

Vergaderjaar 2014–2015

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2013

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2015

Aanleiding

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum heeft Regioplan onderzoek verricht naar de voor- en nadelen van de invoering van een onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.¹ Hierbij bied ik u het onderzoek aan² en mijn reactie hierop.

Beschrijving onderzoek

Met het onderzoek is beoogd om zicht te krijgen op voor- en nadelen van de inzet van onafhankelijke casemanagers in de vreemdelingenketen, specifiek de asielketen. Casemanagement is gedefinieerd als het bieden van onafhankelijke ondersteuning aan vreemdelingen, vanaf binnenkomst tot aan inburgering of eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Hierbij is zowel oog voor de belangen van de overheid, als voor de belangen van de asielzoeker dan wel de vertrekplichtige vreemdeling. Verder zijn de cruciale randvoorwaarden onderzocht die casemanagement succesvol laten zijn. Succesvol is opgevat als bevorderlijk voor de asielzoeker dan wel de vertrekplichtige vreemdeling, de overheid of voor beide.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1721

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van vijf praktijkvoorbeelden in het buitenland.³ Deze voorbeelden zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria.⁴ Wat direct opvalt is dat deze casussen slechts deels voldoen aan bovengenoemde definitie. Zo wordt het casemanagement in Zweden uitgevoerd door de overheid en niet door een onafhankelijke partij, richt het zich in de Australische casus alleen op kwetsbare asielzoekers en start het onderzochte casemanagement in de Belgische casus pas in de fase van terugkeer.

De onderzoekers identificeren aan de hand van de vijf praktijkvoorbeelden de mogelijke voor- en nadelen van casemanagement. De onderzoekers concluderen dat deze voor- en nadelen afhankelijk zijn van de context waarin het casemanagement wordt uitgevoerd. Hierbij zijn onder meer van belang de achterliggende beleidsambities, de doelgroep waar het casemanagement zich op richt en de fase waarin het wordt aangeboden.

De vijf mogelijke voordelen van casemanagement die naar voren kwamen zijn: verbetering leefsituatie van de asielzoeker, minder onzekerheid en stress bij de asielzoeker, een meer zorgvuldige asielprocedure, lagere kosten dan bij detentie en mogelijk verhoogde bereidheid tot terugkeer. Mogelijke nadelen zijn een toegenomen oriëntatie op het land van vestiging, en daardoor meer hoop op vestiging, en het risico van een afhankelijke positie van de casemanager.

Kabinetsreactie

Het onderzoek wijst uit dat er niet zoiets bestaat als hét casemanagement. Uit de vijf praktijkvoorbeelden blijkt dat casemanagement op verschillende wijzen en met verschillende doelen kan worden ingezet. Uit dit onderzoek blijkt niet dat er landen zijn waar op grote schaal één onafhankelijke casemanager per asielzoeker wordt ingezet, van binnenkomst tot aan inburgering dan wel terugkeer, zoals bedoeld was te onderzoeken. Dit is uiteraard ook van invloed op de bevindingen van het onderzoek, die meer toezien op de voor- en nadelen van casemanagement bij onderdelen in het asiel- en vertrekproces in plaats van de voor- en nadelen van één onafhankelijke casemanager gedurende het gehele proces. Verder blijken de onderzochte praktijkvoorbeelden dermate te verschillen dat ze niet te vergelijken zijn met elkaar of toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de voordelen die de onderzoekers hebben geïdentificeerd.

Dat casemanagement een breed begrip is blijkt ook uit internationaal onderzoek, van bijvoorbeeld de International Detention Coalition (IDC).⁵ De IDC geeft aan dat casemanagement in de context van migratie op verschillende manieren wordt ingezet. Dit kan variëren van intensief individueel casemanagement, bij bijvoorbeeld families die moeten terugkeren, tot een coördinerende taak in tijden van een hoge asielinstroom. Er is voorts veel (internationaal) onderzoek gedaan naar casemanagement als alternatief voor vreemdelingenbewaring. Hierbij ligt de focus op casemanagement als alternatief voor bewaring van asielzoekers aan de voorkant, dus tijdens de asielaanvraag. Dit is echter vrijwel niet van toepassing op Nederland omdat hier het overgrote deel van de

³ De «Asylum Seeker Assistane Scheme» (ASAS) en «Community Assistance Support» (CAS) – beschouwd als een casus – en het «Asylum Seeker project», allen in Australië; «Migration-verket» in Zweden; «Key Worker Pilot» in het Verenigd Koninkrijk en «Terugkeerwoningen» in België.

⁴ Doelgroep, fase, inhoud, beschikbaarheid data desk research, bereidheid contactpersonen

⁵ «There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention». International Detention Coalition, 2011.

asielzoekers de asielprocedure doorloopt in open opvangcentra. Ik licht dit verderop in deze brief nader toe.

Het eerste voordeel van casemanagement dat de onderzoekers hebben geïdentificeerd is dat het kan resulteren in een verbetering van de leefsituatie van asielzoekers. Dit heeft voornamelijk betrekking op landen waar asielzoekers tijdens de eerste fase van de asielprocedure in bewaring worden geplaatst. Het onderzochte Australische praktijkvoorbeeld is hierbij illustratief. In Australië krijgen alleen kwetsbare asielzoekers, ongeveer 15% van alle asielzoekers, een casemanager toegewezen als alternatief voor detentie. Dit leidt tot een verbetering van hun leefsituatie omdat zij niet in bewaring worden geplaatst en de asielprocedure in relatieve vrijheid kunnen doorlopen.

In Nederland is echter een andere Ausgangssituatie. Slechts een heel klein deel van de asielzoekers kan hier voor een beperkte periode in grensdetentie worden geplaatst. Het betreft hier alleen meerderjarige asielzoekers die geweigerd zijn aan de Schengenbuitengrens. In 2014 betrof dit minder dan 5% van het totaal aantal asielzoekers. Het aantal asielzoekers in grensdetentie zal na implementatie van de Procedurerichtlijn naar verwachting nog verder afnemen.⁶

Het overgrote deel van de asielzoekers wordt in Nederland geplaatst in open asielzoekerscentra. Deze opvanglocaties bieden mensen in een kwetsbare situatie een veilige en leefbare omgeving. Naast opvang hebben zij, conform de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers, recht op voorzieningen, zoals zorg en leefgeld. Aan kinderen wordt onderwijs geboden. Tijdens het verblijf biedt het COA begeleiding, dat zoveel mogelijk wordt afgestemd op de fase in de asielprocedure. Voor de extra kwetsbare asielzoekers, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv), is er de mogelijkheid van extra begeleiding of psychische zorg. Hiertoe bestaat ook de mogelijkheid van beschermde opvang in geval van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Het COA vervult ook hierin een begeleidende rol. Voor amv's geldt verder dat zij een voogd toegewezen krijgen, naast de begeleiding die COA-mentoren bieden. Omdat in Nederland asielzoekers voor het overgrote deel verblijven in open opvanglocaties, waar de leefomstandigheden goed zijn en waar het COA een begeleidende rol vervult die raakvlakken heeft met de inzet van casemanagement, zie ik op dit aspect geen aanleiding om een onafhankelijke casemanager te introduceren.

Ten tweede stellen de onderzoekers dat casemanagement bij kan dragen aan minder onzekerheid en stress bij asielzoekers tijdens de asielprocedure. Hierbij worden specifiek de aspecten praktische ondersteuning, toegankelijke informatie en een vast aanspreekpunt genoemd. Ik streef er naar om de asielprocedure zo kort mogelijk te laten duren en vreemdelingen zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen of hun toekomst in Nederland ligt of niet. Zoals meerdere malen aan uw Kamer is gemeld, is momenteel de forse stijging van de asielinstroom hier wel van invloed op. Ten aanzien van de asielprocedure wijs ik ook op de maatregelen die zijn genomen in het kader van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) en de evaluatie hiervan⁷ alsmede de maatregelen in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST).

Wat ook belangrijk is bij het tegengaan van stress en onzekerheid is ervoor te zorgen dat een asielzoeker goed geïnformeerd is over het proces waarin hij zich begeeft. Hiertoe wordt een informatiebrochure over de

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 1949

⁷ Kamerstuk 19 637/29 344, nr. 1933

verschillende fasen van de asielprocedure overhandigt, die ook mondeling kan worden toegelicht. Verder wijs ik op de rol van VluchtelingenWerk Nederland (VWN). Deze organisatie biedt een vorm van casemanagement tijdens de asielprocedure. VWN licht de vreemdelingen voor, voorafgaand aan de start van de asielprocedure, waarbij zij aangeeft hoe het proces eruit ziet en wat de rol is van de verschillende betrokken actoren. Daarnaast kan een medewerker van VWN aanwezig zijn bij gesprekken tussen de vreemdeling en de Immigratie- en Naturalisatiedienst en ondersteunt VWN de vreemdeling met de onderbouwing en voorbereiding van de asielaanvraag. Ook is VWN beschikbaar voor praktische vragen en kan deze organisatie ondersteuning bieden bij het vinden van een nieuw toekomstperspectief als uit een procedure volgt dat verblijf in Nederland niet aan de orde is. VWN is fysiek aanwezig op zowel de opvanglocaties als in de locaties die gericht zijn op terugkeer, zoals de gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie. Naast de ondersteuning van VWN krijgt elke asielzoeker tijdens de asielprocedure gratis juridische bijstand. Met de invoering van de verbeterde asielprocedure in 2010 is er sprake van continuïteit van de rechtsbijstandverlener. Dit betekent dat de asielzoeker gedurende zijn procedure in principe te maken heeft met één rechtsbijstandverlener.

Ten derde kan volgens het onderzoek casemanagement leiden tot een meer zorgvuldige asielprocedure. Dit is volgens het onderzoek het geval als vreemdelingen gericht geattendeerd worden op zaken als het verzamelen van informatie, benodigd bewijs en mogelijkheden voor hoger beroep.

Ik ben van mening dat er in Nederland al sprake is van een zorgvuldige procedure, waarbij ik onder meer verwijs naar de invoering van de verbeterde asielprocedure en de evaluatie hiervan.⁸ Daarbij wijs ik ook hier op de rollen van VWN en de rechtshulpverlener, die een belangrijke rol vervullen bij de ondersteuning van de asielzoeker tijdens de procedure.

Met de inrichting van de huidige asielprocedure en de waarborgen hierin ten behoeve van zorgvuldigheid, alsmede de rolinvulling van VWN en de beschikbaarheid van gratis juridische bijstand ben ik van mening dat de asielprocedure zorgvuldig is. Belangrijk is dat daar waar mogelijk wordt geanticipeerd op gevoelens van onzekerheid en stress tijdens de procedure door middel van ondersteuning en bijvoorbeeld het verstrekken van informatie. In dit kader zie ik dan ook op dit aspect geen aanleiding om een onafhankelijke casemanager te introduceren.

De onderzoekers concluderen verder als vierde dat, als casemanagement als alternatief voor bewaring wordt ingezet, dit leidt tot een verlaging van de overheidskosten, omdat een dergelijk model in de regel goedkoper is dan bewaring. Dit wordt echter niet (cijfermatig) onderbouwd.

Ik wil hier nogmaals benadrukken dat in Nederland grensdetentie, dus bewaring «aan de voorkant», alleen op zeer beperkte schaal wordt toegepast, zoals hiervoor ook toegelicht.

Bewaring in het kader van terugkeer wordt verder alleen toegepast onder strikte criteria en als laatste middel om terugkeer te realiseren. De inzet van mijn beleid is zelfstandig vertrek, waarbij volop ondersteuning wordt geboden, vanuit de overheid maar ook vanuit het maatschappelijk middenveld. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) biedt maatwerk aan vertrekplichtige vreemdelingen die actief werken aan hun terugkeer. Dit betreft een vorm van casemanagement. Daarnaast is een breed palet van alternatieve toezichtmaatregelen beschikbaar als zelfstandig vertrek niet aan de orde is. Bij het opleggen hiervan is bijzondere aandacht voor kwetsbaarheid. Vreemdelingenbewaring wordt alleen als uiterste middel

⁸ Eerste Kamer 2014–2015, 31 994 nr. I

ingezet, als een vertrekplichtige vreemdeling niet bereid is actief te werken aan terugkeer, er wel zicht is op uitzetting en er risico op onttrekking is.

Of casemanagement leidt tot verhoogde terugkeerbereidheid – wat als vijfde voordeel is geïdentificeerd – wijst het onderzoek niet eenduidig uit. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de terugkeerbereidheid van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, in opdracht van het WODC. Naar verwachting bied ik dit onderzoek na de zomer aan uw Kamer aan. Verder wijs ik bij terugkeerbereidheid ook op de rol van de casemanager van de DT&V die, zoals hierboven ook genoemd, maatwerk biedt aan de vertrekplichtige vreemdeling die actief werkt aan terugkeer. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) vervult in dit kader een belangrijke rol. Daarnaast wordt jaarlijks 1 miljoen euro ter beschikking gesteld aan maatschappelijke organisaties die projecten uitvoeren gericht op vrijwillige terugkeer.

Gelet op het ontbreken van (cijfermatige) onderbouwingen of de inzet van een casemanager leidt tot lagere overheidskosten of een verhoogde terugkeerbereidheid, de rol die de casemanager van de DT&V al vervult bij terugkeer én de bijdragen van maatschappelijke organisaties die zelfstandige terugkeeractiviteiten verzorgen, zie ik ook op deze aspecten geen aanleiding om een onafhankelijke casemanager te introduceren.

Conclusie

Het onderzoek wijst uit dat er niet zoiets bestaat als hét casemanagement. De vijf praktijkvoorbeelden van casemanagement die zijn onderzocht richten zich op specifieke elementen, bijvoorbeeld een afzonderlijke fase van een asielprocedure of een specifieke, kwetsbare groep. Er lijkt geen land te zijn dat op grote schaal één onafhankelijke casemanager inzet per asielzoeker, van binnenkomst tot aan inburgering dan wel terugkeer.

Desalniettemin geeft het onderzoek inzicht in een aantal mogelijke voordelen die casemanagement in de vreemdelingenketen met zich zou kunnen brengen. Dit zijn herkenbare aspecten, die van belang zijn voor zowel de vreemdeling, als voor de overheid. Zoals ik uiteengezet heb, ben ik van mening dat deze aspecten al adequaat geborgd zijn in de Nederlandse vreemdelingenketen. Enerzijds doordat zorgvuldigheid in het asiel- en terugkeerproces centraal staat. Anderzijds doordat op verschillende plekken al een vorm van casemanagement wordt uitgevoerd. Hierbij denk ik aan de begeleiding door casemanagers van de DT&V en het COA, maar ook VWN, de rechtsbijstandverleners en maatschappelijke organisaties die taken uitvoeren op het terrein van vrijwillige terugkeer. Gelet hierop zie ik vooralsnog geen toegevoegde waarde in de introductie van een extra, onafhankelijke casemanager.

Wel acht ik een multidisciplinaire aanpak van wezenlijk belang. In de vreemdelingenketen verrichten immers veel verschillende partijen taken waarbij aspecten als regie en verbinding noodzakelijk zijn. Hiertoe zet ik in op bijvoorbeeld een verdere verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de verschillende onderdelen van de keten. Zo is het Tijdelijk Informatiesysteem Overdracht Vreemdelingen (TISOV) ingevoerd, waarin alle betrokken partijen informatie over vreemdelingen delen die Nederland gedwongen verlaten. Dat is een extra hulpmiddel bij het bepalen van de beste benadering van de vreemdeling. Voor terugkeer is

er de multidisciplinaire aanpak van het lokaal terugkeeroverleg (LTO), waarin onder meer COA, DT&V en politie zitten en waarin bijvoorbeeld de terugkeerstrategie gezamenlijk wordt voorbereid.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff