



# bijlage

Advies "Vreemdelingenbewaring of een  
lichter middel"

---

Bijlage nummer	2
Horend bij	414078 Deel A: Inzet toezichtmaatregelen en bewaring bij terugkeer

---

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft mij op 29 mei 2013 het advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen 'Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?' over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen aangeboden. Bij brief van 14 december 2012 heb ik de ACVZ om advies gevraagd over de praktijk van het besluitvormingsproces inzake vreemdelingenbewaring in het kader van de toekomstvisie vreemdelingenbewaring en de inzet van alternatieve toezichtmiddelen bij terugkeer. De adviesaanvraag was: "Hoe kan het besluitvormingsproces zo worden ingericht dat wordt geborgd dat voor de minst bezwarende maar toch, met het oog op vertrek, de meest effectieve maatregel wordt gekozen?"

In het advies wordt ingegaan op vreemdelingenbewaring ex artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000). Onder de reikwijdte van het onderzoek valt niet de vreemdelingenbewaring of grensdetentie ex artikel 6 Vw2000. Het advies van de ACVZ gaat niet in de juridische toetsing van de gronden van vreemdelingenbewaring of het regime in bewaring.

## Resultaten en aanbevelingen

De ACVZ geeft aan dat uit de daling van het aantal inbewaringstellingen blijkt dat een mentaliteitsverandering heeft plaatsgevonden, waardoor minder mensen in bewaring worden gesteld en het uitgangspunt van ultimum remedium van vreemdelingenbewaring beter tot zijn recht komt. Desondanks ziet de commissie gelet op de interviews die met hulpofficieren van justitie en regievoerders zijn gedaan, een vijftal knelpunten waardoor het laatste middelprincipe in de praktijk niet voldoende wordt gegarandeerd en niet verzekerd is dat altijd voor het minst bezwarende middel wordt gekozen.

Dat de vreemdelingenpolitie na de staandehouding slechts zes uur de tijd heeft om de identiteit van de vreemdeling te onderzoeken, zijn verblijfsstatus vast te stellen, de administratieve handelingen uit te voeren, een terugkeerbesluit en zo nodig ook een inreisverbod te nemen naast het besluit tot inbewaringstelling zorgt volgens de ACVZ voor een focus op de rechtmatigheid van de aanhouding en de toetsing of voldoende gronden voor bewaring aanwezig zijn, waarbij een toetsing of alternatieve maatregelen mogelijk zijn achterwege blijft door gebrek aan tijd.

Uit de interviews komt naar voren dat bij de inbewaringstelling soms gebrekkige informatie beschikbaar is voor de hulpofficieren van justitie. Daarbij wijst de ACVZ

erop dat informatie over de vreemdeling en diens land van herkomst deels in handen is van andere ketenpartners, die de hulpofficieren van justitie niet zelfstandig kunnen benaderen. Doordat de verschillende informatiesystemen die worden gebruikt niet op elkaar aansluiten een dat daardoor volgens de geïnterviewde medewerkers een grotere kans op fouten ontstaat. De gedeelde informatie is daarnaast niet altijd actueel en betrouwbaar.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
10 augustus 2013

Op basis van het onderzoek is de commissie van mening dat de belangenbehartiging van de vreemdeling bij de totstandkoming van de inbewaringstelling onvoldoende is geborgd. Met name in de grote steden fungeert de piketdienst niet optimaal. Het komt regelmatig voor dat de vreemdeling al in bewaring is gesteld, voordat de advocaat op de hoogte is van de staandehouding.

Uit de gesprekken blijkt dat het ultimatum remedium principe bij het voortduren van de maatregel onvoldoende tot zijn recht komt. De bewaring zou opgeheven dienen te worden, zodra er geen grond voor bewaring meer aanwezig is. In de uitvoeringspraktijk ziet de ACVZ dat dit niet altijd gebeurt; uitgangspunt van de geïnterviewde regievoerders is dat de hulpofficier van justitie een alternatieve maatregel heeft onderzocht. De regievoerder heroverweegt de inbewaringstelling niet meer inhoudelijk. Dit leidt er toe volgens de adviescommissie dat de bewaring wordt voortgezet zonder dat er een reëel zicht op uitzetting bestaat. Dit gebeurt met name bij vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land dat alleen meewerkt aan zelfstandige terugkeer van onderdanen. De ACVZ acht voortdurende van de bewaring niet proportioneel als het middel wordt ingezet om medewerking van de vreemdeling af te dwingen.

De duur van de bewaring heeft volgens de mensen waarmee gesproken is alleen in het begin effect op de terugkeerbereidheid van de vreemdeling. De commissie ziet dat de effectiviteit van vreemdelingenbewaring na zes maanden zeer gering is. Uit onderzoek blijkt dat dit alleen anders wordt wanneer er een nieuwe prikkel is, zoals de strafonderbreking bij vreemdelingen die een gevangenisstraf moeten uitzetten of de werkwijze van een organisatie als Bridge to Better. Het dilemma voor de overheid erkent de ACVZ. Het is niet de bedoeling de vreemdeling te belonen voor het niet meewerken aan terugkeer. Bewaring is niet het instrument om vreemdelingen te straffen maar om iemand beschikbaar te houden. Als uitzetting niet mogelijk is, zou een andere toezichtmaatregel opgelegd moeten worden.

De ACVZ ziet daarnaast juridische en beleidsmatige knelpunten: zo is in de wet- en regelgeving niet vastgelegd wanneer niet wordt overgegaan tot inbewaringstelling of wanneer sprake is van detentieongeschiktheid. Dat geeft het bestuur een aanzienlijke ruimte bij toepassing van het ultimatum remedium. Daarbij acht de commissie met name de afrekening van de vreemdelingenpolitie op het aantal geproduceerde overdrachtdossiers een probleem, omdat alternatieve maatregelen niet meetellen, slechts het aantal inbewaringstellingen. Daarnaast hebben de hulpofficieren niet altijd zicht op alle mogelijke alternatieve maatregelen. Doordat de rechter volgens de commissie enigszins terughoudend toetst of een lichter middel kan worden ingezet, wordt de regievoerder daardoor niet gestimuleerd tot een volledige heroverweging van de inbewaringstelling of inzet van een alternatief toezichtmiddel mogelijk is.

Naast de gesignaleerde knelpunten ziet de adviescommissie een drietal mogelijkheden om bewaring vaker te voorkomen en om het ultimatum remedium

beginsel nog nadrukkelijker tot uiting te laten komen. Daarbij spelen niet alleen juridische en humanitaire argumenten, maar ook financiële. Zo acht de ACVZ het onderscheid naar alternatieve maatregelen voor asiel en niet-asiel niet noodzakelijk om op individuele basis zo effectief mogelijk aan terugkeer te werken, waarbij effectief betekent 1) met de meeste kans op vertrek, 2) met zo min mogelijk inbreuk op individuele vrijheden en 3) met zo min mogelijk kosten. Uit het onderzoek blijkt dat in de VBL 56% aantoonbaar vertrek is, tegenover 65% in bewaring; plaatsing in een VBL is voldoende ingrijpend om vertrek te realiseren.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
10 augustus 2013

Over de effectiviteit van de nieuwe alternatieve maatregelen kan nog weinig worden gezegd. Wel geeft de ontwikkeling daarvan de hulpofficieren van justitie en regievoerders meer middelen in handen om invulling te geven aan het ultimatum remedium beginsel. De ACVZ wijst erop dat de pilots op beperkte schaal en onder zeer beperkende criteria zijn uitgevoerd en vindt het een gemis dat de pilots niet door het WODC zijn geëvalueerd. Uit het onderzoek rijst het vermoeden dat voor ieder alternatief een doelgroep is waarvoor dat alternatief ook het meest effectief is. De cijfers over de pilots staven dit. Dat het toepassen van alternatieve maatregelen een zeker risico met zich meebrengt dat sommige vreemdeling zich zullen onttrekken, is iets dat voor lief genomen dient te worden.

De adviescommissie gaat tot slot in op de verbetering van de effectiviteit van de begeleiding van vertrekplichtige vreemdelingen. In bijvoorbeeld Zweden en Australië wordt gewerkt met een onafhankelijke casemanager die een betere vertrouwensband met een vreemdeling kan opbouwen waardoor terugkeer beter bespreekbaar is dan de regievoerder. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat regievoerders maar in beperkte mate een vertrouwensband met de vreemdeling op kunnen bouwen, mede door de opstelling van de vreemdeling. De continuïteit van de begeleiding is niet altijd goed geborgd, omdat de regievoerder locatie gebonden werkt, terwijl de vreemdeling niet gedurende het vertrekproces op één locatie blijft. Dit zou komen doordat van regievoerder wordt gewisseld als een vreemdeling van bijvoorbeeld de VBL naar bewaring gaat.

Ook de ervaring met Bridge to Better zouden erop wijzen dat een onafhankelijke casemanager in sommige gevallen ertoe kan leiden dat een vreemdeling die eerst niet bereid was om terug te keren, dankzij de begeleiding verandert.

Het bovenstaande leidt tot een twaalftal aanbevelingen van de ACVZ.

In onderstaand overzicht is per aanbeveling aangegeven of en in hoeverre de aanbeveling wordt overgenomen en wordt verwezen naar passage in de brief inzake de toekomstvisie waarin dit is beschreven.

#### I. Investeer in de voorkant van het proces

1) Erken het zijn van hulpofficier van justitie in vreemdelingenzaken als een specialisme met daarbij horende opleidingseisen. Garandeer dat vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week een pool van voldoende, goed opgeleide hulpofficieren aanwezig is in de verschillende politieregio's. Randvoorwaarden daarbij zijn dat de hulpofficieren gebruik kunnen maken van goed functionerende ICT-systemen, die volledige en betrouwbare informatie bevatten en dat de communicatie tussen de ketenpartners wordt verbeterd. Overgenomen, behoudens de nachtelijke uren. Zie p. 15/16.

2) Leg in wetgeving vast dat de vreemdelingenpolitie na verwittiging van een advocaat verplicht is maximaal vier uur te wachten op de komst van een

advocaat. Leg vast dat de tijd waarin op de advocaat wordt gewacht, niet meetelt voor de maximale termijn die iemand mag worden opgehouden. Zorg hierbij voor een goede financiële regeling voor het verlenen van rechtsbijstand gedurende het besluitvormingsproces tot inbewaringstelling. Wordt nader onderzocht in het kader van het wetsvoorstel later in 2013. Overgenomen. Zie p. 16.

3) Introduceer de figuur van 'voorlopige inbewaringstelling in afwachting van het onderzoek naar alternatieven'. Niet overgenomen. Zie p. 17.

4) Koppel het besluit tot het opleggen van een inreisverbod los van de inbewaringstelling. Wordt nader onderzocht bij de evaluatie van de Terugkeerrichtlijn. Zie p. 16.

II. Neem in regelgeving en beleid vreemdelingenbewaring niet als uitgangspunt

5) Reken de vreemdelingenpolitie niet alleen af op het aantal inbewaringstellingen maar ook op andere middelen die worden ingezet en op de mate waarin de wet in acht wordt genomen. Is reeds uitgangspunt. Zie p. 7.

6) Leg in regelgeving duidelijk vast dat vreemdelingenbewaring niet kan worden opgelegd als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Overgenomen. Zie p. 17.

7) Formuleer in het beleid een uitgangspunt dat vreemdelingenbewaring een uitzonderingsmaatregel is. Overgenomen. Zie p. 17.

8) Neem in het beleid op dat de regievoerder van de DT&V regelmatig (maandelijks, na ieder vertrekgesprek) vaststelt of de bewaring in een lichtere maatregel kan worden omgezet en dat na drie maanden alle betrokken belangen bij voortdurende van de bewaring opnieuw worden afgewogen. Enkel de genoemde formalisering wordt niet overgenomen. Het uitgangspunt over de taak en verantwoordelijkheid van de regievoerder wordt wel overgenomen. Zie p. 17.

III. Ga verder met de ontwikkeling van alternatieven

9) Maak de criteria voor deelname aan alternatieve maatregelen minder strikt en geef hierbij de regievoerders van de DT&V en de hulpofficieren van justitie van de vreemdelingenpolitie voldoende ruimte voor een individuele afweging.  
Overgenomen. Zie p. 6 en 9.

10) Stel de VBL net als de GL open als alternatief voor alle vreemdelingen die in aanmerking zouden komen voor vreemdelingenbewaring. Overgenomen. Zie p. 12.

11) Houd vreemdelingen die niet langer aan een locatie van de DT&V gebonden zijn in de case load van de regievoerder. Overgenomen voor zover de vreemdelingen anderszins in beeld blijven. Zie p. 11.

12) Onderzoek de mogelijkheid van andere alternatieven zoals een tweesporenbenadering die wordt uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie. Overgenomen middels de daarvoor structureel beschikbare subsidie. Zie p. 8.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
10 augustus 2013