit de strafrechtketen als vreemdelingenketen. Het kabinet is voornemens de huidige aanpak van illegaliteit en uitbuiting onverminderd door te zetten, waarbij nieuwe mogelijkheden altijd verkend worden om de effectiviteit en doelmatigheid van deze aanpak te vergroten. In dit verband, kijk ik met belangstelling uit naar de vergelijkende studie die het Europees Migratienetwerk (EMN) van de Europese Commissie momenteel uitvoert waarbij het beleid met betrekking tot langdurige illegaliteit van de EU lidstaten geschetst en vergeleken wordt. Mogelijk biedt deze vergelijkende studie nog interessante inzichten in de effectieve aanpak van illegaliteit. Deze studie wordt verwacht in het voorjaar van 2021.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol