

# Plan van aanpak adviesproject vreemdelingenbewaring



# Inhoudsopgave

1.	Het verzoek om advies	3
2.	Achtergrond	3
3.	Onderzoeksvragen	3
4.	Afbakening	4
5.	Onderzoeksmethoden	5
6.	Planning	5
7.	Contact	5

Op 2 april 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SvJ&V) de Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken (ACVZ) gevraagd haar te adviseren over de kwaliteit en effectiviteit van vreemdelingenbewaring.

## 1. Het verzoek om advies

De SvJenV wil advies over de kwaliteit van het proces van inbewaringstelling van vreemdelingen en de effectiviteit van vreemdelingenbewaring.

De term 'kwaliteit' ziet zowel op het proces dat moet worden doorlopen voor een juridisch correcte inbewaringstelling en de handelingen die daarvoor moeten worden verricht als op de beschikking tot inbewaringstelling. In dat kader vindt de SvJenV het ook van belang dat er geen 'vermijdbare vormfouten' worden gemaakt waardoor de bewaring opgeheven moet worden.

De term 'effectiviteit' ziet op de mate waarin inbewaringstellingen tot (met name direct op de bewaring aansluitend) aantoonbaar vertrek leiden, hetzij zelfstandig, hetzij gedwongen.

De SvJenV wil ook graag weten hoe de rechter beroepen tegen inbewaringstellingen beoordeelt en in hoeverre er aanwijzingen zijn dat inbewaringstellingen door bepaalde ketenorganisaties vaker of minder vaak op last van de rechter worden opgeheven en wat daarvoor mogelijkwijs de redenen zijn.

## 2. Achtergrond

Er bestaat al langer ontevredenheid over de werking van het terugkeerbeleid. Opvolgende kabinetten hebben maatregelen aangekondigd en doorgevoerd om het terugkeerbeleid effectiever uit te voeren en de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verbeteren, maar zoals de SvJenV in haar 'terugkeerbrief' van 15 november 2019 opmerkte: 'Terugkeer is een taai en moeilijk onderwerp'.<sup>1</sup> In die brief zijn diverse onderzoeken aangekondigd die moeten bijdragen aan een effectiever terugkeerbeleid. Het verzoek om advies aan de ACVZ moet tegen deze achtergrond worden gezien.

## 3. Onderzoeksvragen

Op grond van het adviesverzoek hebben we de volgende adviesvraag voor het uitvoeren van het onderzoek geformuleerd:

In hoeverre kunnen de kwaliteit van het proces van inbewaringstelling, de kwaliteit van beschikkingen tot inbewaringstellingen en de effectiviteit van inbewaringstellingen van vreemdelingen worden vergroot?

Het adviesverzoek bestaat feitelijk uit twee delen, die niet noodzakelijkerwijs (direct) verband houden met elkaar. Het eerste deel heeft betrekking op de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019/2020 19 637, nr. 2540.

kwaliteit van het proces van inbewaringstelling en de kwaliteit van bewaringbeschikkingen. Het tweede deel ziet op de mogelijkheden het vertrek uit bewaring te vergroten. Een soepel werkend proces dat door iedereen goed wordt begrepen en uitgevoerd en zorgvuldig gemotiveerde besluiten kunnen weliswaar tot gevolg hebben dat minder inbewaringstellingen worden opgeheven, maar leiden niet per se tot meer vertrek vanuit bewaring omdat dat vertrek ook afhankelijk is van externe factoren zoals de feitelijke medewerking van de vreemdeling en het land van herkomst.

De adviesvraag kan worden beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke aspecten van het *proces* van inbewaringstelling, en de handelingen die daarvoor moeten worden verricht, verlopen niet optimaal, wat zijn de gevolgen hiervan en in hoeverre kan het *proces* efficiënter worden ingericht?
2. Welke gebreken zijn er te identificeren in *besluiten* tot inbewaringstelling, wat zijn de gevolgen hiervan en hoe kan de kwaliteit van die *besluiten* worden verbeterd?
3. Wat zijn de voornaamste redenen voor *opheffing* van inbewaringstellingen en hoe kan het aantal *opheffingen* worden verminderd?
4. Waarom leidt een procesmatig en inhoudelijk goed verlopen inbewaringstelling niet in alle gevallen tot *aantoonbaar vertrek* direct aansluitend op vreemdelingenbewaring en hoe kan dat *aantoonbare vertrek* worden vergroot?

## 4. Afbakening

Het onderzoek ziet op inbewaringstellingen 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. Dat betekent dat inbewaringstellingen in het kader van de grensprocedure (op grond van de artikelen 6 (asielzoekers) en 6a (Dublin-claimanten) Vw 2000 buiten beschouwing worden gelaten.

Omdat er pas sinds 2015 ketenbrede data over inbewaringstellingen beschikbaar zijn, ziet het onderzoek op de periode 2015 - heden. Bovendien heeft de DT&V pas sinds 2014 uitvoerende ambtenaren die inbewaringstellingen mogen uitvoeren. Verder ligt het voor de hand in het onderzoek te focussen op de laatste jaren, omdat de SvJenV oplossingen wenst voor het 'hier en nu'. Daarbij geldt ook dat de roep om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verbeteren weliswaar al lang klinkt, maar dat deze luider is geworden in reactie op de toegenomen aantallen migranten in 2015 en de nasleep daarvan.

## 5. Onderzoeksmethoden

We doen zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek. Het eerste bestaat uit bronnenonderzoek, het voeren van gesprekken, een enquête onder medewerkers van de verschillende organisaties die met inbewaringstellingen zijn belast en een dossieronderzoek bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het kwantitatieve onderzoek bestaat uit een analyse van beschikbare data.

## 6. Planning

De voortgang van het onderzoek hangt mede af van de ontwikkelingen rondom het Corona-virus. De volgende planning is tentatief:

2 april 2020	Verzoek om advies SvJenV
April 2020	Oriënterende gesprekken
April-mei 2020	Literatuuronderzoek
Mei 2020	Enquête uitvoeringsambtenaren, analyse literatuur
Juni 2020	Dossieronderzoek IND, data-analyse, analyse enquête
Juli 2020	Diepte-interviews en analyse dossieronderzoek
Juli-aug 2020	Analyse diepte-interviews
Sept 2020	Focusgroepbijeenkomst
Sept-okt 2020	Schrijven conceptadvies
Nov 2020	Schrijven definitief advies
Dec 2020	Feitencheck
Jan 2020	Aanbieding en publicatie advies

## 7. Contact

Voor nadere informatie over dit adviesproject kan contact worden opgenomen met:

- Sander Vergeer (projectleider, [a.c.vergeer@acvz.minjenv.nl](mailto:a.c.vergeer@acvz.minjenv.nl), 06-46840912),
- Lambert Obermann ([l.j.obermann@acvz.minjenv.nl](mailto:l.j.obermann@acvz.minjenv.nl), 06-25685553).